



SISTEMAS FEDERALES

Una comparación internacional

Wilhelm Hofmeister

José Tudela Aranda

(Editores)



Konrad
Adenauer
Stiftung

fundación
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico



SISTEMAS FEDERALES
Una comparación internacional



SISTEMAS FEDERALES

Una comparación internacional



Konrad
Adenauer
Stiftung

fundación
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico



© 2017 obras individuales de los autores colaboradores

Editores: Wilhelm Hofmeister
José Tudela Aranda

Coordinación: Martin Friedek
Mario Kölling

Autores colaboradores: Jörg Broschek
A. J. Brown
Peter Bußjäger
Paolo Dardanelli
Alain-G. Gagnon
Felix Kneuepling
George Mathew
Purwo Santoso
Alex Schwartz
Celina Souza
Roland Sturm
Edmund S. Tayao
Patrick Ziegenhain

Traducción: Mc Lehm Traductores S.L., Madrid

Maquetación, diseño
de portada e impresión: Talleres Editoriales Cometa S.A., Zaragoza

Fundación Konrad Adenauer, Oficina Madrid
c/ Villanueva 43, 2º Dcha.
28001 Madrid, España
E-mail: info.madrid@kas.de
Website: <http://www.kas.de/spanien/es/>
Tel: + 34 91 781 12 02

Fundación Manuel Giménez Abad
Palacio de la Aljafería
Calle de los Diputados, s/n
50004 Zaragoza, España
E-mail: fundacion@fundacionmgimenezabad.es
Website: <http://www.fundacionmgimenezabad.es>
Tel: +34 976 28 97 15

Todos los derechos reservados.

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, sea por medios electrónicos, mecánicos u de cualquier otra forma, de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual.

La responsabilidad por los datos y opiniones aquí presentados recae exclusivamente sobre cada uno de los autores, y las interpretaciones ofrecidas por ellos no reflejan necesariamente los puntos de vista ni de la Fundación Konrad Adenauer ni de la Fundación Manuel Giménez Abad. Fundación Konrad Adenauer y Fundación Manuel Giménez Abad no se responsabilizan de las consecuencias producidas por incorrecciones o inexactitudes, falta de veracidad, actualización y precisión de los mismos.

Los ensayos contenidos en esta obra pueden incluir enlaces a sitios web gestionados por terceros y ajenos a Fundación Konrad Adenauer y Fundación Manuel Giménez Abad que se incluyen sólo con finalidad informativa. Fundación Konrad Adenauer y Fundación Manuel Giménez Abad no asumen ningún tipo de responsabilidad por los daños y perjuicios derivados de la visita de esas páginas web ni del uso de los datos personales que pueda hacer un tercero encargado del mantenimiento de las páginas web ajenas a Fundación Konrad Adenauer y Fundación Manuel Giménez Abad ni del funcionamiento, accesibilidad o mantenimiento de esos sitios web ajenos a Fundación Konrad Adenauer y Fundación Manuel Giménez Abad. Las referencias se proporcionan en el estado en el que se encuentran en el momento de publicación sin garantías, expresas o implícitas, sobre la información que se proporcione en ellas.

IMPRESO EN ESPAÑA - PRINTED IN SPAIN

ISBN: 978-84-946201-0-2
Depósito legal: Z 365-2017

Contenido

PREFACIO Wilhelm Hofmeister y José Tudela Aranda.....	7
CAPÍTULO 01 Gobernanza federal: entre pluralidad y unidad nacional Felix Knuepling	13
CAPÍTULO 02 Federalismo en Europa, América y África: un análisis comparativo Jörg Broschek.....	35
CAPÍTULO 03 Ingeniería política, descentralización y federalismo en el Sudeste Asiático: fortalezas y debilidades del gobierno Patrick Ziegenhain.....	63
CAPÍTULO 04 En busca del federalismo en Filipinas: el contexto de Estado y democratización Edmund S. Tayao	81
CAPÍTULO 05 La inevitabilidad del modelo híbrido: la trayectoria de la transformación del Estado en Indonesia tras la caída de Suharto Purwo Santoso y Joash Tapiheru	103
CAPÍTULO 06 Revisión del federalismo en Australia: la historia política y la cultura como fuerzas de estabilidad y de cambio A. J. Brown	123
CAPÍTULO 07 La construcción de Estado-naciones: el federalismo en la India como ejemplo para las economías en desarrollo George Mathew.....	155

CAPÍTULO 08

El federalismo cooperativo de Austria

Peter Bußjäger..... 179

CAPÍTULO 09

El federalismo en Alemania hoy

Roland Sturm 203

CAPÍTULO 10

El federalismo suizo: orígenes, evolución y desafíos

Paolo Dardanell..... 231

CAPÍTULO 11

**El federalismo canadiense desde la repatriación:
promover el federalismo del empoderamiento**

Alain-G. Gagnon y Alex Schwartz 253

CAPÍTULO 12

La ingeniería política del federalismo en Brasil

Celina Souza 277

Acerca de los autores 299



Prefacio

Conservar y estabilizar la unidad nacional es un objetivo central de cada Estado. Países con niveles similares de desarrollo entre sus diversas regiones y con una gran homogeneidad cultural, lingüística, étnica y religiosa tienen menos problemas de conservar la unidad nacional que aquellos países que están marcados por desigualdades de desarrollo socio-económico y/o una gran heterogeneidad cultural, lingüística, étnica y religiosa. Al no forzar la unidad nacional a través de un régimen autoritario, los países con una mayor heterogeneidad requieren de regímenes políticos o de acuerdos político-institucionales que ofrezcan un equilibrio justo entre el objetivo de la unidad estatal, el respeto de los principios de la democracia y los anhelos de la ciudadanía y de las regiones por preservar su idiosincrasia regional, cultural, lingüística, étnica, religiosa, etc.

El federalismo es un régimen político-institucional que ofrece la posibilidad de combinar estos principios de una manera aceptable —aunque no siempre “perfecta” (porque, al final, ningún régimen político puede resolver todos los anhelos cívicos y políticos a la “perfección”)—. Tanto en diversas naciones europeas como en muchos otros países del mundo, son los regímenes federales los que aseguran la unidad y la diversidad de los Estados nación. Los conflictos entre flamencos y valones probablemente no podrían ser controlados si no existiera un régimen federal en Bélgica. En Alemania, Austria o Suiza, los ciudadanos son conscientes de sus identidades regionales y las ven respetadas a través de los regímenes federales que ofrecen a las regiones —o “estados federados”— una participación en las decisiones nacionales desde sus correspondientes puntos de vista regionales. De tal manera se preservan además el derecho a encontrar soluciones regionales o locales para muchas materias que no requieren de ninguna regulación unitaria a nivel nacional. De la misma forma, un país marcado por tantas diversidades sociales, culturales, lingüísticas, étnicas y religiosas como la India, por ejemplo, muy probablemente no podría mantener su carácter de ser la democracia más poblada del mundo si la heterogeneidad no fuera gestionada a través de un sistema federal. Lo mismo vale para otros países heterogéneos y de gran extensión territorial como son los Estados Unidos, Canadá, Brasil, Indonesia, o Australia. La República Popular de China también está marcada por la diversidad; pero al optar por un régimen unitario nacional requiere de un sistema político autoritario para mantener la unidad estatal.

El federalismo no es una doctrina uniforme. Ningún sistema federal es completamente igual al otro. Cada país tiene que probar y encontrar la solución, es decir, el arreglo institucional que más corresponda a su situación y diversidad propia. Por eso es difícil definir lo que es el “federalismo” con excepción de algunos principios básicos.

Desde que se constituyeron las dos organizaciones federales modernas más antiguas, los Estados Unidos y la Confederación Helvética, se ha desarrollado un amplio consenso sobre el “carácter de proceso” del federalismo que se deriva básicamente de un modo de organización territorial de los Estados nación fundamentalmente dinámico. Así es que el federalismo es una forma de organización del Estado, en la que se divide el poder entre el gobierno central y las entidades regionales, sean estas llamadas estados federados, regiones autónomas, provincias o de otra forma. Tal y como sucede en los Estados unitarios, también en los Estados federales se aplican todas las leyes que emanan de la autoridad de los órganos legislativos a nivel federal en el conjunto del país. Sin embargo, las unidades constitutivas poseen facultades de legislación propias en aquellas materias que se refieren a los asuntos regionales y que son únicamente válidas en el territorio de estas entidades.

Para evitar legislaciones concurrentes hay que establecer mecanismos de diálogo permanentes entre el gobierno central y los gobiernos federados que garanticen la consideración de los intereses territoriales en la legislación federal así como en la definición de las competencias legislativas exclusivas o compartidas de las unidades constitutivas de un Estado. Obviamente, los detalles de estos acuerdos tienen que ser consensuados entre el gobierno central y los territorios.

Las transformaciones sociales, económicas y políticas exigen una adaptación constante del orden constitucional democrático de los países, garantizando de esa manera el proceso de toma de decisiones y la gestión de las políticas públicas sean eficaces a largo plazo. Los objetivos y procesos que son definidos y que se llevan a cabo por parte de los responsables políticos en el marco de las reformas correspondientes, difieren en cada país y según la cultura política y la tradición constitucional, además del grado de heterogeneidad o homogeneidad social que se presenta como realidad socio-económica a nivel doméstico.

Especialmente los países federales o políticamente descentralizados se enfrentan a una dinámica permanente “unidad versus diversidad” por un lado, y “centralización versus descentralización” por el otro. No obstante, estas tensiones no se expresan solamente en clave constitucional, sino que reflejan además una realidad política que se manifiesta de manera permanente en el proceso de toma de decisiones y en la diversidad del desarrollo económico.

Aunque las causas de estas dinámicas son variadas, el contexto histórico así como el grado de igualdad o diversidad económica son variables

importantes que permiten explicar estos fenómenos. Son especialmente los problemas económicos los que históricamente han sido considerados como causas de la centralización, mientras que el desarrollo económico desigual a escala regional de un país ha sido generalmente considerado como causa de reivindicaciones para conseguir una mayor descentralización. Pero estos mecanismos suponen solamente una cara de la moneda. La otra son los problemas estructurales en el diseño de la organización territorial y en el reparto de competencias, que pueden provocar problemas de eficiencia debido a la duplicidad de competencias así como a la falta de transparencia en el ejercicio de las responsabilidades.

En muchos de los casos observados, las entidades subestatales no cuentan con las competencias suficientes para enfrentarse a los desafíos importantes que emergen dentro de su ámbito de responsabilidad, sino que dependen de asignaciones de recursos públicos por parte del poder central. A ello se puede añadir el creciente rol del poder central en la asignación condicionada de los recursos públicos (p.ej. provenientes de recursos naturales) o el déficit en la cooperación horizontal y vertical. Como consecuencia de ello, se constata una falta de responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos que en el pasado llevó a muchos países a un gasto y un endeudamiento insostenible e innecesario.

En la España contemporánea, las experiencias con el federalismo han sido más bien limitadas. Sin embargo, el propio término ha adquirido un grado de politización y de polémica que no corresponde a su concepto originario. No obstante, este hecho no es un fenómeno específicamente español —lo que demuestran las reacciones de otros gobiernos nacionales en debates al respecto—.

La Constitución española de 1978 contiene el marco definitorio esencial de la organización territorial del Estado. En 1978 la descentralización política de las estructuras de poder todavía no había sido completada, pero tampoco se trataba de una mera posibilidad. Hay que recordar que en la práctica casi la totalidad de las regiones habían accedido a convertirse en entes preautonómicos, dotados de un gobierno propio. En algún caso, como por ejemplo en la restauración de la Generalitat de Cataluña, este proceso conllevó una gran importancia simbólica. Junto a ello, no puede obviarse que la idea de la autonomía política se había colado en la visión colectiva que generalmente se identificaba con el proceso de la Transición democrática en ciernes. La autonomía y la democracia emergían como una visión en conjunto y como realidades inseparables. De ese modo, puede afirmarse que el proceso de descentralización en el caso español era algo más palpable que una mera opción durante el proceso constituyente.

La Constitución española de 1978 establece en el artículo 2 como principio rector para la organización estatal «la indisoluble unidad de la Nación

española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Debido al hecho de que en los tiempos de la Transición democrática no fue posible determinar una definición concluyente para los conceptos de «nacionalidad» y «región» de manera instantánea, los líderes políticos responsables en aquella época se limitaron a establecer las normas de acceso a la autonomía y las cuestiones más relevantes que las entidades autonómicas podían articular en el emergente Estado descentralizado. En ese marco, la lectura del texto constitucional permite deducir como principios esenciales de la futura organización territorial del poder los principios de unidad, autonomía y solidaridad.

No obstante, la Constitución establece también los principios y normas que determinan la relación entre los ordenamientos estatales, el marco general de la financiación autonómica y el poder excepcional de intervención del Estado. Hoy en día, estas cuestiones pueden parecer asuntos menores, pero ni lo fueron en su momento, y verdaderamente tampoco lo son en la actualidad. Más de 38 años después de haber aprobado la Constitución española en vigor y tras haber desarrollado el principio de descentralización política, es fácil denunciar algunas carencias observadas en la Constitución. Muchas de ellas resultan, incluso, evidentes.

En primer lugar, no se sabía con claridad cuál era el modelo que se adoptaba como referencia. Se desechó pronto la opción de un Estado federal por estimarse un salto excesivo. Debido a la experiencia fallida de la República federal de 1873, durante la Transición democrática de 1978 se buscó una solución en los antecedentes del Estado regional, en la Constitución de la República española de 1931 y en la Constitución italiana de 1947. No obstante, los eruditos responsables del proceso constituyente también estudiaron la Ley Fundamental alemana de 1949 (*Grundgesetz*). Al final, no se asumió ningún modelo concreto prefabricado, lo que dio lugar a un resultado adaptado al contexto político, histórico y social español de su época. No era una mala solución. Seguramente era la mejor y, no menos importante, la única posible en su momento. Pero, inevitablemente, evidenciaba el hecho de que el diseño constitucional concertado carecía de una institución decisoria previa a la que acudir en casos de conflictos de competencias entre diferentes entes estatales. La ausencia de un marco de referencia general no era una mera cuestión valorativa. Sobre todo, era expresión de una falta de definición del modelo sobre cuestiones de particular relevancia. Ello sólo tiene explicación si se recuerda que en el momento de elaboración del texto constitucional, la incertidumbre afectaba a la propia redistribución territorial, es decir, la determinación de cuáles iban a ser las Comunidades Autónomas que compusiesen el nuevo Estado descentralizado. Esta era una cuestión esencial y lo sigue siendo hasta hoy en día, ya que todavía se cuestiona por parte de un determinado sector de la opinión pública que la cantidad de 17 Comunidades sean demasiadas

para un país del tamaño de España. La mayoría de ellas, se continúa argumentando, no tienen población ni recursos materiales suficientes para ser eficientes. Según ellos, se trataría de un problema de escala que exige una corrección. Como se puede apreciar en esta publicación, no es, desde luego, una cuestión exclusiva del Estado autonómico. Más bien es una característica común de casi la totalidad de los Estados descentralizados, en los que las diferencias entre unos y otros territorios son muchas veces muy grandes. El debate sobre una posible reordenación del mapa territorial suele ser también recurrente entre diferentes corrientes del derecho comparado. Aún más allá, la adaptación de la organización territorial del poder a los desafíos actuales requiere en muchos Estados federales de complejas reformas constitucionales. No obstante, depende además de la voluntad política materializada a través de pactos políticos, que pueden ser una fuente fructífera y constructiva en cuanto a la garantía de unos procesos políticos y un gobierno eficaz.

Aquí no es el lugar de analizar o comentar el debate en torno a la reforma de la Constitución de España. Sin embargo, pretendemos divulgar a través de esta colección de ensayos información actual y sustancial en lengua española sobre sistemas políticos federales en diferentes países y continentes del mundo. Deseamos contribuir a la diseminación de conocimientos recientes y experiencias existentes acerca del federalismo en comparación internacional, de esa manera enriqueciendo el debate acerca de la materia en España.

Las experiencias de los países con sistemas federales indican que, por un lado, la transferencia de legitimidad política al nivel subnacional puede ser un componente esencial para el aumento de la legitimidad y la aceptación social del sistema político. Basándose en el argumento de la subsidiariedad, el reparto de tareas, responsabilidades, recursos y la toma de decisiones entre un Estado central y varios entes constituyentes, el sistema integral puede lograr un rendimiento más eficaz y transparente que un Estado unitario semejante (gracias a la optimización de recursos).

Sin embargo, por otro lado no hay que perder de vista los posibles riesgos que se han observado en el transcurso de algunos procesos de descentralización política y administrativa. Como se menciona en los ensayos, primero existe la posibilidad de un fortalecimiento excesivo de las élites locales que puede provocar un perjuicio del Estado de derecho y de la competencia transparente y abierta entre los partidos políticos democráticos. Segundo, en el momento en el que se implementen reformas de descentralización, el conjunto de los marcos legales en nivel nacional y subnacional así como el reparto de las competencias tienen que anticiparse a una descentralización de la corrupción en nivel subnacional y local. Y tercero, las élites políticas nacionales, regionales y locales así como el público en general han de contrarrestar las tendencias a un posible debilitamiento de la unidad nacional de un conjunto federal.

Por lo tanto, hay que destacar que los procesos de descentralización no resultan ni automáticamente ni en todos los casos un valor añadido a la democracia, a la participación ciudadana o al desarrollo regional. Como procede de esta breve estimación, un aumento de conocimiento sensato y apropiado se alcanzará únicamente mediante un estudio laborioso tanto de ejemplos exitosos como de casos menos exitosos en la práctica.

Bajo ninguna circunstancia queremos con esta colección de ensayos involucramos en el debate interno sobre una eventual reforma de la Constitución de España y menos aún intentamos recomendar un modelo determinado acerca de la configuración del federalismo o de los procesos decisivos políticos internos. La experiencia que ambas instituciones han adquirido acerca del tema demuestra que una reorganización del poder en sentido federal o descentralizado es un reto muy complejo y polifacético así como que aquella configuración corresponde primordialmente a los países soberanos y a sus correspondientes representantes democráticos.

A cada nación le corresponde encaminar las reformas desde sus propias tradiciones, su historia local, su cultura y sus valores para alcanzar una distribución del poder equilibrada y duradera. Una sencilla copia de otro sistema político no funcionaría. Aunque no hay ningún modelo ideal que pudiera promulgarse, no obstante existen experiencias internacionales comparativas que pueden ser estudiadas y debatidas por el público, la política y la investigación científica. Esta colección de ensayos quiere contribuir a este objetivo.

Por último, esperamos no sólo que esta publicación ayude a enriquecer el debate público y científico en España acerca de las fortalezas y las debilidades de cada uno de los sistemas federales aquí presentados, sino que también contribuya a formular ideas propias para los debates sobre reformas constitucionales e institucionales que todavía están por venir.

Wilhelm Hofmeister
**Director, Oficina para España
y Portugal**

*Fundación Konrad Adenauer,
Madrid*

José Tudela Aranda
Secretario General
*Fundación Manuel Giménez Abad,
Zaragoza*



Gobernanza federal entre pluralidad y unidad nacional

Felix Knuepling

1. INTRODUCCIÓN

Este ensayo va dirigido a las personas implicadas en procesos de «construcción nacional» en todo el mundo, especialmente en situaciones posteriores a un conflicto. Su finalidad es ofrecer algunos ejemplos prácticos de los procedimientos y medios necesarios para reconocer y acoger debidamente a dos o más grupos nacionales que vivan en un mismo país.

Además, se describirán algunas características básicas de los modelos de gobernanza (sobre todo de los modelos federales). El federalismo no es la única respuesta posible frente a la diversidad y, aun cuando se aplica, suele ir acompañado de medidas adicionales, como la legislación en materia de derechos humanos. No obstante, si pensamos en una finalidad estructural y global, el federalismo ofrece una serie de opciones y experiencias que no son ni ampliamente conocidos ni comprendidos.

Nuestro objetivo no es justificar el federalismo, sino simplemente explicarlo. La palabra *federalismo* en sí suele ser controvertida porque se malinterpreta. En muchos lugares el «federalismo» se considera un primer paso hacia la secesión y, de hecho, los movimientos secesionistas históricos y actuales de algunos países (incluido Canadá) justifican aún más esta noción.

Cuando las minorías nacionales de los países en situación de posconflicto proponen una estructura federal como solución política, en muchos casos, los grupos mayoritarios advierten de que el federalismo dividirá al país. No obstante, el principio federal no fomenta las intenciones secesionistas sino las limita y las disminuye. Un sistema basado en normas constitucionales y prácticas democráticas permite a aquellos que abogan por la secesión hacerlo de forma pacífica y no violenta, en vez de recurrir a la resistencia armada. Hasta la fecha, los países federales (especialmente aquellos con una larga tradición democrática) no han experimentado secesión alguna, pese a los referendos convocados y a otras formas públicas de apoyo al secesionismo. El federalismo democrático

ha demostrado ser lo bastante resistente y flexible como para abordar el reto de la secesión.

Analizaremos también otras formas ajenas al federalismo a través de las cuales se pueda encarar la diversidad. Entre estas destacan las políticas diseñadas para incorporar elementos heterogéneos dentro de la cultura mayoritaria, las disposiciones para proteger los derechos humanos y culturales, así como los acuerdos formales e informales que aseguran a los distintos grupos un lugar en la mesa de toma de decisiones a nivel nacional. Con frecuencia, dichas medidas acompañan al federalismo, especialmente cuando se concibe como un medio para reconocer y acoger la diversidad.

La combinación de medios y estrategias acentúa la necesidad de ser creativos a la hora de idear acuerdos que se adapten a situaciones particulares. Las personas implicadas en los procesos de construcción de una nación deben plantear sus propias soluciones. Deben sopesar sus opciones y examinar muchas técnicas con el fin de crear las estructuras adecuadas para cada situación específica. Por ejemplo, el federalismo de Bélgica, tan particular, combina gobiernos de unidades constitutivas territoriales con gobiernos de comunidades lingüísticas parcialmente no territoriales. La idea parece compleja, pero encaja en el carácter etnocultural belga. Un periodista belga, en sus conversaciones con otros expertos en federalismo de Sri Lanka, afirmó que «el federalismo belga funciona muy bien, ¡salvo en la teoría!». Apuntó a que la mayor lección que se puede extraer de la experiencia federal belga es que sirve como ejemplo de «pensar fuera de la caja».

En los apartados que siguen trataremos de citar ejemplos concretos que son importantes para desarrollar los modelos estructurales. La finalidad es ofrecer información útil y sencilla, por lo que incluimos una bibliografía para quien quiera profundizar. No pretendemos dar a entender que nuestra descripción sea exhaustiva. Al contrario, entendemos que este artículo se empleará junto con otros recursos.

Este documento es obra del Forum of Federations, una organización internacional con sede en Canadá que actúa como una red internacional especializada en federalismo. El Forum no es un instituto de investigación académica. Las publicaciones sirven para facilitar información accesible a los profesionales, a los actores de la sociedad civil y a otros interesados que no tengan conocimientos especializados o académicos. Los autores recurren a información ya disponible y no proponen nuevas teorías. El Forum pretende presentar una relación clara y objetiva que pueda ser de ayuda para aquellos que tengan un interés directo y práctico en este tema.

2. DIVERSIDAD ETNOCULTURAL

Muchos países están compuestos por diversos grupos etnoculturales o «nacionales». En algunos casos, estos grupos se concentran en regiones geográficas concretas, como en Bélgica, Malasia o Myanmar.

En otros casos, los grupos no se concentran geográficamente. Por ejemplo, la población musulmana de Sri Lanka está dispersa por todo el país. Aunque muchos de ellos consideren una región como patria histórica, no son mayoría en la región y casi todos los musulmanes viven en otras partes del país. La minoría sueca de Finlandia, la húngara en Eslovaquia, la eslovaca en Hungría y la población romaní en toda Europa no se concentran territorialmente. Algunos pueblos indígenas en las Américas y Australia tienen un «terruño», pero muchos otros no, y viven mezclados con la población general.

También existe una gran variedad en el equilibrio poblacional, aunque rara vez los diversos grupos son equivalentes en población. En Canadá, hay tres angloparlantes por cada francófono. En Bélgica, los flamencos casi doblan a la población francófona belga. En este y otros casos similares, hay cierto grado de equilibrio entre los principales grupos que componen la sociedad y esto lleva a que las instituciones políticas reflejen este equilibrio. En otros casos, existe una población mayoritaria única y minorías étnicas o nacionales muy inferiores. En ocasiones, a los grupos minoritarios les ha resultado difícil reivindicar sus derechos lingüísticos, culturales y políticos. Hasta hace poco, este ha sido el caso de pueblos indígenas, como por ejemplo los lapones en Escandinavia y los aborígenes en Canadá.

India presenta una imagen compleja de diversidad, con una serie de grupos lingüísticos y étnicos muy extensos (hablantes de hindi, bengalí, tamil, etc.) y muchos grupos más pequeños, a veces denominados «tribales». China también alberga muchas minorías lingüísticas y étnicas. Ambos gigantes ofrecen cierto grado de acogida para estas diversidades, pero de maneras distintas.

También existen diferencias en la forma en que los pueblos se definen como grupo «étnico» o «nacional». Existen numerosas publicaciones científico-sociales que versan sobre la cuestión de la identidad étnica, algo que trasciende el ámbito de este ensayo. El sentimiento de identidad singular es un hecho indiscutible en todo el mundo. En ocasiones se basa en el idioma o la religión y, en otras, en una tradición cultural común. No obstante, a menudo se trata de una combinación de estos y otros factores. Muchos países albergan múltiples identidades, y todas ellas exigen un reconocimiento.

3. VARIEDAD DE MEDIOS

Los países que albergan poblaciones diversas tratan dicha diversidad de distintas formas.

Lengua minoritaria y derechos culturales

Muchos países facilitan escuelas con financiación pública y algunos ofrecen acceso a servicios gubernamentales en las lenguas minoritarias. Otros también prestan servicios de radiodifusión y fomentan instituciones culturales y comunitarias de grupos culturales minoritarios. Las autoridades chinas, por ejemplo, ofrecen educación primaria y secundaria en lenguas minoritarias al pueblo uigur y zhuang, a los coreanos de determinadas áreas y también a los mongoles.

En Perú, el quechua se reconoce como lengua oficial de la República y la legislación peruana impone que se enseñe junto con el español en todos los colegios. Existen disposiciones similares en la enseñanza de lenguas indígenas en otros países latinoamericanos como Brasil y Paraguay. En Finlandia, la minoría sueca puede estudiar en su idioma, en Polonia sucede lo mismo con la minoría lituana y en Hungría, para los eslovacos, checos, polacos, croatas, eslovenos, alemanes, rumanos y otros grupos.

Entre los derechos de las minorías cabría destacar la educación completa o parcial en la lengua minoritaria, el acceso a los formularios de la administración pública en dichas lenguas (como los del censo o la declaración de la renta), el derecho a un intérprete en los tribunales y, en algunos casos, cierto reconocimiento territorial de la lengua minoritaria en las áreas locales donde es frecuente su uso. Finlandia, por ejemplo, define algunos municipios como oficialmente bilingües u oficialmente suecos.

En muchos países, los derechos minoritarios están garantizados legal y/o constitucionalmente. Por ejemplo, en 1993 Hungría aprobó una ley que garantizaba estos derechos a ciertos grupos, y establecía las condiciones para su uso y las compensaciones legales disponibles para los grupos minoritarios.

En algunos casos las garantías de los derechos minoritarios están contempladas en los tratados entre los países que ofrecen igualdad de trato a sus respectivos pueblos.

Consociativismo

Los científicos sociales utilizan este término para describir de qué manera los miembros de un grupo étnico o nacional son incluidos en las estructuras políticas o gubernamentales. Los expertos suelen emplear el término «acomodación de las élites» para dar a entender que los líderes de los grupos negocian acuerdos que garanticen a todos una cuota de poder,

empleos, oportunidades laborales, etc. Sin embargo, cabe mencionar que a menudo se trata de acuerdos informales. Por ejemplo, en algunos países consociativos, los cargos en el ejecutivo del gobierno central suelen estar reservados a diversas comunidades nacionales o étnicas. En otros casos, los acuerdos son legales o constitucionales. En Nueva Zelanda se garantizan una serie de escaños en el Parlamento para el grupo maorí.

Asimilación, exclusión e integración

Algunos países animan u obligan a sus poblaciones minoritarias a adoptar la lengua y la cultura de la mayoría. Esta política fue habitual en las comunidades indígenas del continente americano donde, hasta hace poco, los estadounidenses y canadienses no aceptaban las identidades culturales y lingüísticas de los pueblos. El alcance de estos derechos sigue siendo hoy objeto de conflicto.

Asimilar significa perder una parte considerable de la identidad colectiva original a la que pertenece una persona, sobre todo en su manifestación pública. A veces los defensores de la asimilación argumentan con benevolencia que una lengua y cultura comunes son necesarias para garantizar la plena participación en la vida socioeconómica y política. La asimilación es diferente a las políticas de exclusión y discriminación, típicas en el antiguo *apartheid* sudafricano.

Los defensores de la exclusión (y/o la discriminación) justificaron que con ella cada grupo se podía desarrollar por separado. Por ejemplo, los defensores del *apartheid* argumentaron que la educación en bantú servía para promover y conservar las culturas específicas de los sudafricanos negros. Sin embargo, los afectados denunciaron la educación inferior que les imponía el sistema, el carácter exclusivo en sus propias lenguas y su fracaso a la hora de prepararlos educativamente para la igualdad de oportunidades.

Paradójicamente los pueblos aborígenes de Norteamérica llevan tiempo exigiendo que la educación y otros servicios tengan en cuenta sus lenguas y tradiciones. Sería ingenuo pensar que lo que para un grupo era una política destinada a limitar sus oportunidades para otro era una medida necesaria de cara a su supervivencia cultural. Los pueblos indígenas norteamericanos no han reclamado servicios inferiores, que los condenarían a un estatus de segunda clase en la sociedad. Algunos piensan que la situación de los pueblos indígenas exige una política como la de «Citizens Plus», donde se contemplan todos los derechos de la ciudadanía en la sociedad general, además de una serie de medidas adicionales que fomenten las lenguas, culturas y tradiciones indígenas.

Tanto la asimilación como la exclusión deliberada son políticas desacreditadas que se asocian a las ideologías racistas de otras épocas. Las

mencionamos aquí porque forman parte de la historia de las políticas que responden a la diversidad. La asimilación, en concreto, se sigue practicando con las poblaciones de inmigrantes. Un supuesto común consiste en que los grupos que se encuentran entre los primeros habitantes de un territorio tengan más derecho a ser reconocidos que los que llegaron después.

La integración de grupos heterogéneos también se puede parecer engañosamente a la asimilación, aunque sea diferente. La integración garantiza que todos los grupos puedan participar en la vida social, económica y política sin sacrificar sus identidades distintivas. A veces, esto se consigue a través de acuerdos consociativos que garantizan la participación de los miembros del grupo en las instituciones nacionales. Otra forma de lograr la integración, sin asimilación, es a través de la acción afirmativa. Se trata de una política de «discriminación inversa» en el empleo o el acceso a la educación, entre otros, a favor de los grupos históricamente desfavorecidos. La acción afirmativa se centra en aquellos que han sufrido una discriminación sistémica en el pasado y necesitan algo más que la igualdad de condiciones y la ausencia de discriminación negativa. De forma ideal, necesitan ciertas medidas positivas en forma de cuotas para contrarrestar su larga historia de exclusión. En Norteamérica, esta controvertida política contradice la idea del individualismo liberal, el cual favorece la igualdad de acceso sin medidas de reparación de los errores históricos. No obstante, la acción afirmativa se aplica en Norteamérica y en la India.

Traspaso de competencias

Algunos países han decidido conceder un alto grado de autogobierno a las entidades territoriales que coinciden con la patria histórica de pueblos con una identidad distinta. El Gobierno británico lo hizo en los años 1990 en Escocia y Gales. Westminster “traspasó” un gran número de competencias a las Asambleas galesa y escocesa, concediéndoles un estatus similar al de las «unidades constitutivas» en los países federales. El traspaso de competencias se diferencia del federalismo en que la autonomía de las entidades transferidas emana de la legislación del gobierno central, que este puede revertir de forma unilateral. En un país federal, las unidades constitutivas están garantizadas por la Constitución y gozan de un estatus inalterable. Esta distinción es importante para aquellos que estudien las opciones de gobiernos en países donde tradicionalmente ha habido conflictos y desconfianza entre comunidades étnicas. La seguridad que los grupos puedan tener en la imparcialidad del poder judicial brilla por su ausencia en los acuerdos de traspaso de competencias.

Federalismo

En un país federal, dos o más órdenes de gobierno comparten el poder y la autoridad. En la mayoría de los casos, estos órdenes de gobierno se definen territorialmente. Un país federal se divide en unidades territoriales constitutivas (es decir, en «estados») con responsabilidades y poderes establecidos. También se llaman provincias, territorios, *Länder*, cantones, comunidades autónomas y repúblicas. En muchos países federales, existen dos órdenes de gobierno: 1) la unidad constitutiva (estado, provincia, etc.) y 2) el orden federal (nacional, central). Cada uno tiene papeles y funciones definidos y garantizados por la Constitución. En algunos países federales, los municipios también se consideran órdenes constitucionales de gobierno, con funciones y poderes definidos. En la India, esto se extiende hasta al gobierno ejercido por el concejo comunal, el así llamado «panchayat».

En la actualidad hay casi veinticinco países federales, lo cual representa más del 40% de la población mundial. Decimos «casi veinticinco» porque hay una serie de casos límite. Aunque algunos sistemas políticos, como el de Sudáfrica, por ejemplo, oficialmente no se identifiquen como federales, algunos expertos los clasifican como tales. En cambio, los Emiratos Árabes Unidos y Pakistán se consideran Estados federales, si bien muchos expertos lo cuestionan. Entre los países federales más importantes destacan Estados Unidos de América, Alemania, la India, Nigeria, Brasil y Canadá.

A menudo, los expertos suelen resumir el federalismo como la combinación de autogobierno y de gobierno compartido. Lo que implica que un país federal es más que una alianza de entidades independientes. Normalmente existe un gobierno federal con un enorme poder para actuar conforme a los intereses de todo un país. La legitimidad de las unidades constitutivas no emana del gobierno central, sino del pueblo. En muchos casos, todos los órdenes de gobierno son elegidos. Los expertos a veces discuten si el federalismo debe ir acompañado de una democracia representativa, aunque hay distintas opiniones al respecto. A efectos de este ensayo, suponemos que las partes interesadas en el federalismo también aspiran a lograr soluciones democráticas.

Los expertos suelen coincidir en que, con el federalismo, todos los órdenes de gobierno deben tener un vínculo directo con el pueblo, a través de elecciones y de procesos democráticos relacionados. Llama la atención que algunos regímenes no democráticos se han identificado como federales, como la antigua Unión Soviética. En apariencia era un país federal, con múltiples unidades constitutivas, pero estas no tenían ninguna autonomía real y su legitimidad no emanaba del consentimiento informado de los gobernados. Una vez eliminado el control del partido único,

la «federación» se desintegró. Hoy en día, muchos investigadores califican los casos como los de la Unión Soviética de «pseudofederaciones».

Algunos países federales, como Estados Unidos, se constituyeron por la fusión de entidades que anteriormente estaban separadas. Otros, como Bélgica, se formaron estableciendo unidades constitutivas a partir de una única unidad nacional. Sin embargo, otros casos como Canadá o la India surgieron por la fusión y la creación de nuevas unidades.

El federalismo es una respuesta a una variedad de condiciones, como, por ejemplo, la diversidad etnocultural o nacional. Dos de las principales justificaciones del federalismo son acercar el gobierno al pueblo y evitar que un gobierno único adquiriera un excesivo poder sobre la ciudadanía. Estos eran los objetivos concretos del federalismo alemán tras la Segunda Guerra Mundial y se suelen citar como la finalidad del federalismo indio y estadounidense.

Algunos países federales son homogéneos desde el punto de vista etnolingüístico. Otros países multiétnicos, como Estados Unidos y Brasil, no tienen un concierto autonómico reservado para los pueblos o grupos nacionales. Dichos países podrán optar por otros instrumentos, como los descritos arriba, para abordar el reto de la diversidad, pues sus sistemas federales no fueron diseñados a tal efecto.

Algunos países federales están concebidos para representar políticamente a sus diversos grupos de población. Entre ellos destacan la India, Etiopía, Sudáfrica, Bélgica, Nigeria, Malasia, Canadá y Suiza. Las experiencias conjuntas de estos países pueden servir de ayuda a aquellos que se enfrentan a la elaboración de acuerdos de gobierno en contextos de diversidad. Como ningún modelo carece de fallos considerables, sería útil examinar varios modelos. Es muy poco probable que el federalismo que se practica en un país determinado encaje a la perfección en cualquier otro.

El federalismo siempre se concibe teniendo en cuenta las condiciones locales concretas. No hay dos países federales idénticos, aunque existe una serie de principios y prácticas generales que se aplican en la mayoría de ellos. Aun en aquellos países en los que el gobierno se estructura según el principio federal de autogobierno y gobierno compartido y la división de poderes, el respecto a los derechos de todos los grupos puede garantizarse también por otros medios. Lo que algunos llaman «etnofederalismo» suele ir acompañado de otras medidas, como los derechos lingüísticos y los acuerdos consociativos. El sistema federal nigeriano permite que cada estado asuma un carácter cultural propio. Al mismo tiempo, al nivel del gabinete federal, se hace un esfuerzo por garantizar que todos los grupos estén representados (a saber, a través de un acuerdo consociativo). Muy a menudo, los grupos que constituyen la mayoría en determinadas regiones son minorías en otras. El federalismo, combinado con otras medidas, a menudo debe tener esto en cuenta.

4. FEDERALISMO EN DETALLE

Constituciones federales

El principio federal se hace efectivo a través de una constitución, la cual define las funciones y los poderes del gobierno federal y de las unidades constitutivas. Algunas Constituciones, como la de Nigeria, enumeran las áreas de competencias pertenecientes a cada orden de gobierno. Otras Constituciones, como la de Estados Unidos, solo listan las áreas de jurisdicción federal y dejan todas las áreas residuales a las unidades constitutivas. Las federaciones más modernas tienen listados de competencias similares y ponen límites constitucionales a los gobiernos. En las Constituciones de la India y de Malasia, por ejemplo, las funciones y los poderes de gobierno están incluidos en una disposición compuesta por la lista federal (funciones y poderes del gobierno federal), la lista estatal (funciones y poderes del gobierno estatal) y la lista concurrente (funciones y poderes tanto de los gobiernos federales como estatales).

Los ciudadanos de los países federales son a la vez ciudadanos de todo el país, de su estado o provincia, etc. Cada uno tiene su personalidad política dentro del marco de la constitución. Esto implica que los ciudadanos de algunos estados podrían pagar impuestos distintos a los demás. También significa que podrían disfrutar de regímenes lingüísticos distintos a los demás estados, provincias, etc. Tal es el caso de algunas federaciones concebidas para reconocer y acoger la diversidad, como Canadá, Suiza, España y la India.

Características básicas y división de funciones y responsabilidades

Muchos expertos coinciden en que la esencia del modelo federal, según se ejerce en la práctica totalidad de los casos, se puede resumir en las siguientes seis funciones:

1. Al menos *dos órdenes de gobierno*, cada uno de los cuales tiene competencia directa sobre los ciudadanos; un reparto formal del poder legislativo y ejecutivo y una asignación de los recursos entre los órdenes de gobierno, incluidas algunas áreas de autonomía de cada orden;
2. Disposición relativa a la *representación y el respeto de los puntos de vista y de grupos a nivel regional* dentro de las instituciones legislativas federales (centrales);

3. Una exhaustiva *constitución escrita que no se puede reformar de forma unilateral*, pues se requiere el consentimiento de todas o la mayoría de las unidades constitutivas;
4. Un árbitro que falle sobre las disputas que surjan entre los varios órdenes de varios órdenes de gobierno;
5. Mecanismos y procesos que faciliten las *relaciones intergubernamentales* en aquellas áreas donde las responsabilidades están compartidas o solapadas;
6. En la mayoría de las federaciones existentes, hay dos órdenes de gobierno reconocidos constitucionalmente, con frecuencia el gobierno central o federal y los gobiernos estatal/ regional/ provincial. Como se ha descrito antes, en algunos países como India y Brasil, la Constitución reconoce a los gobiernos locales como un tercer orden de gobierno diferenciado y autónomo. Existe una inequívoca división de los poderes y de las responsabilidades entre los órdenes de gobierno. Como norma general, los gobiernos federales conservan los poderes y las funciones exclusivos en las siguientes áreas:
 - Seguridad nacional
 - Relaciones exteriores
 - Sistema monetario
 - Comercio exterior
 - Ciudadanía
 - Inmigración, emigración y extradición
 - Protección de la propiedad intelectual y los derechos de autor

De manera similar, los gobiernos de las unidades constitutivas suelen tener competencias en las siguientes áreas:

- Tribunales regionales/ tribunales metropolitanos
- Servicios públicos
- Administración y aplicación de leyes y programas estatales
- Subvenciones a los gobiernos locales
- Policía, seguridad pública; ley y orden
- Infraestructura estatal y local
- Sanidad
- Educación

La lista anterior no es en ningún caso exhaustiva. De hecho, varias constituciones federales no recogen una lista completa de las responsabilidades concretas de los distintos órdenes de gobierno. Como se ha

mencionado anteriormente, la Constitución estadounidense tan solo enumera los poderes del gobierno federal. El poder legislativo a nivel federal (Congreso) puede legislar dentro de su jurisdicción, además de dentro de cualquier otra área en la que haya decidido participar. Los estados, por otra parte, tienen la capacidad de legislar en ámbitos que aún no han sido tratados por el Congreso y ostentan un poder residual.

Por el contrario, en Canadá hay una asignación clara de poder entre los órdenes de gobierno. Todas las competencias no asignadas automáticamente recaen en el orden federal a través del poder «paz, orden y buen gobierno». Por lo tanto, en Canadá es el gobierno federal el que se convierte en el depositario de los poderes residuales. Así se garantiza que ninguna área de competencia quede fuera del ámbito de ambos órdenes de gobierno.

Aun así, otras constituciones federales mencionan listas concurrentes de responsabilidades. En la India, por ejemplo, la educación figura en la lista concurrente. Lo que significa que tanto el gobierno central como los estados tienen competencia para legislar sobre temas relativos a la educación. Por lo tanto, las juntas de educación estatales y a nivel federal coexisten en la India con las instituciones de educación superior financiadas por el gobierno central y los estados, cada una de las cuales funciona según un mandato establecido por el respectivo orden de gobierno.

En los contextos de Austria y Alemania, la concurrencia permite a los gobiernos federales promulgar «legislaciones marco» en determinadas materias, concediendo libertad a los *Länder* para que la desarrollen con leyes más detalladas.

Representación en el centro

Las unidades constitutivas de un sistema federal suelen estar basadas en el territorio (Bélgica es una excepción importante —*véase federalismo no territorial, a continuación*—). A tal efecto, las unidades constitutivas deben tener representación en el centro. Esta representación podría adoptar la forma de provincias/ regiones/ estados que eligen a un número determinado de miembros para una cámara federada del órgano legislativo, como el Senado en Estados Unidos o el *Bundesrat* en Alemania. Las provincias/ regiones deben tener voz y voto en el centro para que la federación garantice los intereses y reivindicaciones regionales. Asimismo, esto contribuye a mantener controlada la tendencia común de países con múltiples órdenes de gobierno hacia una creciente recentralización del poder. Dichas cámaras contribuyen a evitar una injerencia injustificada del poder central en los poderes regionales y su existencia suele estar establecida en la constitución escrita.

Protección de los derechos

Algunas federaciones se establecen con el fin de garantizar los derechos de todas las minorías nacionales. Por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina, aunque existan territorios serbios, bosnios y croatas, ninguno de ellos es *étnicamente homogéneo*. El Gobierno federal tiene la responsabilidad de crear una Oficina del Defensor del Pueblo que responde ante el Parlamento federal para garantizar que se respetan los derechos de las minorías nacionales. Esta oficina trabaja en estrecha colaboración con la Cámara de los Derechos Humanos. Por otro lado, en la Constitución se consagra también un corpus de derechos civiles fundamentales que puedan ejecutar los tribunales. Tal fue el caso de Canadá cuando presentó su Carta de los Derechos y Libertades en 1982.

El hecho de que los responsables de las políticas públicas reconozcan que existen pocos países homogéneos desde el punto de vista étnico da a entender que hacen un mayor énfasis en la protección lingüística, religiosa o cultural que requiera cada caso. En consecuencia, la materialización política de la diversidad puede en realidad fortalecer la estabilidad política al reducir la polarización.

Asimetría

Las unidades constitutivas suelen tener la misma consideración y tienen los mismos poderes legislativos. Sin embargo, las constituciones de determinadas federaciones ofrecen una división asimétrica de poderes, lo cual refleja las diferencias entre sus unidades constitutivas. Estas diferencias pueden ser territoriales, demográficas, lingüísticas, culturales o religiosas.

Existen dos formas básicas de federalismo asimétrico. En primer lugar, el poder del gobierno federal puede incrementarse en regiones donde las unidades constitutivas tengan escasa autoridad legislativa. El gobierno federal puede tomar el relevo hasta que la unidad constitutiva esté en disposición de ejercer su propia autoridad. En sus primeros seis años como Unión, el Gobierno federal de la India asistió a los estados menos desarrollados hasta que fueron capaces de ejercer su propio poder legislativo.

El segundo caso —y el más común— del federalismo asimétrico ocurre cuando a una o varias unidades constitutivas se le otorga una autonomía mayor que a las demás. Los sistemas malayo y español son dos de los mejores ejemplos de este enfoque.

Aunque se trate de un sistema federal centralizado, Malasia ha otorgado a Sabah y a Sarawak unos poderes que normalmente recaerían en la jurisdicción federal. Ambos estados se diferencian étnicamente y tienen más autonomía que los otros once estados en cuanto a las competencias estatales en materia de recaudación de impuestos (sobre todo los arance-

les y los impuestos indirectos), la inmigración y la ciudadanía, el comercio, el transporte y las comunicaciones, etc. Los malayos continentales tienen que presentar sus pasaportes cuando entran en los estados de Borneo, al igual que harían al visitar otro país. Así se protegen las características y los intereses distintivos de los dos estados, regulando el flujo de personas no indígenas.

Federalismo no territorial

Bélgica ha sido pionera en una ingeniosa modalidad de federalismo no territorial. Este pequeño país europeo está dividido en tres regiones principales: Flandes al norte, Valonia al sur y, como un enclave en Flandes, la Región de Bruselas-Capital. Cada región tiene su propio gobierno, si bien hay un gobierno federal para el país en su conjunto. En la región flamenca solo se habla flamenco; la región valona es francófona y Bruselas es bilingüe. Con el fin de prestar servicios, tales como la educación, a las poblaciones de ambas regiones y Bruselas, los belgas inventaron un orden de gobierno «comunitario». De esta forma, existe un gobierno comunitario francófono y flamenco, ambos responsables de los asuntos referentes a la «persona», como la educación, los servicios sociales, la cultura y la sanidad. Los gobiernos regionales son responsables de los asuntos territoriales como el transporte y el desarrollo económico. Asimismo, existe también una pequeña población germanoparlante en Valonia oriental, que tiene un gobierno comunitario destinado a los germanoparlantes que residen en esa zona. A efectos territoriales, el área de la comunidad alemana forma parte de la región valona.

El modelo belga es una combinación compleja de elementos territoriales y no territoriales (comunitarios). Suponiendo que Bélgica aplicara de manera uniforme el principio de comunidad lingüística, la minoría francófona de Flandes y la minoría flamenca de Valonia se considerarían parte de sus respectivas comunidades lingüísticas. Sin embargo, el gobierno de la comunidad francófona se encarga de ciudadanos francófonos de Bruselas y Valonia. Los francoparlantes de Flandes no están incluidos y lo mismo se aplica a la población flamenca. Existen complejas razones políticas locales para dichas limitaciones acerca del «alcance» de los gobiernos de las comunidades lingüísticas. El concepto belga de «comunidad» es no obstante un modelo útil para aquellos que pretendan integrar a grupos culturales geográficamente dispersos.

Otros países recurren a estas medidas como derechos lingüísticos definidos constitucionalmente, en combinación con el federalismo basado en el territorio, para garantizar derechos a los miembros de grupos culturales que pueden formar parte de la mayoría de una región, pero que son minorías en otras partes.

Secesionismo

Varios observadores apuntan a que las estructuras federales no han logrado suprimir del todo los impulsos separatistas. Canadá ha pasado por dos referendos en la provincia francoparlante de Quebec (la segunda provincia canadiense más grande, donde se concentra el 25% de la población). El federalismo puede haber ofrecido el marco a Quebec para retener estos votos, pero el sistema constitucional democrático también posibilitó el debate acerca de la propuesta separatista de forma pacífica y legal. Un sistema federal no garantiza que todos los miembros de los grupos «nacionales» estén siempre perfectamente satisfechos y conformes, pero sí plantea las condiciones para debatir y resolver las diferencias sin tener que recurrir a la violencia o a la amenaza de violencia. Cuando los etíopes crearon su federación moderna multinacional tras un largo periodo de dictadura unipartidista y después de varias guerras civiles, la nueva Constitución incluyó una serie de disposiciones que contemplaban el derecho legal a la secesión. La federación, alegaron, es una asociación basada en un pacto voluntario, no una prisión.

Las competencias compartidas o el incremento de la autonomía territorial concede a los grupos minoritarios una mayor confianza en la preservación de su singularidad. Lejos de conducir a la secesión, el federalismo, si se aplica de una forma auténticamente democrática, puede ofrecer el espacio político necesario para garantizar una auténtica autonomía regional.

Ausencia de cambios unilaterales y la figura del «árbitro»

Suele considerarse constitución federal el acuerdo entre un poder central y las regiones/ provincias. En tales casos, las enmiendas requieren el consentimiento tanto del centro como del número concreto de provincias/ regiones. Un arreglo federal de gobierno requiere de una división de poderes que no se puede modificar o retirar unilateralmente.

En cualquier país con gobiernos estatales o provinciales, además de un gobierno central, probablemente habrá ocasiones en las que los diferentes órdenes del gobierno aprueben leyes que sean contradictorias o entren en conflicto. Cada federación debe determinar la forma de resolver estos decretos contradictorios. En aquellas situaciones, el árbitro habitual/común suele ser el poder judicial. Si el tribunal supremo de una federación considera que un texto legal vulnera la división de poderes establecida en la constitución, dicho texto legal debe ser derogado o declarado *nulo* conforme a las normas del federalismo. Como cada constitución federal enumera áreas de competencias sin definir las actividades concretas que recaen en cada una de ellas, con frecuencia se produce cierto grado de

incertidumbre y desacuerdo acerca de la validez de las leyes aprobadas por los distintos órdenes de gobierno.

Los tribunales deben desempeñar un papel adicional como árbitros en las federaciones con ámbitos de competencias concurrentes. En estos países, se suelen llevar a los tribunales los casos que exhiben una clara contradicción entre dos leyes válidas, cada una de las cuales ha sido aprobada por un orden distinto de gobierno. Por lo tanto, las constituciones que establecen jurisdicciones concurrentes deben contemplar una norma para que los tribunales puedan resolver dichos conflictos. En Canadá, por ejemplo, dicha regla es el principio de *supremacía federal*. En virtud de este principio, cuando las leyes federales o provinciales abarcan asuntos similares y entran en conflicto, la ley del poder central prevalece y la ley provincial (dentro del alcance del conflicto) queda invalidada y no puede estar vigente mientras exista la ley central o federal.

Órdenes de gobierno cooperativos

En los sistemas federales, el gobierno central y las unidades constitutivas están caracterizados por una relación política de interdependencia. Así pues, todas las partes interesadas se benefician cuando los órdenes de gobierno resuelven sus diferencias de forma amistosa. Al recurrir a los canales intergubernamentales, los gobiernos se aseguran que la cooperación responde a los intereses colectivos. La naturaleza y el alcance de la cooperación intergubernamental en las federaciones dependen de una serie de factores. Por ejemplo, en Alemania cada partido tiene la obligación legal de ser profederal; y por ello cada partido tiene la obligación legal de cooperar para los intereses de la federación. Los países con profundas divisiones lingüísticas y étnicas que coinciden con los límites jurisdiccionales suelen experimentar una mayor dificultad a la hora de garantizar una relación intergubernamental equilibrada que los países cuyas fisuras sociales no coinciden con los límites jurisdiccionales.

La forma en la que se atribuyen las competencias a los poderes del gobierno *dentro* de cada orden también desempeña un papel crucial en la configuración del carácter de las relaciones intergubernamentales. En los sistemas *parlamentarios* como el de Canadá, los ejecutivos del orden federal y de las unidades constitutivas pueden vincular sus respectivas legislaturas a los acuerdos alcanzados a nivel ejecutivo.

Las relaciones intergubernamentales se pueden abordar con acuerdos institucionales formales e informales. El caso canadiense ilustra ambos enfoques. El poder de los ejecutivos en ambos órdenes de gobiernos en Canadá con frecuencia les permite lograr acuerdos a través del contacto informal y personal entre los respectivos altos cargos. Un mecanismo más

sistemático para gestionar las relaciones intergubernamentales en Canadá es la institución de la *Conferencia de Primeros Ministros*. Estas conferencias son tal vez el foro más importante en la consecución de acuerdos intergubernamentales relativos a una gran variedad de temas. Aunque estas conferencias suelen celebrarse en ambientes informales, se estructuran de tal forma que los jefes de gobierno de ambos órdenes de gobierno puedan reunirse para que cada parte pueda intercambiar información, negociar y convencer. Estas reuniones no vinculan a ninguna parte y en absoluto constituyen una *superlegislatura*. Al contrario, están pensadas para identificar las necesidades de los distintos gobiernos acerca de temas concretos. En efecto, en palabras del Tribunal Supremo de Canadá:

La construcción de una nación es completa cuando las comunidades que la componen se comprometen con ella, cuando renuncian a otras opciones y oportunidades en nombre de una nación... cuando las comunidades que la componen hacen concesiones, cuando se ofrecen garantías entre sí, cuando hacen transferencias y, especialmente, cuando reciben de otras las ventajas de la solidaridad nacional. Los hilos de mil actos de conciliación forman el tejido de una nación.

Las relaciones intergubernamentales a veces pueden resultar incongruentes y tensas. Sin embargo, suele ser más sencillo llegar a acuerdos cuando todas las partes respetan el Estado de derecho y están verdaderamente comprometidas con el reconocimiento de la diversidad.

Fiscalidad y gasto público

Las unidades constitutivas solo pueden ejercer su autonomía política cuando gozan de independencia fiscal. Efectivamente la autonomía fiscal permite a los estados y las provincias implementar sus programas en sus ámbitos de responsabilidad, aun cuando se desvíen de las políticas del gobierno federal. En la federación, la división de poderes va en línea con la capacidad de cada orden del gobierno de obtener sus propios recursos. Entre estos instrumentos de autonomía fiscal se cuenta la capacidad de recaudar impuestos sobre la renta de las personas físicas y sociedades, los impuestos sobre los bienes inmuebles y los ingresos de la titularidad pública de los recursos. Algunas constituciones también permiten que las unidades constitutivas obtengan fondos a través de los mercados de capital nacionales e internacionales. La autonomía fiscal suele estar recogida en la constitución y el gobierno federal no puede revocarla de forma unilateral.

En cada federación surgen problemas considerables relativos a los asuntos fiscales, sobre todo referente a la recaudación, el reparto y el gasto. En Canadá, los recursos son propiedad de las provincias y los dividendos devengan para los distintos gobiernos provinciales. En Nigeria, el gobierno central reclama y divide todos los ingresos procedentes del petróleo con arreglo a una fórmula. En los últimos tiempos, las unidades constitutivas han tenido que asumir responsabilidades adicionales en áreas de rápido crecimiento, como la sanidad y la educación. Dada la insuficiencia de los acuerdos fiscales existentes que aborden las necesidades financieras de las unidades constitutivas, mucho se ha debatido acerca de cómo se pueden rectificar estos desequilibrios. Existen dos formas de corrección:

a) Equilibrio vertical

Los desequilibrios verticales se producen cuando hay discrepancia entre las responsabilidades de gasto asignadas constitucionalmente a los gobiernos federales y a las unidades constitutivas y su capacidad de obtener los ingresos proyectados. Dichos desequilibrios pueden producirse o por cambios imprevistos en el régimen fiscal o de gastos, o porque las responsabilidades delegadas a un orden de gobierno pueden haber aumentado de forma desproporcionada con el paso del tiempo. Los ajustes a dichos desequilibrios suelen realizarse a través de acuerdos de cuotas fiscales entre los distintos órdenes de gobierno o mediante subvenciones (tanto en bloque como por asignación). A falta de directrices claras que rijan el desembolso de subvenciones en muchos países, este tema está generalmente sujeto a debate político. Normalmente las provincias elaboran sus presupuestos por separado, y los funcionarios o ministros de Hacienda intentan alcanzar acuerdos relativos a las asignaciones en reuniones celebradas con asiduidad.

b) Equilibrio horizontal

Los desequilibrios horizontales se producen cuando las capacidades de generación de ingresos varían a lo largo de las unidades constitutivas, de tal forma que surge una disparidad en el nivel de servicios prestados a los ciudadanos. Para rectificar esta situación, el gobierno federal canadiense ejecuta transferencias incondicionales a las provincias con arreglo a una fórmula (que se ajusta en su momento) destinada a igualar sus capacidades de obtención de ingresos. Esto contrasta con Australia, que hace un gran esfuerzo por igualar los aspectos relacionados con los ingresos y los gastos. Estados Unidos, pese a sus grandes disparidades interestatales, no tiene un sistema formal de igualación.

La cuestión de los pagos condicionales o destinados a una finalidad específica es controvertida. Los gobiernos federales a veces efectuarán pagos para financiar parte de los programas provinciales específicos para subsanar una escasez de fondos a nivel de provincia. Dichas transferencias se realizan con condiciones, lo cual las hace menos populares pues van en detrimento de la autonomía provincial y constituyen una *intrusión federal* en sus ámbitos de competencia. Aunque en última instancia dichos programas ayuden a las provincias a cumplir sus compromisos de gastos o a incrementar los flujos de capital entre regiones y grupos sociales, la sostenibilidad de dichos programas depende de si se llega a un consenso sobre la naturaleza de la financiación entre los órdenes de gobierno. La división del poder federal suele depender de la colaboración entre los distintos órdenes de gobierno en ámbitos que, pese a ser competencia legislativa de un solo orden, engloban necesidades sociales acuciantes que requieren soluciones integrales a escala nacional.

5. CONCLUSIÓN

El federalismo o algunos de sus elementos podrían ser un medio justo y efectivo para que países como Filipinas, Indonesia y Afganistán atiendan las necesidades singulares de sus minorías, con la condición de que exista cierto grado de consenso político para establecer estructuras federales. Recientemente el federalismo se ha debatido o incluso introducido —a veces con éxito, otras no— en países como Etiopía, Myanmar, Nepal, Nigeria, Pakistán, Sudáfrica, Sudán, Sudán del Sur, Sri Lanka y Yemen.

Los grupos minoritarios entienden que el federalismo les ofrece la flexibilidad requerida para desarrollar e implementar sus propias políticas en educación, cultura y desarrollo socioeconómico. A menudo las unidades constitutivas permiten que un grupo minoritario a nivel nacional represente a una mayoría de la población de una o más unidades constitutivas. Como se ha comentado anteriormente, muchas federaciones deben abordar la cuestión de las minorías intraunitarias. En la India, por ejemplo, en el estado de Assam, donde el asamés es la lengua oficial, su comunidad tan solo asciende al 28% de la población total. Otros grandes grupos lingüísticos del estado son los bengalís y los bodos, que hablan sus propias lenguas.

La creación de instituciones tras conflictos en sociedades multiétnicas suele conllevar tanto la democratización del Estado como la reconciliación entre grupos étnicos históricamente antagónicos. Lo que exige la protección de los derechos de las minorías tanto dentro como fuera del territorio; es la flexibilidad del sistema federal que lo hace posible.

El federalismo es solo una opción a la que los países pueden recurrir para abordar la diversidad étnica. Sin embargo, independientemente de la estructura, los responsables de las políticas deben aclarar la relación entre las unidades constitutivas (o pueblos) y la relación entre el gobierno nacional y éstas. Aunque las siguientes preguntas no son exhaustivas, tratan algunas cuestiones básicas a la hora de crear instituciones que recojan la diversidad étnica:

- ¿Qué o quiénes será/n las unidades constitutivas del pueblo? ¿Cuántas debe haber y según qué criterios se delimitarán las fronteras? Por ejemplo, ¿cómo delimitará el Estado qué constituye un grupo étnico? ¿De cuántas unidades constará la estructura federal: dieciocho, cinco, tres o dos, etcétera?
- ¿Qué reparto de poderes y responsabilidades se ha planteado para las unidades constitutivas y el poder central? ¿Habrá dos listas de reparto de poderes o tres, incluida una lista concurrente?
- ¿Qué poderes serán exclusivos? ¿Cuáles serán compartidos? ¿Dónde recaerá el poder residual? En las áreas de jurisdicción compartida, ¿qué orden de gobierno prevalecerá?
- ¿Se contemplarán disposiciones para que las unidades constitutivas asuman más o menos poder en función de sus deseos y necesidades? ¿Se contemplarán acuerdos asimétricos, es decir, tendrá una unidad constitutiva mayores poderes que otras?
- ¿Cómo se reflejará el principio federal o el reparto de poderes en las instituciones políticas a nivel central para que sean realmente nacionales a diferencia de unas instituciones meramente centrales (p. ej.: sistema electoral, representación en las instituciones como tribunales, servicio público, fuerzas armadas y policía)?
- ¿Cuáles son los mecanismos para la representación regional a nivel central? ¿Habrá una cámara alta? ¿Cómo se constituirá y qué poderes y responsabilidades tendrá?
- ¿Debería haber reconocimiento constitucional de un tercer nivel de gobierno? ¿Podría haber acuerdos institucionales para atender las necesidades de las comunidades a escala no territorial?
- ¿Qué disposiciones se incluirán para las minorías, tanto a nivel regional como nacional?

- ¿Cómo se proyectará el Capítulo de los Derechos Fundamentales/ la Carta de Derechos? ¿Qué mecanismos se utilizarán para hacer valer/proteger los derechos?
- ¿Cómo se definirán y protegerán los derechos lingüísticos? ¿Qué disposiciones lingüísticas se aplicarán a la policía, fuerzas armadas y servicios públicos a nivel regional y nacional? ¿Cómo se reflejarán los derechos lingüísticos en las instituciones educativas, los tribunales, etc.?
- ¿Incluirá la nueva constitución disposiciones para que las instituciones establecidas constitucionalmente contemplen servicios para comunidades étnicas, lingüísticas y religiosas concretas?
- ¿Qué tipo de tribunal constitucional se establecerá? ¿Cómo se elegirá (de forma que se garantice que todas las regiones y grupos estén representados y protegidos)? ¿Cómo funcionarán las remisiones al Tribunal? Asimismo, ¿tendrá el tribunal la competencia definitiva sobre los derechos fundamentales y lingüísticos de los ciudadanos?
- ¿Qué tipo de acuerdos fiscales existirán? ¿Recaudará el gobierno central todos los impuestos y los redistribuirá con arreglo a una fórmula establecida? ¿O recaudarán impuestos todos los órdenes de gobierno? ¿Habrá un acceso especial para los diferentes tipos de impuestos? ¿Qué tipo de igualdad se preverá?
- ¿Habrá alguna declaración básica de «cortesía federal» incorporada a la constitución, algún tipo de «principio de gobierno cooperativo» consensuado?
- ¿Cómo se definirá el procedimiento de reforma para garantizar un papel decisorio tanto al poder central como a las unidades constitutivas?
- ¿Cómo se ratificará la nueva estructura federal? ¿Qué tipo de consulta y participación ciudadana habrá en el proceso de aprobación de una nueva constitución?
- ¿Cómo garantizarán las partes que los miembros del público respaldan los diferentes acuerdos negociados? ¿Cuál es el lugar y el papel que se prevé otorgar a los partidos políticos y a los ciudadanos en el proceso de negociaciones?

Este texto está basado en un artículo originalmente publicado en inglés y posteriormente modificado y traducido al español: Felix Knuepling y Forum of Federations, Federal Governance and Weak States, en: Wilhelm Hofmeister, Edmund Tayao (edit.), Federalism and Decentralization. Perceptions for Political and Institutional Reforms, 2016, Singapore/ Makati City, pág. 1-21.

Bibliografía

ANDERSON, GEORGE. 2008. *Federalism: An Introduction*. Don Mills: Oxford University Press.

ELAZAR, DANIEL J. 1987. *Exploring Federalism*. University, Ala.: University of Alabama Press.

FLEINER, THOMAS, ed. 2004. *Multicultural Federalism: the Swiss Case*. Friburgo, Suiza: Institute of Federalism.

GRIFFITHS, ANN, ed. 2005. *Handbook of Federal Countries, 2002*. Montreal, Quebec: McGill-Queen's University Press

MORENO, LUIS y CESAR COLINO, eds. 2010. *Diversity and Unity in Federal Countries*. Montreal & Kingston: McGill-Queens Press.

POIRIER, JOHANNE y SHERYL SAUNDERS, eds. 2015. *Intergovernmental Relations in Federal Systems*. Don Mills: Oxford University Press.

SIMEON, RICHARD. 2001. «Federalism and the Management of Conflict in Divided Societies». Con Daniel Patrick Conway. En *Multinational Democracies*, editado por A. G. Gagnon t J. Tully, págs. 338-365. Cambridge: Cambridge University Press.

STEYTLER, NICO y JAAP DE VISSER. 2015. «Fragile Federations and the Dynamics of Devolution». En *Federalism as Decision-Making*, editado por Francesco Palermo y Elisabeth Alber, págs. 79-101. Leiden: Brill / Nijhoff.

WATTS, RONALD L. 2006. *Comparing Federal Systems*. Montreal & Kingston: McGill-Queens Press.



Federalismo en Europa, América y África: un análisis comparativo

Jörg Broschek

1. INTRODUCCIÓN

Las raíces históricas del federalismo son tan antiguas como la Biblia. En su acepción más amplia, engloba distintos modelos premodernos tan diversos entre sí como la alianza entre Dios y el hombre, las confederaciones de la Antigüedad (tales como la dodecápolis eolia) o la Confederación Iroquesa (Elazar 1987; Hueglin y Fenna 2015; Koselleck 1972). En el uso contemporáneo, sin embargo, este concepto está intrínsecamente ligado a la aparición del Estado moderno. Por consiguiente, el federalismo alude a un principio de organización del Estado que, a menudo (aunque no siempre), posee una connotación normativa. La manifestación institucional del federalismo es la federación, entendida como «una categoría concreta en la que ni las unidades federales ni constitutivas del Estado se subordinan constitucionalmente entre sí, es decir, cada una posee poderes soberanos dimanantes de la constitución y no de otro nivel de gobierno; cada una está facultada para dirigirse a sus ciudadanos en el ejercicio de sus potestades legislativa, ejecutiva y tributaria, y cada una es elegida directamente por sus ciudadanos» (Watts 2008: 9).

En su forma moderna, el federalismo nace con la Constitución de Estados Unidos, en 1789. En otros procesos de construcción del Estado, su imagen despertaba, cuando menos, sentimientos encontrados, y ha experimentado altibajos a lo largo del tiempo. Si bien los tres Estados norteamericanos —México, Canadá y Estados Unidos— adoptaron constituciones federales, este modelo continuó siendo la excepción y no la norma en otras zonas del mundo. Aunque gran parte de la población mundial vive actualmente en estados federados, solo una pequeña parte de todos los Estados soberanos son federaciones. Y, pese a que el planteamiento federal parece haberse extendido en la segunda mitad del siglo XX, con su reaparición en muchos discursos contemporáneos sobre las reformas del Estado, la «federalización» real ha sido excepcional. A menudo, las nuevas federaciones se han tornado efímeras, y la mayor parte de los

procesos continuos de este tipo se han estancado a medio camino en la transición hacia un Estado federado de pleno derecho.

Es más, el federalismo, en sí mismo, constituye un fenómeno político sumamente diverso. Si bien la experiencia de Estados Unidos a finales del siglo XVIII ha influido en los procesos de formación de otros Estados, sobre todo en América y Europa, los constructores del Estado han contextualizado siempre el concepto de federación según la situación local e histórica que conformaba su universo político. Estas condiciones iniciales suscitaron diversas vías evolutivas de federalismo en el mundo moderno, que, a su vez, se vieron reforzadas con el tiempo a través de distintos razonamientos de desarrollo. Como consecuencia de ello, no solo se observa la aparición de diferentes modalidades de federalismo, sino también de dinámicas federales desde el siglo XIX (Benz y Broschek 2013).

El objetivo de este artículo es ofrecer una descripción histórico-comparativa amplia de la evolución del federalismo en América, Europa y África. El marco analítico que sustenta este análisis comparativo pone de relieve tres aspectos que parecen revestir especial importancia. En primer lugar, el federalismo se conceptualiza como fenómeno multidimensional. Presenta —al menos cuando surge en un país— un pilar macrosocial, que debe «activarse» en los discursos en torno a los procesos de federalización (dimensión conceptual), antes de que se manifieste como principio constitucional (dimensión institucional). En segundo lugar, el artículo expone los distintos patrones que siguen los procesos de federalización y que pueden resultar importantes para entender la evolución ulterior del sistema federal. En tercer lugar, delinea los contornos de la dinámica federal en tres regiones del mundo: América, Europa y África. Sostiene que, de la interacción entre ideas (el compromiso con el federalismo dentro de un país) y rasgos institucionales (importancia relativa de los mecanismos de autogobierno y gobierno compartido en una federación) surgen distintas vías de desarrollo.

2. FEDERALISMO COMPARADO: UN MARCO ANALÍTICO

Una conceptualización del federalismo

Al hablar de federalismo, nos solemos referir a un principio constitucional de organización del Estado. Así pues, el Estado federal está considerado la principal alternativa al Estado unitario. Mientras que estos últimos pueden aglutinar unidades dependientes, como sucede con los estados federados, la teoría jurídica parece indicar que ambas formas anclan sus raíces en planteamientos distintos de la soberanía. En los Estados unitarios, se da por sentado que la soberanía es indivi-

sible y se concentra en una única esfera de gobierno. Por el contrario, en los federales, la soberanía se divide y se comparte entre el nivel federal y las unidades constitutivas.

El discurso jurídico sobre la naturaleza de la soberanía en los Estados unitarios y federales es dado a ocultar, sin embargo, que el federalismo, en sí, es un fenómeno muy ambiguo y multidimensional. Con vistas a realizar un análisis comparativo, tres son las dimensiones que revisten especial importancia a la hora de aprehender las características fundamentales del federalismo. En primer lugar, tiene su origen en las divisiones sociales que marca el territorio. La formación del Estado moderno es un proceso impulsado por el ahínco de la élite cultural, económica y política por crear un nuevo centro mediante la concentración y la expansión territorial de la autoridad política (Bartolini 2005; Rokkan 1999). Casi de forma inevitable, la concentración de la autoridad política despertó la resistencia de aquellos grupos que temían que la nueva forma de gobierno supusiera su marginación cultural y/o económica. Así pues, los conflictos centro-periferia constituyen uno de los pilares macrosociales del federalismo.

Si bien es cierto que todos los procesos de formación de un Estado provocan conflictos centro-periferia de algún tipo, estas estructuras macrosociales no se traducen automáticamente en una constitución federal. De hecho, el federalismo ha sido la excepción y no la norma. De los doscientos Estados aproximadamente que existen en el mundo, tan solo unos veinticinco países son federaciones formales. La «federalización», por lo tanto, depende de la presencia de actores que promuevan activamente el federalismo como solución viable para dotar de legitimidad al nuevo sistema de gobierno y actúen colectivamente para instaurar un orden federal. Aunque la presencia de ideas federales no es garantía *per se* de «federalización», sí es una condición necesaria para que la federación florezca y sobreviva. Preston King (1982: 76) supo plantearlo con acierto: «[p]ese a que puede existir federalismo sin federación, no puede haber federación sin cierto grado parejo de federalismo».

En el plano conceptual, el federalismo suscita dos preguntas centrales: en primer lugar, si existe consenso general en torno a esta figura como principio de organización del Estado, y, en segundo lugar, cuál es la naturaleza de este contrato y cómo se establece el delicado equilibrio entre unidad y diversidad territorial.

El término «federalismo» procede de la palabra latina *foedus*, que significa 'trato o acuerdo'. Además, se asocia a otra palabra análoga, *fides*, que añade otra connotación: confianza y seguridad. En la raíz de federalismo yace, por tanto, la idea de un acuerdo voluntario basado en un pacto para crear una unión formada por entidades que, hasta entonces, eran autónomas. La motivación de la idea racional de pacto trasciende,

sin embargo, a la reflexión utilitarista; está apuntalada por una relación de confianza, seguridad y solidaridad mutua entre las partes constituyentes (Elazar 1987; Hueglin 2003; Hueglin y Fenna 2015; Koselleck 1972).¹ Este «consentimiento condicionado» (Levi 1997), a su vez, constituye el fundamento de un acuerdo constitucional que logra el equilibrio de distintos modos entre dos objetivos: autonomía e interdependencia.

Este equilibrio entre autonomía e interdependencia, en tercer lugar, se manifiesta institucionalmente en la federación. Puesto que la importancia relativa que los artífices de la constitución confieren a la autonomía territorial, por un lado, y a la interdependencia por otro lado, la perspectiva de éxito acerca de la arquitectura institucional federal varía profundamente. En esencia, está formada por dos mecanismos institucionales básicos que conforman los pilares principales de toda federación. Los mecanismos de autogobierno fomentan la autonomía, pues concentran las fuentes de poder en todos los niveles de gobierno, gracias a lo cual pueden actuar con relativa independencia entre sí. Por ejemplo, puede realizarse una asignación dualista de las competencias y los recursos fiscales, y reducirse al mínimo la cooperación intergubernamental y la representación a nivel federal de las unidades inferiores, de tal manera que aumenta el margen para la actuación autónoma. Los mecanismos de gobierno compartido, por el contrario, distribuyen las fuentes de poder de modo que ambas esferas deben colaborar. Por ejemplo, la asignación integrada de competencias en la que un nivel legisla y otro se encarga de la ejecución, sumada a un sistema muy institucionalizado de relaciones intergubernamentales o a una segunda cámara influyente crean interdependencias y, en consecuencia, limitan el ámbito de actuación autónoma de cada esfera de gobierno.

Aunque ambos mecanismos institucionales siempre aparecen juntos, la arquitectura federal varía en su manera de lograr el equilibrio entre autonomía e interdependencia por medio del autogobierno y del gobierno compartido. Según la manera en la que ambos mecanismos moldean la configuración institucional de una federación concreta, es posible ubicarla en «*un continuum*» entre autogobierno/ autonomía, en uno de los extremos, y gobierno compartido/ interdependencia, en el otro. Aunque algunas federaciones tienden más a uno de los polos por el predominio de mecanismos de uno u otro tipo, otras los yuxtaponen de forma equilibrada (Broschek 2015).

¹ El término alemán para federación, *Bundesstaat*, incorpora este significado más profundo: denota un Estado creado y sustentado sobre una relación continuada, que se asienta sobre el compromiso y la confianza recíprocos (Koselleck 1972).

Federalización y dinámicas federales

La federalización constituye un ejemplo de cambio institucional transformador que provoca un profundo desplazamiento de la autoridad dentro de un sistema de gobierno. La federalización crea relaciones de autoridad entre unidades territoriales, o unidades inferiores previamente independientes que carecían de rango constitucional, basadas en su consagración en la constitución. Para poseer la consideración de federación, este producto institucional debe presentar, al menos, dos niveles gubernamentales equipolentes, cada uno de ellos dotado en la constitución de poder legislativo primario (Barrios-Suvelza 2014). Al mismo tiempo, si bien dicho el poder determina la capacidad de autogobierno que posee cada nivel, ambas esferas deben guardar un vínculo institucional por medio de los mecanismos de autogobierno.

Desde el punto de vista de la comparación, dos preguntas albergan especial interés: ¿por qué y cómo se federalizan los países? La primera de ellas alude a los mecanismos causales que arrojan un resultado federal, ya sea cuando se forma un Estado o en el marco de un proceso fundamental de cambio constitucional. Las causas de los procesos de federalización son complejas y una federación es más que un ejercicio voluntarista. Como Daniel Ziblatt (2004) sostiene certeramente: «No basta con desear el federalismo». El federalismo es un resultado ligado a la historia y las federaciones surgen por medio de la interacción contextualizada de los mecanismos conceptual e institucional (Broschek 2012).

La segunda pregunta atañe a los patrones de cambio institucional. Comparar, por ejemplo, los procesos de federalización en términos de duración, así como del sentido en el que fluye la autoridad es de toda utilidad. En lo que respecta a esto último, pueden distinguirse varios tipos de federalización (Stepan 1999). En el caso de una federalización agregativa (o «federalismo unionista»), la autoridad política se eleva a instancias superiores, de abajo a arriba, puesto que unidades políticas independientes hasta entonces conforman una nueva esfera de gobierno en un nivel superior. Por consiguiente, el ámbito de la autoridad política crece y pasa de las comunidades territoriales más pequeñas a un plano mayor que abarca una población y una extensión geográfica más amplias. En el caso de la federalización disgregativa, por el contrario, la autoridad se transfiere de forma «descendente», desde las unidades políticas superiores a otras inferiores. El ámbito de autoridad que antes ejercía el centro político mengua, mientras que las autoridades inferiores son investidas de nuevas capacidades para tomar decisiones colectivas a menor escala. Empíricamente, ambos tipos de federalización a menudo (aunque no siempre) tienen correlato con distintas propiedades temporales. Mientras que la mayor parte de los procesos de federalización agregativa se producen en

un momento crítico que desencadena una transformación institucional en un periodo relativamente breve, la disgregativa suele manifestarse por medio de un proceso de cambio institucional gradual.

Comprender la formación de los sistemas federales es fundamental porque marca la trayectoria que sigue la federación y, por tanto, deja una huella indeleble (Broschek 2012). Esto abarca los primeros cambios que se operan tras la adopción formal del principio federal. El efecto de las reacciones positivas, por ejemplo, puede reforzar y acentuar determinadas características institucionales, mientras que las negativas pueden contribuir a socavarlas. Más concretamente, la convergencia institucional y conceptual que se produce en las primeras etapas de una sucesión histórica afecta a la configuración de los mecanismos de autogobierno y gobierno compartido dentro de una estructura institucional federal concreta y pueden incidir en la sostenibilidad de la federación en términos más generales.

En cuanto al segundo, si no se puede instaurar y consolidar un compromiso con el federalismo como principio constitucional en los primeros momentos, será difícil mantener este resultado a la larga. Como han puesto de relieve los estudios sobre la sostenibilidad de las reformas políticas, es fundamental crear circunscripciones que sienten la base del apoyo político a largo plazo (Patashnik 2008). Además, los principios de un proyecto federal proporcionan distintos incentivos para aquellos actores que trabajan en el seno de estas instituciones, lo que hace que el federalismo se refuerce por sí solo en mayor o menor grado (Bednar 2009, de Figueiredo y Weingast 2005; Filippov, Ordeshook y Shvetsova 2004). Estos mecanismos se sitúan, no obstante, en un contexto. Aun cuando en un entorno pueda estar justificado hacer firme hincapié en los mecanismos de autogobierno, en otro puede darse lo contrario.

Si no se llega a definir las condiciones adecuadas que coadyuven a la sostenibilidad de este resultado, tarde (como en los Estados Unidos en 1861) o temprano (como sucedió en el caso de Checoslovaquia) esta inacción puede redundar en la disolución de una federación. La ruptura institucional, sin embargo, no significa necesariamente la pérdida irreversible del federalismo. Las instituciones pueden ser un asunto delicado y quizá perduren las ideas y se reactiven si la situación cambia. La referederalización, por tanto, hace referencia a un proceso de transformación institucional en el que se vuelve a institucionalizar la federalización, tras haber quedado en suspenso durante un periodo determinado.

Por último, los primeros ajustes institucionales sientan las bases para la evolución de las distintas estructuras institucionales. Son fundamentales para entender las modalidades de federalismo, o sus tipos, así como los modelos dinámicos que siguen la evolución federal. En términos institucionales, es posible observar dichos modelos en dos dimensiones diferen-

ciadas desde un punto de vista analítico, pero relacionadas entre sí (Figura 1). En primer lugar, en los sistemas federales, el cambio se traduce en un reajuste del autogobierno y gobierno compartido. Cada uno de estos mecanismos tiende a provocar determinadas patologías, tales como el unilateralismo, la duplicación y el solapamiento de competencias, por una parte, y, por otra, resultados con un mínimo denominador común o incluso el estancamiento. Como consecuencia de ello, los actores que buscan el cambio suelen intentar abordar estos problemas reestableciendo el equilibrio entre ambos mecanismos institucionales (Broschek 2015). En segundo lugar, el peso relativo del autogobierno y del gobierno compartido repercute enormemente en el hipotético aumento de la capacidad de centralización o descentralización de la federación. Cuanto más se inclina la estructura institucional de una federación hacia el polo del autogobierno, más posibilidades hay de centralización o descentralización. Solamente si uno de los niveles de gobierno tiene discreción para actuar de forma autónoma por medio del autogobierno, es capaz de ampliar su ámbito político respecto del otro nivel. Y viceversa, cuanto más tiende un sistema federal hacia el polo del gobierno compartido, menos probable es que siga una dinámica centralizadora o descentralizadora. Los mecanismos muy marcados de gobierno compartido hacen las veces de control: obligan a las esferas de gobierno a colaborar y, por ende, reducen el margen que tiene cada nivel para llevar la federación de manera unilateral por la ruta de la descentralización o la centralización.

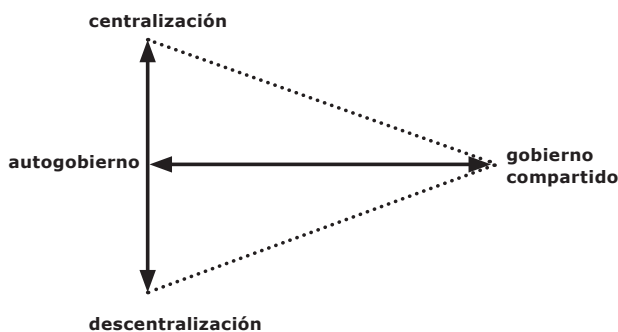


Figura 1: Estimación de las dinámicas institucionales en las federaciones

3. EL FEDERALISMO EN AMÉRICA

En el continente americano, la formación de los Estados se enmarcó en los procesos de descolonización que tuvieron lugar entre finales del siglo XVIII y finales del siglo XIX y que comportaron la creación de un nuevo centro nacional de autoridad política, que, a su vez, desató la resistencia de los actores que temían la periferización del nuevo sistema de gobierno.

Tabla 1: El federalismo en América: Norteamérica

	Tipo y forma de federalización	Refederalización	Federalismo como concepto	Estructura institucional	Dinámicas
Estados Unidos (1789)	Agregativa, súbita	1865	Sólido; la controversia fundamental en torno a la naturaleza del federalismo se resolvió (en gran medida) después de 1865	Distribución dualista de competencias, mecanismos relativamente sólidos de gobierno compartido (Senado)	Centralización moderada, relativamente estable, pero también dinámicas descentralizadoras
México (1824)	Agregativa, súbita	1857, 1917	Débil-moderado; conflicto tradicional entre las fuerzas liberales y conservadoras	Distribución dualista de competencias, mecanismos débiles de gobierno compartido	Fuerte dinámica centralizadora hasta la década de 1990; después, dinámica descentralizadora
Canadá (1867)	Agregativa y disgregativa, súbita	—	Sólido, pero bajo la amenaza separatista de Quebec	Distribución dualista de competencias, mecanismos débiles de gobierno compartido	Relativamente estable; dos oleadas descentralizadoras más intensas desde finales del siglo XIX, pero también tendencias contrapuestas

Tabla 2: El federalismo en América: Sudamérica

	Tipo y forma de federalización	Refederalización	Federalismo como concepto	Estructura institucional	Dinámicas
Venezuela (1811)	Agregativa, súbita	1830; 1864; 1961; 1999	Débil	Distribución dualista de competencias, pero mecanismos muy débiles de gobierno compartido (abolición del Senado en 1999)	Muy centralizadora; reformas descentralizadoras iniciadas en la década de 1990, contrarrestadas en gran medida por la recentralización posterior a 1999
Argentina (1853)	Agregativa, súbita	No, pero sí suspensión temporal de la constitución	Más bien débil	Distribución dualista de competencias, mecanismos moderados de gobierno compartido (Senado)	Centralizadora; reformas descentralizadoras desde finales de la década de 1970, revertidas en parte por las dinámicas recentralizadoras
Brasil (1891)	Agregativa, súbita	1945, 1988	Moderado-sólido	Distribución dualista de competencias, mecanismos sólidos de gobierno compartido (Senado); importante excesiva representación de las regiones menos pobladas	Centralizadora (especialmente, entre 1964-1985); amplia descentralización (fiscal) desde finales de la década de 1970, con ciertas dinámicas recentralizadoras

El federalismo ofrecía una posible solución que diera cabida a los conflictos institucionales entre el centro y la periferia. Sin embargo, el atractivo de la idea federal difería enormemente. Mientras que los tres Estados norteamericanos (Estados Unidos, México y Canadá) se erigieron en federaciones, no existe ni un solo sistema federal en Centroamérica.² En Sudamérica, únicamente tres de los doce países son federaciones formales: Venezuela, Argentina y Brasil (véanse las Tablas 1 y 2).³ En América, la irrupción de los procesos de federalización fue más bien súbita tras momentos decisivos. La descolonización propició una situación en la que la autoridad política atravesaba cambios. Los acontecimientos capaces de subvertir el orden, como la Guerra de Independencia de Estados Unidos, además del incesante conflicto político entre las fuerzas centralizadoras y periféricas que vivían las sociedades pobladoras poscoloniales apuntan a la concurrencia de dichas condiciones permisivas, que propician cambios institucionales jalonados, pues reducen las limitaciones que, de lo contrario, existirían.

En su reencarnación moderna, el federalismo apareció primero como constructo ideológico muy condicionado en Estados Unidos. Como explica Alison LaCroix (2010), la idea federal nace de la conjunción de distintas corrientes ideológicas en la segunda mitad del siglo XVIII. Asimismo sostiene que la obsesión con *The Federalist Papers* ha impedido que el estudio de sus orígenes en dicho país haya concedido todo el crédito al contexto histórico en el sentido más amplio en el que eclosiona esta idea. Más que aparecer *deus ex machina* durante la Convención Constitucional de Filadelfia de 1787 en un «momento irrepetible de genialidad que abrió el debate» (LaCroix 2010: 2), el federalismo fue tomando forma de manera gradual como idea que inspiraría la dirección del cambio institucional en tan temprana fecha como la década de 1760. Como concepto rector de aquellos agentes que se embarcaron en las colonias en la búsqueda de una solución institucional innovadora, el federalismo se forjó a partir, al menos, de cuatro fuentes ideológicas distintas que influyeron de diferente forma en el horizonte contemporáneo de la experiencia: los debates constitucionales angloamericanos y la reflexión política en torno a la naturaleza filosófica de la soberanía, así como la experiencia práctica que proporcionó la creación de la Unión en las colonias norteamericanas y en el seno del Imperio británico.

En Estados Unidos, la federalización repercutió de distintas maneras en otros procesos de construcción del Estado, pero ningún otro lugar se

² A excepción de la microfederación, que forman San Cristóbal y Nieves.

³ Históricamente, Colombia formó parte de dos federaciones efímeras durante la segunda mitad del siglo XIV: la denominada Confederación Granadina (1858-1863) y los Estados Unidos de Colombia (1863-1886).

limitó a emular este modelo sin más. La difusión de la ideas se produjo con el trasfondo histórico de sociedades pobladoras individuales y cinceló las deliberaciones de las asambleas constituyentes de distintas maneras. En Sudamérica y México, las ideas tomadas prestadas de la experiencia estadounidense se mezclaron con las corrientes ideológicas derivadas del legado colonial español, mientras que Canadá hubo de reconciliar el federalismo con la democracia al estilo de Westminster heredada del Reino Unido. Los partidarios del federalismo tuvieron que defenderlo frente a otras soluciones institucionales viables, entre las que destacaban los regímenes confederados o los Estados unitarios. El debate en torno a la cuestión de la soberanía es una manifestación importante de este problema. A menudo, la cuestión acerca de la divisibilidad de la soberanía y, en su caso, las implicaciones para la naturaleza de las relaciones de autoridad entre el nivel federal y las unidades constitutivas siguió siendo motivo de controversia.

En el plano institucional, la distribución dual de competencias brindaba una posible solución al problema. No obstante, aunque los padres de la constitución solían atribuir competencias en exclusiva a cada nivel de gobierno por medio de listas únicas o dobles al tiempo que minimizaban las esferas concurrentes, delimitar inequívocamente las competencias reviste una dificultad notoria. En lugar de buscar el consenso en torno al significado concreto de las disposiciones constitucionales, sus padres con frecuencia llegaban a un compromiso sembrado de graves ambigüedades desde el principio.⁴ Por ello, la federalización efectiva no solía marcar el fin del cambio institucional, sino todo lo contrario. En el marco de una constitución federal, las seis federaciones americanas siguieron rumbos institucionales bien distintos.

En primer lugar, la sostenibilidad de la federación varía de forma considerable. Pese a que el federalismo canadiense, por ejemplo, descansaba sobre un compromiso muy frágil desde el principio y pese a que las tensiones en el seno de la federación se exacerbaban de manera considerable a lo largo del siglo XX, es el único sistema constitucional original que no ha sufrido interrupción. Todos los demás han sido testigos de importantes cambios de régimen, que abocaron a la suspensión temporal del federalismo o a episodios de refederalización. Venezuela es la federación más antigua de Sudamérica, cuya primera Constitución federal data de 1811. Sin embargo, mientras que el federalismo ha sido una característica constitucional constante desde 1864, los episodios de transformación constitu-

⁴ Como señala con toda la razón Paul Pierson (2004: 163) en un sentido más amplio: «Cuando los límites de la autoridad son ambiguos, se plantea la posibilidad de que los autores originales pierdan parte de su capacidad para conservar el control sobre las vías a largo plazo de desarrollo institucional».

cional y cambio han proliferado (Brewer-Carias 2002). Del mismo modo, en Argentina y Brasil, el federalismo logró sobrevivir a profundos cambios de régimen (Patroni 2002; Costa 2002). En Estados Unidos, la independencia del Sur y la Guerra de Secesión supusieron un importante punto de inflexión. Bajo los auspicios del Norte, la refederalización resolvió en última instancia la controversia fundamental sobre la cuestión acerca de dónde reside la soberanía (además del «pueblo» como fuente principal de autoridad legítima). Esta difícil coyuntura propició que la federación estadounidense recorriera una senda más firme hacia la centralización moderada durante el siglo XX.

En segundo lugar, en términos de dinámica global, todas las federaciones experimentaron procesos de centralización en las postrimerías de la federalización. Estas dinámicas, sin embargo, diferían profundamente en cuanto a su alcance, duración y calado. La centralización fue más acusada en los casos sudamericanos y en México, donde el federalismo logró resistir con frecuencia en el marco de regímenes autoritarios. En Estados Unidos, la centralización fue menos incluyente y afectó de distinta forma a cada ámbito político concreto. Mientras que el nivel federal asumía más competencias y a menudo era capaz de ejercer plenamente su autoridad en numerosos campos, lo que daba una forma de «federalismo coercitivo» en algunos planos de la actividad estatal, los estados conservaban, en paralelo, un grado considerable de autonomía en otros. La prevalencia de la pena capital en varios estados, así como los últimos avances, como la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo y la posesión de marihuana, no hace sino poner de manifiesto que, con frecuencia, las dinámicas centralizadoras y descentralizadoras se simultanean. El ejemplo de Canadá destaca en cuanto al elevado grado de centralización que comportó la derogación parcial de la Ley de la Norteamérica británica (*British North America Act*), de 1867, en dos oleadas más amplias de descentralización. Sin embargo, esta dinámica nunca ha sido unidireccional, pues era habitual que el plano federal intentase contraatacar (Broschek 2012). Además, todos los ejemplos anteriores vivieron reformas descentralizadoras a partir de finales de la década de 1970 en el marco de la reestructuración de los Estados, en este caso también diferencias acusadas de profundidad y alcance.

En tercer lugar, la interacción entre los factores ideológicos e institucionales es fundamental para entender estas trayectorias divergentes. Si los pilares ideológicos del federalismo son débiles, los actores carecen de incentivo para oponerse a la dinámica descentralizadora, inherente a todos los procesos de construcción del Estado. No obstante, las ideas, por sí solas, no bastan. Los agentes periféricos que intentan ralentizar o incluso revertir las dinámicas centralizadoras precisan de recursos institucionales que les permitan poner freno a los procesos de centralización.

En este sentido, los mecanismos de gobierno compartido ejercen una función importante para atemperar las dinámicas centralizadoras. Así pues, abolir el Senado de Venezuela con la Constitución de 1999 fue un paso significativo para remover los posibles obstáculos a las futuras reformas emprendidas desde el centro. Por el contrario, el poderoso Senado estadounidense y, en el caso de Brasil, la fuerte representación de los actores subestatales han impedido al nivel federal, en más de una ocasión, asu-

Tabla 3: El federalismo en Europa: federaciones consolidadas

	Tipo y forma de federalización	Refederalización	Federalismo como concepto	Estructura institucional	Dinámicas
Suiza (1848)	Agregativa, súbita	—	Sólido	Características integradas y dualistas, mecanismos relativamente sólidos de gobierno compartido	Centralización moderada; los cantones conservaron una autonomía considerable
Alemania (1866/1871)	Agregativa, súbita	1919-1949	Moderado	Distribución integrada de competencias, mecanismos sólidos de gobierno compartido	Ni centralizada ni descentralizada (desde 1949), pero un sólido «unitarismo»
Austria (1920)	Agregativa y disgregativa, súbita	1945	Débil-moderado	Distribución integrada de competencias, mecanismos moderados de gobierno compartido	Fuerte dinámica centralizadora
Bélgica (1993)	Disgregativa, gradual	—	Sólido	Distribución dualista de competencias, mecanismos débiles-moderados de gobierno compartido	Dinámica descentralizadora
Rusia (1993)	Disgregativa, súbita	—	Débil	Distribución dualista de competencias, mecanismos débiles de gobierno compartido	Dinámica muy centralizadora desde el siglo XXI

Tabla 4: El federalismo en Europa: países en proceso de federalización

	Tipo y forma de federalización	Refederalización	Federalismo como concepto	Estructura institucional	Dinámicas
España (desde 1978)	Disgregativa, súbita (muerte de Franco) y gradual (desde principios de la década de 1980)	—	Débil-moderado	Distribución dualista de competencias, mecanismos más bien débiles de gobierno compartido	Descentralización asimétrica
Unión Europea (desde 1978/1993)	Agregativa, súbita y gradual	—	Débil-moderado	Características integradas y dualistas, mecanismos relativamente sólidos de gobierno compartido	Centralización moderada con cambios parciales en los últimos tiempos
Italia (desde mediados de la década de 1990)	Disgregativa, gradual	—	Moderado-sólido	Distribución dualista de competencias, mecanismos más bien débiles de gobierno compartido	Descentralización asimétrica
Reino Unido (desde 1998)	Disgregativa, gradual	—	Débil	Distribución dualista de competencias, mecanismos prácticamente inexistentes de gobierno compartido	Descentralización asimétrica

mir un papel más dominante en muchos ámbitos (Gibson 2004; Falletti 2010). Por último, la debilidad histórica de los mecanismos de gobierno compartido en Canadá ha posibilitado el avance de las dinámicas centralizadoras y descentralizadoras (Broschek 2009; 2010).

4. EL FEDERALISMO EN EUROPA

La historia del federalismo en Europa es muy contradictoria. Su prevalencia ha sufrido altibajos a lo largo de los siglos. Por una parte, las ideas federales se remontan en el tiempo hasta antes de que aparecieran en América y en el resto del mundo. Como expone Thomas Hueglin (1999; 2003), las raíces del primer federalismo moderno en Europa se observan en el ejercicio de la política en el Sacro Imperio Romano Germánico, en torno a las cuales reflexionó y teorizó en su obra Johannes Althusius, mientras que, por otra, la tradición federal apenas dejó huella en el panorama político en la época del nacimiento del Estado moderno. De hecho, en el siglo XIX, solo surgieron dos federaciones: Suiza, en 1848, y Alemania, en 1866/1871. Tras la disolución del Imperio austrohúngaro, Austria adoptó una Constitución federal en 1920. En la mayoría de los casos, sin embargo, los conflictos entre el centro y la periferia derivados de la formación del Estado moderno hallaron acomodo en el marco de un Estado unitario como Reino Unido (Bulpitt 2008).

Durante la segunda mitad del siglo XX, el federalismo parece haber cobrado gran actualidad, sobre todo en Europa Occidental. Aunque esta idea apenas tuvo cabida en la transformación democrática de los países de Europa Central y del Este (con la notable excepción de Rusia), el federalismo moldeó, implícita o explícitamente, muchos discursos en torno al «auge de la autoridad regional» en Europa Occidental (Hooghe *et al.* 2010). Además, la Unión Europea se ha perfilado como un nuevo tipo de federación que trasciende el Estado-nación.

Con eso y con todo, aunque se trata de una evolución notable, debe aplicarse la cautela a su interpretación como indicativa de una «revolución federalista» (Elazar 1987). Pese a que el federalismo ha suscitado un número creciente de debates en torno a la reforma de la Europa contemporánea, sus consecuencias prácticas han sido más bien limitadas. Hasta la fecha, existen tan solo cinco federaciones oficiales en Europa: Suiza, Alemania, Austria, Bélgica y Rusia (tabla 3). Bélgica es el único ejemplo de transformación efectiva de un Estado unitario en federación, mientras que Rusia es un caso especial, puesto que, aunque se instauró en 1993, los principios del federalismo se han violado sistemáticamente con la llegada del siglo XXI, debido a lo cual la federación *de facto* atraviesa una situación muy precaria. Además, actualmente se observan cuatro procesos de

federalización⁵ en curso, y, por ende, incompletos: España (desde 1978), Italia (desde mediados de la década de 1990), Reino Unido (desde 1998) y a nivel de la Unión Europea (desde 1987/1993) (Tabla 4).

Los procesos de federalización en Europa han experimentado variaciones considerables. Las dos federaciones más antiguas —Suiza y Alemania— describieron una trayectoria muy típica de federalización agregativa súbita durante las guerras de unificación. Por su parte, la federalización austríaca resulta más difícil de diseccionar desde un punto de vista analítico, pues aunó elementos agregativos y disgregativos (Pernthaler 1979). Con la notable excepción de la Unión Europea, todos los demás casos contemporáneos son procesos de federalización disgregativa. En cuanto a su duración, cabe señalar que, aunque en el pasado se producía de un modo prácticamente súbito, todos los procesos contemporáneos siguen un modelo gradual de cambio institucional (a excepción de Rusia).

En términos de estructura institucional, las federaciones europeas difieren entre sí, así como en comparación con sus homólogas americanas, en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, una de las características institucionales más destacadas de las tres federaciones tradicionales de Europa continental —Suiza, Alemania y Austria—, que también comparte la Unión Europea, es su distribución integrada (o funcional) de competencias. En muchos sentidos importantes, la distribución cambiante de los cometidos entre ambas esferas de gobierno atribuyó al nivel federal la responsabilidad principal (que sigue ostentando) de legislar, mientras que las unidades inferiores se encargan de aplicar la legislación federal. El grado de autonomía del que estas disfrutaban, sin embargo, cuando la llevan a la práctica varía, pues es sustancial en la Unión Europea y Suiza, moderada en Alemania y más bien escasa en Austria. Esta característica institucional diferencia estas federaciones de los ejemplos americanos, así como de los países federalizantes disgregativos, en los que las funciones legislativas y administrativas suelen converger en cualquier esfera de gobierno. Históricamente, la distribución integrada de competencias es consecuencia de la secuenciación de los hechos. El nuevo nivel federal se situaba encima de las unidades constitutivas que ya habían desarrollado unas capacidades burocráticas de Estado muy institucionalizadas, lo que les reportaba una ventaja histórica importante (Lehmbruch 2003).

En segundo lugar, estas características institucionales fundacionales incentivaban la colaboración ya en un momento temprano. Por consiguiente, los mecanismos de gobierno compartido siempre han ocupado un lugar más destacado en las federaciones clásicas de Europa continental, lo que abre una vía evolutiva independiente. Esto se refleja,

⁵ No se incluye el experimento federal intentado en Bosnia y Herzegovina.

por ejemplo, en un sistema institucionalizado más denso de relaciones intergubernamentales, en el que los actores ejecutivos coordinan, cooperan y, a menudo, colaboran horizontal y verticalmente. Además, en Suiza, Alemania y la Unión Europea, los intereses regionales están muy arraigados en la toma de decisiones federales por medio de una Cámara Alta. Mientras que Suiza adoptó el modelo de Senado estadounidense, en Alemania y la Unión Europea perduró el legado institucional del «*Sacro Imperio Romano Germánico*», en el que el brazo ejecutivo de las unidades constitutivas se encuentra directamente representado por medio del «*Bundesrat*» y el Consejo de la Unión Europea, respectivamente (Hueglin y Fenna 2015).

En tercer lugar, los procesos de federalización disgregativos, por el contrario, tienen tendencia a carecer de mecanismos de gobierno compartido, consecuencia de un planteamiento del proceso que confiere prioridad a la transferencia de autoridad desde el centro a las unidades inferiores, sin el desarrollo simultáneo de mecanismos institucionales que fomenten la cooperación entre esferas gubernamentales, tanto en el plano vertical como horizontal. En este sentido, al principio, la Federación Rusa difería notablemente de los ejemplos de federalización disgregativa de Europa Occidental porque el Consejo de la Federación velaba, hasta cierto punto, por el gobierno compartido. No obstante, las reformas institucionales acometidas por Putin debilitaron sucesivamente el papel de los gobernadores regionales y de los jefes de las asambleas legislativas en la toma de decisiones federales (Zhuravskaya 2010).

A lo largo de la historia, la interacción de ideas y mecanismos institucionales ha generado distintas dinámicas federales. La Confederación Suiza se remonta a 1848 y ha sabido adaptarse eficazmente a los cambios de contexto por medio de cuatro grandes revisiones de la Constitución: en 1866, 1874, 1999 y 2008. En Austria y Alemania, la refederalización reemplazó a las Constituciones federales anteriores con la transición a un nuevo régimen (Austria: 1945; Alemania: 1919 y 1949). En ambos casos, los principios básicos sobre los que se levantan ambas estructuras federales destacaban por su estabilidad. Mientras que Suiza se ha mantenido como federación más bien descentralizada, el nivel federal supo, sin embargo, asumir un número importante de competencias a lo largo del siglo XX. Por su parte, el federalismo alemán, en su forma contemporánea, no encaja en el modelo centralizado, pero tampoco en el descentralizado, por la gran interdependencia entre ambas esferas de gobierno. Las reformas constitucionales, sumadas a una serie de sentencias históricas dictadas por el Tribunal Constitucional a mediados de la primera década del siglo XXI, han reforzado en cierta medida la autonomía de los *Länder*, o estados federados, pero la adopción conjunta de decisiones sigue siendo un rasgo definitorio del federalismo alemán (Scharpf 2009). Austria

se ha convertido en una federación muy centralizada. El escaso arraigo ideológico del federalismo entre la población y entre la élite política, y la debilidad de los *Landeshauptmänner*, esto es, los gobernadores de los *Länder*, propiciaron esta dinámica centralizadora. En el caso de Rusia, la combinación de factores es similar: para debilitar el federalismo, las fuentes de poder de los intereses territoriales han estado constantemente en el objetivo de Putin. Entre otras cuestiones, fue capaz de aprovechar la crisis de los rehenes de Beslán en 2004 para aumentar la sumisión del Consejo de la Federación a los intereses del poder central. Así pues, las reformas institucionales en curso han propiciado una dinámica muy recentralizadora en los últimos diez años (Zhuravskaya 2010).

Y a la inversa, el poder de los Estados miembros supone un obstáculo importante para los procesos de federalización de la Unión Europea. Por una parte, la reforma de los tratados desde finales de la década de 1990 pone de manifiesto la existencia de un proceso que ha acentuado sus rasgos federales. Además, las instituciones supranacionales han conseguido utilizar las fuentes de poder a su disposición para ganar autonomía en muchos ámbitos de la formulación de políticas públicas. Por otra parte, la Unión Europea, sin embargo, todavía adolece de un «déficit federal» (Trechsel 2005) que debe superar para cruzar el umbral y convertirse en una federación de pleno derecho. Además, a la luz de las últimas respuestas políticas a la crisis europea de la deuda, las condiciones parecen más propicias a seguir exacerbando una dinámica de renacionalización, virviendo, en parte, los patrones anteriores de migración de la autoridad hacia las instituciones a nivel central.

Por último, los cuatro casos de federalización disgregativa —Bélgica, España, Italia y Reino Unido— también exhiben diferencias de interés. Como se ha señalado anteriormente, Bélgica es el único caso en el que este proceso se concretó en la transformación institucional de un Estado unitario a un Estado federal en 1993. La transformación eficaz, sin embargo, no pone fin al cambio institucional. Las reformas del Estado han seguido su curso desde 1993, ahora encuadradas en una federación (Swenden *et al.* 2006). En todos los demás casos, el principio federal todavía no ha sido adoptado formalmente. Es habitual considerar que España es una federación *de facto*, pero, pese a las reformas de federalización emprendidas a principios de la década de 1980, continúa siendo un Estado unitario. Además, hasta hace poco el federalismo no ha tenido eco como propuesta explícita para la reforma constitucional. Actores políticos clave, tales como el Partido Popular, han sido férreos detractores de este sistema. Sucede lo mismo con Reino Unido, donde, tradicionalmente, solo los demócratas liberales lo han promovido. No obstante, la situación ha cambiado a la luz de los resultados del referéndum escocés celebrado en 2014. Desde entonces, un número cada vez mayor de destacadas perso-

nalidades del mundo de la política apela a la federalización como salida a la actual crisis constitucional. En Italia, la mayoría de los partidos políticos respaldan, en principio, el federalismo como *leitmotiv* de la reforma constitucional. Sin embargo, la federalización todavía no se ha concretado debido, principalmente, a los múltiples cambios de gobierno desde los albores del siglo XXI (Palermo y Wilson 2013).

5. EL FEDERALISMO EN ÁFRICA

Tabla 5: El federalismo en África

	Tipo y forma de federalización	Refederalización	Federalismo como concepto	Estructura institucional	Dinámicas
Nigeria (1963, pero con constituciones cuasifederales bajo el dominio colonial: 1946, 1954)	Disgregativa, súbita	1999	Más bien débil	Distribución dualista de competencias, mecanismos débiles de gobierno compartido	Dinámica centralizadora, pero las unidades inferiores gozan de cierto grado de autonomía
Etiopía (1995)	Disgregativa, súbita	—	Más bien débil	Distribución dualista de competencias, débil gobierno compartido (de facto)	Dinámica centralizadora
Sudáfrica (1994/1996)	Disgregativa, súbita	—	Más bien débil	Distribución dualista de competencias, gobierno compartido moderado (Consejo Nacional de las Provincias)	Dinámica centralizadora

La formación de los Estados africanos está íntimamente ligada al legado del poscolonialismo. Establecer y consolidar estructuras estatales sostenibles que reciban un apoyo específico y difuso, y que generen legitimidad y unos resultados políticos reales ha terminado siendo un reto de extraordinaria complejidad, con independencia de si la estructura estatal formal es unitaria o federal. Aunque el federalismo parece postularse inmediatamente como mecanismo útil de gobierno para dotar de instituciones políticas duraderas a las complejÍsimas sociedades poscoloniales llenas de conflictos, los experimentos anteriores arrojan una imagen más bien decepcionante. De hecho, con la notable excepción de Nigeria, todos los experimentos de federalización durante las décadas de 1950 y 1960 han fracasado ampliamente. Hubo intentos de crear estructuras (cuasi)federales en el seno de los Estados (como Uganda) y entre ellos (como Etiopía y Eritrea) (véase Burgess 2012: 9). En la actualidad, solo tres de los más de cincuenta Estados africanos son federaciones: Nigeria (1963/1999), Etiopía (1995) y Sudáfrica (1993).⁶

En su forma actual, las tres federaciones son producto del cambio constitucional de la década de 1990. Nigeria es el único país con una trayectoria prolongada e ininterrumpida de constituciones federales (Suberu 2015). Los primeros regÍmenes constitucionales cuasifederales surgieron cuando todavía se hallaba bajo el dominio colonial, en 1946. Si bien la llamada Constitución de Richards hizo gran hincapié en el autogobierno, para lo cual dividió el país en tres regiones, cada una de ellas dotada de una asamblea legislativa colonial, la Carta Magna de 1951 reforzó los mecanismos de gobierno compartido con la creación de un Consejo de Ministros, formado por representantes de cada región (Nze 2002). Por el contrario, Etiopía y Sudáfrica carecen de un legado constitucional federal análogo.⁷

Las tres federaciones comparten similitudes interesantes. En primer lugar, todas ellas ilustran procesos de federalización disgregativa (Dickovick 2014). Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en Europa, donde —en líneas generales— estos mismos procesos se materializan en una transformación institucional gradual, su irrupción en África ha sido súbita. En estos tres países, la adopción del principio federal se produjo en un momento crítico. La Constitución (cuasi)federal de Sudáfrica puso fin al régimen del *apartheid*; en Etiopía, los tres años de negociaciones siguientes a la caída del régimen militar comunista en 1991 culminaron en la adopción de una Constitución federal y, en Nigeria, la norma fun-

⁶ A excepción de Comores, una microfederación.

⁷ Al margen de la coexistencia de Etiopía y Eritrea como federación entre 1952 y 1962.

damental vigente nació en un momento de transición democrática de la Tercera a la Cuarta República Nigeriana en 1999.

En segundo lugar, pese a que los tres casos supongan un proceso de federalización disgregativa, en el que la autoridad migra del centro a las unidades inferiores, lo cierto es que las tres federaciones han continuado siendo sistemas políticos muy centralizados. Una vez más, esta paradoja distingue a las federaciones africanas de los casos europeos, en los que la devolución de competencias a los niveles inferiores de gobierno ha sido una constante. Pese a que primero se barajó el federalismo como opción constitucional que diera cabida a la diversidad étnica, el centro se reservó un poder considerable que le permitiera ejercer el control sobre las autoridades inferiores. Tyler Dickovick (2014) hace hincapié en tres factores que refuerzan fundamentalmente esta tendencia:

- La existencia de partidos dominantes, que, en el caso de Etiopía y Sudáfrica, actúan como organizaciones muy integradas a todos los niveles de gobierno: el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope (EPRDF, en sus siglas en inglés) y el Congreso Nacional Africano (ANC, en sus siglas en inglés). En Nigeria, la superioridad del Partido Democrático del Pueblo (PDP, en sus siglas en inglés) es algo menor e incluso llegó a perder las elecciones generales de 2015; sin embargo, en el pasado, fue capaz de configurar la política en todas las esferas de gobierno.
- La existencia de una burocracia estatal muy centralizada (aunque débil si se compara desde un punto de vista internacional), a menudo sometida al control de los partidos dominantes, que ejercen un control considerable sobre la administración del gasto público.
- El elevado grado de centralismo fiscal, que también obliga a las unidades inferiores de gobierno a depender en extremo del poder central.

Dicho de una forma un poco distinta: las dinámicas históricas de federalización en momentos críticos, aunadas al legado histórico de los regímenes autocráticos, permitió a los actores dominantes del centro acaparar buena parte del espacio político de la federación ya desde el principio, ventaja inicial que después resulta complicado revertir. Aunque formalmente las tres federaciones combinan los mecanismos de autogobierno con el gobierno compartido de distintas maneras y, por tanto, abren nuevas vías para desarrollar la autonomía o influir en la toma de decisiones en el centro, resulta difícil invocar eficazmente estas disposiciones en vista de la actual preponderancia del poder centro.

En tercer lugar, estas tres federaciones comportan otro rasgo común: los débiles cimientos ideológicos del federalismo. Incluso la Constitución de Sudáfrica, que se desenvuelve en un entorno democrático completamente estable con una economía desarrollada, evita el uso explícito de la etiqueta *federalismo*. Mientras que los tres ejemplos adoptaron una solución federal de tintes pragmáticos por su potencial para acomodar complejos conflictos etnoculturales y etnolingüísticos, la creación de la Constitución no se acompañó de un compromiso ideológico creíble y meditado con el valor del federalismo en sí (Burgess 2012: 12). El federalismo, en el sentido de *foedus*, que también hace alusión a la confianza y la seguridad, parece ser el gran ausente de las federaciones africanas.

6. CONCLUSIÓN

La prevalencia del federalismo varía considerablemente en América, Europa y África. Aunque es el rasgo definitorio de los tres Estados norteamericanos, solo tres han adoptado este modelo en Sudamérica y, además, Venezuela lo es sobre el papel, pero no en la práctica. Por el contrario, el federalismo no tiene cabida en toda Centroamérica. En cuanto a Europa, si bien este principio ocupa cada vez un lugar más destacado, es, al mismo tiempo, una idea muy controvertida. Por ello, los últimos procesos de reforma han quedado incompletos y el hipotético resultado todavía es incierto. De hecho, Bélgica es el único ejemplo de federalización efectiva, pues, en Europa Occidental, la mayor parte de los procesos de este tipo han encallado y las federaciones de nueva creación, tales como Serbia y Montenegro o Checoslovaquia, han sido efímeras y han resultado insostenibles. En África, la experiencia histórica y contemporánea con el federalismo también es ambivalente, en el mejor de los casos. Una parte considerable de los procesos de federalización ha fracasado; solo tres Estados africanos actuales han adoptado una constitución (semi)federal, con mayor o menor fortuna.

A la vista de estas observaciones empíricas, debe tenerse cuidado de no esperar demasiado de las promesas del federalismo como principio de gobierno para el siglo XX. Sin lugar a dudas, muchos discursos reformistas de nuestro tiempo en entornos más bien dispares, tales como Bolivia, Italia, Sudán, Yemen y Filipinas, han bebido de la idea de federación. Además, las características federales de la Unión Europea son claramente ostensibles desde principios de la década de 1990. Al mismo tiempo, sin embargo, la organización federal del Estado continúa siendo la excepción a la regla. Existen distintas opciones para modernizar las relaciones entre el poder central y las unidades inferiores, y la federalización solo constituye una de las vías para la reforma institucional. Otras, como

la descentralización administrativa, legislativa o fiscal, también pueden lograrse en el marco de un Estado unitario. A esto se suma que, de por sí, el federalismo no es una variante descentralizada del Estado moderno. Los Estados unitarios pueden estar, de hecho, más descentralizados que los federales, y los federales no son necesariamente ni lo uno ni lo otro (Broschek 2015a).

Existen, por lo tanto, diversos tipos de federalismo anclados en principios institucionales y con distintas premisas ideológicas. Como se aduce, la evolución de trayectorias federales divergentes es, en gran medida, consecuencia de una serie de condiciones iniciales distintas que concurren en el momento de la federalización. La interacción posterior entre los factores ideológicos e institucionales, además, da forma a la sostenibilidad del federalismo en cada país concreto y deja margen para realizar ajustes institucionales a lo largo del tiempo. Si es que, *grosso modo*, puede extraerse alguna conclusión del análisis anterior, quizá sea posible afirmar que deben darse dos requisitos para que una federación goce de buena salud y sea sostenible: un compromiso generalizado con el federalismo como concepto y una estructura institucional que logre un equilibrio metódico entre los mecanismos de autogobierno y gobierno compartido. Este equilibrio institucional puede variar y se supedita a las condiciones que atraviesa el Estado y a las peculiaridades de su sociedad. Entender estas variaciones de contexto es, por ende, fundamental para valorar en términos críticos las posibles promesas del federalismo como medio de reforma constitucional.

Este ensayo fue originalmente publicado en inglés y traducido al español: Jörg Broschek, Federalism in Europe, America and Africa. A Comparative Analysis, en: Wilhelm Hofmeister, Edmund Tayao (edit.), Federalism and Decentralization. Perceptions for Political and Institutional Reforms, 2016, Singapore/ Makati City, pág. 23-50.

Bibliografía

BARRIOS-SUVELZA, FRANZ. 2014. «The Case for Conceptual Dichotomies in Comparative Federalism: Can Political Science Learn from Comparative Constitutional Law?». *Territory, Politics, Governance* 2 (1), pág. 3-29

BARTOLINI, STEFANO. 2005. *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation State and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

BEDNAR, JENNA. 2009. *The Robust Federation*. Cambridge: Cambridge University Press.

BENZ, ARTHUR y JÖRG BROSCHEK. 2013. *Federal Dynamics. Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*. Oxford: Oxford University Press.

BREWER-CARIAS, ALLAN. 2002. «Venezuela», en: Forum of Federations (ed.) *Handbook of federal countries. Editado por Ann Griffiths*. Montreal-Kingston: McGill-Queen's University Press, pág. 359-371.

BROSCHEK, JÖRG. 2009. *Der Kanadische Föderalismus. Eine historisch-institutionalistische Analyse*. Wiesbaden: VS Springer.

BROSCHEK, JÖRG. 2010. «Federalism and Political Change. Canada and Germany in Historical-Institutionalist Perspective». *Canadian Journal of Political Science* 43 (1), pág. 1-24.

BROSCHEK, JÖRG. 2012. «Historical Institutionalism and the Varieties of Federalism in Germany and Canada». *Publius: The Journal of Federalism*, 42 (4), pág. 662-687.

BROSCHEK, JÖRG. 2015. «Pathways of Federal Reform: Australia, Canada, Germany, and Switzerland». *Publius: The Journal of Federalism*, 45 (1), pág. 51-76

BROSCHEK, JÖRG. 2015a. «Staatsstrukturen in der Vergleichenden Politikwissenschaft: Föderal- und Einheitsstaat», en: Lauth, Hans-Joachim; Kneuer, Marianne, y Gerd Pickel (ed.): *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*. VS Springer pág. 1-11.

BULPITT, JIM. 2008. *Territory and Power in the United Kingdom*. Colchester: ECPR Press (primera: 1983)

BURGESS, MICHAEL. 2012. *Federalism in Africa. An Essay on the Impacts of Cultural Diversity, Development and Democracy*. The Federal Idea. A Quebec Think Tank on Federalism. Montreal.

COSTA, VALERIANO. 2002. «Brazil» en: Forum of Federations (ed.) *Handbook of Federal Countries*. Editado por Ann Griffiths. Montreal-Kingston: McGill-Queen's University Press, pág. 90-104.

DICKOVICK, TYLER. 2014. «Federalism in Africa: Origins, Operation, and (In) Significance», en: *Regional and Federal Studies* 24 (5), pág. 553-570.

ELAZAR, DANIEL. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

FALLETI, TULIA. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

DE FIGUEIREDO, RUI Y BARRY WEINGAST. 2005. «Self-enforcing federalism». *The Journal of Law, Economics, and Organization* 21 (1), pág. 103-135.

FILIPPOV, MIKHAIL, ORDESHOOK, PETER Y OLGA SHVETSOVA. 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

GIBSON, EDWARD. 2004 (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

HUEGLIN, THOMAS. 1999. *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.

HUEGLIN, THOMAS. 2003. «Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance». *Canadian Journal of Political Science*, 36 (2), pág. 275-294.

HUEGLIN, THOMAS Y ALAN FENNA. 2015. *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*. Segunda edición. Toronto: University of Toronto Press.

KING, PRESTON. 1982. *Federalism and Federation*. London: Croom Helm.

KOSSELCK, REINHART. 1972. «Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat», en: Brunner, Otto, Conze, Werner, y Reinhart Koselleck (ed.): *Geschichtliche Grundbegriffe*. Klett-Kotta: Stuttgart, pág. 582-671.

LA CROIX, ALLISON. 2010. *The Ideological Origins of American Federalism*. Cambridge: Harvard University Press.

LEHMBRUCH, GERHARD. 2003. *Federal State-building and the Origins of Executive Federalism: A Comparison of Austria, Germany and Switzerland*. Artículo elaborado para la II Conferencia General del ECPR, Marburgo, 18-21 de septiembre de 2003.

LEVI, MARGARET. 1997. *Consent, Dissent, and Patriotism*. Nueva York: Cambridge University Press.

MARKS, GARY, HOOGHE, LIESBET y ARJAN SCHAKEL. 2010. *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950-2006)*. Londres: Routledge.

NZE, FESTUS. 2002. «Nigeria». en: Forum of Federations (ed.) *Handbook of Federal Countries. Editado por Ann Griffiths*. Montreal-Kingston: McGill-Queen's University Press, pág. 221-229.

PALERMO, FRANCESCO y ALEX WILSON. 2013. *The Dynamics of Decentralization in Italy. Towards a Federal Solution?* European Diversity and Autonomy Papers (EDAP) 04/2013.

PATASHNIK, ERIC. 2008. *Reforms at Risk*. Princeton: Princeton University Press.

PATRONI, VIVIANA. 2002. «Argentina», en: Forum of Federations (ed.) *Handbook of Federal Countries. Editado por Ann Griffiths*. Montreal-Kingston: McGill-Queen's University Press, pág. 16-29.

PERNTHALER, PETER. 1979. *Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine Staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates*. Viena: Braumüller.

PIERSON, PAUL. 2004. *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

ROKKAN, STEIN. 1999. *State formation, Nation-building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan*. Editado por Peter Flora y Stein Kuhnle. Oxford: Oxford University Press.

SCHARPF, FRITZ W. 2009. *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Fráncfort/Nueva York: Campus.

STEPAN, ALFRED. 1999. «Federalism and Democracy. Beyond the U.S. Model». *Journal of Democracy* 10, pág. 19-34.

SUBERU, ROTOMI. 2015. «Managing Constitutional Change in the Nigerian Federation». *Publius: The Journal of Federalism* 45 (4), pág. 552-579.

TRECHSEL, ALEXANDER. 2005. «How to Federalize the European Union...and Why Bother». *European Journal of Public Policy* 12 (3), pág. 401-418.

WATTS, RONALD. 2008. *Comparing Federal Systems*. Tercera edición. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

ZIBLATT, DANIEL. 2004. «Rethinking the Origins of Federalism. Puzzle, Theory and Evidence from Nineteenth-century Europe». *World Politics* 57 (1), pág. 70-98.

ZHURAVSKAYA, EKATERINA. 2010. *Federalism in Russia*. Centre for Economic and Financial Research en el New Economic School. Documento de trabajo 141.



Ingeniería política, descentralización y federalismo en el Sudeste Asiático: fortalezas y debilidades de gobernanza

Patrick Ziegenhain

1. INTRODUCCIÓN

Los procesos de descentralización, a menudo asociados a los procesos de democratización, son un fenómeno observable en todas las partes del mundo. La tercera oleada de democratización (Huntington 1991) en las décadas de 1980 y 1990 estuvo acompañada de un aluvión parejo de medidas descentralizadoras. De los setenta y cinco países con una población de más de 5 millones de personas, sesenta y tres emprendieron medidas de este tipo en aquella época, o las continuaron (Selee 2004).

La descentralización por sí misma, sin embargo, no es necesariamente acorde a los principios democráticos. Al fin y al cabo, algunos regímenes autoritarios, como el vietnamita y el camboyano, también intentaron en un periodo reciente ampliar su legitimidad descentralizando los poderes del Estado para controlar de manera más eficaz el territorio. Así pues, la descentralización debe comprender los principios de devolución para contribuir satisfactoriamente a los procesos de democratización. La devolución es una forma específica de descentralización según la cual las autoridades subnacionales son competentes en determinados ámbitos que se definen por ley, gozan de autonomía para subir los impuestos y aumentar el gasto público, y poseen discrecionalidad y capacidad decisoria para legislar localmente. Además, los dirigentes locales deben ser elegidos por el electorado en lugar de ser nombrados por el ejecutivo nacional. *A priori*, es contraria al autoritarismo, pues, por definición, dispersa los poderes del gobierno central y contribuye a contrarrestar la hipotética dominación excesiva del poder ejecutivo nacional. La descentralización y el autogobierno son, por ende, grandes salvaguardias institucionales de la libertad individual y de la protección contra el autoritarismo. Por consiguiente, la descentralización puede abocar «al gobierno compartido vertical entre distintos estratos» (Norris 2008: 157).

En el Sudeste Asiático, solo un Estado ha adoptado un sistema federal de gobierno: la Federación de Malasia, que, desde su independencia, se divide en varios estados y territorios federales. Además, Myanmar/Birmania ha adoptado un sistema federal concreto, aunque la década de dictadura militar se encargó de minarlo *de facto*. Prácticamente todos los demás Estados de la región nacieron como Estados centralizados a la postre del colonialismo, pues esta estructura se consideraba, por lo general, acorde a los procesos de construcción de las naciones en estos países.

Con el paso de los años, sin embargo, aumentó la demanda de una mayor autonomía y, en varios lugares, los procesos de democratización dieron paso a la ingeniería política con el objetivo de transformar las estructuras del Estado centralista en otras más descentralizadas. En la actualidad, muchos países de la región se han descentralizado en distinto grado: desde profundo en Indonesia hasta moderado en Filipinas, pasando por las reformas más bien débiles de las estructuras de este tipo en Tailandia, Vietnam y Camboya. Así pues, la descentralización puede considerarse un proceso de ingeniería política (o institucional).

En el siguiente capítulo, presentaré el concepto de «ingeniería política» (o institucional) para luego remitirme a los resultados de estos procesos vinculados a la descentralización del Sudeste Asiático y recalcar sus efectos positivos y negativos en relación con la democratización y el fortalecimiento del gobierno.

Algunos fragmentos de este artículo parten del estudio comparado que yo mismo he realizado en el ámbito de la ingeniería institucional y de la responsabilidad política en Tailandia, Indonesia y Filipinas (Ziegenhain 2015), en el que una parte del análisis comparativo se consagra a las estructuras subnacionales de gobierno en estos tres lugares, mientras que otros, por su parte, han sido extraídos de un artículo dedicado a la descentralización de Indonesia que todavía no ha sido publicado (Ziegenhain, disponible próximamente).

2. INGENIERÍA POLÍTICA

La ingeniería política o institucional puede definirse como el proyecto de las instituciones políticas (tales como las estructuras de gobierno y administrativas, la legislación electoral o los parlamentos) con el que se pretende conseguir un efecto deseado (como la estabilización del orden político, beneficios económicos o la profundización democrática). La introducción por parte del Estado de elementos de gobierno compartido (como el federalismo) en un Estado muy fragmentado para conquistar la paz y la estabilidad política constituye un ejemplo de ello. Parte del siguiente presupuesto: las instituciones políticas comportan grandes con-

secuencias que pueden predecirse para el sistema político en general, y las instituciones limitan y condicionan el comportamiento de los interlocutores políticos. Por ende, su configuración determina sus preferencias y su comportamiento. Así pues, las instituciones se entienden como «dispositivos de coordinación que resuelven problemas comunes» (Schedler 1999: 333). La mayor parte de los sistemas políticos comparte características relativamente persistentes de la vida política, en especial, instituciones que habitualmente no pueden cambiarse *ad hoc*. Por lo tanto, la naturaleza de las instituciones, hasta cierto punto inflexible, menoscaba el cambio institucional. Como remarca Bingham Powell con acierto: «Aquello que ha sido institucionalizado tiende a ser relativamente inerte, esto es, resiste a los intentos de cambio» (Powell 1991: 197). Es habitual que un nuevo gobierno se comprometa a revisar las grandes reformas del anterior. Sin embargo, en muchos casos, por no decir en la mayoría, no retoma de nuevo estas cuestiones, ni aunque fuera un feroz detractor de las medidas de reforma mientras permaneció en la oposición.

Así pues, «definir las instituciones como es debido» puede reportar efectos positivos en un entorno, por lo demás, desfavorable. La ingeniería política cuenta con instrumentos habituales: las reformas constitucionales, la promulgación de nuevas leyes, la revisión de las vigentes, los referendos, las ordenanzas y los decretos. Con ello, la ingeniería institucional busca mejorar sistemáticamente los aspectos problemáticos de la democracia, de la misma manera que un mecánico sustituye las piezas estropeadas de un coche averiado.

Los interlocutores políticos planifican, estructuran y organizan este proyecto. Aunque las intenciones que depositan en los resultados de la reforma institucional sean buenas, la realidad puede ser muy diferente. Los funcionarios, la policía y el poder judicial son fundamentales, pues han de interpretar, aplicar y ejecutar todos los acuerdos políticos o normas.

En numerosas ocasiones, las reformas son débiles e ineficaces si los principales agentes, estatales o no, que albergan intereses encontrados, desconfían del cambio. En una fecha tan temprana como el siglo XVI, el filósofo político Nicolás Maquiavelo concluyó que «no hay nada más difícil de emprender, ni más dudoso de hacer triunfar, ni más peligroso de manejar, que el introducir nuevas leyes. Se explica: el innovador se transforma en enemigo de todos los que se beneficiaban con las leyes antiguas, y no se granjea sino la amistad tibia de los que se beneficiarán con las nuevas» (Maquiavelo 1514: 173). Las reformas institucionales, por tanto, no son fruto de un consenso fácil. Cuando se promulgan, suelen imponerse en contra de la voluntad expresa de los defensores de las circunstancias imperantes (Schedler 1999: 337). Muy a menudo, se demoran, pues los vencedores institucionales se benefician de la situación vigente y esperan perder en un futuro alternativo. Es inevitable que aquellos

sectores poderosos interesados a los que aguardan cuantiosas pérdidas materiales e inmateriales derivadas de dichas reformas se opongan y sue- lan valerse de sus recursos e influencias para impugnar cualquier cambio que afecte al *status quo* (Grindle y Thomas 1991: 100 sigs.). Así pues, las reformas dependen muchas veces de la voluntad de coaliciones amplias e inestables, partidarias de estas medidas, entre las que hay oportunistas. Un factor importante para su éxito o fracaso es el espectro de relaciones que existe entre los distintos grupos interesados, ya sean favorables o contrarios a las medidas propuestas.

No es poco frecuente que el egoísmo político sea la razón que lleva a apoyar determinados arreglos institucionales y a rechazar otros, sobre todo a los oportunistas. Con ello, los responsables de la toma de decisiones priman los intereses cortoplacistas sobre los posibles resultados duraderos. Es más probable consensuar el procedimiento si los participantes no tienen previsto agotar todo el tiempo y confían en que no comporte consecuencias nefastas para ellos si resultan perdedores (Valenzuela 1992: 83).

Abundan los ejemplos de ingeniería política respecto de la descentralización del Sudeste Asiático. En Filipinas, el apartado 3 del artículo X de la Constitución de 1987 exigía que el Congreso aprobara un Código de Gobierno Local (*Local Government Code*) en los siguientes años que sentara los firmes cimientos de la descentralización. Además, la Constitución especificaba que la ley en materia de descentralización debe establecer «una estructura de gobierno local más responsable y con capacidad de respuesta instituida por medio de un sistema de descentralización con mecanismos efectivos de revocatoria, iniciativa y referendo, atribuir los poderes, responsabilidades y recursos entre las distintas unidades de gobierno local, y definir los requisitos, la elección, el nombramiento y la remoción, así como el mandato, el salario, las competencias y los deberes y obligaciones de los funcionarios locales». El traslado a la práctica de esta reivindicación se abrió con el Código de Gobierno Local de 1991, cuyos pormenores negoció el Congreso de Filipinas. Oficialmente, el país mantuvo el modelo unitario de gobierno, pero introdujo una estructura de distintos niveles.

En Indonesia, el inicio del proceso de democratización en 1998 marcó, asimismo, el principio del proceso de descentralización. BJ Habibie, sucesor de Suharto, hizo de la descentralización uno de los grandes ejes de su agenda política. El intento de introducir la democracia a distintos niveles locales, y no solo en el plano nacional de la capital, Yakarta, fue uno de los principales incentivos de tan ambiciosa empresa. Habibie encomendó a un equipo de burócratas y eruditos del entorno de Ryaas Rasyid que presentasen un proyecto de marco legal para descentralizar el país. Optaron por una solución tipo *Big Bang*, que introdujera nue-

vas estructuras administrativas a la mayor brevedad posible con carácter irreversible. Además, se imponía una implantación rápida, pues la nueva libertad que siguió a la caída del régimen autoritario reavivó múltiples conflictos étnicos y regionales en todo el archipiélago que antes se habían suprimido por la fuerza. El escaso periodo transcurrido entre la dimisión de Suharto (mayo de 1998) y la elección de Abdurrahman Wahid como nuevo presidente (octubre de 1999) abrió una ventana de oportunidades para impulsar un cambio radical. Si la descentralización se hubiera iniciado después en cooperación con el Parlamento y los distintos partidos e intereses políticos, no habría sido posible una solución así, por lo que comenzó un proceso integral en el plano fiscal y político. Las Leyes n.º 22/1999 sobre el Gobierno Regional y n.º 25/1999 sobre Equilibrio Presupuestario entre el Centro y las Regiones se tradujo en una reestructuración colosal. A excepción de algunas tareas (política exterior, defensa y seguridad, política monetaria, sistema judicial y asuntos religiosos), todas estas responsabilidades públicas fueron transferidas al plano local. El sesenta por ciento de los ingresos públicos se desvió en apenas unos años del poder central a las *regencias*¹ y ciudades (Harvard Kennedy School Indonesia Program 2010: 74). Aproximadamente 2,6 millones de funcionarios fueron transferidos a las administraciones locales. Si, en 1999, 3,5 millones de empleados públicos trabajaban para la administración central, esta cifra se redujo hasta apenas 900.000 en 2002. En el plano local, sucedió a la inversa: el número de funcionarios de estas administraciones locales pasó de 500.000 a 3,1 millones (Rohdewohld 2003: 260).

En Tailandia, la descentralización fue clave en las negociaciones de la Constitución de 1997, que contaron con la participación de un número sin precedentes de representantes de la sociedad civil. El artículo 78 del capítulo V de dicha norma elevaba la cuestión a principio rector de las políticas fundamentales del Estado al proclamar lo siguiente: «el Estado descentralizará los poderes a favor de los municipios con el fin de lograr la independencia y la autodeterminación de los asuntos locales». Por consiguiente, el artículo 282 del capítulo IX establecía: «el Estado dotará de autonomía al municipio, de conformidad con el principio de autogobierno, con arreglo a la voluntad de su población (Constitución del Reino de Tailandia 1997). El artículo 284 confería la autonomía a todas las organizaciones de la administración local para definir políticas para su gobierno, la administración, la gestión de personal y la financiación.

La iniciativa descentralizadora que prevé la Constitución de 1997 dejó de lado el arraigado sistema administrativo unitario que existía en Tai-

¹ En Indonesia, se denomina "*regencia*" al nivel administrativo que se encuentra por encima del distrito y por debajo de la provincia (nota del traductor).

landia con un poderoso gobierno centralizado. Además, «varias cláusulas obligan a la administración central a conferir mayor autoridad y autonomía a los órganos de gobierno del nivel local para permitir una mayor participación pluralista e información de las bases» (Chambers 2002: 21).

La Ley de Descentralización (*Decentralization Act*) de 1999 mejoró la autonomía de las administraciones locales, siendo los hitos económicos en la materia de especial importancia. Tal y como disponía, «los ingresos locales deben suponer, al menos, el 20% y el 35% de los ingresos totales del Estado en los ejercicios económicos 2001 y 2006, respectivamente» (Amornvivat 2004: 6). Lo anterior es acorde con la reasignación de tareas y personal de los organismos nacionales a las administraciones locales. El número de funcionarios locales se incrementó en más de un 100% (Wongpreedee 2009: 4).

Es importante señalar que todas las reformas de descentralización del Sudeste Asiático fueron puestas en entredicho al principio. Los responsables políticos de la toma de decisiones encargados de redactar las leyes y constituciones debían plasmar las preferencias, pero también las dudas, de todos los interesados en el proceso de ingeniería política antedicho en la región.

Además, aunque se aprobó una parte de ellas, nunca se trasladaron completamente a la práctica. Algunas han sido distorsionadas y otras no comportaron los resultados positivos deseados, sino que, por el contrario, provocaron graves efectos secundarios negativos. A continuación, se describen una serie de efectos positivos en términos de democratización y buen gobierno antes de abordar los cambios negativos resultantes de las medidas de descentralización. En todos los países, persisten ambigüedades importantes en torno a los efectos de la ingeniería política en el ámbito de la descentralización.

3. INGENIERÍA POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN EN EL SUDESTE ASIÁTICO: EFECTOS POSITIVOS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO

La descentralización puede generar efectos positivos para la calidad de la democracia y reforzar el buen gobierno. Un punto clave es que, cuando la ciudadanía elige a los dirigentes locales, los responsabiliza de los intereses de los ciudadanos. Si solo se guían por inclinaciones egoístas y hacen caso omiso de las preferencias y demandas de la población, cabe la posibilidad de que no sean reelegidos. Por lo tanto, intentan evitar —al menos, en teoría— las prácticas ilegales y enriquecerse, pues las

elecciones locales brindan un mecanismo para medir la satisfacción o el descontento con la actuación de un representante (Kulipossa 2004: 769).

Otra ventaja de la descentralización que se cita de forma recurrente es la idea de que los comicios locales mejoran el pluralismo y la competencia política —ambos grandes requisitos para una democracia liberal— en el plano local. Candidatos de distintos orígenes sociales tienen la oportunidad de concurrir a unas elecciones libres y justas. La devolución ofrece a candidatos y grupos hasta entonces desfavorecidos la oportunidad de participar más adelante en elecciones y procesos políticos de toma de decisiones.

Uno de los efectos más deseados de la devolución de competencias es la contención del separatismo y la violencia comunal. Habitualmente, estos conflictos se originan en el sentimiento de discriminación de las minorías étnicas o religiosas que conviven en un Estado nación. La autonomía local proporciona a estos grupos la oportunidad de practicar su cultura/tradiciones y ocuparse de sus asuntos sin interferencias del gobierno central, lo que contribuye a la prevención de las situaciones de crisis y a la estabilidad sociocultural (Mehler 2001: 292f). De esta manera, se refuerza la legitimidad de quienes ostentan el poder en el ámbito local, lo que a menudo contribuye a profundizar en la democracia existente.

El aumento de la conciencia y participación políticas se suele citar también como una de las principales ventajas de los procesos de descentralización porque el ciudadano común es testigo directo de los procesos democráticos en su municipio e incluso puede postularse como candidato. Con ello, la democracia no se circunscribe a la lejana capital, sino que se acerca a las necesidades de los ciudadanos e implica directamente a las personas en las decisiones políticas (Rondinelli 1980: 135f). Esta relación más estrecha de los ciudadanos de a pie con el sistema político puede traducirse en el fortalecimiento de una cultura política y actitudes democráticas. De hecho, en muchas zonas de Indonesia y Filipinas, la descentralización ha supuesto el aumento de la participación pública y ha abierto nuevas plataformas para el activismo de la sociedad civil. En muchos lugares, se ha traducido en una sociedad civil activa, que comprende infinidad de organizaciones sociales y políticas, y se preocupa por cuestiones de interés local. Un estudio reciente de Antlöv y Wetterberg ha puesto de manifiesto que las actividades de las organizaciones de la sociedad civil han aumentado exponencialmente y se han convertido en un rasgo común de la política local indonesia (Antlöv y Wetterberg 2011). La gente de a pie también tiene mayor conciencia política. Ahora, las autoridades locales son objeto de un control más estricto, no solo por parte del consejo local electo (DPRD), sino también de las organizaciones de la sociedad civil que actúan como guardianes del buen gobierno. La transparencia y la responsabilidad de las administraciones locales se ha

disparado en los últimos años, dato que puede atribuirse a la devolución de competencias. Además, la participación política en el plano local se multiplicó sustancialmente en muchos lugares; así, por ejemplo, se han instaurado las sesiones públicas dedicadas a los presupuestos locales en decenas de *regencias* y ciudades.

En muchos casos, se observó una capacidad del gobierno local para responder a las necesidades locales adecuadamente y con mayor rapidez. A resultas de las medidas descentralizadoras, la calidad de la prestación de los servicios públicos también ha mejorado en muchas ciudades y distritos.

La descentralización también puede resultar ventajosa para la resolución de conflictos étnicos y religiosos. Dotar de autonomía local a estos grupos no solo puede contribuir a reducir la violencia, sino también a mejorar la calidad de la democracia. En sí mismas, las minorías étnicas y religiosas tienden a sentirse perjudicadas por el gobierno nacional, por lo que reclaman más autonomía, y, en última instancia, la secesión. En tales casos, el ejército nacional sujeto al control del gobierno nacional intenta reprimir los conflictos regionales violentos. Estas tendencias separatistas y las violaciones de los derechos humanos por parte de los militares socavan aun más la legitimidad del orden democrático y contribuyen al retroceso de la democracia.

Esta descentralización aporta un impacto positivo en la resolución de conflictos basados en la etnicidad y la religión porque la autonomía local abre vías de negociación entre el gobierno central y los insurgentes. Un aumento de los poderes locales brinda más posibilidades de proteger los intereses de las minorías, lo que, a su vez, puede mejorar las posibilidades de alcanzar la paz. Además, las estructuras de gobierno descentralizado permiten adaptar las políticas nacionales a las costumbres y la cultura locales, lo que quizá contribuya a mitigar las tensiones étnicas y religiosas en los Estados multiétnicos y multiconfesionales. Así, pues, puede considerarse una herramienta para mejorar la desafección local hacia la capital en el centro del país. Cuando disminuyen los conflictos violentos, la calidad de la democracia mejora en su conjunto.

En Indonesia, uno de los éxitos más visibles de los procesos de descentralización fue la drástica reducción de las tendencias separatistas desde principios del siglo XXI. La decisión del gobierno nacional de dotar de discrecionalidad a las unidades locales sobre sus recursos naturales y económicos de otro tipo palió el resentimiento contra la élite nacional de Yakarta. Algunas regiones vivieron una eclosión económica y ahora figuran entre las zonas de mayor crecimiento económico del país. En determinados lugares, la explotación de recursos en beneficio de las élites de Yakarta ya no merma el desarrollo, especialmente en las islas exteriores. Así, pues, los conflictos en torno a la distribución de la riqueza de

los recursos naturales, de las islas exteriores al centro han disminuido en gran medida.

Además, la devolución política de tareas a los gobernadores, alcaldes y *bupati* elegidos localmente dio cabida a una plétora de identidades locales específicas y mitigó las tendencias separatistas. Ahora, la población local que no se siente satisfecha con los cambios políticos, sociales y económicos a ese nivel culpa primero a los representantes locales electos en lugar de al gobierno central. Así pues, en muchos de los focos de tensión que se sucedieron entre 1998 y 2000, tales como Poso, Molucas y Kalimantan Occidental y Meridional, la descentralización ha marcado un acusado descenso de la violencia comunal. Los conflictos étnicos provocados por las élites locales en búsqueda del poder y ganancias sustanciales podían aplacarse, pues muchas de ellas podían alcanzar sus metas sin tener que recurrir a la violencia (Aspinall 2010: 28). En su lugar, podían asumir puestos en el gobierno local, lo que les permitía gobernar y disfrutar de grandes beneficios para sí.

4. INGENIERÍA POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN EN EL SUDESTE ASIÁTICO: EFECTOS NEGATIVOS Y DEBILIDADES PARA LA DEMOCRATIZACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO

La devolución de la autoridad política para así reducir las estructuras del Estado (tales como las provincias y, en especial, las *regencias*) puede desatar una intensa dinámica competitiva entre las élites políticas y económicas locales. En distintos lugares de la periferia indonesia, por ejemplo, parte de la élite local que antes gobernaba intentó conservar su acceso privilegiado al poder político y económico en el nuevo contexto de descentralización. En paralelo, las fuerzas que habían sido excluidas hasta entonces intentaron valerse del nuevo marco legal y político como oportunidad de ampliar su influencia política y económica. Dicho de otro modo, se daba una situación de «preocupación e incertidumbre mezclada con la esperanza de un jugador que aguarda la gran oportunidad» (van Klinken 2007: 49).

La lucha en torno a la reorganización del poder del Estado resultó especialmente violenta, pues fuera de Java, su papel en la economía local es mayor (van Klinken 2007: 139). Por lo tanto, la parálisis del poder político en la periferia del país guardaba un vínculo mucho más profundo con las ganancias económicas obtenidas que en Java.

Hoy, el rasgo más evidente para los ciudadanos indonesios es que la descentralización de la toma de decisiones políticas ha conducido también a la descentralización de la corrupción. Los comportamientos irre-

gulares, que en tiempos de Suharto se circunscribían fundamentalmente al Presidente, su familia y sus acólitos más próximos, se han convertido en un aspecto con el que la política y la administración local diaria están demasiado familiarizadas. Puesto que también se han delegado la responsabilidad de importantes medios económicos y la discrecionalidad sobre las operaciones comerciales en los encargados locales de la toma de decisiones, estos últimos han pasado a ser un socio tentador en los tratos encubiertos ilegales, aunque interesantes desde un punto de vista económico. Dado que resultaba muy atractivo en términos de poder y dinero, las peleas y las pugnas por influir en la administración local y explotar los recursos (naturales) se transformaron en una característica habitual de la política local. En los tiempos de las *otonomi daerah*, tenía más sentido confabularse con los burócratas y políticos locales que intentar sobornar a los funcionarios, pues habían perdido buena parte de su influencia sobre el terreno.

En todos los rincones del país, decenas de alcaldes y dirigentes de las *regencias (bupati)* han sido condenados por procesos irregulares de contratación pública, manipulación de contratos públicos o malversación de caudales públicos. Prácticamente todas las semanas, la ciudadanía indonesia conoce un nuevo escándalo, que —gracias la Comisión Nacional Anticorrupción (*Komisi Pemberantasan Korupsi, KPK*)— se han saldado con investigaciones y, finalmente, la imposición de sanciones a estos burócratas y políticos locales. No obstante, cabe presumir que estos casos constituyen solamente la punta del *iceberg*. Indonesia cuenta con una larga tradición de corrupción política y económica. Sería sorprendente que las élites locales fueran una excepción, pues, es evidente, que, *per se*, no son mejores personas y menos avaricioso que las nacionales.

No sorprende que, en algunas *regencias* y municipios, ya sea en la isla de Java o en otras exteriores, la descentralización haya ido acompañada del ascenso de líderes locales a imagen y semejanza de la mafia, que ejercen su poder para llevar a cabo actividades delictivas e intimidar a los contrincantes políticos. Es habitual que cuenten con el apoyo de *preman* (gánsteres), que aportan la fuerza física y se ocupan de la seguridad en la pugna por el poder local (Hadiz 2010: 133f). Así pues, puede afirmarse justificadamente que, en algunas zonas, los jefes locales, corruptores y matones «han innovado a la hora de adueñarse del nuevo espacio democrático que ofreció el desmantelamiento del imperio de Suharto y el Estado centralizado» (Antlöv 2003: 72). Estas élites locales oscuras, y con frecuencia delictivas, lograron alzarse con el poder político y económico y establecer zonas autoritarias locales.

La cultura política feudal que todavía prevalece en gran parte de las zonas rurales de Filipinas explica la dominación continuada que ejercen poderosas familias políticas. En ellas, la dominación de los líderes locales

alcanza cotas casi dinásticas, hasta el punto de que gobernadores y alcaldes salientes pueden traspasar su mandato a sus familiares. Los dirigentes de los clanes locales controlan el acceso a las instituciones del Estado, cargos públicos, licencias y oportunidades comerciales casi como si se tratara de un monopolio (Ardanaz, Leiras y Tommasi 2010: 14; Kreuzer 2009: 9). Las autoridades locales se aprovechan, a menudo, de sus cargos para desviar o conseguir un acceso privilegiado a los recursos públicos locales, así como para controlar la burocracia (de Dios 2007: 169).

Al igual que en Filipinas, varias *regencias* indonesias se encuentran bajo el yugo de élites locales lo suficientemente ricas y poderosas como para asegurarse una victoria electoral. Un ejemplo ilustrativo es la provincia de Bantén, donde el clan Chosiyah en seguida logró imponerse a distintos niveles en el gobierno local. Estos «pequeños reyes» (*raja kecil*) «no rinden cuentas ante sus ciudadanos... y la descentralización ha erradicado las restricciones que el gobierno central imponía a sus impulsos confiscatorios» (Pepinsky y Wihardja 2011: 361). Estos dirigentes locales suelen aplicar políticas de las que ellos mismos se benefician a costa de la comunidad en su conjunto y que consolidan su base de poder.

Otra consecuencia negativa de la descentralización en el Sudeste Asiático es que el espacio proporcionado a la autonomía local reavivó una serie de valores religiosos tradicionales ajenos a los valores fundamentales de la democracia, tales como la igualdad universal del hombre y la mujer, y de todas las religiones. En Indonesia, por ejemplo, muchos reglamentos u ordenanzas locales (*peraturan daerah, perda*) discriminan abiertamente a la mujer y a las minorías religiosas y, además, en algunas zonas, ha entrado en vigor una interpretación muy conservadora de la sharía, que condiciona muchos aspectos del día a día. Entre ellos, se encuentran las reglas de vestimenta para la mujer, que les obliga a llevar velo (*hiyab*) en público. En la *regencia* de Bulukumba en Célebes Meridional, por ejemplo, todas las mujeres, sean o no musulmanas, deben llevar el *hiyab* para recibir los servicios de la administración local y, en ese mismo distrito, ser capaz de leer el Corán se ha incorporado a los requisitos de acceso a la administración local (Buehler 2008: 257). Todas estas normas son contrarias a los valores de una democracia liberal, pluralista y tolerante, que también vela por proteger a las minorías.

5. PROBLEMAS DE INGENIERÍA POLÍTICA RELACIONADOS CON LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SUDESTE ASIÁTICO

Los interlocutores y las constelaciones de poder determinan el resultado de los procesos de ingeniería política. Es habitual que estos actores se

guén por sus propias motivaciones e intenten rentabilizar los beneficios o su orientación política. De este modo, la ingeniería política se ve influida por los intereses cortoplacistas de personas y determinados grupos y no por los beneficios a largo plazo que comporta toda la entidad política.

Otro problema de ingeniería política en relación con la descentralización es la falta de voluntad de los gobiernos nacionales de ceder el poder. En una entrevista con el autor, el Secretario General del Partido Demócrata de Tailandia, Nataphol Teepsuwan, comentó lo siguiente sobre la campaña de descentralización del país: «El intento de fortalecer el plano local no prosperó. Aquellos que se benefician de la estructura de un Estado central han ofrecido una resistencia inmensa. Si los gobiernos locales tuvieran poder, tendrían que dividir el pastel»².

Así pues, las élites nacionales suelen quejarse de la supuesta falta de conocimientos y experiencia a nivel local. En algunos países, como Tailandia, existe también el temor a que algunas regiones pasen a estar gobernadas por políticos de la oposición. En los Estados federales como Malasia, sin embargo, no parece ser un problema grave: Penang, Selangor y Kelantan, por ejemplo, llevan muchos años en manos de la oposición.

En general, los gobiernos autoritarios prefieren la desconcentración a la devolución de competencias. Esta afirmación es especialmente cierta en países como Vietnam y Camboya, donde las fuerzas dominantes anhelan una prestación local más eficiente de los servicios públicos, pero no la llegada de nuevos representantes políticos que puedan convertirse en fuente de problemas para quienes ostentan el poder nacional. La reducción de los procesos de democratización suele poner freno a la descentralización, como se observa en el caso de Tailandia, donde la inestabilidad política y los golpes militares han abocado a la parálisis del proceso de descentralización.

Tal y como ponen de manifiesto los casos de Filipinas e Indonesia en el Sudeste Asiático, la descentralización puede considerarse una «respuesta posautoritaria» (Alicias y Velasco 2007: 4), puesto que, en lo referente a este proceso, las medidas reales y eficaces de reforma solo se produjeron tras el fin del régimen autoritario. Sin embargo, incluso en estos dos países de la región, más democráticos, las consecuencias no solo han sido positivas. Por consiguiente, persiste el debate en torno a la búsqueda de otras formas mejores de autonomía local.

² Entrevista con Nataphol Teepsuwan, Secretario General del Partido Demócrata, miembro de la Cámara de Representantes, Bangkok, 11 de octubre de 2010.

6. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

No existe ninguna forma ideal de gobierno descentralizado, puesto que todas las posibilidades conllevan fortalezas y debilidades inherentes. Así pues, en lo que a la descentralización respecta, los procesos de ingeniería política deben centrarse en un sistema federal o descentralizado acorde a las necesidades y tradiciones específicas del país. En sí misma, la ingeniería institucional no es la panacea para la democratización y el buen gobierno: lo importante no es solo que la ingeniería política deba cambiar el marco legal, sino la necesidad de reformar las prácticas políticas para mejorar el gobierno y la democracia en estos países.

La fragilidad del Estado de derecho es una debilidad de muchos Estados del Sudeste Asiático. En muchos países, las prácticas informales socavan la ley y la constitución. Las élites políticas, en especial, no suelen aceptar de forma general las normas formales, ya que predominan los modelos informales de influencia. Por lo tanto, el éxito de las medidas de descentralización está íntimamente ligado a las reformas que consiguen integrar las estructuras informales de poder en relaciones transparentes de rendición de cuentas.

La práctica política pone de manifiesto las carencias de la ingeniería institucional. Las estructuras de poder, en las que las élites políticas (los clanes familiares, en Filipinas, y la élite burocrática-militar, en Tailandia) lo ejercen informalmente al margen de las normas oficiales en una sociedad que todavía conserva en buena medida estructuras sociales feudales, no cambian aunque se adopte otra constitución o nuevas leyes. Entre estas élites, los tratos políticos informales que se producen entre bambalinas son más importantes que las relaciones formales de rendición de cuentas. Indonesia, Tailandia y Filipinas ilustran «que las instituciones democráticas formales están dominadas por estructuras informales de poder, pero también que la legitimidad de la democracia puede cuestionarse cada vez más» (Dressel 2011: 530). Así pues, la profundización de la democracia guarda una estrecha relación con las reformas por medio de las cuales las estructuras informales de poder se integran en relaciones transparentes de rendición de cuentas.

En la actualidad, Patrick Ziegenhain, Priv.-Doz. Dr., es profesor visitante del departamento de Administración de Empresas de la Universidad Atma Jaya de Yakarta (Indonesia). Anteriormente fue profesor interno del departamento de Estudios Asiáticos de la Universidad Goethe de Fráncfort (Alemania, 2015), profesor visitante de la Universidad La Salle de Manila (Filipinas, 2014) y profesor ayudante

(Akademischer Rat) del departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Trier (Alemania, 2007-2014).

Este ensayo fue originalmente publicado en inglés y traducido al español: Patrick Ziegenhain, Political Engineering, Decentralization and Federalism in South East Asia. Strengths and Weaknesses of Governance, en: Wilhelm Hofmeister, Edmund Tayao (edit.), Federalism and Decentralization. Perceptions for Political and Institutional Reforms, 2016, Singapore/ Makati City, pág. 51-66.

Bibliografía

- ALICIAS, DENDEN y VELASCO, DJORINA. 2007. «Decentralization and Deepening Democracy», en: Alicia, Denden *et al.* (ed.) (2007): *Decentralization Interrupted: Studies from Cambodia, Indonesia, Philippines and Thailand*, Ciudad Quezón: Institute for Popular Democracy, pág. 3-12.
- AMORNVIVAT, SUTAPA. 2004. «Fiscal Decentralization. The Case of Thailand», artículo presentado en el International Symposium on Fiscal Decentralization in Asia Revisited, Tokio, febrero de 2004, disponible en: http://www.econ.hit-u.ac.jp/~kokyo/APPPsympo04/FiscDect%20_Thailand.pdf (consultado el 10 de agosto de 2011).
- ANTLÖV, HANS. 2003. «Not Enough Politics! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia», en: Aspinall, Edward y Fealy, Greg (edit.): *Local Power and Politics*, Singapur: ISEAS, pág. 72-86.
- ANTLÖV, HANS y WETTERBERG, ANNA. 2011. *Citizen Engagement, Deliberative Spaces and the Consolidation of a Post-Authoritarian Democracy: The Case of Indonesia*, disponible en: http://www.icld.se/eng/pdf/ICLD_wp8_printerfriendly.pdf (consultado el 21 de junio de 2014).
- ARDANAZ, MARTÍN; LEIRAS, MARCELO y TOMMASI, MARIANO. 2010. *The Politics of Federalism in Argentina and Its Effect on Governance and Accountability*, disponible en: <http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/papers/wp/Ardanaz%20Leiras%20Tommasi.pdf> (consultado el 23 de octubre de 2013).
- ASPINALL, EDWARD. 2010. «Indonesia. The Irony of Success», en: *Journal of Democracy*, vol. 21, n.º 2, pág. 20-34.
- BUEHLER, MICHAEL. 2008. «The rise of shari'a by-laws in Indonesian districts. An indication for changing patterns of power accumulation and political corruption», en: *South East Asia Research*, vol. 16, n.º 2, pág. 255-285
- CHAMBERS, PAUL. 2002. «Good Governance, Political Stability and Constitutionalism in Thailand», artículo especial, King Prajadhipok's Institute.
- DE DIOS, EMMANUEL S. 2007. «Local Politics and Local Economy», en: Bali-sacan, Arsenio M. y Hill, Hal (edit.): *The Dynamics of Regional Development. The Philippines in East Asia*, Ciudad Quezón: Ateneo de Manila University Press, pág. 157-203.
- DRESSEL, BJÖRN. 2011. «The Philippines: How Much Real Democracy?», en: *International Political Science Review*, Vol. 32, No. 5, pág. 529-545.

GRINDLE, MERILEE S. y THOMAS, JOHN W. 1991. *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press.

HARVARD KENNEDY y SCHOOL INDONESIA PROGRAM. 2010. «From Reformasi to Institutional Transformation: A Strategic Assessment of Indonesia's Prospects for Growth, Equity and Democratic Governance», disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UN-PAN042322.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2013).

HUNTINGTON, SAMUEL P. 1991. *The Third Wave. Democratization in the late 20th century*, Oklahoma: University of Oklahoma Press.

KREUZER, PETER. 2009. «Philippine Governance: Merging Politics and Crime», *PRIF Reports*, n.º 93, Fráncfort: Peace Research Institute

KULIPOSSA, FIDELX PIUS. 2004. «Decentralisation and Democracy in Developing Countries: An Overview», en: *Development in Practice*, vol. 14, n.º 6 (nov. 2004), pág. 768-779.

MACHIAVELLI, NICCOLO. 1514. «The Prince», en: Cohen, Mitchell y Fermon, Nicole (edit.): *Princeton Readings on Political Thought*, Princeton: Princeton University Press, pág. 167-187.

MEHLER, ANDREAS. 2001. «Dezentralisierung und Krisenprävention», en: Thomi, W., Steinich, M. y Polte W. (edit.): *Dezentralisierung in Entwicklungsländern. Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik*, Baden-Baden: Nomos, pág. 287-299.

NORRIS, PIPPA. 2008. *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*, Cambridge/Nueva York: Cambridge University Press.

PEPINSKY, THOMAS B. y WIHARDJA, MARIA M. 2011. «Decentralization and Economic Performance in Indonesia», en: *Journal of East Asian Studies*, vol. 11, n.º 3, pág. 337-371.

POWELL, WALTER W. 1991. «Expanding the Scope of Institutional Analysis», en: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (edit.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, pág. 183-203.

ROHDEWOHL, RAINER. 2003. «Decentralization and the Indonesian Bureaucracy: Major Changes, Minor Impact?», en: Aspinall, Edward y Fealy, Greg (edit.): *Local Power and Politics*, Singapur: ISEAS, pág. 259-274.

RONDINELLI, DENNIS A. 1980. «Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries», in: *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, No. 2, pág. 133-145.

SCHEDLER, ANDREAS. 1999. «Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability», in: Schedler, Andreas, Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (eds.): *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers, pág. 333-350.

SELEE, ANDREW. 2004. «Exploring the Link Between Decentralization and Democratic Governance», in: Tulchin, Joseph S. and Selee, Andrew (eds.): *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pág. 3-35.

VALENZUELA, J. SAMUEL. 1992. «Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions», in: Mainwaring, Scott, O'Donnell, Guillermo and Valenzuela, J. Samuel (eds.): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pág. 57-104.

VAN KLINKEN, GERRY. 2007. *Communal Violence and Democratization. Small Town Wars*, Londres/Nueva York: Routledge.

WONGPREEDDEE, ACHAKORN. 2009. «The Effect of Decentralization on Phitsanulok City of Thailand: Transitional period from Mechanical Politics to Good Governance», ponencia en el «7th Seminar of the Institute forte for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG)», Graduate Institute of Policy Studies (GRIPS), Tokio, 17 de marzo de 2009, disponible en: http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/02/seminar_h20/file/No7seminar_ppt.pdf (consultado el 10 de agosto de 2011).

ZIEGENHAIN, PATRICK. 2015. *Institutional Engineering and Political Accountability in Thailand, Indonesia and the Philippines*, Singapur: ISEAS.

ZIEGENHAIN, PATRICK. próximamente. «Decentralization and its impact on the democratization process», in: Rossler, Martin, Haug, Michaela y Grumbles, Anna-Teresa (edit.): *Transforming the Margins. Contesting and Reformulating Power Relations in Indonesia's Outer Islands*, Londres/Nueva York Routledge.



En busca del federalismo en Filipinas: el contexto de Estado y democratización¹

Edmund S. Tayao

Todo se reduce a la desigualdad de ingresos. O al menos eso es lo que les gusta decirnos a los economistas, desde Malthus a Karl Marx y el enfoque científico introducido por Simon Kuznets (Piketty 2014). Este es el desafío para los países desarrollados, argumenta Stiglitz, especialmente en Estados Unidos (2012) y este es el principal obstáculo al que se siguen enfrentando los países en desarrollo como Filipinas. Aunque las explicaciones que se dieron fueron económicas, la solución solo puede ser política, ya que la pregunta se centra en las instituciones y en la responsabilidad y la efectividad del gobierno. En los países desarrollados, la pregunta es si las instituciones públicas existentes o el Estado en su conjunto pueden abordar nuevos desafíos. En el caso de los países en desarrollo, la idea radica en saber si ya han evolucionado como Estados no restringidos por factores sociales y/o económicos.

En este trabajo de investigación la idea de federalismo se plantea desde esta perspectiva, formulada en el contexto de la reforma política y estructural en Filipinas. La clave es que las estructuras y los sistemas políticos son muy importantes a la hora de instaurar un Estado e instituciones estatales que funcionen. Se trata de un aspecto crucial para entender el desarrollo en el país. Las instituciones son fundamentales para garantizar el Estado de derecho, para que un gobierno formule e implemente políticas y programas sin dejarse llevar por intereses particulares. Esto es imperativo, especialmente si se tiene en cuenta el desafío de las limitadas estructuras de Estado que se observan actualmente en muchos países. Risse (2011) sostiene que el concepto de Estado «limitado» «no es un accidente histórico o algún tipo de déficit deplorable de la mayoría de los países del Tercer Mundo y en transición que deben vencer las implacables fuerzas de la modernización económica y política

¹ Basado en estudios previos del Instituto Filipino de Estudios sobre Desarrollo (2004) y, recientemente, en el Proyecto ProPol financiado por AusAide implementado por el Instituto de Autonomía y Gobierno (2015)

en la era de la globalización». También se ahondó en la idea de que «el Estado limitado ha venido para quedarse» y que, por lo tanto, el papel de los expertos en gobernanza es entender estas nuevas condiciones y recomendar la mejor forma de avanzar. Sin embargo, cabe destacar que el libro también subraya que el problema o la cuestión es si los estudios académicos actuales en ciencias sociales, especialmente en ciencias políticas, económicas y, podríamos añadir, en administración pública y, por supuesto, en derecho, podrían abordar los desafíos planteados por un concepto de Estado limitado. Aparentemente, lo que debe recalcar es que la gobernanza es un proceso que abarca dos dimensiones: actores y modos de coordinar la acción social —varios modos institucionalizados de una coordinación social para generar e implementar reglas vinculantes desde el punto de vista colectivo o para suministrar bienes colectivos. Varias combinaciones de actores estatales y no estatales «gobiernan» en áreas con un concepto del Estado limitado (ibíd: 9, 11). En esencia, este planteamiento apunta a las «instituciones sociales» como una alternativa a las instituciones estatales.

En Filipinas predominan las instituciones sociales, por encima del Estado. Precisamente esta es la razón por la cual es prácticamente imposible que el gobierno elabore programas y políticas que no estén influidas por los intereses particulares. Podemos empezar echando un buen vistazo al tipo de leyes que tenemos y se aprecia fácilmente cómo una ley contradice a la otra, lo cual efectivamente echa al traste todo lo que haya de bueno en un texto legislativo. La razón es que la política está meramente promovida por intereses partidistas. El tipo de leyes que se aprobarán entre elecciones sin duda será distinto a los tipos de leyes que podrían aprobarse durante los períodos de elecciones. Junto con las distintas y, a menudo, enfrentadas instituciones sociales del país, debe haber una entidad que aporte algún asomo de estructura o proceso, si no jerarquía y autoridad, necesarias para aunar a la sociedad en una única entidad. El proceso de búsqueda de esta entidad ha tenido como consecuencia la aparición de grupos de la sociedad que compiten efectivamente con el Estado por la influencia y la autoridad. En lugar de un Estado compuesto por instituciones públicas, separado de las fuerzas sociales, lo que tenemos es una red de diádas —relaciones entre personas—, articulada verticalmente y que es acorde con el feudalismo, la esclavitud, la servidumbre, el sistema de castas o la estructura de liderazgo patrón-cliente que tenemos (Scott 1990: 61). No existen vínculos horizontales entre subordinados, lo que significa, por lo tanto, que en caso de que hubiera que agruparlos, deberá encargarse el señor, el patrón o el amo, aquel que represente el único eslabón que los une. Es posible tener vínculos horizontales, por medio de las tradiciones de las aldeas, etnias, sectas religiosas, dialectos y otras prácticas culturales, pero estas, no obstante, no tienen lugar en el cuadro

oficial (ibíd: 62). De ser posible, esta estructura imperante debe potenciarse; ya se ha establecido claramente que, aunque de forma ideal debería ser sustituida por una estructura estatal considerablemente separada de la sociedad, es un proyecto social y político sujeto a tantos factores que solo la historia podrá determinar su índice de éxito.² Lo que podemos sacar en claro de este nuevo estudio es que trabajar para que la gobernanza funcione hoy requiere dar un paso atrás y abstenerse de adoptar soluciones conceptuales de «todo o nada» (Risse 2011: 16, 17).

Lo que es importante destacar de lo anterior es el objetivo que ahora tenemos entre manos. Tenemos un gobierno y este gobierno está dirigido por líderes que elegimos, pero como el gobierno tiene que competir con otros elementos de la sociedad por la autoridad y la influencia, no ha sido lo bastante eficiente para equivaler a un Estado funcional. El objetivo es lograr que nuestras instituciones públicas funcionen y esto se puede lograr estructurándolas lo suficientemente bien como para que se cumplan nuestros propósitos. Podemos aprender de las afirmaciones de los académicos que han estudiado a fondo los países democratizados recientemente, las llamadas democracias de tercera ola.³ La democracia es una forma de gobierno de un Estado moderno y, sin un Estado, ninguna democracia moderna es posible (Linz y Stepan 1996: 17). Y es en este contexto en el que el documento que nos ocupa pretende abordar el tema del federalismo en Filipinas. A partir de la tesis de que un Estado funcional es un problema en el país, el federalismo como forma de gobierno se entiende como un medio de reforzar, si no desarrollar, un Estado que funcione mejor. La idea es reconocer la diversidad inherente de la sociedad filipina y utilizarla como una ventaja; el federalismo consiste en estructurar el Estado para que sea acorde a su diversidad socioeconómica y cultural en el país con el fin de lograr un sistema de gobierno más unificado. Se puede reflexionar sobre las condiciones actuales en el mundo y en el contexto de Filipinas y, de ahí, determinar la mejor forma de avanzar instando a una serie de reformas políticas y estructurales.

² Se han publicado varias obras interesantes al respecto. Entre los que explican de manera concisa la formación o la construcción del Estado, destacan Barkey y Parikh 1991, Axtman 2004 y Migdal 2004.

³ En su influyente estudio Samuel Huntington explica las diferentes olas o «grupo de transiciones de regímenes no democráticos a democráticos que se producen dentro de un periodo de tiempo determinado y que superan de forma significativa las transiciones en la dirección opuesta durante dicho periodo» (Huntington 1991: 15), y las democracias de la tercera ola son aquellas que se democratizaron, empezando por Portugal, entre 1974 y 1990, cuando el porcentaje total de Estados democráticos en el mundo se había duplicado, pasando del 24,6 al 45,4% (Huntington 1991: 21-26).

1. EL CAMBIO DEL ENTORNO POLÍTICO ACTUAL

Somos globales al tiempo que locales. La viabilidad del nuevo gobierno o régimen jurídico (nuevo gobierno/ conjunto de instituciones) requiere la simultaneidad de un trabajo y una cooperación serios en el ámbito internacional y local (Tayao 2002). Los Estados actuales no cuentan con las mismas opciones que tenían a su disposición las comunidades que antiguamente trabajaban por construir Estados. Las comunidades locales de hoy deben trabajar partiendo de estructuras que están implantadas. En esencia, esto significa que, debido a que las condiciones han cambiado, los Estados están hoy sujetos a las convenciones internacionales, que restringen las opciones disponibles para la construcción del Estado. En el contexto anterior, la mayoría de las sociedades aún se situaban en entornos sociales, culturales, políticos y económicos claramente por definir. Los Estados estaban bien habitados por una población homogénea originalmente o bien se les permitía un esfuerzo consciente por homogeneizarse. Antiguamente, la unificación de pueblos que previamente habían estado separados era posible, ya fuera por medios pacíficos o violentos. Los Estados o los pueblos débiles fueron bien conquistados o bien absorbidos por otros más fuertes.

Estas opciones ya no son compatibles con los entornos políticos internacionales y locales de hoy en día. La diversidad que caracteriza a los países hoy en día ha llevado a la formulación de medios por los cuales los diferentes pueblos pueden unirse sin sacrificar sus identidades, sabiendo también que este acuerdo es en beneficio mutuo. La unidad se ha convertido en una característica esencial, sobre todo para las nuevas democracias. Sin embargo, los desafíos que introdujo la democratización, sobre todo la diversidad cultural y social, han convertido los regímenes de hoy en inestables; algunos incluso se ven amenazados continuamente por la desintegración. Por lo tanto, manejar la diversidad ha sido la principal consideración y ha llevado a una mirada distinta acerca del federalismo, donde países como Filipinas, pese a haber estado centralizados y unificados desde su establecimiento, consideran la instauración de una estructura federal. Se podría describir que esta propuesta en Filipinas sigue la dirección «desde el centro» y no «hacia el centro», como ha sido la experiencia en países que se federalizaron en una etapa temprana.

Hadenius pone de manifiesto al menos tres razones por las que el federalismo ha sido una opción popular para los países en desarrollo —países democratizados recientemente— y por las que con frecuencia se ha señalado como una forma de sentar las bases para el mantenimiento del gobierno democrático (Beetham 1994: 73). En primer lugar, el federalismo aparentemente ofrece más cargos políticos que distribuir. Los líderes políticos regionales pueden optar por competir

en sus propios territorios si no logran hacerse con un puesto nacional. En segundo lugar —y en gran parte consecuencia del primero—, como puede dar cabida a más partes interesadas, se considera que el federalismo contribuye a la moderación de los conflictos políticos. En tercer lugar, al ofrecer un campo de influencia relativamente próximo geográficamente, también se espera que el federalismo facilite la organización de los partidos y los grupos de interés a nivel local. Efectivamente, se prevé que surja una mayor participación de las comunidades locales a partir de una estructura federal (Ghai en Reynolds 2002: 141).

Sin embargo, esto puede ser bueno solo en teoría. Antes de nada deberíamos ahondar en las experiencias de otros países con un sistema federal y ver si los supuestos o las expectativas se cumplen. Precisamente la diferencia radica en el proceso de la federalización hoy en día. Como se ha apuntado previamente, los Estados separados fueron los que decidieron unirse y crear un Estado federal en los países que se establecieron en una etapa temprana (Finer 1970; Dikshit 1971; Elazar 1993; McDonald 1994; Kesselman *et al.* 2000). Esta consideración es crucial pues explica dos importantes factores de la estructura federal. En primer lugar, suponemos que, ya que el Estado federal se constituyó a raíz de la unión de Estados establecidos previamente, la soberanía ya estaba asentada de antemano. Los Estados separados ya disfrutaban y ejercían la soberanía. Ahora simplemente se limitaban a compartirla con un Estado federal. Este principio se denomina «soberanía compartida» (Riker 1964; Diamond 1973). En segundo lugar, fundamentalmente por implicación, el federalismo debe funcionar únicamente «bajo la estricta aplicación o el reconocimiento de los límites establecidos por ley» (Tarlton 1965; Hero 1989; Thomas-Woolley y Keller 1994; Inman y Rubinfeld 1997; Kincaid 1999). Estos dos factores resultan cruciales si se pretende determinar cuál es el propósito exacto de la federalización, que tan solo se puede sustentar en los beneficios o resultados previstos si se logra llevar a cabo convenientemente. Por otro lado, la cuestión es si es un concepto realizable.

Al recurrir a esta descripción de cómo se formuló originalmente el federalismo, podemos considerar que el propósito principal es armonizar las relaciones entre distintas entidades políticas y, al mismo tiempo, aunar sus recursos (Tayao 2000: 613). Antiguamente se consideraba que los Estados tendrían mejores oportunidades si se decantaban por la unificación. El supuesto básico de Tocqueville es que cada Estado-nación necesita un gobierno completo y centralizado (Kincaid 1999: 211). En *La democracia en América*, Tocqueville señala: «Por mi parte, no puedo concebir una nación que fuese capaz de vivir y, sobre todo, de prosperar, *sin una fuerte centralización gubernamental*», la «forma federal... permite a la Unión disfrutar del poder de una gran república y de la seguridad de una pequeña». De esta forma, se observa que el federalismo se adoptó en un

primer momento para caminar hacia la centralización porque se pensaba que así se unirían los Estados separados.

Por otro lado, hoy en día la federalización, tal y como es considerada por los Estados de reciente democratización, es un proceso que pasa por separarse y volver a unirse de forma voluntaria (Kincaid en Griffiths 2002: 10); a lo que a veces se ha hecho referencia como *el nuevo federalismo en la era de la tercera ola de democratización*. Como ya se ha comentado, la dirección no es «hacia» sino «desde» el poder central. A simple vista puede darse por sentado que la intención es dividir, teniendo en cuenta que el Estado que pretende federalizar ya está unificado; no obstante, el objetivo indiscutible es unir. Esto significa que la finalidad es reconocer la diversidad natural en la sociedad y aprovechar esta diversidad como una ventaja. El objetivo sigue siendo esencialmente el mismo, esto es, unir, salvo que, debido a las condiciones actuales, al carácter diferente de los nuevos Estados, el proceso es diferente y parece ir encaminado a dividir el Estado. En su acertada descripción del factor que distingue a los Estados hoy en día, la mayoría procedente del colonialismo, Kincaid afirma: «[L]as comunidades políticas constituyentes que surgen de una mortuoria cortina de supresión deben seguir queriendo mantenerse unidas». La razón fundamental es el objetivo, en última instancia, de aspirar a un desarrollo integral social, económico y político (Tayao 2000: 611).

El beneficio previsto de las reformas estructurales es la estabilidad política, algo esencial para lograr el desarrollo en el país. Por otro lado, se deben sopesar las expectativas y, ante todo, no esperar que los resultados se produzcan de forma inmediata. De hecho, los detalles, especialmente los mecanismos de un sistema federal, deben formularse de forma meticulosa para que se logre realmente el resultado pretendido. Una vez que se hayan introducido las reformas o el cambio en la estructura, en ausencia de estas expectativas, existe el peligro de que, al separarse, las unidades constituyentes no se vuelvan a unir (Kincaid). Y aún peor, el peligro de volver a un régimen no democrático siempre es una posibilidad para un nuevo Estado que experimenta con una nueva estructura o sistema. En lugar de armonizar a los diversos pueblos e intereses del país, una nueva estructura puede impedir aún más que el Estado avance y puede derivar en que se vean comprometidas las estructuras democráticas.

Este es el factor primordial que determina la consolidación democrática. La democracia permanecerá en un país si el nuevo régimen es capaz de satisfacer las expectativas del pueblo. Al fin y al cabo, aceptaron la democratización porque sus vidas no eran lo bastante buenas con el anterior régimen. Las reformas estructurales se consideran un medio para lograr este propósito. Si estos medios no funcionan, se barajarán sin duda otras opciones. Los actores en este caso no son las regiones, sino

los habitantes (Gourevitch 1979: 304). Si un territorio concreto se vuelve nacionalista, debemos explicar por qué a algunos de sus residentes les resulta atractivo el nacionalismo y, si este nacionalismo es nuevo o repentinamente más fuerte desde el punto de vista político, por qué han sustituido sus antiguos intereses por otros.

Debemos aprender de los avances en la región eslava de las antiguas repúblicas de Checoslovaquia y Yugoslavia. Linz, Eisenstadt y Rokkan, Berger, Wallerstein y Anderson, por nombrar algunos académicos, han subrayado de forma temprana los recientes desafíos que se plantean para la unidad del Estado-nación en las sociedades industriales avanzadas: Escocia, Quebec, Flandes, Occitania, Cataluña o el País Vasco son algunos ejemplos destacados (Gourevitch 1979). Evidentemente, que el movimiento por la independencia o, debería decir, los movimientos separatistas tengan éxito es otra cuestión. Hablamos del país en desarrollo que es Filipinas, donde las instituciones públicas son todo menos fuertes y no están influidas especialmente por los intereses particulares de la sociedad. Precisamente por esto, muchos consideran que puede haber una mayor probabilidad de desmembramiento si la opción del federalismo no aporta lo que se espera.

Stephane Dion explica por qué la secesión es difícil en las democracias bien establecidas y sugiere que el desarrollo es la medida de la relevancia de las estructuras políticas. Los movimientos secesionistas tienen su origen en dos tipos de percepciones: el «miedo» que infunde la unión y la «confianza» que inspira la secesión (Dion 1996: 271). El «miedo» hace referencia al sentimiento entre los miembros de un grupo regional de que su situación cultural, económica o política se deteriorará con la unión existente. Por otro lado, la «confianza» se define como el sentimiento dentro del grupo de que puede funcionar mejor por su cuenta y de que la secesión no es demasiado arriesgada. Así lo atestiguan las distintas experiencias en países con estructura federal, como Quebec en Canadá y Cataluña y el País Vasco en España.

Luego podemos estudiar Estados africanos como Nigeria, Kenia, Sudán, Eritrea y Etiopía, que se engloban en nuestra clasificación de nuevo federalismo, teniendo en cuenta que estos países están compuestos por regiones que luchan por mantener sus fronteras intactas a la luz de las presiones por romper o subdividir el legado de sus fronteras territoriales (Thomas-Woolley y Keller 1994: 416). Hay personas que consideran que el federalismo en Filipinas está en la misma situación, sin olvidar que, al igual que estos países africanos, se nos sigue calificando de país en desarrollo.

Como se ha recalcado arriba, todos los países tienen algo en común, sobre todo los que luchan por mantener la democracia y, al mismo tiempo, construir fuertes instituciones estatales. El desafío básico de la diversidad

social se ha convertido en una parte esencial de la gobernanza en un régimen democrático. Este reto solo se puede abordar manejando adecuadamente las relaciones entre los distintos pueblos, sobre todo en la distribución de los recursos y en la administración de los servicios públicos para cada circunscripción. Como ha ilustrado la experiencia de los serbios, montenegrinos y albanos étnicos, los ibos cristianos y los hausas musulmanes en Nigeria (Smith 1981; Suberu 1988, 1991) y la élite kíkūyū en Kenia (Ndegwa 1997; Southall 1996), sojuzgar o desplazar a grupos o minorías enfrentados no solucionará el problema de la supervivencia y el desarrollo de un país. Muchos defensores ven en el federalismo una forma de albergar un elevado grado de diversidad. Pero, por diversas circunstancias, no se puede abordar con la simple adopción de un modelo político o administrativo como el federalismo. De otro modo, caemos en el peligro de contribuir únicamente a agravar las diferencias que ya caracterizan a cada comunidad, alimentando así los prejuicios. Por lo tanto, esto no reforzará sino que minará la capacidad del gobierno de dirigir el país de forma efectiva. A este respecto los principales países con modelo federal han adoptado a lo largo de los años una serie de medidas que modificaron la estructura federal, incluso hasta llegar a la recentralización.

2. EL CONTEXTO: UNA CONSIDERACIÓN FUNDAMENTAL PARA HACER AVANZAR EL FEDERALISMO

La idea es proceder con meticulosidad y garantizar que el federalismo que perseguimos es el sistema adecuado o real, que funcione de verdad, pese a que hará falta un tiempo para que funcione y cumpla las expectativas de la opinión pública. Se trata de ser realistas en su defensa, tener en cuenta las condiciones, el contexto en el que estamos y no obsesionarnos demasiado con la idea de lo que conocemos en las democracias establecidas. Las condiciones cambiantes de la sociedad, la economía y, por lo tanto, las políticas, siempre serán un factor considerable para el éxito o el fracaso del Estado y el gobierno.

En Filipinas se debe aspirar al federalismo con la consideración clave de la eficacia en el gobierno, es decir, de la elaboración de las políticas públicas y su aplicación. Esta efectividad se articula esencialmente sobre la dinámica relacional entre los distintos niveles y organismos gubernamentales. El papel de cada ministerio, de cada nivel del gobierno debe definirse claramente para fomentar la cooperación y la colaboración, y no la competición y el conflicto. Tiene que haber instituciones públicas reales que presupongan la existencia de un Estado. Por instituciones entendemos muchos mandatos a distintos niveles ocupados por distintos trabajadores y funcionarios pero

que funcionen como un cuerpo, además de que sus acciones estén coordinadas y guiadas por criterios y datos en la práctica. Todo esto simplemente significa que hay un sistema implantado.

Se necesita un sistema para que el trabajo de un gabinete concreto no dependa de manera significativa del papel que un funcionario concreto desempeñe y que su criterio se vea moderado por los procedimientos habituales y, por lo que se desprende de los hechos y cifras, del resultado de la interacción entre el gobierno y el pueblo. Esto solo es posible si el gobierno, con todos los gabinetes y organismos a distintos niveles, es capaz de funcionar con efectividad, de ahí la necesidad de una estructura solvente para mantener las relaciones intergubernamentales. Una estructura efectiva de relaciones intergubernamentales es una forma de implantar un sistema y garantizar que éste se mantiene, que se alcanza el objetivo de buena gobernanza. En un sistema de relaciones intergubernamentales, podemos tener en cuenta dos componentes. Uno es una buena estructura, un diseño que trace claramente la función de cada uno pero que, al mismo tiempo permita, incluso promueva, que todos los gabinetes y organismos de gobierno a todos los niveles se interrelacionen bien. El segundo componente es una serie de criterios y procesos que incluyan la transparencia y la franqueza, lo cual genera hechos y cifras que se emplean como base para cualquier acción de gobierno. Todo ello contribuirá a garantizar la institucionalización y la continuidad de las políticas y los programas independientemente de quién esté al frente del gobierno central o nacional. Se trata pues de consideraciones clave al estructurar o reestructurar la gobernanza, esenciales para cualquier democracia, sobre todo en un Estado que aún está en proceso de consolidación democrática.

El federalismo solo funcionará si la democracia es reforzada o la forma en que está diseñado refuerza la democracia. Evidentemente, la cuestión más compleja es cómo garantizar esto. Podemos empezar con «inclusión» y «participación», dos conceptos que resumen la democratización en Filipinas y que, desafortunadamente, se suelen tratar por separado. Estos dos conceptos recogen en esencia la necesidad de una autonomía efectiva, no solo en Mindanao y la Cordillera, como decretó la Constitución de 1987, sino incluso en otras regiones del país. Inclusión porque, básicamente, Filipinas, al igual que muchos Estados actuales, parte del concepto clásico de Estado-nación que establece la doctrina westfaliana. Hoy en día, los Estados se caracterizan por una diversidad social y cultural tan notable que apenas podemos definir el 10 % de todos los países soberanos como un Estado-nación, entendido éste como una comunidad étnica homogénea donde los habitantes poseen una cultura idéntica (Smith en Hall 1994: Vol. II, 60). De hecho, si queremos ser estrictos y referirnos a

los Estados-nación como aquellos que remiten «a una nación que ocupó un territorio delimitado y disfrutó de un elevado grado de autonomía política» y no solo «cualquier conjunto político geográficamente trazado de personas que viven bajo un gobierno común, independientemente de sus orígenes» (Pearson 2004: 403) pero que, por algún motivo, evolucionó hasta convertirse en una sociedad homogénea, quedaría claro que Filipinas no es un Estado-nación. El problema de la inclusión está, pues, en garantizar que los numerosos pueblos de un Estado estén adecuadamente incluidos en los procesos estatales.

Sin duda, la inclusión presupone la participación. Y por participación no solo entendemos una participación simbólica, en la que todo el mundo está reconocido por ley y que, una vez alcanzada la mayoría de edad, tiene derecho al sufragio. A través de la participación habría que ser capaces de contribuir sustancialmente, como mínimo, a las discusiones sobre cuestiones de importancia pública. Independientemente de que la voz de uno se haga oír o no, al menos es capaz de expresarse y esto es así porque tiene la capacidad de hacerlo; por inclusión, el Estado es capaz de aportar los requisitos básicos de la existencia de un individuo en la sociedad, como la educación, la sanidad, la seguridad y, sobre todo, el Estado de derecho. Este Estado de derecho es un concepto atenuado del «poder» del pueblo, un término más débil que recoge los elementos que asociamos con modernidad —influencia popular institucionalizada y procedimientos de responsabilidad— (Parry y Moyser en Beetham 1994: 44). Debido a que la inclusión y la participación siguen siendo considerablemente limitadas en el país, algo que se refleja en el sentir popular de que se necesita un mejor gobierno, la afirmación típica es que esto es debido a la cultura filipina. En cuanto se plantea la cuestión de la cultura, la explicación es siempre la falta de disciplina. Esta falta de disciplina se debe a una falta de unidad en el país y esta falta de unidad se debe a su vez a una falta de conciencia nacional. Esto apunta al supuesto anterior de que Filipinas no es un Estado-nación.

Sería un largo debate si analizáramos qué convierte un país en Estado-nación y si Filipinas se incluyera dentro de esta categoría. Lo que no puede discutirse es que, inherentemente, somos una sociedad diversa, sobre todo por nuestra historia e incluso nuestra geografía. Por eso hablamos bien inglés en comparación con nuestros vecinos. El inglés está reconocido en nuestra Constitución como una de las dos lenguas oficiales; la razón es nuestra historia, no necesariamente que seamos un pueblo colonial. El tagalo se adoptó como lengua oficial en 1939, en la época en que se estaba construyendo el Estado filipino con vistas a la independencia. Sin embargo, de la noche a la mañana se dio la controversia de que otros grupos étnicos regionales exigían un trato igual. Somos un país compuesto por al menos ochenta grupos etnolingüísticos, ocho de

los cuales son los grupos principales del tagalo, ilocano, bicolano, pampango, pangasinense, cebuano, hiligainón (o ilongo) y samareño (Asunción-Lande 1971: 677-678; Abinales y Amoroso 2005: 11). Al preparar la independencia durante el periodo de la Mancomunidad, surgió la necesidad de adoptar una lengua indígena que todo el mundo pudiera emplear en el país para comunicarse. El término «filipino» se utilizó para referirse a esta lengua indígena, aunque se trate esencialmente del tagalo. La adopción del inglés como una de las lenguas oficiales fue un compromiso porque se trataba de la lengua hablada por la mayoría de la población en la época, no solo porque los estadounidenses tuvieran el control del país en ese momento, sino porque incluso antes de los poderes coloniales, ya éramos una nación de comerciantes y muchos se comunicaban con otros países en sus respectivas lenguas.⁴

Esta diversidad se suele emplear como explicación o excusa de que existe demasiada división en el país y de que esta división es la culpable de que resulte difícil que las personas se pongan de acuerdo y el gobierno actúe. Tal vez, en efecto, sirva como una especie de resignación de que no se puede hacer mucho por superar esta situación y de ahí la excusa típica de «es nuestra cultura». Como mínimo, podría existir alguna forma de sacar partido de ello, teniendo en cuenta que otros países se encuentran en circunstancias o condiciones similares pero han conseguido desarrollarse y tener un mejor gobierno.

3. LA OPORTUNIDAD DE DESARROLLAR UN SISTEMA

Tras la Revolución del Poder del Pueblo (EDSA) de 1986, la euforia se apoderó de todo el mundo, pues se trató de un ejercicio necesario para acabar con la dictadura y devolver la democracia al país. No obstante, que el pueblo tenga el poder equivale a sugerir que las instituciones políticas siguen siendo inestables, que el sistema político no puede mantener procesos constitucionales regulares ni garantizar que los líderes políticos asuman su responsabilidad. Esto es precisamente lo que ocurrió en 2001, cuando el país tuvo que recurrir de nuevo a medios extraconstitucionales para desbancar al ex presidente Joseph Estrada. La destitución se inició en la Cámara de Representantes, pero fue atajada de forma abrupta por el Senado, cuando los aliados del presidente evitaron que se abriera un

⁴ Anderson también escribe a finales del siglo XIX que «los líderes filipinos estaban especialmente adaptados a este mundo babeliano, pues conseguían comunicarse en el idioma de otros países mientras que el tagalo, la lengua hablada en Manila y en la periferia inmediata, no era entendida por la mayoría de los filipinos y, en cualquier caso, resultaba inútil para la comunicación internacional» (Anderson 2006: 5).

sobre que muchos pensaron contenía pruebas incontestables de actos indebidos. Esta ha sido la historia de la política en Filipinas, una historia dependiente de las personalidades. Las políticas y los programas se elaboran y aplican según la preferencia del presidente que tenga el poder o de los intereses de cualquier particular que tenga acceso al liderazgo, por lo cual no se pueden planificar a largo plazo. No existe la continuidad de los programas; un nuevo líder siempre querrá caminar en otra dirección. Son necesarias las reformas estructurales y/o sistémicas, pero esto es algo que requiere el apoyo de las mismas élites que controlan la política y la economía del país.

La democracia filipina existe en un ambiente de crisis institucionalizada. Una élite no representativa, más propensa a promover los intereses personales que a diseñar políticas coherentes, acapara los cargos nacionales y locales (Rogers 2004: 114). Según Hutchcroft (en Kasuyo y Quimpo 2010: 428), existen cuatro factores que lo explican. El primero es que el establecimiento del Estado colonial en Filipinas empezó justo cuando surgía un «nuevo Estado americano» en medio de diversos ejes de pensamiento político en los Estados Unidos. Sin embargo, el Estado norteamericano reformado, producto de intercambios sustanciales entre los distintos ejes políticos americanos, no fue el que se exportó a Filipinas, pues los padres del Estado colonial fueron los conservadores. En segundo lugar, Quezón se hizo con una autoridad ejecutiva indiscutible cuando llegó a la presidencia de la Mancomunidad de Filipinas en 1935. En tercer lugar, durante la ocupación japonesa se impulsó la centralización administrativa. Y en cuarto lugar, se dieron importantes elementos de centralización durante el régimen militar del presidente Ferdinand Marcos. Incluso antes de la declaración de la ley marcial, algunos ya vieron las limitaciones de nuestro sistema, presidencial y muy centralizado⁵. La experiencia del país bajo la ley marcial no hizo más que afianzar las limitaciones de nuestro sistema político, por lo que, cuando se produjo la Revolución EDSA en 1986, la intención reformista ya era muy patente.

Muchos siguen debatiendo si la EDSA de 1986 fue una revolución o no. Esta controvertida revolución podría habernos conferido el mismo

⁵ El difunto estadista Claro M. Recto escribió el 8 de febrero de 1949 (artículo publicado en *The Manila Times*) que «[e]l sistema de gobierno presidencial americano, originalmente constituido con arreglo a nuestra Constitución y reforzado por la enmienda que permitía la reelección presidencial parece que ha empeorado una enfermedad endémica de nuestra clase política. El sistema ha funcionado en Estados Unidos por la alternancia de los partidos, más o menos regular, con la mayoría y la minoría manteniéndose como una organización efectiva, dentro y fuera del poder». Prosigue así: «En virtud de nuestra Constitución, la Presidencia es potencialmente más poderosa. No creo que sea una exageración afirmar que el presidente de Filipinas pueda convertirse fácilmente en un dictador dentro del marco de la Carta».

resultado que la «*Ruptura Pactada*» española (Linz y Stepan 1994), donde las élites se reunieron y fraguaron un acuerdo para avanzar tras el final de la dictadura de Franco. Al menos, hasta el punto de asumir el riesgo de enfrentarse a los tanques y las armas del Estado, fue claramente una revolución para aquellos que participaron (Ileto 2003: 177). Por otro lado, el sentimiento de estar participando en el «gran movimiento de avance de la historia», el que supuestamente iba a cambiar radicalmente la estructura social, económica y política del país, el mismo precepto que la marca de la revolución de Marcos e incluso el Frente Democrático Nacional intentaron aprovechar, estuvo claramente ausente en 1986 (ibíd: 200).⁶ Si el resultado final de la EDSA de 1986 es la medida para determinar si se trató de una revolución o no, muchos dirán que se trató de una «revolución inacabada» (ibíd.) o simplemente una «restauración» (Coronel 1991; Eaton 2003). El año 1986 «bien puede ser un constante recordatorio de promesas incumplidas, esperanzas frustradas y expectativas no satisfechas»; y mientras muchos vilipendian el régimen de Marcos por su brutalidad y abusos, la inercia que mejor caracteriza al gobierno de hoy en día ha llevado a algunos, especialmente en el sector profesional y empresarial, a sentir nostalgia de esa época, pues Marcos «sacaba las cosas adelante» (Abinales y Amoroso 2006: 290).

La vuelta de la democracia ofreció el ímpetu necesario para llevar a cabo reformas políticas y económicas fundamentales para el país (Ringuet 2003: 236). Debemos aprender de nuestra historia qué fue lo que llevó a la declaración de la ley marcial y a la suspensión de la democracia en el país. Al igual que en la Alemania de Weimar, existía tal disconformidad en la sociedad de la década de 1960 que, con el tipo de sistema político que tenemos, los responsables apenas podían trabajar en sintonía. Esto no hizo más que empeorar las cosas, desbaratando cualquier posibilidad de controlar ambiciones como en el caso Marcos o incluso llegando a ofrecer el impulso necesario para declarar la ley marcial. Existen problemas fundamentales a la hora de establecer reformas duraderas, pues se requiere cambiar el sistema y reforzar las instituciones políticas, aquellas que diluirán el control de las élites. Entre los problemas y desafíos de la consolidación democrática en Filipinas se incluye un conjunto volátil de los siguientes factores: un ciclo de política contenciosa en un Estado con capacidades e instituciones políticas débiles, una economía de crecimiento lento y una sociedad civil compleja y beligerante (Rivera 2002: 467). El último factor, el de una sociedad civil beligerante, requiere mayor estudio, pues presupone precisamente un Estado filipino débil; no hay maneras

⁶ Ileto también apuntó al hecho de que era «una extraña coincidencia que el año 1986 fuera un simple cambio de números con respecto a 1896».

suficientes de albergar una pluralidad de voces e intereses políticos y, al mismo tiempo, la presencia del Estado apenas se percibe en el entorno rural. Este hueco es pues ocupado por el trabajo de la sociedad civil, sobre todo de la Iglesia, y de otras organizaciones cívicas. Tuvimos varias oportunidades para construir el Estado que necesitábamos, un sistema que pudiera representar y acoger de la mejor forma posible los variados intereses sociales, políticos y culturales de nuestra intrincada sociedad, pero, a diferencia de otros países que lograron aprovechar y sacar buen partido de su oportunidad, nosotros no logramos hacer lo mismo y ahora tendremos que esperar a que se nos presente otra posibilidad.

4. EL FEDERALISMO COMO CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Aspirar al federalismo no es una observación o idea nueva en Filipinas. Todo lo anterior sirve para hacer hincapié en el hecho de que el federalismo debe buscarse en el contexto de la construcción del Estado y la consolidación democrática. El federalismo es considerado una forma de abordar los problemas y los desafíos de gobernanza existentes en el país. En este sentido, el peligro es que cabría esperar demasiado y deberíamos templar este sentimiento para avanzar de una forma más significativa y no asumir sin más que podemos adoptar un modelo que acabe con nuestros problemas inmediatamente.

Los sistemas políticos que conocemos nos ofrecen un buen marco. Las experiencias de los distintos países que se rigen por un modelo concreto nos ofrecen una buena panorámica para saber qué esperar, pero eso no significa que podamos copiar todo un sistema de otro país y adoptarlo. El marco o modelo está ahí, pero hay que determinar los detalles. Como ya hemos analizado previamente, trabajar en un sistema político o administrativo no es ni fácil ni sencillo y, de hecho, no debería ceñirse únicamente a trazar una línea que separe los distintos niveles de gobierno. No debe confundirse entre autoridad política y administración pública, con tal separación que la última en el proceso acabe perjudicada. Las instituciones públicas deben funcionar como una enorme entidad, aun cuando están compuestas por distintas partes, es decir, por gabinetes y organismos a distintos niveles. Se trata de un reto considerable pues el estudio del poder político se suele formular en términos de barreras o límites, de territorio o jurisdicción. Por otro lado, cabe mencionar que la delimitación se debe, en gran parte, a la necesidad de rendición de cuentas, de determinar quién es responsable de qué. No significa que un mandato o competencia sea independiente del otro o, es más, que pueda funcionar con eficiencia sin el otro. De hecho, los éxitos y fracasos de todo el

gobierno, incluso de un organismo o mandato concreto, suelen deberse al alcance de la cooperación y la colaboración entre los distintos cargos, especialmente a diferentes niveles. Existe la división a efectos de asignar tareas particulares a mandatos o áreas concretas, pero esto no implica que uno no tenga nada que ver o no vaya a afectar al otro. Teniendo en cuenta la historia de Filipinas, es importante empezar a entender el federalismo con estas salvedades. De lo contrario, nuestras expectativas se tornarán meras frustraciones y, por error, atribuiremos el fracaso al modelo que se haya adoptado. Los detalles deben estar claros de partida y deben coincidir con el proceso que se seguirá para lograrlo.

Podemos barajar tres propuestas (Werlin 1988: 48) si aspiramos a evitar los escollos de depender únicamente de modelos y garantizar que no perdemos la necesidad de tener en cuenta los detalles. Herbert Werlin lo llama «elasticidad política», lo cual significa simplemente que los términos políticos como poder, autoridad y control deben ser clasificados o elaborados (en vez de cuantificados) para que resulten comprensibles o útiles (1988: 50). Simplemente significa que el uso de estos términos políticos debe ser acorde a la naturaleza dinámica de la política. 1) Los sistemas políticos son más efectivos cuando la autoridad se encuentra muy dispersa sin disminuir la responsabilidad definitiva que tienen los máximos dirigentes de cara a la obtención de resultados. 2) La efectividad administrativa —la capacidad de lograr objetivos— depende de la aptitud y la voluntad de los dirigentes de delegar la responsabilidad operativa en sus subordinados sin reducir las prerrogativas de supervisión y el potencial correctivo. 3) En la medida en que los dirigentes deben depender de formas no persuasivas de poder (coerción, corrupción o intimidación), su capacidad de delegar es limitada. Aunque el poder político elástico es, por norma general, persuasivo en su forma, puede ser coercitivo en caso necesario. Estructurar el federalismo debería permitir, es más, alentar la colaboración y la cooperación entre y a través de los diferentes gabinetes, organismos y niveles de gobierno. Las funciones deben trazarse en términos de funciones complementarias.

Tiene que haber una forma de diseñar un sistema político en el que cada una de las entidades cuente con funciones complementarias en vez de una mera división de la autoridad. El gobierno federal o central debe contar con amplios poderes, es decir, criterios establecidos y procesos subyacentes que seguir. La aplicación de las políticas y los programas puede ser conjunta o coordinada, pero el Estado y los gobiernos locales disponen de margen suficiente a la hora de determinar cuál sería la mejor forma de implementar las políticas y los programas en función de las condiciones únicas en la práctica. Se debe hacer hincapié en la frase de «cuál es la mejor forma de implementar», que equivale simplemente a que el gobierno federal debe aportar fundamentalmente las metas o

los objetivos, mientras que el Estado y los gobiernos locales serán sobre todo responsables de determinar cómo lograrlos dadas las condiciones únicas en la práctica. La mejor referencia será el punto de vista de cada nivel de gobierno. El alcance del gobierno federal es todo el país, por tanto amplio, así que cualquier política o programa que se considere se aplicará a todos. La perspectiva de los Estados y los gobiernos locales, por otro lado, es estrecha, pues se restringe a su jurisdicción. Estas consideraciones son fundamentales, ya que los intereses de la mayoría del país no siempre coinciden con los intereses de una región, Estado o incluso gobierno local concretos. Recordamos aquí, como se ha querido dejar patente en este reporte de investigación, que Filipinas es una sociedad multiétnica y claramente multicultural.

Ahora que disponemos de la estructura, nuestras reformas deberán incluir los mecanismos mencionados anteriormente. Por mecanismos entendemos los criterios y procedimientos que deben seguirse. Evidentemente, estos no deben confundirse con el objetivo de la gobernanza, es decir, garantizar la elaboración y aplicación efectivas de las políticas, pues estas son parte de las herramientas de gobierno. Al igual que la flexibilidad que mencionamos en la estructura, los criterios y procedimientos deben ser siempre el medio y no el fin de la gobernanza.

El mecanismo incluye un sistema de gestión de datos fiable, desde el gobierno central al local, desde el censo y el levantamiento de mapas hasta el seguimiento de los ingresos y gastos del gobierno. Y, sin duda, nuestro gobierno adolece de esta herramienta: la obtención de datos, ya sea para la investigación académica o política, requiere el trabajo increíblemente arduo de pasar de un gabinete a otro. La administración actual introdujo, supuestamente, un sistema de datos abiertos, pero sigue faltando el requisito de que los distintos organismos compartan los datos y las cifras. La tarea de generar datos y cifras también recae exclusivamente en el gobierno nacional, pues se promulgó una ley que establece que los datos oficiales son solo aquellos que proceden del gobierno nacional. Esto podría haber sido aceptable si existiera un sistema en el que las unidades de gobierno local (UGL) gestionaran su propia base de datos y la que el gobierno nacional cotejara. Aparte de la autonomía, la idea radica en que se debe establecer una forma de compartir información, incluidos los esfuerzos coordinados de generar información entre los distintos niveles de gobierno. Un buen ejemplo es la cartografía, una interesante limitación en este país, pues nos ha llevado mucho tiempo aprobar una ley del uso de la tierra. Se podría autorizar a las UGL a que crearan sus propios mapas, recayendo en el gobierno nacional la labor de integración. Esta ausencia de mapas nos impide elaborar un plan de desarrollo integral sólido para el país.

Suponiendo que ahora tenemos un conocimiento claro de los requisitos necesarios para asegurarnos de que cualquier modelo adoptado funcionará como se había previsto, la siguiente cuestión —igual de importante— es cómo proceder. Y esta consideración es estratégica en el sentido de que debe determinar qué resultará crucial para cada grupo o interés. Si reflexionamos acerca de nuestro análisis del contexto filipino y del estado de la democracia y la democratización, pese a las muchas limitaciones y escollos de la política y la gobernanza, se dan elementos clave que favorecen el desarrollo de la democracia, o mejor dicho, de la consolidación de la democracia en el país, lo cual requiere una reforma política sistémica. Se trata pues de oportunidades o puntos de partida para forjar una reforma real en el país. Ni qué decir tiene que la prueba definitiva será si logramos reunir el seguimiento o el apoyo necesario del público para promover estas reformas.

Como se ha mencionado anteriormente, nuestra sociedad civil es muy vibrante. La descripción concreta de los expertos es que nuestra sociedad civil es dinámica y controvertida. Podemos detenernos o centrarnos en esta complejidad y encontrar una forma de aprovecharla y canalizar la energía de la beligerancia para implicar a la élite. De todas formas, la sociedad civil está compuesta por instituciones sociales muy fuertes en el país: la Iglesia, es decir, todos los grupos y denominaciones religiosos, el mundo académico y las organizaciones no gubernamentales sociales y cívicas. Estos grupos son los principales canales de la democracia, pues hacen de vínculo del pueblo con el gobierno, el equivalente más próximo a, probablemente, nuestra alternativa a o una forma de lograr cierto grado de «democracia deliberativa».

Cabría pensar que estamos olvidándonos de una institución en este orden de cosas: los medios de comunicación. Por otro lado, tener en cuenta a los medios forma parte de involucrar a las élites, pues los controlan, al igual que controlan la economía y la política de este país. Precisamente la razón por la que nos gustaría empezar por los actores no estatales es forzar la cuestión, el debate sobre las reformas sistémicas en el país. La esperanza es que lograremos despertar la conciencia y el respaldo públicos para que las élites, los líderes políticos, se vean obligados a responder, a participar en el debate público y a llevar a cabo las reformas que necesitamos. Los agentes no estatales tan solo pueden persuadir, de forma bastante vigorosa y enfática, pero las élites tienen que sumarse al proyecto, independientemente de que se las obligue o no, siempre que entiendan la urgencia y la relevancia de las reformas necesarias. Si de nuevo reflexionamos sobre las experiencias de otros países, el componente clave del acuerdo entre las élites respecto a la sustancia de éste nos faltaba en nuestra historia de democratización. Lo que tuvimos fue un mero cambio en el conjunto de las élites en el poder y nuevas personalidades en cada proceso electoral.

En conclusión, las reformas no deben empezar y acabar en estructuras y formas. Los distintos sistemas y formas de gobierno tienen, sin duda, ventajas y desventajas. Las ventajas pueden ser ciertas en general, pero los detalles requeridos deben estar ahí para garantizar que lo que se espera se convierta en el resultado real. Por otro lado, aunque resulte imperativo entender o determinar del todo cómo pensamos que debe ser el sistema federal en el país, también tenemos que enfrentarnos a la viabilidad de promoverlo. En primer lugar, en el país hay suficientes intelectuales y reformistas, académicos o defensores puros que entienden los imperativos de las reformas sistémicas. Lo que sin duda falta son los recursos para proceder e implantar estas reformas tan necesarias. Como ya hemos comentado, en el pasado hubo muchísimas oportunidades para instaurar reformas reales y duraderas pero se desaprovecharon sin más. Por ahora, debemos estar atentos a que surja otra oportunidad de reforma o, tal vez, la mejor opción sea crear esta oportunidad e impulsar las reformas.

Este ensayo fue originalmente publicado en inglés y traducido al español: Edmund S. Tayao, Pursuing Federalism in the Philippines. The Context of State and Democratization, en: Wilhelm Hofmeister, Edmund Tayao (edit.), Federalism and Decentralization. Perceptions for Political and Institutional Reforms, 2016, Singapore/ Makati City, pág. 119-140

Bibliografía

- ABINALES, PATRICIO N. y AMOROSO, DONNA J. 2005. *State and Society in the Philippines*. Rowman and Littlefield: Lanham, MD.
- ABINALES, PATRICIO N. y AMOROSO, DONNA J. 2006. «The Withering of Philippine Democracy». *Current History*, Vol. 105, N.º 692, pág. 290-295. Acceso online.
- ANDERSON, BENEDICT, reimpresión de 2006. *Under Three Flags: Anarchism and the Anti-Colonial Imagination*. Anvil: Pasig, Filipinas.
- ASUNCIÓN-LANDE, NOBLEZA. 1971. «Multilingualism, Politics, and 'Filipinism'». *Asian Survey*, Vol. 11, N.º 7, pág. 677-692. Acceso online.
- BARKEY, KAREN y PARIKH, SUNITA. 1991. «Comparative Perspectives on the State», *Annual Review of Sociology*, Vol. 17, pág. 523-549.
- BEETHAM, DAVID, ed. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. Sage Publications: Londres.
- CORONEL, SHEILA S. 1991. «Dateline Philippines: The Lost Revolution». *Foreign Policy*, N.º 84, pág. 166-185. Acceso online.
- DIAMOND, MARTIN. 1973. «The Ends of Federalism», *Publius*, Vol. 3, pág. 129-152.
- DIKSHIT, RAMESH D. marzo de 1971. «Geography and Federalism», *Annals of American Geographers*, Vol. 61, N.º 1, pág. 97-115.
- DION, STEPHANE, abril de 1996. «Why is Secession Difficult in Well-Established Democracies? Lessons from Quebec», *British Journal of Political Science*, Vol. 26, N.º 2, pág. 269-283.
- EATON, KENT. 2003. «Restoration or Transformation? 'Trapos' versus NGOs in the Democratization of the Philippines». *The Journal of Asian Studies*, Vol. 62, N.º 2, pág. 469-496. Acceso online.
- ELAZAR, DANIEL J. junio de 1993. «International and Comparative Federalism», *PS: Political Science and Politics*, Vol. 26, N.º 2, pág. 190-195.
- FINER, SAMUEL EDWARD. 1970. *Comparative Government: An Introduction to the Study of Politics*. Penguin Books: Nueva York.
- GOUREVITCH, PETER ALEXIS, julio de 1979. «The Reemergence of 'Peripheral Nationalisms': Some Comparative Speculations on the Spatial Distribution of

Political Leadership and Economic Growth», *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 21, N.º 3, pág. 303-322.

GRIFFITHS, ANN, ed. 2002. *Handbook of Federal Countries, 2002*. McGill-Queen's University Press: Montreal.

HERO, RODNEY, marzo de 1989. «The U.S. Congress and American Federalism: Are 'Subnational' Governments Protected?», *The Western Political Quarterly*, Vol. 42, N.º 1, pág. 93-106.

HUNTINGTON, SAMUEL P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma University: Oklahoma.

HUTCHCROFT, PAUL D. 2010. «Dreams of Redemption: Localist Strategies of Political Reform in the Philippines». En Yuko Kasuya y Nathan Quimpo (ed.), *The Politics of Change in the Philippines*, pág. 418-454. Anvil: Pasig, Filipinas.

ILETO, REYNALDO. 2003. *Filipinos and Their Revolution*. Ateneo University Press: Ciudad de Quezón, Filipinas.

INMAN, ROBERT P. y RUBINFELD, DANIEL L. otoño de 1997. «Rethinking Federalism», *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, N.º 4, pág. 43-64.

KINCAID, JOHN, «Federal Democracy and Liberty», *PS: Political Science and Politics*, Vol. 32, N.º 2 (Jun. 1999), 211-216.

LINZ, JUAN J. y STEPAN, ALFRED. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Johns Hopkins University Press: Baltimore, Maryland.

MCDONALD, FORREST. 1994. *The American Presidency: An Intellectual History*. University Press of Kansas: Lawrence, Kansas.

NDEGWA, STEPHEN N. septiembre de 1997. «Citizenship and Ethnicity: An Examination of Two Transition Moments in Kenyan Politics», *The American Political Science Review*, Vol. 91, N.º 3, pág. 599-616.

PEARSON, ROGER. 2004. «The Misuse of the Term 'Nation-State'». *The Mankind Quarterly*, Vol. XLIV N.º 3 y 4, pág. 403-418. Acceso online.

PIKETTY, THOMAS. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Belknap Press of Harvard University: Cambridge, Massachusetts.

REYNOLDS, ANDREW, ed. 2002. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford University Press: Oxford.

- RIKER, WILLIAM. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Little Brown: Boston.
- RISSE, THOMAS, ed. 2011. *Governance Without A State: Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*. Columbia University Press: Nueva York.
- RINGUET, DANIEL JOSEPH y ESTRADA, ELSA. 2003. «Understanding the Philippines' Economy and Politics Since the Return of Democracy in 1986». *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, N.º 2, pág. 233-250. Acceso online.
- RIVERA, TEMARIO C. 2002. «Transition Pathways and Democratic Consolidation in Post-Marcos Philippines». *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 24, N.º 3, pág. 466-483. Acceso online.
- ROGERS, STEVEN. 2004. «Philippine Politics and the Rule of Law». *Journal of Democracy*, Vol. 15, N.º 4, pág. 111-125. Acceso online.
- SCOTT, JAMES C., 1990. *Domination and the Arts of Resistance*. Yale University Press: New Haven.
- SMITH, ANTHONY D., 1986. «State Making and Nation-Building». En John A. Hall (Ed.), *The State: Critical Concepts* (Vol. 2, pág. 59). Londres: Routledge.
- SMITH, BRIAN, julio de 1981. «Federal –State Relations in Nigeria», *African Affairs*, Vol. 80, N.º 320, pág. 355-378.
- SUBERU, ROTIMI T., julio de 1988. «Federalism and Nigeria's Political Future: A Comment», *African Affairs*, Vol. 87, N.º 348, pág. 431-439.
- STIGLITZ, JOSEPH E., 2012. *The Price of Inequality*. W. W. Norton and Co.: Nueva York.
- TAYAO, EDMUND. diciembre de 2000. «To Federalize Or Not To Federalize». *Unitas*, Vol. 73, N.º 4, pág. 611-622. University of Santo Tomas Press.
- TAYAO, EDMUND. marzo de 2002. «The Internationalization of the Problem of Political Stability», *Unitas*, Vol. 75, N.º 1, pág. 61-85. University of Santo Tomas.
- THOMAS-WOOLLEY, BARBARA y KELLER, EDMOND J. septiembre de 1994. «Majority Rule and Minority Rights: American Federalism and African Experience», *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 32, N.º 3, pág. 411-427.
- WERLIN, HERBERT H. 1988. «The Theory of Political Elasticity: Clarifying Concepts in Micro/Macro Administration». *Administration and Society*, Vol. 20, N.º 46, pág. 46-70.



La inevitabilidad del modelo híbrido: la trayectoria de la transformación del Estado en Indonesia tras la caída de Suharto

Purwo Santoso y Joash Tapiheru

El análisis planteado en este reporte se centra en que existió una gran fuerza centrífuga que emanó de las regiones justo después de la caída del presidente Suharto, que lideró el régimen denominado Nuevo Orden. El Gobierno central, notablemente debilitado debido a las crisis económicas y políticas de la época, contribuyó sobremanera a dibujar el repentino y amplio proceso de descentralización de 1999. La política de descentralización se convirtió en la respuesta más viable y factible para salvar a Indonesia de la balcanización. Sin embargo, en este texto también se apunta a que se produjo una resistencia sorprendentemente leve contra la adopción de cierto mecanismo federal y concierto institucional. En el diseño de la estructura descentralizada del Estado se ha insertado una corriente de pensamiento federalista y, por lo tanto, la aparente hostilidad al discurso antifederal vino acompañada de un cierto modo de pensar en términos federales.

En apariencia, la adopción de una política de descentralización a gran escala no altera el concierto legal y formal de Indonesia como Estado unitario. El concierto descentralizado en Indonesia, incluida su forma más extrema en los casos de Aceh y Papúa, ha resultado efectivo, al menos hasta el momento, para mantener la unidad nacional. Sirve para aliviar la tensión entre el gobierno central y las regiones, aporta un canal y una esfera para que el público de las regiones exprese sus aspiraciones y permite que el Estado esté presente, a través de los gobiernos subnacionales autónomos, en muchas regiones que, de otro modo, habrían permanecido aisladas. Refleja la disponibilidad de una maniobra discursiva, lo cual facilita a Indonesia la redefinición de las relaciones Estado-región en general, propiciando así el discurso sobre la descentralización para conformar un amplio bloque político y reforzar la presión colectiva hacia el gobierno central. El discurso global dominante, a favor de la descentralización,

ha formado parte de la liberalización y dio un mayor impulso al discurso descentralizador.

En este texto se aborda la cuestión en cinco secciones. En la primera se ofrecen unas observaciones introductorias sobre el contexto en el que el discurso sobre la descentralización empezó a tomar su forma inicial. En la segunda sección se ahonda en el desarrollo actual de los estudios sobre federalismo y unitarismo. La tercera se centra en debatir la dinámica del discurso político en Indonesia con respecto a la cuestión de las relaciones nacionales y subnacionales en la era posterior a 1998. En la cuarta sección se analiza en mayor detalle cómo se adoptaron algunos principios y prácticas generalmente identificados o asociados a una forma de gobierno federalista sin provocar ninguna polémica significativa. En la quinta sección repasaremos los aspectos que pueden sacar en claro otros países que se enfrentan a una situación similar.

1. REVERSIÓN DE LA BALCANIZACIÓN EN LA INDONESIA POSTERIOR A 1998: EL TRASFONDO DE LA TRANSFORMACIÓN A GRAN ESCALA

En el año 1998, Indonesia quedó marcada por una enorme y repentina transformación. Tras la caída del régimen del Nuevo Orden, enseguida surgió una gran transformación encaminada a dar con una estructura política más democrática y descentralizada. Una parte sustancial de esta transformación tras la caída de Suharto ha sido la descentralización. En esta época, la descentralización resultó un movimiento crucial, debido a las crecientes tensiones entre los gobiernos nacionales y subnacionales con la sociedad local. Al final de su mandato, el régimen centralizado del Nuevo Orden había perdido gran parte de su legitimidad y fuerza para mantener el control sobre el extenso territorio indonesio. Los ciudadanos de muchas partes de Indonesia, sobre todo aquellos con ricos recursos naturales, al percibir este lastre y gracias al apoyo discursivo de instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que favorecen formas de gobierno más descentralizadas, intensificaron su demanda de una mayor autonomía para los gobiernos locales.

Esta exigencia se manifestó de varias formas a nivel subnacional. Algunos llegaron incluso a exigir un Estado independiente, como el entonces Timor Oriental (actualmente República Democrática de Timor Oriental), Papúa y Aceh. En estas regiones, las exigencias dieron lugar a conflictos armados verticales, que hoy siguen activos en Papúa. En esta época, también surgieron los discursos separatistas en otras regiones, como las Islas Riau, Kalimantan Oriental y Bali, pero, afortunadamente, no se

transformaron en conflictos armados. En general, la sociedad indonesia compartió los discursos centrados en obtener una mayor autonomía a nivel subnacional y los consolidó en un bloque político. Fue en torno a esta época cuando resurgió la cuestión del federalismo después de que hubiera sido desacreditado durante mucho tiempo por ir en detrimento de la unidad nacional, el caballo de Troya de los poderes coloniales para mantener su control sobre Indonesia y muchas otras regiones.¹

Algunos analistas y comentaristas, considerando lo profundamente arraigada e institucionalizada que está la noción que equipara gobierno centralizado y unidad nacional entre los aparatos del Estado indonesio y que el federalismo goza de poco prestigio en el discurso político en Indonesia, predijeron que el país pronto se vería abocado al mismo destino que la antigua Yugoslavia.² A continuación, se sucedió una serie de intentos inmediatos por buscar un escenario de «aterrizaje suave». Uno de los desafíos principales fue idear un marco de traspaso de competencias que cumpliera con las exigencias subnacionales de una mayor autonomía y que, al mismo tiempo, no alterara radicalmente los símbolos percibidos de unitarismo, con lo que así se rechazaba la justificación de sus partidarios más acérrimos, especialmente los militares indonesios, de recurrir a medidas coercitivas.

Para poder equilibrar la tensión, el acuerdo generalizado fue que se debía abolir el estilo de gobierno autoritario y centralizado. Sin embargo, la alternativa a ese estilo presentaba cierto grado de controversia entre los partidarios de una forma muy descentralizada dentro del unitarismo y los partidarios de un sistema federal. El proceso culminó con la aprobación de la Ley n.º 22 de 1999 sobre el Gobierno Local, que marcó el *big bang* de la descentralización dentro de una forma de Estado aparen-

¹ Véase Mangunwijaya, Y.B., 1998, *Menuju Republik Indonesia Serikat* (Hacia los Estados Unidos de Indonesia), Yakarta: Gramedia;

En 1998, casi a continuación de la caída del Nuevo Orden, se publicó un pequeño libro titulado *Menuju Republik Indonesia Serikat* (Hacia los Estados Unidos de Indonesia). La publicación de un libro con un título tan explícito referido al federalismo era algo inimaginable bajo el Nuevo Orden. Su publicación marcó el clima de apertura política de la época y la inquietud entre la población indonesia de tener que abordar la tensión creciente entre el Gobierno nacional y los subnacionales;

Con respecto a la asociación de las ideas federalistas a la percepción de colaboración con el poder colonial, especialmente el holandés, véase Booth, Anne, «Before the Big Bang: Decentralization Debates and Practice in Indonesia» en Hill, Hall (ed.), 2014, *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*, Singapur: ISEAS, pág. 25-28.

² Véase Richburg, Keith B., «Will Indonesia be Balkanized?», *Washington Post*, jueves, 4 de junio de 1998, <<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/indonesia/stories/balkan060498.htm>>; acceso el 30 de agosto de 2015; Véase también Lineback, Neal G., «Indonesia's Balkanization», *Geography in the News*, 15 de diciembre de 2000, <http://media.maps101.com/SUB/GITN/ARCHIVES/PDF/550_121500indoc.pdf>; acceso el 30 de agosto de 2015.

temente unitaria. Sin embargo, esta ley no supuso que el desafío quedara resuelto; es más, sigue vigente a día de hoy, pues el texto ha sido objeto de dos enmiendas, a través de la Ley n.º 32/2004 y la reciente Ley n.º 23/2014. En los siguientes años se emprendió la reforma constitucional que, en esencia, reforzó el mandato de contar con una forma unitaria de Estado que, al mismo tiempo, reconociera el gobierno local de la forma más amplia posible. Una característica constante de estas leyes ha sido, sorprendentemente, la oposición relativamente débil contra algunos principios y prácticas contemplados en ellas y que surgen básicamente del modelo federalista de gobierno.

El proceso de descentralización en la Indonesia posterior a 1998 ha sido objeto de muchos estudios y análisis. Las observaciones positivas destacan incluso que este proceso, junto con sus contrapartes de democratización, merece ser considerado como una transformación drástica y a gran escala hacia la democracia en un Estado posautoritario.³ El Banco Mundial la apodó como «Descentralización al estilo *big bang*».⁴ Otros comentarios fueron más críticos, e incluso escépticos, acerca de la eficacia de esta descentralización a la hora de dirigir a Indonesia hacia una democracia sostenible y sustantiva.⁵ Pese a dicha división de opiniones sobre el proceso de descentralización en la Indonesia posterior a 1998, esta política ha alcanzado un objetivo: aliviar la tensión entre el gobierno nacional y los subnacionales, entre el centro y la periferia, evitando así la pronosticada balcanización de Indonesia.⁶ La adopción de algunos principios y prácticas fundamentales que tradicionalmente se han asociado al federalismo y al modo federalista de gobierno ha sido crucial para moldear la descentralización en Indonesia, tal y como la conocemos hoy en día. Incorporar estos principios a la política de descentralización en medio de la arraigada antipatía pública hacia cualquier cosa asociada al federalismo es un fenómeno que merece una profunda reflexión.

La tensión entre el federalismo y el unitarismo no es, al parecer, meramente académica. Se trata de la integridad de Indonesia como Estado-nación. Indonesia es un Estado que se constituyó en un primer momento

³ Véase Kurtlanzick, Joshua, «Middle East revolutions only aspire to Indonesia's success», *The National*, 20 de febrero de 2011.

⁴ Banco Mundial, 2003, «Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review», East Asia Poverty Reduction and Economic Management Unit. (Informe N.º 26191 – IND).

⁵ Véase Nordholt, Henk Schulte y Garry van Klinken (ed.), 2007, *Politik Lokal di Indonesia* (trad. *Renegotiating boundaries local politics in post-Suharto Indonesia*, de Bernard Hidayat), Yakarta: KITLV y YOI.

⁶ Véase Karim, A.G., Amirudin, Mada Sukmajati, Nur Azizah (ed.), 2003, *Kompleksitas Persewaan Otonomi Daerah di Indonesia* (La complejidad de la autonomía regional en Indonesia), Yogyakarta: Departamento de Gobierno y Política, Universidad de Gadjah Mada - Pustaka Pelajar.

a través de un esfuerzo colectivo por superar el colonialismo y le costó mucho que sus distintas estructuras de poder local retuviesen su control con respecto al gobierno nacional.

En esta fase, parece que ha habido dos nociones diferentes de federalismo y unitarismo. Hace falta entender la opción entre Estado unitario y Estado federal como discurso académico. En la siguiente sección, intentaremos aclarar lo que esto implica y, en la tercera, hablaremos del unitarismo y del federalismo como opciones políticas.

2. CÓMO ENTENDER EL FEDERALISMO Y EL UNITARISMO: UNA CREACIÓN ACADÉMICA

A nivel académico, la discusión acerca del federalismo y el unitarismo es, en definitiva, una discusión sobre el *locus* de la soberanía de un Estado. La supuesta batalla discursiva acerca de la forma ideal de Estado y gobierno en Indonesia se ha presentado con frecuencia como aquella entre federalismo y unitarismo. Sin embargo, en los estudios más recientes, ha habido un intento por diferenciar entre federalismo y unitarismo, por una parte, y entre un Estado federal y un Estado unitario, por otra. El primero se refiere a un marco conceptual; el segundo, a un cierto acuerdo institucional.⁷ Dicha distinción se refleja y se ha representado en la aplicación práctica de estos dos conceptos. A nivel conceptual los límites entre ambos son mucho menos rígidos. Los estudios sobre casos más específicos demuestran que un país que formal y explícitamente declara adoptar el unitarismo o el federalismo resulta haber adoptado ciertos principios y prácticas asociados, a nivel conceptual, con su forma equivalente de Estado y gobierno.⁸ Teniendo esto en cuenta, es importante especificar la naturaleza de los elementos federales adoptados por Indonesia, a medida que fue incorporando los cambios drásticos que llevarían a una estructura muy descentralizada.

Existen al menos tres elementos principales que caracterizan cada modelo y que se han utilizado para yuxtaponer estos dos sistemas de gobierno. Estos elementos son: (1) la entidad política preexistente, (2) la principal fuente de autoridad y soberanía políticas y (3) las relaciones de

⁷ Burgess, Michael, 2006, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Routledge.

⁸ Véase Rifqinizamy, M., «The Doctrine of Federalism in a Unitarian State: A Study of Local Autonomy in Indonesia and Devolution of Power in United Kingdom», *International Journal of Social Science Studies*, Vol. 2, N.º 1, enero de 2014, RedFame Publishing; Véase también Jackiewicz, Andrzej, «The Principles of Unitarism, Subsidiarity and Decentralization as a Constitutional Basis of Regional Self-government of the Republic of Poland», *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*, 31 (44), 2012.

autoridad entre el gobierno nacional y su particular unidad de gobierno constitutiva o subnacional.

El primer elemento se refiere fundamentalmente al proceso de constitución del Estado concreto analizado. Arraigada en la observación de Tocqueville del sistema de gobierno en los Estados Unidos de América la forma federal del Estado presupone, conceptualmente, que las unidades constitutivas particulares son anteriores a su gobierno nacional o federal. En cambio, la forma unitaria de Estado presupone que la entidad política nacional establece las entidades políticas subnacionales, que ejercen parte de la soberanía y la autoridad del gobierno nacional otorgadas dentro de sus jurisdicciones definidas.

La explicación de la primera característica hace referencia a la segunda, es decir, a la fuente original de soberanía y autoridad. El concepto federal presupone que las unidades particulares son la fuente original. La unidad particular conserva ciertas partes de esta soberanía y confía otras al sistema político federal para su ejercicio. En cambio, el concepto unitario entiende que la política nacional encierra la soberanía y la autoridad originales, parte de las cuales otorga a los gobiernos subnacionales para su ejercicio.

La tercera opción puede no resultar del todo idónea para contrastar el federalismo y el unitarismo, pues se refiere a la cuestión de si las unidades constitutivas particulares pueden conservar su derecho a retirarse de la unión política más amplia o no. En ambos conceptos de federalismo y unitarismo no se contempla la secesión, al menos legalmente. Este elemento está más bien enfocado a yuxtaponer los conceptos de federación y confederación.

Tradicionalmente se ha aceptado en mayor o menor medida que estas características expresan sus conceptos correspondientes. Algo que estará muy relacionado con nuestro posterior análisis es la tendencia a percibir que estas características definen fundamentalmente si un Estado está adoptando una forma unitaria, federal o confederativa. Esta «esencialización» en el caso de Indonesia ha desdibujado gran parte de la percepción de la sociedad sobre esta cuestión y ha contribuido a la ya arraigada noción de unitarismo. Irónicamente, esta esencialización también contribuye en gran medida a la inserción de muchos elementos federalistas en el esquema de descentralización de la Indonesia posterior a 1998 sin provocar una resistencia relativamente fuerte por parte de los defensores acérrimos del unitarismo, algo que analizaremos en la siguiente sección.

La idea de que la federalización en Indonesia se produjo a través de la política de descentralización se basa fundamentalmente en las disposiciones que especifican la división de ámbitos y cuestiones políticas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Se ha producido una división de las cuestiones y los ámbitos políticos entre las unidades

de estos dos niveles de gobierno. Existen competencias específicas que habitualmente pertenecen al gobierno federal, principalmente, la defensa, el control monetario, los asuntos exteriores y el sistema judicial. Para garantizar que el gobierno federal actúa en nombre de las provincias que lo componen, se establece un cuerpo representativo institucional, en concreto, el Senado. Cuando tuvo lugar la reforma constitucional para trasladar el espíritu reformista a raíz de la dimisión del presidente Suharto, se estableció un nuevo órgano representativo, el Consejo Representativo Regional, *Dewan Perwakilan Daerah* (DPD). De alguna forma, así se transmite la impresión de que los gobiernos subnacionales ejercen la autoridad que emana de su soberanía, al igual que el Senado en el Estado federal. Con la constitución del DPD se trasladó la idea de que, en cierta medida, Indonesia tiene una institución similar al Senado en el Estado federal. No obstante, dada la insistencia de garantizar un control nacional efectivo de su territorio, resultó que al DPD se le otorgó escasa autoridad a la hora de tomar decisiones. Tiene un poder legislativo limitado, pues se le confirió la oportunidad de proponer legislación, pero no de promulgar leyes que aborden los asuntos subnacionales. En la siguiente sección analizaremos en más detalle estas cuestiones federales y el hecho de que, en realidad, no alteran la premisa fundamental de Indonesia como Estado unitario.

3. NUEVO DISEÑO DE INDONESIA COMO ESTADO: UNITARISMO FRENTE A FEDERALISMO

El proceso de delegación de poder a los gobiernos subnacionales ha tenido sus altibajos. Refleja la persistencia de la tensión entre la necesidad de que el gobierno centralizado aborde la cuestión del rápido crecimiento de la población residente en extensas zonas del país y la exigencia de que un sistema descentralizado aporte soluciones a los problemas de forma local. El marco para encarar esta cuestión es el federalismo o la descentralización a gran escala.

Lo que hay que tener en cuenta aquí es que para que la reforma institucional dé con el sistema apropiado hace falta un discurso contencioso. No obstante, dada la naturaleza controvertida del discurso, los padres fundadores de Indonesia acuñaron un término paradójico: *bhinneka tunggal ika* (unidad en la diversidad). En otras palabras, lo que realmente importa no es el mero foco de la toma de decisiones sobre la soberanía, sino la capacidad de sacar partido de la diversidad. El diseño arquitectónico del Estado deberá tener en cuenta que una estructura complementaria y mutuamente dependiente de las entidades es fuerza en sí misma. Esto abrió una vía a la innovación, en vez de tener que especificar sin más la centralidad de un gobierno provincial o nacional.

La controversia discursiva entre unitarismo y federalismo tiene profundas raíces en la historia indonesia. Desde sus orígenes, incluso entre los padres fundadores, no existía un acuerdo definitivo con respecto a qué forma de Estado y qué arreglos institucionales se debían adoptar para gobernar adecuadamente el amplio territorio y la sociedad variopinta de Indonesia. Por un lado, estaban los defensores de un Estado federal, que argumentaban que era necesario dar cabida a la naturaleza diversa de la sociedad indonesia y al contexto específico de cada una de las regiones que constituían su territorio. La forma federal de acuerdo institucional resultaría adecuada porque permitía que cada sistema subnacional abordara su problema inmediato con mayor flexibilidad y con un mejor entendimiento del problema y del contexto concretos a los que se enfrentaba. Por otro lado, había grandes partidarios de una forma unitaria del Estado y del acuerdo institucional. El principal argumento de este grupo se basaba, sobre todo, en la situación específica en la que se encontraba Indonesia en sus primeros años, a saber, la necesidad de movilizar todo el potencial de la nación para frustrar los intentos de los holandeses de volver a gobernar el país tras la Segunda Guerra Mundial.

Se produjo un giro discursivo que trasladó la idea a los ciudadanos de que el federalismo implica fragmentación y que, por tanto, es contradictorio para garantizar la unidad o integridad territorial del Estado. Para los federalistas, fue lamentable ver que los holandeses recurrían al federalismo como estrategia para dividir al país y gobernarlo. Hacía realidad la estrategia de federalizar Indonesia dentro de la Unión del Reino de los Países Bajos con el fin de afianzar su control sobre el país, ya de por sí inestable. Los holandeses lograron establecer una serie de estados a lo largo del territorio indonesio, que pasó a constituir los Estados Unidos de Indonesia en 1949. No obstante, este Estado resultó efímero. Tras el breve período de los Estados Unidos de Indonesia, esta tensión persiste pese al hecho de que, oficialmente, Indonesia sigue siendo un Estado unitario. En la década de 1950, todos los estados decidieron disolverse y unirse a la República de Indonesia para formar el Estado unitario de dicha república.

El hecho de que los holandeses utilizaran el esquema federal para mantener su control sobre esta antigua colonia ha situado el discurso federalista en Indonesia en una posición de desventaja. Cualquiera que articulara en público un discurso federalista era fácilmente acusado de lacayo o simpatizante holandés. Durante este período el discurso federalista sufrió un serio revés. El declive de este discurso también contribuyó a la tendencia del gobierno nacional de Yakarta a responder a una serie de revueltas en las distintas regiones en la década de 1950 y a la dinámica política de un sistema multipartidista con un modo de gobierno cada vez más y más centralizado. Todo esto culminó con la abolición del régimen democrático

liberal y el inicio de una Democracia dirigida, que centró el poder político en manos del presidente en 1959.

El Nuevo Orden de 1966 impulsó el dominio del discurso unitario en la política indonesia. Se elaboraron varias políticas para garantizar el control efectivo por parte del Gobierno central durante la práctica totalidad de este período. La Ley n.º 5/1974 sobre el Gobierno Local llegó incluso a imponer un modelo de gobierno uniforme en las aldeas. Los discursos contrarios al oficial se arriesgaban a una brutal represión como respuesta del Gobierno, así como las reivindicaciones de mayor autonomía a nivel local, como en el caso de Aceh, Papúa y Timor Oriental. El discurso del Estado unitario se articuló asociándolo a la noción de «unidad nacional», estabilidad política y desarrollo económico. Funcionó para convencer a la mayoría de los ciudadanos indonesios de que aceptaran la interpretación unilateral que asocia el Estado unitario a un gobierno centralizado estadocentrista e impuso la uniformidad del discurso siempre que el régimen fuera capaz de mantener el elevado crecimiento económico. Y eso sucedió pese a los discursos antagónicos que exigían un desarrollo económico más equitativo entre Java y las islas exteriores.

La Guerra Fría también contribuyó a la posición relativamente firme del régimen centralizado del Nuevo Orden. El valor estratégico de Indonesia para detener el avance del comunismo en el sudeste asiático sirvió de ventaja al Nuevo Orden en sus negociaciones con la comunidad internacional, especialmente con el Bloque Occidental, que se proclamaba adalid de los derechos humanos. Sin embargo, dicha situación favorecedora del régimen y de su planteamiento centralizado atravesó grandes cambios en 1998 y en el periodo inmediatamente anterior. La crisis económica que azotó a Asia en 1997 hizo descarrilar el desarrollo económico en Indonesia, la justificación fundamental de su gobierno centralizado. En el ámbito global, la Guerra Fría había terminado antes, a principios de la década de 1990. Por lo tanto, el valor estratégico de Indonesia para detener el avance del comunismo ya era mucho menos relevante y la comunidad internacional había empezado a incrementar las presiones con respecto a la aplicación de los derechos humanos en Indonesia. El surgimiento de este discurso estuvo acompañado del dominio creciente de otro paradigma global que favorecía un enfoque del desarrollo basado en mayor medida en el mercado y orientado a la sociedad, incluida la delegación de la toma de decisiones al nivel subnacional.

Esta fue la coyuntura crucial en la que el discurso descentralizador pudo penetrar en la ya arraigada hegemonía de un modo de gobierno centralizado. La caída repentina del gobierno central se debió a su incapacidad para reajustarse a la nueva dinámica que estaba teniendo lugar. El nuevo régimen sufrió duramente por la ausencia de legitimidad ante el pueblo indonesio, que exigía medidas inmediatas y efectivas para aliviar los estra-

gos de la crisis económica. El traspaso de competencias a los gobiernos subnacionales también fue clave al tratar de resolver la crisis, como parte del discurso acerca de la buena gobernanza avalado por el FMI y el Banco Mundial, dos instituciones internacionales que trajeron sus paquetes de ayuda condicionales para rescatar a la economía indonesia del derrumbe absoluto.

La postura notablemente debilitada del gobierno central, además de las fuertes reivindicaciones del pueblo, respaldadas por el apoyo de influyentes donantes internacionales al traspaso de competencias, abrió un gran espacio para dar cabida a múltiples discursos. De repente, los discursos acerca de la descentralización inundaron el espacio público en Indonesia en torno a este período, incluido el discurso sobre federalismo y Estado federal. La presión para dar con un marco viable para la descentralización se incrementó, pues, justo inmediatamente después de la caída del Nuevo Orden, saltaron chispas de conflictos horizontales y verticales en algunas regiones de Indonesia. La independencia de Timor Oriental se produjo durante este período y la disolución del Estado-nación de Indonesia parecía más probable que nunca en esta época.

La elaboración de la política de descentralización tuvo lugar en medio de esta situación. El debate central, de hecho, congregó a un grupo muy pequeño de tecnócratas que trabajaron en el proyecto legislativo, convertido en la Ley n.º 22 de 1999. Nordholt y van Klinken tuvieron en cuenta cómo la naturaleza de este proceso contribuyó a la conversión relativamente rápida del proyecto en ley, sorprendentemente, con escasa resistencia.⁹

La Ley n.º 22/1999 reflejó bien el espíritu del período. Otorgó una autonomía muy amplia a los gobiernos subnacionales. Esta ley está complementada por la Ley n.º 25/1999, que regula las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Esta Ley garantizó un reparto fiscal más amplio y un acuerdo fiscal más favorable para que los gobiernos subnacionales hicieran realidad esa autonomía más amplia contemplada en la Ley n.º 22/1999. Ceder a la presión de la delegación de poder en el ámbito subnacional es una cosa, definir el marco operativo es otra. Con el objeto de diseñar el marco comúnmente aceptable para la descentralización, Indonesia recurrió a un pequeño grupo de expertos y burócratas, conocido como el Equipo 7, que trabajaron casi sin escrutinio público ni representantes del ámbito subnacional en la redacción de los proyectos de ley para la descentralización. Estos proyectos legislativos se convirtieron casi inmediatamente en la Ley n.º 22/1999 y la Ley n.º 25/1999.

⁹ Nordholt y van Klinken, «Pendahuluan» en Nordholt y van Klinken, op. cit.

Los miembros de este Equipo 7 tenían fuertes conexiones internacionales y eran representantes comprometidos del discurso de la descentralización.¹⁰

Sin embargo, estas leyes fueron revisadas a través de la Ley n.º 32/2004 sobre el Gobierno Local y la Ley n.º 33/2004 sobre las Relaciones Fiscales entre el Gobierno Central y Local. Nordholt y van Klinken ven esta nueva ley como parte de un intento de recentralización.¹¹ La última revisión, a través de la Ley n.º 23/2014, muestra una tendencia más explícita hacia la recentralización.

El principal elemento que diferencia a la Ley n.º 22/1999 de las leyes posteriores que la sustituyeron es la forma en la que se define el cargo del jefe del ejecutivo de distrito/ municipio, en su doble función como jefe del gobierno local y representante del gobierno central a nivel local. La Ley n.º 22/1999 hizo hincapié en la anterior, mientras que las posteriores revisiones se inclinaron hacia esta última.

De forma paralela a los altibajos de la delegación o descentralización del poder en la historia moderna indonesia, vemos nacionalismos enfrentados entre el nacionalismo indonesio y otros nacionalismos particulares, basados bien en aspectos religiosos, étnicos o combinaciones de ambos. La descentralización de la Indonesia posterior a 1998 brindó la oportunidad para que estos nacionalismos se afianzaran de una forma que no necesariamente se opone al nacionalismo indonesio y al Estado-nación indonesio, sino que exige sus propios gobiernos autónomos a través de una subdivisión de los distritos y municipios existentes. Esto conlleva un aumento del número de provincias y, especialmente, de distritos y municipios.¹² El número se duplicó en los primeros diez años de drástica descentralización. Esta explicación no niega el hecho y el argumento de que dicha subdivisión es necesaria para atajar aún más el margen de control del gobierno, especialmente para prestar servicios públicos de forma más efectiva y eficiente. No obstante, en la mayoría de los casos de subdivisión en la Indonesia posterior a 1998, el discurso nacionalista concreto se presenta siempre como la agenda de los políticos que quieren disponer de sus propios escenarios locales.

En muchos sentidos, la capacidad de la política de descentralización de ofrecer un espacio más amplio para incluir esos discursos en la interacción política de la Indonesia posterior a 1998 contribuyó en gran medida a aliviar las tensiones entre Yakarta y el resto de Indonesia. Bajo el régimen anterior, la mayoría de estos discursos se habría suprimido de for-

¹⁰ Nordholt y van Klinken, *op. cit.*, pág. 16.

¹¹ *Ibíd.*

¹² A finales de 2014, Indonesia estaba dividida en 34 provincias, de las 27 iniciales en 1998, que pasaron a 26 tras la independencia de Timor Oriental. El número de distritos/municipios llegó a los 514, desde los 200 durante el mismo periodo.

ma inmediata, lo cual habría llevado a su disolución o a la erupción de mayores espirales de violencia, como en los casos de Aceh, Timor Oriental y Papúa. La decisión de conceder autonomía en distritos y municipios redujo en gran medida la irrupción de nuevos movimientos separatistas, ya que el tamaño de la población y el territorio no suele considerarse lo suficientemente grande.

Pese a la constante tendencia de recentralización en el periodo posterior, esta política de traspaso de competencias, en su forma actual, parece ser capaz de estabilizar la situación caótica y la posibilidad de balcanización que acechaba a Indonesia durante el período inmediatamente posterior a la caída del Nuevo Orden. Además, como implica el principio de unidad en la diversidad, el heterogéneo proceso del sistema institucional se ha convertido en la norma general. Se ha llegado a acuerdos especiales para algunos casos especiales como los de Aceh, Papúa y también Yogyakarta, que recibió su autonomía especial durante este período. Funcionó bastante bien para atajar la hostilidad armada y el movimiento separatista de Aceh aunque no en Papúa. La reciente Ley sobre el Gobierno Local, la Ley n.º 23 de 2014, va incluso más allá en la heterogeneidad del sistema institucional local, tratando por ejemplo específicamente con las provincias marítimas, para propiciar respuestas más contextuales a los problemas subnacionales.

4. DAR CON LA COMBINACIÓN ADECUADA: ESPÍRITU FEDERALISTA DENTRO DE LA BARRERA UNITARIA

Existen varios factores que dieron paso simultáneamente a la trayectoria de la transformación del Estado dentro de la Indonesia posterior a 1998, la cual, en esencia, combina dos ideas que habitualmente se consideran contradictorias: unitarismo frente a federalismo. Aparentemente los dos tienen muchas cosas en común, sobre todo la importancia de dispersar el poder de la autoridad central. Esto requiere un desarrollo pormenorizado.

Por un lado, los cambios, que resultaban impensables durante el Gobierno autoritario, surgieron por necesidad, pues el Estado ya no era capaz de cumplir con su promesa: garantizar la mejora del bienestar del pueblo. El pueblo atravesaba una grave crisis que propició un cambio drástico. La crisis económica de 1997 y su impacto en la economía indonesia y en la vida sociopolítica influyeron mucho en la trayectoria de descentralización en la Indonesia posterior a 1998. La dirección del cambio fue fijada por la idea de democracia, más concretamente, la democracia liberal, que suele abogar por una implicación mínima del Estado. Por otro lado, la preocupación por embarcarse en un cambio drástico para cumplir las exigencias

de la democracia liberal en el país era muy grande y constante. En cierto sentido, la idea de unidad en la diversidad se convirtió en la expresión mágica que permitía a Indonesia cumplir con este requisito contradictorio. Esta expresión orienta posteriormente el compromiso exigido, como el de establecer el DPD para tener una representación simbólica de que los órganos locales tienen voz en la toma de decisiones nacionales, pero insistiendo en que el cuerpo representativo no pone en peligro la amenaza percibida de secesión.

La aceptación de los elementos federales de la reforma surgió como resultado de la interacción de estos factores. Existen, al menos, otros dos factores que influyen en la partida. En primer lugar, las crecientes exigencias para redefinir las relaciones centro-periféricas y la posición notablemente debilitada del Gobierno central. En segundo lugar, la transformación del escenario geopolítico que suponía una fuerte presión por parte de la comunidad internacional para que Indonesia llevara a cabo la liberalización política y económica, incluida la descentralización. Y por último, aunque no menos importante, está el inteligente epígrafe de la descentralización en la Constitución, el cual, si nos detenemos a examinarlo, mantiene en realidad la premisa básica del unitarismo pese a su fuerte tono federalista.

Como se ha mencionado anteriormente, el marco actual de descentralización en la Indonesia posterior a 1998, pese a la tendencia de recentralización en las siguientes revisiones, ha funcionado relativamente bien para apaciguar a las principales partes implicadas, pues la exigencia de autonomía a nivel local se ha articulado de forma predominante como una redefinición de las relaciones entre el centro y la periferia en general. Aceh, Timor Oriental y Papúa se articularon más bien como partes particulares especiales de este discurso, que requerían acuerdos especiales. El discurso de la transformación en un Estado federal, aunque también entró en juego en los debates, nunca fue capaz de imponerse como el dominante.

En otras palabras, la capacidad de Indonesia de aceptar las cuestiones contradictorias reside en el diseño discursivo predominante. De alguna forma, ofrece un marco colectivo y orienta un proceso más operativo de creación de consenso. La articulación de la exigencia de un proceso de descentralización a gran escala propició, de esta forma, el discurso para atraer a más partidarios en ambos lados de la controversia. Incluye a prácticamente todo el mundo en las islas exteriores; no solo a las personas de las regiones ricas que esperan un mayor porcentaje de sus ingresos locales, sino también a las regiones no tan ricas y desfavorecidas, que esperan un mayor fondo de transferencia del gobierno central y un mayor poder de gasto. Este discurso marca la escena política, enfrentando el centro a la periferia, en vez del centro a una región concreta, como Aceh, Papúa

o Timor Oriental.¹³ El hecho de que algunas regiones fueran más allá y declararan la separación de sus Estados en respuesta a la indecisión del gobierno, culminando en la independencia de Timor Oriental, también inclinó las probabilidades a favor de la periferia. El Ejecutivo a nivel nacional no podía responder a esta tendencia con la misma estrategia de acción militar que había empleado contra las revueltas regionales en la década de 1950, porque el Gobierno central y el Ejército estaban sometidos a fuertes presiones y críticas por supuestas violaciones de los derechos humanos contra activistas y estudiantes a favor de la democracia.

La naturaleza discursiva del proceso permite a Indonesia ver la dificultad de abordar la cuestión. El propio hecho de que las exigencias de descentralización resurgieran tras décadas de gobierno centralizado autoritario también transmitió la sensación de la futilidad de cualquier respuesta dura o coercitiva contra dichas exigencias para los responsables políticos en el ámbito nacional. Al mismo tiempo, dos influyentes organizaciones monetarias, el FMI y el Banco Mundial, de cuyas ayudas dependía Indonesia para salvar su economía del impacto de la crisis de 1997, también avalaron la política de descentralización y la pusieron como una de las condiciones para entregar sus paquetes de ayudas. Estas dos organizaciones se convirtieron en agentes vitales para el discurso de descentralización en Indonesia. Como el discurso descentralista iba ganando terreno, surgió el sentimiento de que mantener una política centralizada sería un anacronismo y haría más probable la desintegración de Indonesia. Sin embargo, más adelante, se produjo una especie de autocorrección sistémica. El proceso gradual de recentralización tuvo lugar después de que se produjera un cambio sin precedentes.

Aquí está en juego la capacidad discursiva del país. Expresa el papel del discurso en la formación del consenso. Este es el ejemplo importante. En la Indonesia posterior a 1998, se ha promovido y definido la descentralización a través del principio de amplia autonomía. Con el fin de evitar la reaparición de un régimen centralizado, se contempló esta noción en la Constitución indonesia a través de una serie de enmiendas.¹⁴ La huella federalista de la disposición es que «[l]as autoridades regionales deberán ejercer una autonomía de gran alcance, salvo en las cuestiones que la ley establezca como asuntos del gobierno central». Esto puede

¹³ Véase Tapiheru Joash y Elisha Stephen, 2011, *Nation State in Multi Ethnic Society*: tesis de máster en el Programa de Máster en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad de Sídney, Australia-Universidad de Colombo, Sri Lanka; Esto contrasta con la política de traspaso de competencias en Sri Lanka, que se ha asociado casi de forma exclusiva a la causa de los tamiles. En consecuencia, este discurso no ha podido promover la creación de un bloque político transversal —principal división política en el contexto de Sri Lanka— y se ha enfrentado al Gobierno central de Colombo.

¹⁴ Artículo 18, apartado 5 de la Constitución indonesia de 1945.

interpretarse como que los poderes del gobierno central son residuales. Sin embargo, este punto también contempla que la especificación está además provista a través de comprobaciones legales de este trasfondo federal, ya que el poder de dictar leyes está en manos del gobierno central y del parlamento nacional. No obstante, con este acuerdo todas las partes implicadas parecen satisfechas.

Simultáneamente, aunque el marco de descentralización parece delegar gran parte del poder al nivel subnacional, el gobierno central, de hecho, mantiene su control fiscal.¹⁵ Aparentemente, la exigencia de garantizar el control nacional mantuvo la delegación de competencias bajo control. A este respecto, la descentralización en Indonesia no altera el modo centralizado de gobierno adoptado por todos los partidos políticos. A excepción de Aceh, los partidos políticos locales no son legales en Indonesia.

La constitución del Consejo Representativo Regional o *Dewan Perwakilan Daerah* (DPD), que cumple una función similar al Senado en Estados Unidos, puede dar la impresión, a primera vista, de que Indonesia se ha convertido en un Estado federal. Sin embargo, es solo una fachada. Al establecer que su poder legislativo es limitado, el federalismo «irónicamente» va en contra del supuesto generalizado que provocaría la secesión. Al limitar su poder a la propuesta y consulta en proyectos de ley relativos a: (1) la autonomía regional, (2) la relación del gobierno central y local, (3) la formación, expansión y fusión de las regiones, la gestión de los recursos naturales y otros de origen económico, las élites locales están unidas y comprometidas para llegar a un consenso a nivel nacional. La función de un miembro del DPD en la elaboración de proyectos de ley relativos al equilibrio financiero entre el gobierno central y las regiones hace de punto de unión entre la toma de decisiones a nivel local y nacional. Al garantizar que su poder legislativo no incluye la facultad de convertir los proyectos en ley, este órgano de representación se mantiene a raya por una buena razón.

La cuestión aquí es que, al eludir quedar atrapada en un sistema institucional particular, Indonesia depende más del espíritu federal que del prototipo de instituciones federales. En estos momentos, la adopción de mecanismos y elementos federales en la política de descentralización no altera realmente la premisa fundamental de Estado unitario que ha adoptado oficialmente Indonesia. La autonomía de gran alcance, aunque contemplada en la Constitución, se adopta únicamente como un principio y su especificación operativa es responsabilidad de lo que el gobierno central defina a través de la ley. Técnicamente, el gobierno central puede

¹⁵ Nordholt y van Klinken, pág. 17.

ampliar o reducir su definición de esta autonomía en la ley que la contempla, manteniendo así la premisa de que la autoridad de los gobiernos locales emana del gobierno central.

El margen de maniobra ha estado formado por las diferencias entre las entidades subnacionales que constituyeron Indonesia como un Estado nacional. Se trata de un Estado con nacionalidad diversa. La creación de un Estado nacional moderno ha sido bien recibida, pero la forma en que se asocia a las entidades subnacionales, con un fuerte componente cultural e histórico, no se ha especificado debido a la preocupación por el enfoque legalista y administrativo a la hora de gobernar Indonesia. El enfoque de la descentralización al estilo *big bang* sacó a la luz identidades locales, cada una de las cuales hace referencia a su sistema local e histórico correspondiente. El ejemplo más obvio ha sido la Región Especial de Yogyakarta. Al mismo tiempo que logra conservar su legado monárquico en gran medida, encaja en la forma moderna de Indonesia como república. Esto se deriva del discurso prominente sobre la descentralización asimétrica. En su tarea de mantenerse unida, Indonesia está explorando actualmente la gestión de la diversidad, pero, al mismo tiempo, concede espacios para manifestarse.

5. CONCLUSIÓN

Aunque se puede afirmar que se produjo la adopción de elementos federales en el proceso de descentralización de Indonesia, el acuerdo no altera la premisa básica del Estado unitario en el que el gobierno nacional, el único representante del pueblo en su conjunto, es la última fuente de soberanía y autoridad. El mandato de otorgar a los gobiernos locales el grado más extenso de autonomía está ya establecido en la Constitución indonesia de 1945, aunque la misma establece que Indonesia es un Estado unitario. Además, aparte del sistema constitucional legalmente vinculante, Indonesia cuenta con un sólido diseño discursivo que, curiosamente, contiene una paradoja. El intento de encarar la paradoja lleva a un avance infinito. En un sentido, el repentino proceso de transformación del Estado a gran escala va más allá de la noción tecnocrática de planificación y supone una gran incertidumbre.

El traspaso de ciertos ámbitos y cuestiones políticas específicos a los gobiernos subnacionales parece indicar que los gobiernos locales en Indonesia operan dentro de un mecanismo federal. El empleo de los términos «amplia autonomía» o «autonomía de gran alcance» intensifica el tono federalista. A pesar de que la especificación de los ámbitos y las cuestiones políticas está prevista por ley, es el gobierno central el que se encarga de dictarla. En este sentido, técnicamente el gobierno central es la entidad

que tiene la autoridad para ampliar o reducir los ámbitos y las cuestiones específicos que se traspasan a los gobiernos subnacionales.

La constitución del DPD es otra característica de la política de descentralización en la Indonesia posterior a 1998, que tiende a hacer pensar a la mayoría del pueblo que Indonesia se está convirtiendo en un Estado federal. Sin embargo, si nos detenemos en las competencias que contempla la Constitución para este consejo, el DPD carece del poder legislativo para representar a las regiones a las que pertenecen sus miembros como electores soberanos de un Estado federal. A pesar de ello, debe admitirse que Indonesia navega a dos aguas entre acuerdos institucionales unitarios y federales. No obstante, esto no es algo exclusivo de Indonesia. También ocurre en otros países que adoptan acuerdos institucionales unitarios de manera oficial, como el Reino Unido y Polonia.

En el campo académico, lo que ha ocurrido en Indonesia es cada vez más común. Si comparamos los estudios sobre unitarismo y federalismo, este último está mucho más desarrollado hoy en día.¹⁶ Por lo tanto, resulta más fácil encontrar más modelos aplicables y listos para usar dentro de este ámbito de estudio que del otro. Teniendo en cuenta la enorme presión por traspasar competencias al nivel subnacional que tuvo que afrontar el gobierno central en los primeros años que siguieron a 1998, es comprensible que se basaran en muchos elementos incluidos en este estudio.

Asimismo, el acuerdo legal formal descrito arriba no se produce en el vacío. La dinámica política ha sido la clave que propició la situación para que dicho acuerdo se convirtiera en la opción más viable y factible. La capacidad de hacer realidad el afán descentralizador en la Indonesia posterior a 1998, pese a sus elementos federales, debe atribuirse a la hábil jugada de sus agentes, que lograron hacer de este discurso la postura dominante. En esa época, el discurso de descentralización en Indonesia rara vez incluía de forma explícita federación y federalismo como sus puntos más relevantes. Estos movimientos lograron que este discurso neutralizara posibles discursos contrarios a favor de mantener a Indonesia como un Estado unitario.

No menos importante es la estrategia discursiva de articular la descentralización como una expresión de los intereses regionales generales. Al hacerlo, el discurso descentralizador ganó mucho apoyo en todo el país. Por lo tanto, este discurso pudo construir un bloque político transregional para cercar al gobierno central de Yakarta, que contaba con muchas menos estrategias para responder a estas exigencias que no fuera acogerlas.

¹⁶ Santoso, Purwo y Joash Tapiheru, 2015, *Bentuk Negara: Unitarianisme dan Federalisme* (Formas de Estado: unitarismo y federalismo), próxima publicación.

De hecho, al aceptar la reivindicación del traspaso de competencias, Indonesia ha sido capaz de mantener su existencia. La política de descentralización iniciada en 1999 alivió la tensión entre el gobierno central y las regiones. El gobierno central incluso impulsó esta estrategia en los casos de Aceh y Papúa y, por consiguiente, estas dos regiones siguen formando parte de Indonesia, al menos hasta hoy. Esto no quiere decir que la política de descentralización esté exenta de contradicciones, como la política del clientelismo y la corrupción generalizada en la Indonesia descentralizada posterior a 1998. Sin embargo, este es un tema que merece otro estudio, porque lo que estamos analizando aquí es si la descentralización lleva a la desintegración nacional o lo contrario.

Los fenómenos de las subdivisiones de las regiones autónomas como el último avance de descentralización en Indonesia han contribuido positivamente a mantener la unidad nacional. En vez de articular su política identitaria en causas separatistas, las comunidades regionales las expresaron como exigencias para sus propias unidades de gobierno subnacional autónomo. La formación de una nueva unidad de gobierno subnacional significa disponer de la infraestructura necesaria para que el gobierno local funcione, nuevas oportunidades laborales y un flujo renovado de financiación para la correspondiente región y sus habitantes. A través de este proceso, el Estado se presenta a sí mismo en la región correspondiente, algo que, de otro modo, habría sido menos probable que ocurriera. Por lo tanto, pese a la complejidad que suponen estos fenómenos de subdivisión, también contribuyen a consolidar el Estado indonesio forzándolo a presentarse, a través de las unidades de gobierno subnacional, de forma más efectiva en el ámbito local.

El desafío para Indonesia, en última instancia, no solo radica en combinar los modelos aparentemente distintos, sino en manejar la diversidad de forma creativa. Indonesia tiene la fortuna de contar con el lema «unidad en la diversidad» que acuñaron sus padres fundadores.

Este ensayo fue originalmente publicado en inglés y traducido al español: Purwo Santoso, Joash Tapiheru, Inevitability of Hybrid Model. Trajectory of the State's Transformation in Post-Suharto Indonesia, en: Wilhelm Hofmeister, Edmund Tayao (edit.), Federalism and Decentralization. Perceptions for Political and Institutional Reforms, 2016, Singapore/ Makati City, pág. 189-208.

Bibliografía

BOOTH, ANNE. 2014. «Before the Big Bang: Decentralization debates and practice in Indonesia», en Hill, Hall (ed.), *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*, Singapur: ISEAS.

BURGESS, MICHAEL. 2006. *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Routledge.

Constitución indonesia de 1945.

JACKIEWICZ, ANDRZEJ. 2012. «The Principles of Unitarism, Subsidiarity and Decentralization as a Constitutional Basis of Regional Self-government of the Republic of Poland», en *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*, 31 (44).

KARIM, A.G.; AMIRUDIN; SUKMAJATI, MADA y AZIZAH, NUR (ed.), 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia* (La complejidad de la autonomía regional en Indonesia), Yogyakarta: Departamento de Gobierno y Política, Universidad de Gadjah Mada - Pustaka Pelajar.

KURTLANZICK, JOSHUA, «Middle East revolutions only aspire to Indonesia's success», *The National*, 20 de febrero de 2011.

LINEBACK, NEAL G., «Indonesia's Balkanization» en *Geography in the News*, 15 de diciembre de 2000, http://media.maps101.com/SUB/GITN/ARCHIVES/PDF/550_121500indoc.pdf (acceso el 30 de agosto de 2015).

MANGUNWIJAYA, Y.B.; 1998. *Menuju Republik Indonesia Serikat* (Hacia los Estados Unidos de Indonesia), Yakarta: Gramedia.

NORDHOLT, HENK SCHULTE y VAN KLINDEN, GARRY (ed.), 2007. *Politik Lokal di Indonesia* (trad.: *Renegotiating boundaries local politics in post-Suharto Indonesia*, de Bernard Hidayat), Yakarta: KITLV y YOI.

RICHBURG, KEITH B., «Will Indonesia be Balkanized?» en *Washington Post*, jueves, 4 de junio de 1998, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/indonesia/stories/balkan060498.htm> (acceso el 30 de agosto de 2015).

RIFQINIZAMY, M., «The Doctrine of Federalism in a Unitarian State: A Study of Local Autonomy in Indonesia and Devolution of Power in United Kingdom», *International Journal of Social Science Studies*, Vol. 2, N.º 1, enero de 2014, RedFame Publishing.

SANTOSO, PURWO y TAPIHERU, JOASH. 2015. *Bentuk Negara: Unitarianisme dan Federalisme* (Formas de Estado: Unitarismo y Federalismo), próxima publicación.

TAPIHERU, JOASH y STEPHEN, ELISHA. 2011. *Nation State in Multi Ethnic Society*, tesis de máster en el Programa de Máster en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad de Sídney, Australia-Universidad de Colombo, Sri Lanka.

BANCO MUNDIAL. 2003. «Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review», East Asia Poverty Reduction and Economic Management Unit. (Informe N.º 26191 – IND)



Revisión del federalismo en Australia: la historia política y la cultura como fuerzas de estabilidad y de cambio

A. J. Brown

1. INTRODUCCIÓN

Australia es una de las federaciones más antiguas y estables del mundo, de ahí que pueda parecer que tiene algo que enseñar a los países que buscan una forma duradera de descentralización política. Sucede así, especialmente, vista la «fortuna» socioeconómica que ha disfrutado la mayoría de los australianos como país colonial y poscolonial, en el que la innovación democrática se convirtió en seña de identidad del desarrollo político a nivel de región-estado —esto es, las colonias— en tan temprana fecha como la década de 1850, cuando el Imperio británico constituía el marco político. En 1901, además de una mayor independencia, la federación trajo consigo, en buena medida, un «contrato» clásico entre los dirigentes electos de seis colonias democráticas, que se valieron del compromiso político del pueblo para impulsar el cambio. Este «momento utópico» era el reflejo y la confirmación de la conciencia nacional de los colonos, pero también de su visión pragmática y, a ojos de la mayoría de los ciudadanos y sus representantes, de una imposibilidad política: que la nueva «Australia» se convirtiera en un sistema unitario centralizado de corte británico, aunque siguiera siendo británica en todo lo demás (Irving 1999; Galligan 1995).

De hecho, en comparación con otros países archipelágicos y multiétnicos, como Filipinas o Indonesia, el federalismo australiano no parece revestir la menor complejidad. La consigna de la federación —«un país para un continente»— denotaba no solo la relativa facilidad para alcanzar una federación organizada en una gran isla (por oposición a cientos de ellas), sino también los imperativos económicos que obligaban a unir una población dispersa relativamente pequeña y sus industrias y mercados, además del objetivo cultural de consolidar una nación británica/europea hasta cierto punto homogénea (como plasmaba la ya difunta «política por una Australia blanca») y un compromiso con los valores igualitarios. Este

último aspecto sentaba las bases de la nueva política federal y se concretaba en un particular equilibrio entre el individualismo liberal y la justicia social que abarcaba también el compromiso con la igualdad político-social de los ciudadanos y los principios de igualdad nacional que, desde entonces, han legitimado en gran parte la ampliación de los programas federales socioeconómicos. Además, daba cabida a un sistema financiero federal basado en la excepcional idea de la compensación fiscal horizontal «total» entre estados.

Por ello, las tensiones que vive el federalismo australiano a día de hoy pueden parecer relativamente nimias frente a las fuerzas sociales, económicas y políticas que avanzan en Filipinas. No obstante, hay tensiones. De la misma manera que la historia de éxito relativo de esta próspera ex colonia democrática oculta un importante debate, todavía sin zanjar, en torno a una solución política y constitucional adecuada para su población indígena, existe también un debate en torno a la necesidad de reformar el sistema federal. Este capítulo analiza algunas de las tensiones más básicas que ha detectado el estudio de la percepción y de las preferencias de la población, con la finalidad de ayudar a quienes intentan comparar el sistema federal del país con el abanico de posibilidades que se despliega ante Filipinas u otras regiones. No se extraen lecciones estrictas sobre aquello que los responsables de tomar decisiones deben hacer en Filipinas. Al fin y al cabo, este país posee un dilatado historial de alternativas federativas, que se remontan a principios de la década de 1800, y está inmersa en su propio debate (Brillantes 2016). Con toda probabilidad, la réplica de las instituciones de otros países perderá fuelle en la configuración de la reforma a favor de «las complejas constelaciones de factores específicos de cada país» que han dado forma a las reformas descentralizadoras en los últimos 25 años, sin un «modelo regional» específico ni «apenas transferencia de políticas, si es que la hubiere» (Turner 2006: 271). Además, aunque puede que, en comparación, a Australia le haya ido bien desde un punto de vista social y económico con su actual modelo federal (véase, por ejemplo, Twomey y Withers 2007), la relación es más correlativa que causal. Como sostienen Baliscan *et al.* (2008: 294), «los argumentos económicos teóricos a favor de la descentralización abundan, sobre todo para democratizar y liberalizar las economías», pero la «complejidad de factores» supone la ausencia de pruebas directas del vínculo que existe entre descentralización, desarrollo y resultados tales como mayor igualdad o equidad espacial.

Por el contrario, este capítulo sostiene que, en cualquier país en el que las estructuras de gobierno subnacional y nacional se sometan a examen, es importante diseccionar con detenimiento las actitudes, expectativas y la cultura política de los ciudadanos si se pretende valorar todos los aspectos de la viabilidad de determinadas reformas de gobierno, tanto

en lo que respecta a la posibilidad de llevarlas a cabo de forma sostenible y cómo hacerlo, como de su capacidad para abordar los grandes objetivos sociales y políticos de este sentimiento de cambio ineludible. La primera parte repasa los debates en torno a la reforma federal de Australia con el propósito de demostrar por qué se impone la necesidad de analizar con detenimiento la cultura política en el debate actual. Como se observará, contrariamente a la simplicidad superficial que se ha insinuado, los cimientos del federalismo australiano no son tan sólidos como cabría esperar. En general, los ciudadanos del país respaldan el ideal de un equilibrio federal en el que el gobierno nacional goce de facultades para fomentar la prosperidad económica, la equidad social y la seguridad nacional, toda vez que los gobiernos regionales se afanen por satisfacer las necesidades económicas, comunitarias y políticas a nivel de la comunidad; sin embargo, un porcentaje significativo de la población ve con escepticismo el marco espacial en el que se encuadra actualmente el federalismo (basado en las seis «regiones-estado» ex coloniales) y cree que sería más conveniente dotar a este modelo de otra configuración.

Dicho lo cual, ¿cómo ha llegado el país a contar con una geografía política federal con la que no se identifican tantos ciudadanos? ¿Y cómo puede hallarse una solución federal mejor? La segunda parte de este capítulo aborda la importancia de la historia política para entender la evolución de las estructuras actuales y evitar dar por sentado que su mera existencia las legitima. En este punto, un momento insólito de la historia colonial que comparten Filipinas y Australia —el Tratado de Tordesillas de 1494— subraya la importancia de esta cuestión, pues pone de manifiesto hasta qué extremo la geografía política de ambos países ha sido víctima de su herencia colonial. En resumidas cuentas, el ejemplo de Australia parece indicar que más vale que Filipinas y otras democracias jóvenes sienten correctamente las bases de su geografía, atendiendo a las necesidades y valores perdurables de los ciudadanos, y se abstengan de copiar sin más las características propias de sistemas extranjeros *a priori* estables y satisfactorios.

La tercera parte del capítulo corrobora esta cuestión, para lo cual se aportan pruebas que se desprenden de la opinión pública acerca de la cultura política australiana, recopiladas desde 2008 por medio del Sondeo de Valores Constitucionales Australianos (*Australian Constitutional Values Survey*). Para muchos, el sistema federal —con independencia de si ofrece una respuesta suficiente a las demandas centralistas— no satisface suficientemente las demandas de descentralización. Esto plantea un problema importante porque, en el plano internacional, es fácil tomar este país por una federación relativamente descentralizada (por ejemplo, Hooghe *et al.* 2010: 52), pero un análisis más exhaustivo de la opinión pública y de la cultura política pone de relieve hasta qué punto los australianos tienen el

potencial para acometer una reforma estructural que desemboque en una mayor descentralización. Esta parte del capítulo explica la mejor forma de analizar las estructuras de gobierno preferidas por la población, tanto en Australia como en un sentido más amplio. Si bien el saber regional suele concentrarse en la geografía económica (por ejemplo, Baliscan *et al.* 2008), el debate en torno a la descentralización también debería beber de la ciencia política. Esta última, además, puede contribuir no solo por medio del estudio de la opinión pública en lo referente a preferencias electorales directas y las conductas de los partidos —estudios polémicos desde el punto de vista político en Filipinas (Hedman 2010)—, sino también por medio de técnicas cuantitativas y cualitativas que permiten interpretar la cultura política de las comunidades bajo un prisma capaz de contribuir a la toma de decisiones fundadas y duraderas en torno a la elección de las instituciones.

En Australia, esta mirada atenta revela que más que un único regionalismo con reflejo en la actual estructura federal, conviven dos regionalismos: el «regionalismo estatal» y el «regionalismo regional», que, en ocasiones, coinciden, pero, en otras, rivalizan por los valores de los ciudadanos. Quizá el federalismo tenga sentido en el caso de Australia, de la misma manera que, para muchos, también lo tiene en otros países como Filipinas. Sin embargo, así como la estructura política de este último todavía sigue luchando con el legado colonial español y estadounidense, una aproximación más detallada a la cultura política pone de manifiesto que esta afirmación también vale para Australia y su particular estilo de federación, herencia de la colonización británica. Aquí, el regionalismo subnacional existe. No obstante, si el valor fundamental de las federaciones reside en incorporar y maximizar el papel que desempeña la identificación política regional «ascendente» de manera que refleje y aprehenda fielmente la identificación individual de las comunidades, su cohesión, su participación y el apoyo, esta revisión del federalismo australiano indica que existen formas mejores y peores de lograrlo. En aras de lograr un sistema más adecuado, es fundamental conocer mejor la cultura política para entender las consecuencias de la historia política, y, en los casos necesarios, superarlas.

2. ANTECEDENTES: EL ESTADO DE LA REFORMA FEDERAL AUSTRALIANA

Pese al éxito comparativo del sistema de gobierno australiano a muchos niveles, la reforma de su sistema federal ha sido una constante recurrente desde su nacimiento y, sobre todo, desde la década de 1970. Cuando todavía se encontraba en la oposición y en calidad de ex titular de Ministro Federal de Salud y Relaciones Laborales, Tony Abbott, uno

de los últimos primeros ministros, describía las disfunciones de la federación como el «mayor problema político» de Australia (Abbott 2009: 110). Por ello, el último proceso de reforma —emprendido por el nuevo gobierno federal de coalición en 2014— tiene por objeto confeccionar un libro blanco exhaustivo (o documento de orientación) sobre la reforma de la federación australiana, con el apoyo de los gobiernos de los estados (6), territorios (2) y municipios (aproximadamente 500) (*Commonwealth* de Australia 2014a, b; 2015). Aunque las presiones reformistas son muy numerosas (véanse Brown 2009; Senate 2011; Appleby *et al.* 2012; Kildea *et al.* 2012), destacan especialmente:

- la confusión creciente de responsabilidades y las interferencias improductivas, así como el desaprovechamiento que supone la duplicidad de servicios y normativa, debido fundamentalmente a la expansión no planificada de la *Commonwealth* (federal) en muchos ámbitos de actuación, sobre todo desde la Segunda Guerra Mundial;
- el obstáculo que supone que no tantos programas federales como se pensaba partan de una atribución constitucional inequívoca, que acata las resoluciones del Tribunal Supremo cuando se trata de definir con mayor claridad el gasto y los poderes ejecutivos de la *Commonwealth* en 2009, 2010 y 2012;
- la capacidad menguante de los gobiernos de los estados para cumplir unas expectativas cada vez mayores en áreas clave de actuación y los servicios (sobre todo, en lo referente al sistema de salud pública, pero también a la educación escolar y las infraestructuras), en particular, habida cuenta de que el gobierno federal monopoliza cada vez más la recaudación de impuestos, hecho que resulta un notable grado de centralización fiscal y desequilibrio presupuestario vertical en términos comparativos (como señalan incluso Hooghe *et al.* 2010: 102);
- el resto de consecuencias negativas, de distinta índole, que comporta para los estados depender de las transferencias federales (también cada vez más politizadas), así como los regímenes coordinados de compensación, en cuanto a su capacidad, firmeza y responsabilidad políticas; y
- la necesidad de reforzar las instituciones y los procesos de cooperación intergubernamental para superar estos problemas, tanto si se introducen como si no cambios sustanciales en el reparto de res-

ponsabilidades e ingresos (por ejemplo, Kildea y Lynch 2011; *Commonwealth* 2015; Craven 2015).

Estos debates han girado menos en torno a la descentralización y más en torno a la *posible* devolución de parte de la autonomía política y la seguridad de ingresos que los gobiernos de los actuales estados han ido perdiendo de manera gradual, década tras década. Lo anterior se observa en los seis principios rectores que los gobiernos han adoptado con vistas a reconsiderar las funciones y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno:

1. subsidiariedad, en virtud de la cual la responsabilidad recae en el nivel más bajo de gobierno, lo que permite adoptar planteamientos flexibles para mejorar los resultados;
2. equidad, eficiencia y eficacia en la prestación de servicios, *lo que incluye un enfoque específico de la prestación del servicio en las regiones*;
3. consideraciones de «interés nacional», de tal manera que, si procede, se adopte un planteamiento nacional que prime sobre la diversidad territorial;
4. responsabilidad en la consecución de resultados, pero sin imponer obligaciones de información innecesarias y controles excesivamente prescriptivos;
5. durabilidad (esto es, asignación de funciones y responsabilidades adecuadas a largo plazo); y
6. sostenibilidad presupuestaria tanto a nivel de la *Commonwealth* como de los estados (*Commonwealth* 2014a, b; énfasis añadido).

A día de hoy, un documento de reflexión publicado por los gobiernos en junio de 2015 (*Commonwealth* 2015b) apunta a la probabilidad de que este proceso arroje solamente mínimos resultados positivos, tales como una aclaración, al menos temporal, de las funciones y una racionalización de la financiación en determinados ámbitos de actuación, y algunos intentan pactar una serie de procesos que proporcionen un marco para las relaciones intergubernamentales. Ya se ha advertido del riesgo de que este proceso fracase en los cambios de mayor calado para evitar los mismos problemas recurrentes, por lo menos por cuatro razones. En primer lugar, se ha llevado a cabo principalmente como un ejercicio de gobierno a gobierno, sin apenas intento de congraciarse con la sociedad al margen

de las decisiones más complejas o con un horizonte temporal más lejano, pese a que dicho apoyo existe, como enseguida veremos. Así pues, por ejemplo, los gobiernos ya han señalado que no tienen intención alguna de fortalecer la arquitectura de las relaciones intergubernamentales, como con la creación de una secretaría independiente para el Consejo de Gobiernos Australianos o una Comisión de la Federación, «porque ya existen órganos que desempeñan funciones similares, entre ellos, la Comisión de Productividad» (*Commonwealth* 2015b: 27), aunque, en realidad, no es cierto.

En segundo lugar, los gobiernos no muestran ningún deseo de dotar a los resultados de mayor vigencia legal, pese a ser el objetivo clave del proceso. Por ejemplo, parece que no existe intención de incorporar el sistema reformado de financiación a la legislación que sustituye al marco financiero federal, ni mucho menos de «consagrar» las funciones definidas en la legislación o en la Constitución, puesto que «trasladarlas a la práctica sería costoso y complicado, y limitarían la flexibilidad de cada gobierno» (*ibidem*; véase Brown 2015). Así pues, la modificación de las disposiciones, de la actitud y de la cultura, indispensables para lograr mejoras, incluso en ámbitos de actuación limitados, carecerá de apoyos, salvo la buena voluntad política y las reminiscencias de los dirigentes políticos actuales. Dicho de otro modo: no perdurará.

En tercer lugar, se ha observado en todo el proceso una falta de base y justificación en los principios de responsabilidad democrática que doten a los resultados anhelados de coherencia e interés para la sociedad, de tal manera que se puedan tomar decisiones fundadas a mayor largo plazo y que justifiquen a la par que exijan su consolidación (Saunders 2015).

En cuarto lugar —y es aquí precisamente donde reside la clave del resto de este artículo— ni el proceso ni las alternativas, tal y como se han esbozado hasta ahora, han atendido los indicios que apuntan a su posible capacidad para abordar estratégicamente la debilidad más fundamental, debilidad que empuja las extralimitaciones federales *ad hoc* a ámbitos que antes eran responsabilidad del Estado: desafíos que plantean una actuación cuestionable, responsabilidad democrática, idoneidad y legitimación política de los propios gobiernos estatales como primer nivel de gobierno «regional» en Australia.

Esta última crítica contra el proceso de reforma federal del país es importante, pues el amplio apoyo de la ciudadanía a sus gobiernos subnacionales y la identificación con ellos sigue siendo uno de los rasgos distintivos básicos de las federaciones sanas. De hecho, es uno de los beneficios más inequívocos que buscan los programas de descentralización política en sentido más general, esto es, «la capacidad que poseen los ciudadanos de expresar su opinión y sus expectativas por medio de las vías democráticas que ha abierto la descentralización» (Turner 2006: 270). Se

ha observado que una mayor aceptación de las regiones constituye una parte importante de la respuesta a la pérdida de confianza política y el despertar de la «ciudadanía crítica» no solo en las democracias recientes, sino también en las consolidadas (Norris 1999: 270). Sin embargo, solo es posible si las instituciones y los *niveles* de participación política que se atribuyen a las comunidades regionales y locales son lo suficientemente acordes a su cultura política, para que dicha participación, responsabilidad y legitimación *sean realidad*.

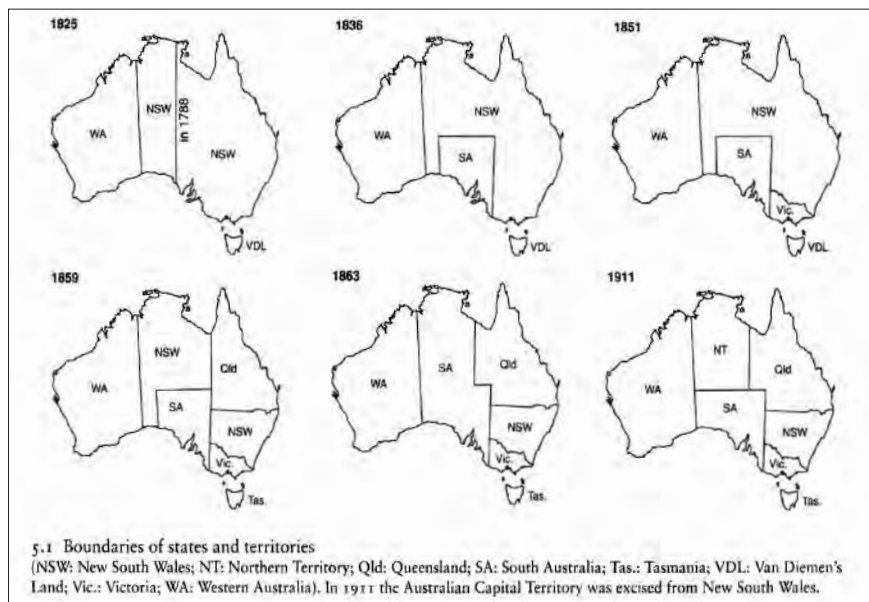
En Australia, el actual proceso de reforma federal reconoce, al menos, dos planos importantes de este desafío. Como se ya ha señalado, el criterio fundamental de lograr un sistema óptimo para prestar servicios a la población del país comprende «una atención especial a la prestación del servicio en las regiones» (NB: no «en los estados»). El documento oficial dedicado a la reforma recoge el siguiente fragmento y nota al pie en relación con los beneficios teóricos del federalismo:

El federalismo está considerado uno de los mejores sistemas para garantizar la cercanía entre el gobierno y el pueblo, al tiempo que se ocupa de las tensiones encontradas fruto de la globalización. [...] El gobierno regional «está más cerca de la población». Puede decirse que, para sus comunidades, es más accesible que el central y tiene mayor capacidad de respuesta ante las necesidades específicas de estas últimas, lo que permite individualizar las políticas públicas y los servicios. [n. 85]

[n.85: Sin embargo, en un país tan grande como es Australia, es habitual que las comunidades rurales y regionales se sientan tan desligadas de los intereses del gobierno a nivel estatal y territorial como lo están del gobierno de la *Commonwealth*.]

Así pues, por una parte, los gobiernos reconocen que, en el caso de Australia, para alcanzar los beneficios teóricos o prácticos de la federación, no basta con depender exclusivamente del nivel estatal ex colonial como unidad «regional» de primer orden. La Figura 1 representa de forma muy esquemática la historia de la geografía política del federalismo de este país.

Figura 1. «Regiones-estado»: Evolución de las divisiones coloniales/federales en Australia, desde 1788 hasta la actualidad.

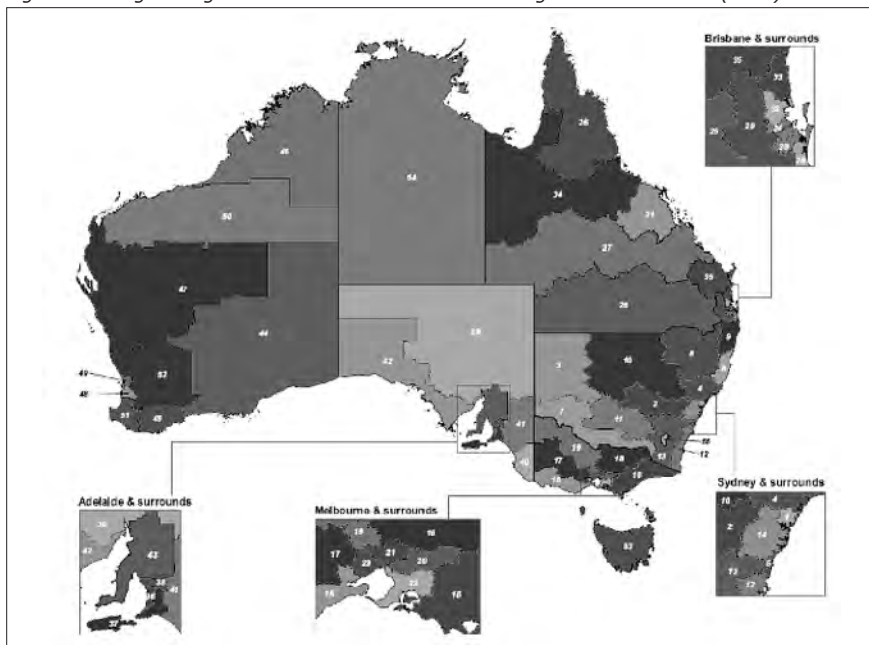


Fuente: MacIntyre 1999: 96, corregido por el autor.

Por el contrario, el debate en torno al lugar que ocupan las «regiones» en el actual proceso de reforma refleja, al menos, tres aspectos de interés en relación con los pilares del federalismo australiano en la historia y geografía política:

- La debilidad del gobierno local en términos funcionales y económicos como estrato de la federación australiana; y su incapacidad para compensar las carencias de gobierno a nivel de la comunidad, además de manifestarse políticamente por medio de reiteradas campañas que reclaman el reconocimiento en la Constitución de 1901 (Brown 2008; *Commonwealth* de Australia 2011; Brown y Kildea 2016).
- La inquietud frente a las deficiencias de las que adolecen las políticas públicas, así como la capacidad de los servicios y de respuesta en planos «regionales» alternativos (por ejemplo, Beer 2000; Gray y Lawrence 2001; Peters 2007; Brown y Bellamy 2010).
- La tendencia de los gobiernos federales y estatales, desde los años 1940, a crear programas administrativos y estructuras temporales *ad hoc* en este plano «regional» alternativo, con distinto grado de implicación del gobierno local, para compensar dichas carencias de gobierno (véase Brown y Bellamy 2007; Figura 2).

Figura 2. «Región-regiones»: Comités de Desarrollo Regional de Australia (2013).



Fuente: <http://rda.gov.au/rda-region-maps> (consultado el 29 de agosto de 2013).

La magnitud de estos planos del problema que comporta la reforma federal se plasma en tres facetas. En primer lugar, como cuestión de política pragmática, estas tendencias suelen confirmar que lo más probable es que solamente aquellas soluciones que integran debidamente las políticas e instituciones regionales comportarán efectos y una credibilidad duraderos. En segundo, este extremo se ve reforzado por el hecho de que estos planos regionales giren parcialmente en torno a cuestiones de fondo que atañen a la capacidad que poseen los gobiernos estatales para satisfacer las necesidades de la comunidad, aunque las funciones y la financiación estén claramente definidas, lo que constituye uno de los principales motivos que desencadenan la intervención del gobierno federal en una extensa lista de políticas públicas en respuesta a las inquietudes ciudadanas (véase Brown 2007). En el pasado, este detonante de numerosas iniciativas regionales-federales ha fomentado directamente la competencia entre los distintos gobiernos estatales y el nacional (Chapman y Wood 1984: 171-2, 202; Dollery y Marshall 1997: 11; Twomey 2008).

En tercer lugar, sin embargo, la incertidumbre política acerca de la forma de incorporar adecuadamente el plano regional a la reforma federal es grande, pues estas consideraciones también nutrieron durante un periodo muy dilatado el argumentario fundamental, que defiende la conveniencia de que los estados «se debiliten» sin más, quizá junto al propio federalismo. Hace apenas unos años, en 1995, Brian Galligan (1995: 9, 53-62)

vaticinó que, mientras Australia contase con un sistema federal, «probablemente se escucharían voces críticas reclamando su abolición». Las propuestas de reforma que abogaban por sustituir los estados, tanto federales como constituidos de otra forma, por un mayor número de gobiernos «provinciales» o «regionales» vienen de lejos (por ejemplo, Power y Wettenhall 1976; Galligan 1995: 102; Hurford 2004; Soorley 2004). En los últimos tiempos, los intelectuales profederales han comenzado a señalar con mayor insistencia que la diversidad social y económica de Australia justifica «un elevado grado de autonomía política» no solo de los gobiernos estatales, sino también de los «gobiernos locales y tal vez *regionales*» (Aroney *et al.* 2012: 298, énfasis añadido).

Es muy difícil saber si el actual proceso de reforma se hará eco de estos desafíos y, en su caso, cómo lo hará. Por ejemplo, pese a las fuentes oficiales citadas anteriormente, la única referencia al sistema regional en el último documento de reflexión alude a la opción de reorganizar los servicios públicos de salud por medio de «agencias regionales de adquisiciones» basadas en las «estructuras [regionales] existentes, tales como la Red de Atención Sanitaria Primaria y la Red Local de Hospitales» negociadas con los estados (*Commonwealth* 2015b: 40). De la misma manera, pese a que, en apariencia, este proceso está orientado hacia una reforma holística, la función de los gobiernos locales y la situación económica han quedado fuera del debate: como se establece en el último documento, las opciones «no pretenden augurar posibles cambios en los acuerdos de financiación de los gobiernos locales» (*Commonwealth* 2015b: 91). Para los analistas, se trata de un proceso prácticamente desprovisto de sentido en términos de descentralización real (por ejemplo, Grant 2015). En el momento en el que se redacta este artículo, se desconoce si conseguirá recuperarse de esta situación o no. Sin embargo, con ello se refuerza la importancia —también en el caso de las lecciones que se pueden extraer para otros países— de comprender con mayor grado de profundidad hasta qué punto la estructura federal de Australia convive en tensión —pero también con su apoyo— con las necesidades «regionales» de la nación; y cómo se ha llegado a esta tesitura, con el objetivo de hallar una vía de reforma viable para el futuro.

3. HISTORIA POLÍTICA Y LAS ESTRUCTURAS DEL FEDERALISMO

Antes de abordar el estado de la cultura política australiana y el grado de desafección ciudadana hacia la estructura federal, es útil completar un poco más la historia de esta estructura, no solo para entender por qué la principal «estructura regional-estatal» plantea los complejos desafíos

expuestos, sino también por su importancia para otras ex colonias, incluida Filipinas, donde la búsqueda de una estructura adecuada de gobierno en la actualidad se suma a una difícil historia constitucional. Hay un aspecto de la historia colonial que comparten Filipinas y Australia, que a menudo se pasa por alto y que refuerza esta lección: en el fondo, se remonta al descubrimiento de América por parte de España en 1492 y, más de quinientos años después, afecta todavía a la estructura de gobierno de ambos países. Estas son lecciones importantes, pues nos recuerdan que, lejos de ser un «destino» inamovible que ya no puede cambiarse simplemente por ser lo que hay, las estructuras actuales han evolucionado por motivos concretos controlados por el hombre.

En el caso de Australia, como ya se ha visto, la base territorial del federalismo ha sido tremendamente cuestionada en las últimas décadas, pese a su reputación de sistema muy consolidado y estable. De hecho, este cuestionamiento se remonta a los primeros días de la propia colonización. Algunas interpretaciones hablan de la «naturalidad» de las divisiones coloniales australianas (Figura 1) de cara a colonizar y gobernar el continente, pero, en realidad, la definición de las colonias y la demarcación de sus territorios fue fruto de decisiones deliberadas y formales, adoptadas con fines de gobierno, con arreglo a información, sentido común y actualidad muy desiguales. Es más, contrariamente a la idea de que estos territorios compartían una lógica social, económica o biogeográfica de conjunto, la subdivisión de los mismos que llevaron a cabo los británicos comenzó como parte de la primera federación mundial «descendente», con la que *pretendían* en sus albores (1823 a 1840) crear y cultivar el regionalismo como estrategia de gobierno en lugar de reflejar un regionalismo preexistente (Brown 2004). Poco después de la independencia de Estados Unidos y de su federación, la subdivisión territorial pasó a verse como una manera de fomentar el asentamiento colonial, con lo que la unión federal de las colonias era, por ende, el resultado lógico y deseable. Sin embargo, el proceso titubeó por dos motivos: el cambio que experimentó la política colonial británica hacia principios unitarios, provocado por el «problema de Canadá», y la reticencia de las nuevas élites coloniales de Nueva Gales del Sur a subdivisiones ulteriores.

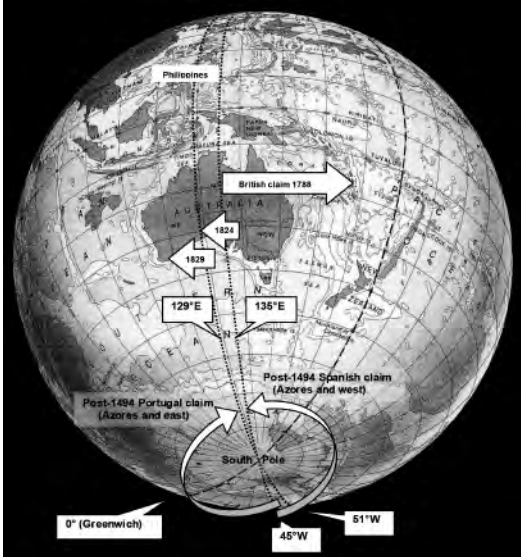
Sin embargo, cuando las autoridades británicas atribuyeron un «gobierno responsable» y concedieron la independencia *de facto* a cada colonia en la década de 1850, las presiones encaminadas a conseguir otras divisiones «regionales» estaban muy arraigadas. Las últimas dos colonias (Victoria, 1850, y Queensland, 1859) nacieron, en gran medida, de los movimientos políticos que reclamaban la «separación» de Nueva Gales del Sur. Aquellos no fueron los últimos movimientos de ese tipo, ya que incluso después de que la Oficina Colonial Británica se inhibiera de dichas decisiones después de 1859, las campañas a favor de la «sepa-

ración» de otras colonias perduraron en muchas zonas de Australia. Culminaron con la incorporación, a imagen y semejanza de Estados Unidos, de disposiciones relativas al «nuevo estado» en la Constitución de 1901, toda vez que los movimientos por un «nuevo estado» persistieron en los años 1920, 1950 y 1960, sobre todo, en la parte septentrional y central de Queensland y de la región nororiental y meridional de Nueva Gales del Sur (Ellis 1933; Prescott 1987; Blainey 2004). Con el tiempo, estas ideas más antiguas de «separación» y «nuevo estado» han ido dando paso a las propuestas de un gobierno alternativo provincial y regional descritas en el apartado anterior.

Todos estos debates, que se han prolongado a lo largo de casi 200 años, han dado lugar a discusiones prolongadas acerca de la pertinencia real de las seis «regiones-estado» que conforman la federación. Por una parte, la mayoría de los ciudadanos australianos probablemente cree en el estereotipo arraigado de que dichos estados carecen de sentido en términos de gobierno por ser meros accidentes históricos, fruto de pautas «establecidas arbitrariamente en Londres» sin conocer ni tener en cuenta la realidad australiana (Chapman y Wood 1984: 169-70). Por otra parte, estudiosos del federalismo, como Rufus Davis, sostienen justo lo contrario, esto es, que, muy lejos de ser un producto de la «miopía de Whitehall», los «límites interestatales de Australia no fueron trazados a voluntad, sino con arreglo a unos criterios convencionales de diseño de fronteras que han permanecido inmutables hasta hoy» (Davis 1987: 22-3). Lo cierto es que ambos estereotipos son erróneos y, aunque cada subdivisión tiene una historia distinta, la verdad suele estar en el término medio.

La frontera más arbitraria de todas es la que mejor corrobora esta realidad y sus consecuencias: la que divide Australia Occidental del resto del continente. Esta frontera recuerda un momento insólito pero esclarecedor de la historia colonial que comparte con Filipinas. Recorre el país de norte a sur y coincide punto por punto con el meridiano 129 °E. En 1824, los británicos establecieron en él la frontera occidental de Nueva Gales del Sur y, cinco años después, reivindicaron el territorio al oeste, tras establecer el primer puesto penal en King George's Sound (Albany) y, a continuación, aprobar la colonización civil del Río Swan (Perth). En Europa, antes de la anexión británica, Australia Occidental seguía llamándose Nueva Holanda y pertenecía a las Indias Orientales Neerlandesas, pese a que los neerlandeses no se habían establecido allí (Battye 1924: 73; Gammage 1981: 530-531; Cameron 1989; Ricklefs 2001: 185). No podía incorporarse sin más la nueva colonia del Río Swan a Nueva Gales del Sur, sino que tuvo que convertirse en una jurisdicción en sí misma, porque, a diferencia de esta última, pretendía ser un lugar sin convictos, en el que se concediera tierra a colonos libres siguiendo un modelo administrativo y comercial distinto (Pike 1957: 38-39; Crowley 1960: 2-7, 17-18; Blainey 1966: 90-91;

Figura 3. Líneas del Tratado de Tordesillas 1494-1829.



Fuente: Dibujo del autor.

Kociumbas 1992: 119-123). Después, Australia Meridional y el Territorio del Norte se escindieron de Nueva Gales del Sur, tal y como se observa en la Figura 1 anterior. En la actualidad, el resultado es la gran frontera que divide el enorme estado de Australia Occidental.

¿Qué llevó al gobierno británico a establecer la frontera entre las colonias existentes y las nuevas en el meridiano 129 °E en 1824-1829? Esta pregunta es tanto más pertinente cuanto la elección de esta

línea meridiana en 1824 apenas supuso trasladar 700 kilómetros al oeste la frontera original de Nueva Gales del Sur que los británicos habían proclamado en 1788 (135 °E). ¿Por qué las eligieron? De hecho, como se aprecia en la Figura 3 estas decisiones no respondían a ninguna razón de subdivisión o gobierno colonial, sino puramente a la del Almirantazgo Británico de *adquisición* colonial.

Tal y como se aprecia en la Figura 3, ambas líneas eran los antemeridianos de las primeras fronteras creadas en 1494 en el otro extremo del mundo, en el océano Atlántico, para dotar de reconocimiento a los intereses coloniales de las grandes potencias navales europeas de la época: España y Portugal. En virtud del Tratado de Tordesillas, firmado en 1494, los dos países acordaron que España asumiría los derechos comerciales y de colonización en la mitad occidental del mundo, incluido el continente americano descubierto hacía poco (todo más allá de la línea meridiana norte-sur, 370 leguas al oeste de las islas Azores), mientras que Portugal se quedaría con África y todo aquello situado al este (McIntyre 1977; Gammage 1981; Ward 1987: 87-8). Al final, sus intereses terminaron encontrándose de nuevo en la otra parte del mundo, donde Portugal llevó sus puestos comerciales hasta lugares tan remotos como Macao y Timor, mientras España colonizaba puntos tan lejanos como Filipinas. Trescientos años después, el Almirantazgo Británico volvió a poner en jaque las líneas de Tordesillas al utilizarlas para definir sus propias reivindicaciones coloniales en el Pacífico Sur, utilizando el meridiano que representaba los intereses pasados de España (135 °E) para minimizar la

provocación a Portugal y a su sucesor colonial más importante, los Países Bajos, y luego el meridiano del propio Portugal (129 °E), antes de la anexión. Había en juego dos meridianos porque, en Europa, el descubrimiento de Brasil había abierto la pugna por ubicar el meridiano fijado en Tordesillas, lo que dio lugar a dos meridianos atlánticos, según el punto de referencia elegido.

Este pasado es importante, pero no solo porque establece un nexo de unión en la historia territorial de Filipinas y Australia. De la misma manera que los actos y omisiones de los españoles dejaron una profunda huella en los estilos y estructuras de gobierno de Filipinas que aún se siente a día de hoy (véase, por ejemplo, Wong 2006), las decisiones británicas basadas en la lógica original del imperialismo europeo y la adquisición colonial siguen afectando a la estructura de gobierno de Australia. Aunque, en este país, la elección del meridiano 129 °E como frontera colonial no fuera arbitraria, el motivo tampoco respondía a ningún plan colonial británico para el buen gobierno posterior de las colonias. De hecho, apenas hay pruebas de que existiera un plan territorial coherente para la amplia zona adquirida en 1829; cuando se legislaron los límites geográficos de los asentamientos del Río Swan en 1829 y 1831, no estaba claro que se hubiera autorizado una «colonia» con un régimen similar al de Nueva Gales del Sur o la Tierra de Van Diemen (McLelland 1971: 676), ni tampoco qué parte del territorio le había sido asignada. En 1831, la primera expedición terrestre a Albany concluyó con la proclamación de que a partir de entonces pertenecía a ese nuevo asentamiento (Crowley 1960: 9). Aquella colonia era notoria por ser «casi accidental y prácticamente improvisada» y, en lugar de florecer, languideció durante décadas (Statham 1981: 181-189). Era una colonia, y un estado, nacido por defecto. Los gobiernos británicos admitieron su temor a permitir que un territorio tan vasto dependiera de forma permanente de una pequeña colonia al seguir reservando varias zonas del norte.

Mientras que Australia Occidental sigue siendo el estado con «una mentalidad más independiente» del país y, por ende, es, en muchos sentidos, el más partidario del sistema federal, su inmensidad geográfica corrobora las tensiones que apuntalan los debates en torno a la reforma. En el periodo que precedió a la federación, experimentó un potente movimiento que abogaba por la separación de la región de las «minas de oro» como nueva colonia o estado. También perduran los debates en torno a la centralización de Perth y el abandono de las zonas remotas del estado. No es casualidad que, en las últimas décadas, Australia Occidental se haya visto obligada a diseñar los mejores ejemplos de todo el país en lo relativo a instituciones alternativas o «del cuarto nivel» para el desarrollo regional, como las comentadas en la parte anterior. Sin embargo,

el lugar que ocupan en el panorama de la reforma federal del país sigue resultando problemático.

Este acervo subraya, por tanto, la necesidad y la viabilidad de evaluar de nuevo la base territorial de una federación que funciona bien en el contexto australiano. Exagerar la legitimidad política de los gobiernos estatales como unidades territoriales «naturales» o «lógicas» es un error histórico, como si fueran el único plano sobre el que puede o debe asentarse un federalismo sano. Por el contrario, es más importante confrontar directamente las tensiones nacidas de esta historia y, en particular, determinar de qué forma se puede concretar teóricamente y reconciliar la relación entre las funciones de los distintos niveles de gobierno subnacional en Australia —estatal, regional y local— para casar mejor el «regionalismo puro» con los principios federales de la soberanía dividida en un diseño alternativo realista de algún tipo (Wiltshire 1991: 12). Aunque las fronteras estatales de Australia tengan carácter permanente, no quiere decir que una federación estructurada solamente en estos términos es —o haya sido alguna vez— una estrategia óptima de gobierno. La primera lección clave para Filipinas u otras democracias más recientes consiste, así pues, en definir correctamente los fundamentos de la geografía política, si consideran una reestructuración federal, y trabajar para que la demarcación, las funciones y las responsabilidades de los gobiernos subnacionales coincidan en todo lo posible con las necesidades y los valores perdurables de las comunidades constituyentes del país, y no copiar las características de unos sistemas ajenos que se presumen estables.

4. LA CULTURA POLÍTICA ACTUAL: REGIONALISMO REGIONAL Y REGIONALISMO ESTATAL COMO FUERZAS DEL CAMBIO

¿Cómo detecta un país las necesidades y los valores perdurables de sus comunidades constituyentes con el fin de modelar o reformar la demarcación y las funciones de sus gobiernos subnacionales? Si existen tensiones entre los actuales niveles de gobierno, ¿cómo se averigua qué tipo de estructura alternativa exhibe mayor legitimidad, genera menos conflictos improductivos y es más sostenible como estrategia institucional? En el tiempo presente, la segunda lección extraída del ejemplo australiano es la posibilidad de aprovechar no solo la historia política, sino la medición de la cultura política para empezar a diagnosticar con mayor claridad las respuestas a dilemas de larga duración. La «cultura política» puede definirse como «la “suma” total de política y gobierno, tal y como la práctica y percibe un grupo determinado de personas» (Stevens 1974: 112); o un corpus ciudadano de «supuestos colectivos» en torno a las instituciones y

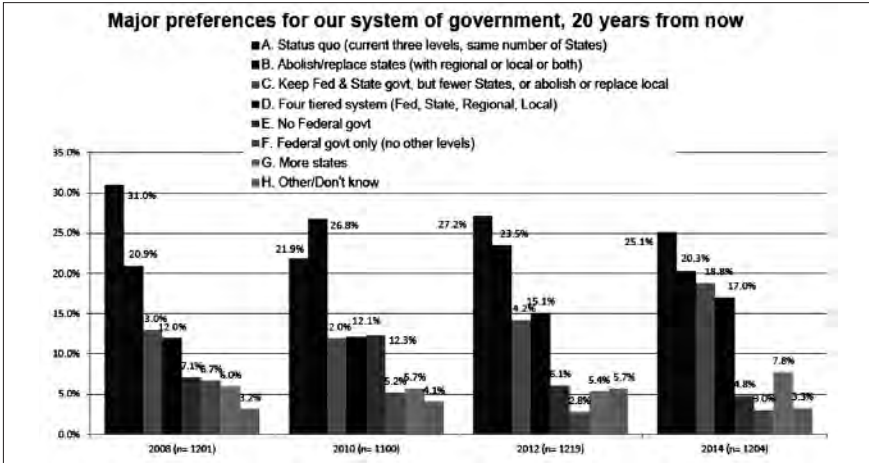
procesos de gobierno, integrados en las relaciones de poder más amplias y entretejidos en sus suposiciones acerca de la vida (Smith 2001: 5).

La cultura política es mucho más que una mera «opinión pública», aunque puede compartir algunas de las técnicas de investigación, tales como las entrevistas telefónicas u otras encuestas con muestras de población masivas y «representativas». Incluso en Australia, donde dicha investigación es relativamente directa y goza de aceptación, el sinfín de factores que explica cómo crea la confianza política un vínculo entre los ciudadanos y las instituciones ha sido descrito como una «miasma compleja» (Denemark y Niemi 2012). Por lo tanto, sigue siendo una incógnita cuál es la mejor forma de llevar a cabo estos estudios en un país como Filipinas, donde la «lógica agregativa formalmente igualitaria» de los sondeos de opinión ha sido criticada por obviar y ocultar las «profundas realidades de la privación, pobreza y desigualdad social» (Hedman 2010: 111). Sin embargo, con independencia de cómo se recojan los datos, medir la cultura política tiene por objetivo exacto investigar qué relación guardan las actitudes y experiencias públicas frente a la política con elementos clave propios de los valores políticos, las culturas y subculturas que forman la base de la comunidad (o de las comunidades), todo ello con vistas a profundizar en cómo se relaciona la ciudadanía con las instituciones actuales y en cómo podría relacionarse con otras alternativas; estos objetivos están vinculados con el tipo de «psicología política» (Montiel y Chiongbian 1991: 774) o «antropología» (Wong 2006) que se recomiendan para entender las posibilidades de gobierno a disposición de Filipinas. Tanto entre las élites gobernantes como en el conjunto de la población, o ambas, el propósito es ver si la cultura puede «pasar de ser un obstáculo estático al fundamento dinámico» de un programa de descentralización u otra reforma de gobierno, y cómo puede trasladarse a la práctica (Guess 2005: 222).

En Australia, las pruebas empíricas extraídas de la opinión pública y de las actitudes, experiencias y valores intrínsecos de las comunidades ayudan a entender mejor las bases de esa cultura política que trasciende a distintos deseos —deseos que alienta— en lo que respecta al sistema federal. Al adaptar los métodos utilizados en otros lugares, hemos conseguido vislumbrar con mayor claridad la prevalencia de la opinión que albergan los ciudadanos acerca de la adecuación o insuficiencia del sistema federal actual, así como de las voces que abogan por la reforma y de los factores subyacentes, tales como la cultura política federal (Kincaid y Cole 2011; véase, por ejemplo, Brown 2012a, b). Los principales datos proceden del Sondeo de Valores Constitucionales Australianos (ACVS, por sus siglas en inglés) que realiza la Universidad de Griffith cada dos años desde 2008 y que consiste en una entrevista telefónica puntual de veinte minutos realizada con muestras aleatorias estratificadas de 1.100-

1.200 adultos residentes en el país, financiada por el Consejo Australiano de Investigaciones.¹

Figura 4. Resultados del Sondeo de Valores Constitucionales Australianos (ACVS, 2008-2014).



Nota: Algunos porcentajes varían respecto del texto por el análisis combinatorio (por ejemplo, tanto «Abolir/sustituir los estados» como «Sólo gobierno federal » excluyen el gobierno estatal; el «Sistema de cuatro niveles» incluye cuatro estratos con más estados, etc.).

Tal y como se aprecia en la Figura 4, este estudio permite determinar hasta qué punto los ciudadanos siguen prefiriendo las estructuras alternativas a la configuración actual de la federación formada únicamente por seis estados, en la línea de las tensiones y la historia que se han presentado en los primeros apartados de este capítulo. Los encuestados tienen que describir el sistema de gobierno que consideran oportuno para el futuro («en veinte años, pongamos»), definido en términos de los niveles de gobierno (entre las opciones figuran cualquiera, todas o ninguna de las siguientes: «federal», «estatal», «regional» o «local») y su número. En consonancia con la historia anterior, «región» se define como «una superfi-

¹ Hasta la fecha, el sondeo ACVS se ha realizado en mayo de 2008 (n = 1.211), marzo de 2010 (n = 1.100), octubre de 2012 (n = 1.219) y agosto-septiembre de 2014 (n = 1.204). El trabajo de campo se subcontrató a Newspoll Limited. Los participantes fueron seleccionados de forma cuasi-aleatoria, mediante la marcación aleatoria de números y la formulación de preguntas de preselección relativas a la unidad familiar que se utilizaron como garantía del carácter aleatorio de la muestra a los efectos de las proporciones fijadas en el estrato atribuido a la capital y al resto. El cruce de datos del Instituto Australiano de Estadística corroboró que, en general, las muestras eran representativas de toda la población de Australia. Los porcentajes mostrados se corresponden con los resultados ponderados *a posteriori*, de manera que la población esté representada de la manera más fiel posible con los datos facilitados por la institución antedicha por sexo, edad, región y nivel máximo de estudios. Los datos fueron analizados con SPSS, un paquete de software estadístico. En todas las pruebas de significación se fijó un alfa de 0,05 y se llevaron a cabo mayoritariamente con los resultados no ponderados. Pueden consultarse otros pormenores del proyecto en www.griffith.edu.au/federalism.

cie... mayor a la zona local en la que reside, pero más pequeña que todo [el estado/ territorio]». ² Tal y como muestra la Figura 4, las respuestas difieren, pero también lo hacen de manera significativa según la parte del país. En conjunto, sin embargo —en consonancia con la historia—, todos los años, la mayoría de los encuestados (de dos tercios a más de tres cuartas partes) opta preferentemente por un sistema constitucional que, en el futuro, sea distinto del actual. Aproximadamente el 20-25% propone un sistema nacional que haya abolido o sustituido los estados actuales, mientras que en torno al 40% incluiría un nuevo nivel «regional» (ya sea en lugar de los actuales niveles estatales o locales, o además de ellos).

Cuando los ciudadanos expresan su apoyo a las reformas descentralizadoras, es importante saber si ello refleja una forma de identidad, apego o conciencia regional del tipo que se requiere para mantener la participación democrática a ese nivel con las nuevas instituciones. Hace mucho que las relaciones entre la superficie geográfica de las comunidades políticas, la magnitud de sus instituciones y los objetivos y valores democráticos se consideran fundamentales para esbozar y poner en práctica las políticas públicas (Dahl y Tufte 1973). Para un país, es vital conocer la relación entre la población y los territorios y fronteras políticos que influyen en su vida subnacional (como demuestra, por ejemplo, Ramutsindela [2013] en el caso de Sudáfrica). Por lo tanto, también hemos medido el «regionalismo» como elemento de la cultura política australiana (tal y como se detalla en Brown y Deem 2014). Partiendo de los métodos establecidos para describir el regionalismo (Moreno 2006; Henderson 2007; Fitjar 2010), no solo queríamos determinar hasta qué punto la población se identifica con los regímenes políticos existentes o los apoya, sino también ofrecer información para evaluarlos y sus posibles alternativas.

Con un planteamiento «moderadamente relacional» de la observación y medición de la identidad regional (Jones 2009; Varró y Lagendijk 2013), adoptamos, por tanto, el método común para medir la existencia y el vigor relativo del regionalismo como rasgos de la cultura política, midiendo para ello la fortaleza de la identidad regional en términos del grado de «apego» que los encuestados sentían por su municipio, región, estado y nación («mucho», «bastante», «no mucho» o «ninguno») (Henderson 2007; Fitjar 2010: 3). Asimismo, medimos la identificación regional de un modo más directo, adaptando para ello la «pregunta de Moreno» (véanse Moreno 2006; Henderson 2007; Fitjar 2010: 36-38), que consulta a los

² Los encuestados podían proponer otros niveles de gobierno, pero pocos lo hicieron (n = 1, 2008; n = 4, 2010; n = 0, 2012). En aras de la claridad y la coherencia, en la encuesta se utilizó el término «federal» para referirse al nivel «nacional», pero no puede presumirse que las preferencias resultantes sean todas de índole federal (por ejemplo, algunos encuestados [n = 67, 2008; n = 58, 2010; n = 29, 2012] querían un nivel federal, pero ningún otro más).

encuestados si se identifican más con una escala concreta u otra, o con ambas por igual. En respuesta a esta pregunta estándar sobre la identificación con la nación y el estado, el 79% de los encuestados se definió como ciudadano «regional-estatal», al menos hasta cierto punto. Además, para comprobar el grado de tensión entre el «regionalismo estatal» y el apoyo a las escalas alternativas de regionalismo en Australia, tal y como se ha comentado anteriormente, ampliamos el planteamiento de Moreno, preguntando a los encuestados si se identificaban «más como ciudadano de su estado que de su región», «por igual como ciudadano de su estado y de su región» o «más como ciudadano de su región que de su estado».

El resultado de esta consulta se recoge en la Tabla 1. No solo corrobora que el «regionalismo regional» es una realidad de la cultura política australiana, sino también que su vigor es comparable, en toda la nación, al «regionalismo estatal». En conjunto, el 56% de los ciudadanos se definió «más» como procedente de su región que de su estado o de ambos «por igual» y un número ligeramente superior se calificó como regionalistas regionales y no como regionalistas estatales. En conjunto, el apego medio que los ciudadanos sentían hacia su región era un poco mayor que hacia su estado.

El desglose por estado se presenta, asimismo, en la Tabla 1, que va de menor «regionalismo regional» a mayor. El análisis de la varianza confirma que el rango de los resultados por estado es estadísticamente significativo ($F(7, 17.470) = 30,083, p < 0,001$). Mientras que el regionalismo estatal estaba menos arraigado en Nueva Gales del Sur y Victoria, el regionalismo regional obtenía la máxima puntuación en ambos, así como en Queensland (44%, 36% y 34%, respectivamente): juntos, son los tres mayores estados en términos demográficos combinados y cada uno de ellos está formado por varias regiones reconocibles. En Nueva Gales del Sur y en Queensland, la prevalencia del regionalismo regional era mayor entre los residentes no metropolitanos, lo que viene a confirmar una influencia geográfica, aunque no determinante, pues el regionalismo metropolitano también es fuerte. De hecho, la relación entre regionalismo regional y el tamaño demográfico de la región estatal parece ser el principal factor explicativo, sin que ninguna otra variable permita predecir la pertenencia a uno u otro grupo.³ Al igual que el regionalismo estatal, el regional parece guardar mayor relación con el contexto demográfico o con sus efectos en las estructuras políticas actuales, aparte de otros factores. De nuevo, en conjunto, el regionalismo quedó ratificado como un elemento real y destacado de la identidad política australiana.

³ El regionalismo estatal cobra ligeramente más fuerza entre la población mayor de 65 años y jubilada, lo que sugiere un apego generacional a los «derechos “estatales”»; por lo demás, el sexo, el grupo étnico, el nivel educativo, la edad y el empleo no eran relevantes.

Tabla 1. Regionalismo estatal y regionalismo regional (adaptación de Moreno) (ACVS, ponderado).

Entre (nombre del estado, territorio de residencia) y (nombre de la región indicada por el encuestado), ¿cómo se considera a sí mismo?:

%	ADAPTACIÓN DE LA PREGUNTA MORENO										
	AUSTRALIA (N = 1219)	ACT (N = 19)	TAS (N = 50)	WA (N = 180)	SA (N = 161)	NT (N = 20)	QLD (N = 228)	VIC (N = 245)	NSW (N = 316)		
MÁS COMO CIUDADANO DE (ESTADO)	33,0	64,8	56,0	39,0	29,8	48,5	37,2	33,4	25,4		
POR IGUAL DE (ESTADO) Y (REGIÓN)	20,2	12,6	4,8	21,1	29,5	12,8	23,5	18,5	18,8		
MÁS COMO CIUDADANO DE (REGIÓN)	35,7	19,1	25,1	25,0	25,5	28,1	34,2	35,8	44,1		
NINGUNO/NO LO SÉ/ NO APARECE	11,0	3,5	14,1	14,9	15,3	10,6	5,1	12,3	11,7		
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
APEGUE MEDIO											
AUSTRALIA	3,75 (0,5225) N = 1218	3,94 (0,2301) N = 19	3,74 (0,4760) N = 50	3,71 (0,5112) N = 180	3,73 (0,5076) N = 161	3,70 (0,4773) N = 20	3,78 (0,5421) N = 228	3,74 (0,4843) N = 244	3,75 (0,5566) N = 316		
ESTADO	3,38 (0,7114) N = 1214	3,47 (0,5364) N = 19	3,54 (0,6925) N = 50	3,60 (0,6650) N = 179	3,32 (0,7737) N = 159	3,38 (0,6834) N = 20	3,42 (0,7342) N = 228	3,49 (0,6223) N = 244	3,21 (0,7303) N = 315		
REGIÓN	3,42 (0,6866) N = 1130	3,50 (0,5385) N = 18	3,67 (0,4908) N = 44	3,54 (0,6847) N = 168	3,43 (0,5902) N = 147	3,23 (0,5049) N = 18	3,36 (0,7687) N = 224	3,49 (0,6375) N = 223	3,34 (0,6912) N = 289		
LOCALIDAD Y ALREDEDORES	3,44 (0,7046) N = 1214	3,47 (0,5000) N = 19	3,71 (0,4680) N = 50	3,42 (0,6883) N = 179	3,44 (0,6018) N = 160	3,36 (0,48078) N = 20	3,38 (0,8018) N = 226	3,45 (0,7145) N = 244	3,46 (0,6829) N = 316		

El apego puntuaba de 1 («Ningún apego») a 4 («Mucho apego»); se han omitido las respuestas «No lo sé».

ACT = Territorio de la Capital Australiana; TAS = Tasmania; WA = Australia Occidental; SA = Australia Meridional; NT = Territorio del Norte; QLD = Queensland; VIC = Victoria; NSW = Nueva Gales del Sur.

Para determinar si la identificación de los ciudadanos con su región afecta a la percepción que tienen de la estructura ideal del sistema, dividimos a los encuestados según su orientación regionalista dominante («regionalistas estatales», «regionalistas duales», «regionalistas regionales» y «no regionalistas»), y los comparamos con un rango de variables (Brown y Deem 2014). Tal y como se muestra en la Tabla 2, la percepción de los resultados entre los distintos niveles varió de un grupo a otro cuando se les preguntó qué nivel de gobierno consideraban más eficaz en primer, segundo y último lugar, cada uno «con sus atribuciones concretas». En líneas generales, los resultados confirmaron el vínculo entre la ciudadanía regional y las opiniones políticas. En la percepción del nivel más eficaz, el estatal aparecía en último lugar en todos los grupos, o empatado en esta posición, lo que venía a confirmar que, si bien parece existir un problema, se circunscribe al plano regional estatal. Los regionalistas duales y regionales veían con más confianza el gobierno local; por su parte, existía el doble de probabilidades de que los no regionalistas y los regionalistas regionales (30%) tacharan el nivel estatal del «menos eficaz» que de que así lo hicieran los regionalistas estatales (17%), aunque los regionalistas duales no les iban a la zaga (este dato reviste significación estadística, como confirma el análisis de la varianza: $F(3, 17.474) = 38,730, p < 0,001$).

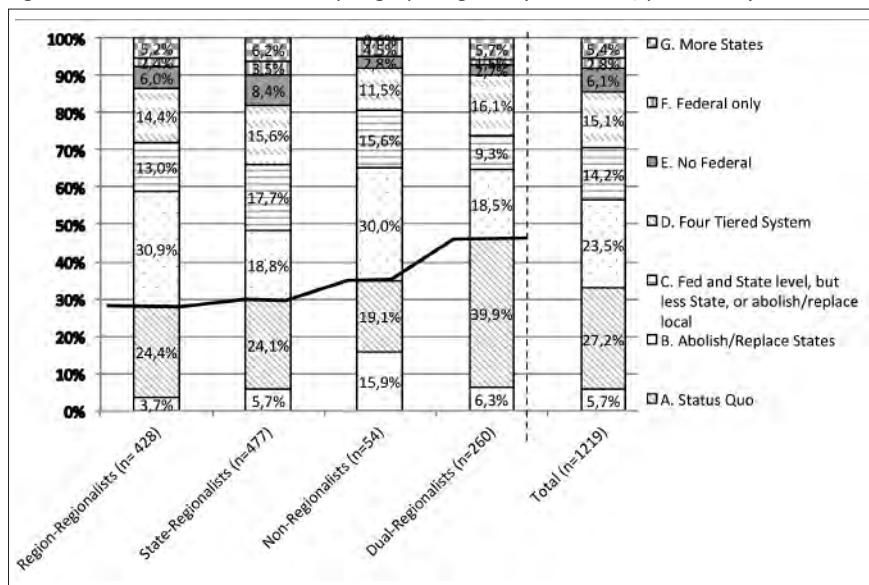
Tabla 2. Percepción de la eficacia de los niveles por grupo regional (ACVS 2012, ponderado).

%	Regionalistas estatales	Regionalistas duales	Regionalistas regionales	No regionalistas	TOTAL
MÁS EFICAZ EN SUS ATRIBUCIONES CONCRETAS					
NIVEL FEDERAL	(1.º) 27,3	(=2.º) 25,4	(2.º) 31,4	(1.º) 45,0	(2.º) 29,2
NIVEL ESTATAL	(3.º) 25,1	(=2.º) 25,4	(3.º) 21,9	(3.º) 16,9	(3.º) 23,6
NIVEL LOCAL	(2.º) 27,1	(1.º) 35,7	(1.º) 31,8	(2.º) 20,2	(1.º) 30,1
MENOS EFICAZ EN SUS ATRIBUCIONES CONCRETAS					
NIVEL FEDERAL	(2.º) 27,2	(3.º) 25,6	(2.º) 26,9	(3.º) 15,4	(2.º) 26,2
NIVEL ESTATAL	(3.º) 17,4	(1.º) 27,4	(1.º) 30,1	(1.º) 32,2	(3.º) 24,6
NIVEL LOCAL	(1.º) 29,1	(2.º) 25,8	(3.º) 23,2	(2.º) 27,4	(1.º) 26,3

Se omiten las contestaciones «No sabe».

Por último, la Figura 5 compara estos mismos grupos de encuestados según el sistema federal que prefieran de cara al futuro, «en veinte años, pongamos», como ya se ha señalado, lo que nos permite seguir observando el alcance y la pertinencia de las tensiones actuales en torno a la reforma federal, detectando para ello la relación entre el apego regional de los ciudadanos y su opinión sobre si debe reformarse el sistema. Los grupos se ordenan de mayor proporción de reformistas (regionalistas regionales) a menor (regionalistas duales). Como se observa, el apoyo al

Figura 5. Preferencias de reforma por grupo regional (ACVS 2012, ponderado).



statu quo (27% del total) contaba con más adeptos entre los regionalistas duales (40%) y con menos entre los no regionalistas (19%) (*la prueba de ji cuadrado* confirma que este rango posee significación estadística $X^2(21, N = 1.219) = 36,92, p = 0,017$). De lo anterior, parecía desprenderse que los fervientes regionalistas estatales y regionalistas regionales —esto es, para quienes identificarse con estas escalas no supone tensión— eran los más satisfechos y apenas apreciaban necesidad de reforma. Sin embargo, tal y como se muestra, el apoyo a dichas reformas era muy amplio: solo el 55% de los regionalistas estatales (y el 63% de los regionalistas duales) no cambiaría el actual nivel estatal. Asimismo, el apoyo a la creación de nuevos gobiernos regionales también era generalizado, aunque —como cabría esperar— era más fuerte entre los regionalistas regionales (45%) que entre los regionalistas estatales o duales (38% en ambos casos; sin diferencia estadísticamente significativa: $X^2(3, n = 1.219) = 9,06, p = 0,028$). De la misma manera, un porcentaje mayor de regionalistas regionales (31%) que de regionalistas estatales o duales (19% en ambos casos) apostaba por abolir los gobiernos estatales y sustituirlos por gobiernos regionales.

En conjunto, estos datos confirman que —en consonancia con la historia antedicha— las tensiones presentes en los debates en torno a la reforma federal de Australia no son teóricas, imaginarias o transitorias, sino que reflejan creencias y preferencias muy arraigadas por parte de la comunidad australiana en cuanto a la estructura y la eficacia de su sistema político. Los resultados invitan a la reflexión, pues ratifican que, salvo que

los actuales procesos de reforma estén a la altura de las expectativas y proporcionen una distribución más duradera y eficaz del poder y los recursos a todos los niveles subnacionales del sistema federal, es improbable que atajen algunas de las presiones más fundamentales que reclaman la reforma. Sin embargo, también son positivos, puesto que hacen más factible imaginar y negociar el tipo de estructuras, funciones y responsabilidades alternativas que pueden ofrecer un compromiso duradero renovado y más viable para lograr una federación de hecho. Para cualquier país que esté estudiando emprender reformas de calado, se trata de un paso al frente.

5. CONCLUSIONES

Este capítulo ha revisado las tensiones que se manifiestan en la actualidad en los debates acerca de la conveniencia de reformar el sistema federal australiano, incluido el actual proceso que se enmarca en el libro blanco *Reforma de la federación australiana*, para examinar la evolución de determinadas tensiones fundamentales y la interpretación que proponen los estudios en términos de percepciones y preferencias. Ha puesto de relieve que los pilares del federalismo australiano no están tan consolidados como cabría esperar, pues una parte sustancial de los ciudadanos ve con pertinaz escepticismo un sistema óptimo en el actual marco espacial de federalismo (basado en las seis «regiones estado» existentes). Además, ha abordado la historia política del federalismo australiano y las evidencias extraídas de la opinión pública y la cultura política por medio del Sondeo de Valores Constitucionales Australianos como fuerzas de estabilidad y de cambio en la dinámica de la reforma federal.

Los datos arrojan cierta luz sobre hasta qué punto puede considerarse que el sistema federal resultante —con independencia de si ofrece suficiente respuesta a las demandas centralistas— está esforzándose por satisfacer suficientemente las descentralistas. Un examen más atento de la cultura política ha puesto de manifiesto que, más que un único regionalismo con reflejo en la actual estructura federal, en Australia existen dos que, a veces, coinciden, pero que otras aparecen confrontadas en los valores de los ciudadanos: el «regionalismo estatal» y el «regionalismo regional». La modalidad con *menor* presencia en la actual estructura política (regionalismo regional) guarda correlación con las demandas de reforma asociadas a las estructuras alternativas, más tendentes a la descentralización. Este dato ha ayudado a responder a los interrogantes planteados en torno a la existencia de un regionalismo subnacional en Australia, pero lo que es más importante: también ayuda a marcar el camino que debe seguirse para rediseñar su geografía política, de manera que refleje y se haga un eco más completo de la identidad personal, la cohesión, la participación

y el apoyo de las comunidades de un modo que a las instituciones y los procesos actuales parece costarles.

Asimismo, estos resultados confirmaron, en parte, las evidencias históricas que apuntaban a que, para un porcentaje sustancial de la población que se concentra en los estados actuales más grandes, es posible que el verdadero momento del regionalismo todavía esté por venir, y que el marco regional estatal está sometido a una auténtica presión política desde la base. Algunos elementos de la cultura política del regionalismo en Australia operan claramente como fuerza que respalda el *statu quo*, mientras que otros actúan, sin lugar a dudas, o pueden hacerlo, como fuerzas que abogan por un cambio significativo, del tipo que se aprecia en los movimientos históricos. Los datos refuerzan las previsibles consecuencias de una reforma federal de alcance limitado, reforma que, al parecer, se está valorando en el marco del actual proceso que atraviesa el país: es decir, es probable que persistan los ciclos de intervención federal *ad hoc* en las estrategias de actuación y la prestación de servicios regionales y locales como resultado de las preferencias generalizadas de la comunidad, pero a costa de los estados y del sistema en conjunto... salvo que se encuentre un régimen más duradero que satisfaga las expectativas «regionalistas regionales», o hasta que así suceda.

La siguiente cuestión es si —y en qué forma— esos enfoques investigadores ofrecerán alguna utilidad a los responsables políticos que se enfrentan a los cambios políticos en Filipinas. La conclusión principal extraída de las tensiones de base en el federalismo australiano y este estudio parece posible valerse de la historia y la cultura política contemporánea —o su *pluralidad*— como instrumentos para averiguar hasta qué punto las instituciones actuales no concuerdan con las expectativas políticas y el potencial que existe para que el apoyo y participación políticos consigan que las posibles instituciones alternativas funcionen mejor, dentro de las tradiciones existentes. Al recurrir a la cultura política como ayuda para conformar y orientar la reforma, es posible calibrar mejor la identificación de la población con determinados regímenes políticos concretos, y el apoyo a estos, tanto si existen como si se perfilan como alternativa.

Si bien es cierto que puede considerarse que una mayoría abultada de los australianos respalda, *a priori*, el federalismo y que cierto tipo de federación continúa siendo casi con total certeza la forma «natural» de gobierno de la cultura política de la nación, una de las grandes lecciones aprendidas de la experiencia de este país es la necesidad de ser capaces de adaptar la configuración de las instituciones para que atiendan a sus comunidades, si se pretende materializar adecuadamente los objetivos federales de unidad en la diversidad. Esto subraya la importancia de que politólogos y responsables políticos midan el regionalismo subnacional en su *manifestación actual*, en términos socioculturales, en lugar de aceptar

la inmutabilidad de las instituciones existentes o de circunscribir el análisis del regionalismo a las divisiones institucionales de «primer orden» o «de nivel intermedio» de un país. En conjunto, para que el federalismo aproveche todo su potencial, y las regiones subnacionales desempeñen su función de garantes de la cohesión social, la sostenibilidad económica y la confianza política, es fundamental en todo sistema federal reconocer con exactitud la verdadera naturaleza, la legitimación política y las necesidades institucionales del regionalismo. Si bien es cierto que, a ojos de los observadores internacionales, el federalismo australiano transmite una imagen de relativa estabilidad y éxito, los países que aprendan de estas tensiones soterradas y hagan un esfuerzo por asentar correctamente los pilares del diseño federal desde el principio saldrán beneficiados, sin lugar a dudas, del proceso.

Este ensayo fue originalmente publicado en inglés y traducido al español: A J Brown, Federalism in Australia Revisited. Political History and Culture as Forces for Stasis and Change, en: Wilhelm Hofmeister, Edmund Tayao (edit.), Federalism and Decentralization. Perceptions for Political and Institutional Reforms, 2016, Singapore/ Makati City, pág. 235-266.

Bibliografía

- ABBOTT, T. 2009. *Battlelines*. Melbourne University Press.
- APPLEBY, G., ARONEY, N. y JOHN, T. (ed.), 2012. *The Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge University Press, Melbourne.
- ARONEY, N., PRASSER, S. y TAYLOR, A. 2012. «Federal diversity in Australia: a counter-narrative», en Appleby, G., Aroney, N. y John, T. (ed.) *The Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge University Press, Melbourne, pág. 272-299.
- BALISCAN, A. M., HILL, H. y PIZA, S. F. 2008. «Regional development dynamics and decentralisation in the Philippines: Ten Lessons from a 'Fast Starter'», *ASEAN Economic Bulletin* 25(3), pág. 293-315.
- BATTYE, J. S. 1924. *Western Australia: A History from its Discovery to the Inauguration of the Commonwealth*. University of Western Australia Press, edición de 1978, Perth.
- BEER, A. 2000. «Regional policy and development in Australia: running out of solutions?», en Pritchard W. N. y McManus P. (ed.) *Land of Discontent: The Dynamics of Change in Rural and Regional Australia*, University of New South Wales Press, Sídney, pág. 169-194.
- BLAINEY, G. 1966. *The tyranny of distance: how distance shaped Australia's history*. Sun Books.
- BLAINEY, G. 2004. «Why every major region should be its own state», en Hudson, W. y Brown, A.J. (ed.) *Restructuring Australia: Regionalism, Republicanism and Reform of the Nation State*, Federation Press, Sídney, pág. 26-37.
- BRILLANTES, A. B. 2016. «Beginnings of Federalism: Regional Autonomy and Decentralization in the Philippines», en *International Conference Federalism and Decentralization: Perceptions for Political and Institutional Reforms in the Philippines*, 4 y 5 de septiembre de 2015, Hotel H2O, Manila (Filipinas).
- BROWN, A. J. 2004. «One continent, two federalisms: rediscovering the original meanings of Australian federal political ideas», *Australian Journal of Political Science* 39, pág. 485.
- BROWN, A. J. 2007. «Reshaping Australia's federation: the choices for regional Australia», *Australasian Journal of Regional Studies* 13(3), 235-253.

BROWN, A. J. 2008. «In pursuit of the 'genuine partner': local government and federal constitutional reform in Australia», *University of New South Wales Law Journal* 31, pág. 435.

BROWN, A. J. 2012a. «Measuring the mysteries of federal political culture in Australia», en Kildea, P., Lynch, A. y Williams, G. (ed.), *Tomorrow's Federation: Reforming Australian Government*, Federation Press, Sídney, pág. 310.

BROWN, A. J. 2012b. «From intuition to reality: measuring federal political culture in Australia», *Publius* 43(2), pág. 297-314.

BROWN, A. J. 2015. *The Australian Federal Compact: A Proposal for the Supplementary Constitution You Have When You Can't Have Constitutional Alteration*, Constitutional Law Symposium, Fiscalía del Estado (Gobierno de Australia), Camberra, 1 de mayo de 2015.

BROWN, A. J. y BELLAMY J. A. 2010. «In the shadow of federalism: dilemmas of institutional design in Australian rural and remote regional governance», *Australasian Journal of Regional Studies* 16(2), pág. 151-181.

BROWN, A. J. y DEEM, J. 2014. «A tale of two regionalisms: Improving the measurement of regionalism in Australia and beyond». *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2014.980800.

BROWN, A.J. y KILDEA, P. 2016. «The Referendum that Wasn't: Constitutional Recognition of Local Government and Australia's Federal Reform Dilemmas», *Federal Law Review* (próximamente).

CAMERON, J. 1989. «The Northern Settlements: Outposts of Empire», en P. Statham (ed.), *The Origins of Australia's Capital Cities*. Cambridge University Press, Cambridge, pág. 271.

CHAPMAN, R. J. K. Y WOOD, M. 1984. *Australian Local Government: The Federal Dimension*, George Allen and Unwin, Sídney.

COMMONWEALTH DE AUSTRALIA. 2011. *Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government: Final Report*, Departamento de la Australia Regional, Desarrollo Regional y Gobierno Local, Camberra, www.localgovrecognition.gov.au.

COMMONWEALTH DE AUSTRALIA. 2014a. *White Paper on Reform of the Federation: Terms of Reference*, Oficina del Primer Ministro de Australia, 28 de junio de 2014, <https://www.pm.gov.au/media/2014-06-28/white-paper-reform-federation> (consultado el 4 de julio de 2014).

COMMONWEALTH DE AUSTRALIA. 2014b. *Issues Paper 1: A Federation for Our Future*, septiembre de 2014, Departamento del Primer Ministro y del Gabinete, Canberra, <https://federation.dpmc.gov.au/>.

COMMONWEALTH DE AUSTRALIA. 2015a. *Issues Paper 5: COAG and Federal Financial Relations*, febrero de 2015, Departamento del Primer Ministro y del Gabinete, Canberra, <https://federation.dpmc.gov.au/>.

COMMONWEALTH DE AUSTRALIA. 2015b. *Discussion Paper*, Julio de 2015, Departamento del Primer Ministro y del Gabinete, Canberra, <https://federation.dpmc.gov.au/>.

CRAVEN, G. 2015. «Ship of state needs a federation makeover», *The Australian*, 1 de abril de 2015, pág. 12.

CROWLEY, F. K. 1960. *Australia's Western Third: A History of Western Australia from the first settlements to modern times*. Macmillan, Londres.

DAHL, R. A. y TUFTE, E. R. 1973. *Size and Democracy*, Stanford University Press, Stanford.

DAVIS, S. R. 1987. «The state of the states», en M. Birrell (ed.), *The Australian States: Towards a Renaissance*. Longman Cheshire, Melbourne.

DENEMARK, D. y NIEMI, R. G. 2012. «Political trust, efficacy and engagement in challenging times: an introduction», *Australian Journal of Political Science* 47, pág. 1-10.

DOLLERY, B. y MARSHALL, N. (ed.), 1997. *Australian local government: reform and renewal*, Macmillan, Melbourne.

FITJAR, R. D. 2010. *The rise of regionalism: causes of regional mobilisation in Western Europe*, Routledge, Londres y Nueva York.

GALLIGAN, B. 1995. *A Federal Republic: Australia's Constitutional System of Government*, Cambridge University Press, Melbourne.

GAMMAGE, B. 1981. «Early boundaries of New South Wales», *Historical Studies* 19, pág. 524.

GRANT, B. 2015. «The Reform of the Federation 'Discussion Paper': Hollowing-out the Federation?», The Town Crier Blog (Centro Australiano para la Excelencia de la Administración Local), <http://www.acelg.org.au/reform-federation-discussion-paper-hollowing-out-federation> (consultado 26 de junio de 2015).

GRAY, I. y LAWRENCE, G. 2001. *A Future for Regional Australia: Escaping Global Misfortune*, Cambridge University Press, Cambridge.

GUESS, G. M. 2005. «Comparative Decentralization Lessons from Pakistan, Indonesia, and the Philippines», *Public Administration Review* 65(2), pág. 217-230.

HEDMAN, EVA-LOTTA E. 2010. «The Politics of 'Public Opinion' in the Philippines». *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 29(4), pág. 97-118.

HENDERSON, A. 2007. *Hierarchies of Belonging: National identity and political culture in Scotland and Quebec*, McGill-Queen's University Press, Montreal.

HOOGHE, L., MARKS, G., y SCHAKEL, A. H. 2010. *The Rise of Regional Authority: A comparative study of 42 democracies*, Routledge, Nueva York.

HURFORD, C. 2004. «A republican federation of regions: reforming a wastefully governed Australia», en Hudson, W. y Brown, A.J. (ed.) *Restructuring Australia: Regionalism, Republicanism and Reform of the Nation-State*, Federation Press, Sídney.

IRVING, H. 1999. *To Constitute a Nation: A Cultural History of Australia's Constitution*. Cambridge University Press, Melbourne.

JONES, M. 2009. «Phase space: geography, relational thinking, and beyond», *Progress in Human Geography*, 33(4), pág. 487-506.

KILDEA, P. y LYNCH, A. 2011. «Entrenching 'Cooperative Federalism': Is it time to formalise COAG's place in the Australian Federation?», *Federal Law Review* 39 (103), pág. 2-8.

KILDEA, P., LYNCH, A. y WILLIAMS, G. (ed.), 2012. *Tomorrow's Federation: Reforming Australian Government*, Federation Press, Sídney.

KINCAID, J. y COLE, R. L. 2011. «Citizen Attitudes toward Issues of Federalism in Canada, Mexico, and the United States», *Publius* 41(1), pág. 53-75.

KOCIUMBAS, J. 1992. *Oxford History of Australia: Possessions (Volume 2: 1770-1860)*. Oxford University Press, Melbourne.

MACINTYRE, S. 1999. *A Concise History of Australia*. Cambridge University Press.

MCINTYRE, K. G. 1977. *The Secret Discovery of Australia*. Medindie Press.

MCLELLAND, M. H. 1971. «Colonial and State Boundaries in Australia», *Australian Law Journal* 45, pág. 671-679.

- MONTIEL, C. J. y CHIONGBAN, V. M. 1991. «Political Psychology in the Philippines», *Political Psychology* 12(4), pág. 759-777.
- MORENO, L. 2006. «Scotland, Catalonia, Europeanization and the 'Moreno Question'», *Scottish Affairs*, 54(1), pág. 1-21.
- NORRIS, P. 1999. «Conclusions: the growth of critical citizens and its consequences», en Norris P. (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 270.
- PETERS, M. 2007. «Towards a wider debate on federal and regional governance: the rural dimension», en Brown A. J. y Bellamy J. (ed.) *Federalism and Regionalism in Australia: New Approaches, New Institutions?* ANU E Press, Canberra, pág. 57-70.
- POWER, J. y WETTENHALL, R. 1976. «Regional government versus regional programs», *Australian Journal of Public Administration* 35(2), pág. 114-129.
- PRESCOTT, J. R. V. 1987. «New state movements», en Camm, J. C. R. y McQuilton, J. (ed.), *Australians: A Historical Atlas*, Fairfax, Syme and Weldon, Sídney, 6, 257-286.
- RAMUTSINDELA, M. 2013. «Experienced regions and borders: the challenge for transactional approaches», *Regional Studies* 47(1), pág. 43-54.
- RICKLEFS, M. C. 2001. *A History of Modern Indonesia since c. 1200*. Palgrave, Basingstoke, 3.^a edición.
- SAUNDERS, C. 2015. «Let the Constitution and democratic principle guide us to renew federalism», *The Conversation*, 13 de julio de 2015, <https://theconversation.com/let-the-constitution-and-democratic-principle-guide-us-to-renew-federalism-44410>.
- SENADO. 2011. *Australia's Federation: an agenda for reform*, Informe del Comité Restringido del Senado sobre la reforma de la federación australiana, Canberra, junio de 2011.
- SMITH, R. 2001. *Australian Political Culture*, Pearson Education, Frenchs Forest, NSW.
- SOORLEY, J. 2004. «Do we need a federal system...», en Hudson, W. y Brown, A.J. (ed.) *Restructuring Australia: Regionalism, Republicanism and Reform of the Nation-State*, Federation Press, Sídney.
- STATHAM, P. 1981. «Swan River Colony 1829-1850», en C. T. Stannage (ed.), *A New History of Western Australia*. University of Western Australia Press, Perth, pág. 181.

STEVENS, A. R. 1974. «State boundaries and political cultures: an exploration in the tri-state area of Michigan, Indiana and Ohio», *Publius* 4(1) (invierno, 1974), pág. 111-125.

TWOMEY, A. 2008., «Regionalism: a cure for federal ills?», *University of New South Wales Law Journal* 31, pág. 467-492.

TWOMEY, A. y WITHERS, G. 2007. *Australia's Federal Future: Delivering Growth and Prosperity*, Federalist Paper 1, Consejo de la Federación Australiana.

TURNER, M. 2006. «From commitment to consequences: Comparative experiences of decentralization in the Philippines, Indonesia and Cambodia», *Public Management Review*, 8:2, pág. 253-272.

VARRÓ, K. y LAGENDIJK, A. 2013. «Conceptualising the region—in what sense relational?», *Regional Studies* 47(1), pág. 18-28.

WARD, R. 1987. *Finding Australia: The History of Australia to 1821*, Heinemann, Melbourne.

WILTSHIRE, K. 1991. *Tenterfield Revisited: Reforming Australia's System of Government for 2001*, University of Queensland Press, Brisbane.

WONG, PAK NUNG. 2006. «Outline of an Anthropology of the Modern Philippine State: Political Decentralization, Internal Pacification, and the Strongmen as State Builders», *Journal of Comparative Asian Development*, 5(2), pág. 247-277.



La construcción de Estado-naciones: el federalismo en la India como ejemplo para las economías en desarrollo

George Mathew

1. INTRODUCCIÓN

Cuando la India se independizó del dominio británico en 1947, era un conglomerado difuso compuesto por casi 600 estados nativos. En 2015, 68 años después, la India es una federación de 29 estados y 7 territorios de la unión con una población de 1.270 millones de personas. El periodo de transición —casi cuatro décadas desde 1947— ha sido convulso. Surgieron tendencias secesionistas además de conflictos basados en la religión, la etnia, el idioma, la historia y las identidades comunitarias. Otra pregunta que se suele plantear es: ¿cómo sobrevivió la India en tanto que estado en esas condiciones de pobreza, analfabetismo y disparidades regionales extremas?

Actualmente la India es una nación federal consolidada. ¿Cómo lo logró? ¿Cuál fue el camino que siguió para alcanzar este objetivo, convirtiéndose así en la nación federal más grande del mundo? En el presente ensayo se analizarán estas cuestiones desde una perspectiva política y sociológica.

2. EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN

Durante la lucha por la independencia, fue cuajando un sistema federal con estados fuertes y un centro débil. Sin embargo, la división del país, es decir, la separación de Pakistán de la India —incluida la actual Bangladesh— en la época de la independencia supuso un punto de inflexión en la evolución de la estructura federal del país. Durante la independencia, coincidieron dos factores, uno propicio y otro adverso, que contribuyeron a conformar el sistema federal indio. En primer lugar, antes del proceso independentista, la limitación de poderes de la Unión fue acordada por los mandatarios del Congreso Nacional Indio, miembros del partido

político que luchó por la separación de la India del Imperio británico, de forma bastante reacia, «únicamente para dar cabida a la Liga Musulmana [el partido político que abogó por la división de la India británica con la religión como argumento] y mantener unida al país. Una vez materializada la división, ya no era necesario restringir los poderes del gobierno de la Unión».¹

¿Cómo se restó importancia a la idea federal? Según Ashis Banerjee, «con la retirada de la Liga Musulmana y la Constitución de Pakistán, las cosas tomaron un cariz totalmente opuesto. La idea generalizada era que el mantenimiento de la unidad y la integridad de lo que quedaba de la India solo sería posible con un gran poder central. Y así fue como se descartó el concepto federal».²

Sin embargo, con la diversidad y la entidad demográfica de la India, los padres fundadores consideraron crucial adoptar una estructura de gobierno federal.

La afirmación de Rasheeduddin Khan encaja bien con la imagen actual de la India: «Una nación federal es un mosaico de personas en el que la identidad política unificada se reconcilia con las diversidades socioculturales. Su señal de identidad es la unidad del sistema gubernamental y la pluralidad de la sociedad. Se trata de un conglomerado de fragmentos cuyas diversas identidades, basadas en la etnicidad, el idioma, la religión, la región, etc., están no obstante unidas políticamente en la soberanía territorial».³ Balveer Arora y Nirmal Mukherjee destacan esta identidad socialmente diversa cuando apuntan a que «la preferencia por un orden y una articulación federal de las diversidades surge de la necesidad de reconocimiento político del pluralismo social basado en el territorio».⁴

Si el concepto de federalismo se ocupa únicamente de las lealtades territoriales, supone un límite inherente al federalismo en sí, pero la India ha ido más allá. En efecto, como apunta Subhash C. Kashyap: «La Unión india no encaja en ninguno de los modelos federales aceptados. Nuestro pluralismo no se basa en el territorio. Cada indio tiene múltiples identidades».⁵

¹ Subhash C. Kashyap, 2003, «Union-States Relations in India», *Indian Journal of Federal Studies*, vol. 4, n.º 1, pág. 29-30.

² Ashis Banerjee, 1992, «Federalism and Nationalism: An Attempt at Historical Interpretation», *Federalism in India: Origins and Development*, Nueva Delhi: Vikas Publishing House Pvt. Ltd., pág. 52.

³ Rasheeduddin Khan, 1992, *Federal India: A Design for Change*, Vikas Publishing House Pvt. Ltd., Delhi, pág. 29-30.

⁴ Nirmal Mukarji y Balveer Arora, 1992, «Introduction: The Basic Issues», *Federalism in India: Origins and Development*, Vikas Publishing House Pvt. Ltd., Nueva Delhi, pág. 2.

⁵ Subhash C. Kashyap, «Union-States Relations in India», *op. cit.*, pág. 35.

El concepto fundamental de gobernanza tanto del centro como de los estados de manera federal quedó recogido en la Constitución, aunque cabe mencionar que estos términos, concretamente, «centro» y «estado», no se emplean en la misma manera (se utilizaron en la Ley del Gobierno Indio de 1919 bajo el régimen británico y se han sustituido por «unión» y «gobierno de la Unión»). Sin embargo, continúan integrados en la cultura política india, ya que «incluso después de que entrara en vigor la nueva Constitución, la burocracia no podía descartar los vestigios del colonialismo y se prolongó el uso de estos términos».⁶

El Tribunal Supremo de India en *West Bengal vs. Union of India* (1963) interpretó que la Constitución «pretendía claramente trasladar la naturaleza federal de la estructura del sistema de gobierno con subordinación a los estados y un equilibrio estructural-funcional a favor de la supremacía de la Unión».⁷

K.C. Wheare, hace casi 45 años, describió la Constitución india como «cuasi federal»⁸ y, de hecho, al leerla, queda patente que es claramente favorable a la Unión o al concepto federal, y menos a los estados o unidades constituyentes. El traspaso de poderes, además de las disposiciones concretas de la Constitución, pone de manifiesto este desequilibrio entre los distintos niveles de gobierno.

La Unión y los estados

La Constitución india incluye una lista de temas sobre los que la Unión y los estados pueden legislar. En la actualidad, también existe una lista de asuntos concurrentes. De nuevo, cabe mencionar que este asesoramiento estructural es por lo general favorable a la Unión.⁹

En el anexo 7 de la Constitución se expone la división de poderes entre la Unión y los estados, mientras que en los artículos 245 a 255 se abordan los poderes legislativos de los mismos. Los poderes conferidos a la Unión en virtud de los artículos mencionados tienen un claro impacto centralizador, como los «poderes residuales de legislación», el «poder del Parlamento de legislar con respecto a un asunto incluido en la lista de competencias de los estados que sea de interés nacional» y el «poder del Parlamento de legislar con respecto a cualquier asunto incluido en la lista de competencias de los estados si se ha proclamado el estado de

⁶ Subhash C. Kashyap, «Union-States Relations in India», *op. cit.*, pág. 29.

⁷ *West Bengal vs. Union of India*, (AIR 1963 SC 1241), *ibíd.*, pág. 30.

⁸ K.C. Wheare, 1971, *Federal Government.*, Londres: Oxford University Press, pág. 77, 177. Véase también Subash C. Kashyap, *op. cit.*, pág. 32-33, que comparte la opinión de Wheare.

⁹ Véase el anexo 1: lista de competencias de la Unión y lista concurrente (jurisdicción) con la lista de las competencias traspasadas a la Unión, la lista de la Unión y la lista concurrente.

emergencia». Por lo tanto, los componentes enumerados en el anexo 1 de la Constitución ilustran el desequilibrio de poderes, tanto fiscales como legislativos, a favor de la Unión.

La lista de competencias de la Unión, tras las enmiendas correspondientes, se compone de 97 materias que incluyen asuntos de importancia nacional como los asuntos exteriores, la defensa, la seguridad, etc. La lista referente a los estados se compone de 66 elementos, 47 de ellos en la lista de competencias concurrentes. Sin embargo, a través de las enmiendas constitucionales, se introdujeron muchos cambios relativos a estos elementos. La lista de las competencias concurrentes no ha perdido ningún elemento; más bien los ha ganado.

Uno de los temas más controvertidos en cuanto al poder ejecutivo de la Unión es la potestad para elaborar tratados internacionales (art. 253). «La rápida globalización y liberalización han llevado al gobierno de la Unión a firmar varios tratados internacionales sin consultar apenas o en absoluto a los estados. Los conflictos surgen cuando los intereses del centro difieren de los de los estados. Aunque la potestad para suscribir tratados recae en el centro, debe consultar a los estados antes de firmar aquellos que afecten a la jurisdicción estatal tal y como recoge la Constitución. Por otra parte, el proceso de consulta debe quedar recogido en la estructura del gobierno federal».¹⁰

Otro asunto controvertido ha sido que los gobernadores estatales ejercen papeles clave que van en detrimento del federalismo indio. Una preocupación crucial al respecto es el nombramiento del gobernador por parte del gobierno de la Unión y el papel partidista en la Constitución y la destitución de un gobierno estatal a instancias del régimen político impuesto desde el gobierno de la Unión. Varios comités y comisiones han analizado la controversia que suscita el papel del gobernador. El Comité de Reformas Administrativas (1966-69) y el Informe del Comité (1971) sobre los gobernadores recabaron las objeciones a los nombramientos políticos de los gobernadores y su abuso de poder.

En este contexto, a través de un histórico veredicto judicial, popularmente conocido como el caso *S.R. Bommai* (1994)¹¹, el Tribunal Supremo, al contrario de lo que hiciera antaño, cuando se mostraba reticente a la revisión judicial de las proclamaciones presidenciales, declaró que las acciones de la Unión estarían sujetas a recurso judicial, con arreglo al artículo 356.¹²

¹⁰ Rekha Saxena, 2007, «Treaty-Making Power: A Case for 'Federalisation' and 'Parliamentarisation'», *Economic and Political Weekly*, 6 de enero, pág. 24-28.

¹¹ *S.R. Bommai vs Union of India and others*, All India Reporter, Sección del Tribunal Supremo, 1994.

¹² Rekha Saxena, 2006, *Situating Federalism: Mechanisms of Intergovernmental Relations in Canada*

Gobiernos locales: rurales y urbanos

Los gobiernos locales (GL) de la India son los *panchayats* (consejos municipales elegidos democráticamente) de las zonas rurales, donde vive el 70% de la población india, y los municipios de las zonas urbanas. Han existido de facto desde la antigüedad y durante el periodo colonial británico. Tras la independencia, cuando se promulgó la Constitución, fueron mencionados en sus principios directivos, la cual no se puede invocar ante los tribunales. Por lo tanto, se exigió incluirlos en el texto principal de la Constitución. En consecuencia, el 23 de diciembre de 1992, el Parlamento de la India modificó la Constitución a través de las enmiendas 73 y 74 y hoy en día están incluidos en las partes IX y IXA de la Carta Magna. A raíz de estas enmiendas, hay dos listas adicionales de asuntos traspasados a los gobiernos locales en los anexos 11 y 12 de la Constitución, respectivamente.

Los asuntos mencionados en los anexos 11 y 12, a diferencia del séptimo, no son obligatorios; tan solo se trata de listas sugeridas.¹³ La descentralización del poder a los gobiernos locales queda enteramente en manos de los estados y casi todos, salvo casos contados, se muestran reacios a traspasar el poder a los *panchayats* y los municipios. Por lo tanto, los gobiernos locales están limitados a la hora de ejercer su potencial democrático y sus derechos constitucionales absolutos. La ausencia de una jurisdicción exclusiva sobre asuntos definidos ha sido, por tanto, objeto de gran preocupación.

No obstante, las enmiendas 73 y 74 sirven como reguladoras administrativas más que «instituciones de autogobiernos locales», como se contempla en el artículo 243G de la Constitución. Este punto de vista se refleja en las palabras de K.C. Sivaramakrishnan: «Se les ha conferido [a los gobiernos locales] la responsabilidad de velar por el tejado de la escuela».¹⁴

En el ámbito del gobierno de la Unión hay un Ministerio de *panchayats* y un Ministerio de Desarrollo Urbanístico que se encargan de supervisar el funcionamiento de los *panchayats* y los municipios. Pero en la estructura federal de la India, no hay lugar para que el gobierno de la Unión trate directamente con los gobiernos locales. Todos los gobiernos locales dependen de los gobiernos estatales. El gobierno de

and India, Monohar Publishers & Distributors, Delhi, pág. 125.

¹³ Véase el *anexo 2: GL rurales y urbanos (jurisdicción)* con la lista de asuntos traspasados a los Gobiernos locales.

¹⁴ K.C. Sivaramakrishnan, 2007, conferencia en el Instituto de Ciencias Sociales, el 7 de diciembre.

la Unión debe aportar a los estados los incentivos necesarios para el traspaso descendente de poderes.

Consejos autónomos estatales

En el anexo 7 de la Constitución se contempla ampliamente la división y el reparto de poder funcional entre la Unión y los estados. Sin embargo, los artículos 370, 371 y 371A-I modifican esta generalidad y estipulan disposiciones específicas de reparto de poderes entre el gobierno federal y una clase concreta de estados. Hablamos de Jammu y Kashmir y los ocho estados del área nororiental: Arunachal Pradesh, Assam, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland, Sikkim y Tripura. Esta disposición tiene por finalidad recoger las características de la gobernanza regional y étnica.¹⁵

Además, la Constitución contempla disposiciones especiales para la administración de determinadas «áreas programadas»: el anexo 5 está vigente en nueve estados con gran población tribal (*adivasi* o aborígenes); el anexo 6 de la Constitución contempla distritos o regiones autónomos para las áreas tribales en los estados de Assam, Meghalaya, Tripura y Mizoram al noreste.

Los estudios demuestran que se aplicaron de forma selectiva y se encuentran en distintas fases de funcionamiento «autónomo». Según B.K. Roy Burman, esta institución —los distritos autónomos— «representa más una retórica política que un traspaso sistémico de poderes y funciones».¹⁶

Por lo tanto, constitucionalmente, el sistema federal indio consta de tres niveles. La Unión ocupa la parte superior, los estados se encuentran en la parte central y, por debajo, están los distritos con los *panchayats* y los municipios para las áreas rurales y urbanas respectivamente. Por supuesto, existen los consejos autónomos para otras áreas concretas.¹⁷

Descentralización de poderes y gobiernos locales

La descentralización hasta el nivel más bajo, especialmente las instituciones del *Panchayati Raj* en las zonas rurales, ha sido un paso fundamental para reforzar el federalismo indio. El desarrollo tiene lugar siempre que las competencias se traspasen a los gobiernos locales. Cuando la India

¹⁵ George Mathew, 2006, «Republic of India», en *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Akhtar Majeed et al. (eds.), Mc Gill-Queen University Press, Londres, pág. 161.

¹⁶ B.K. Roy Burman, 1993, «Federalism in Perspective: Problems and Prospects for North-East India», *Mainstream*, 7 de agosto, pág. 9.

¹⁷ Véase el anexo 3: *Sistema de tres niveles en el federalismo indio* con la ilustración de este sistema.

	UNIÓN DE LA INDIA (Primer estrato) Dos Cámaras Parlamentarias: Lok Sabha ME: 543 y Rajya Sabha ME: 250 Total ME: 793	
	ESTADOS Y TERRITORIOS DE LA UNIÓN (Segundo estrato) 29 estados y 7 territorios de la Unión* Total de ME: 4508	
	Distrito e inferior (tercer estrato)	
RURAL		URBANO
Panchayats: 246.544 ME: 2.916.000 MM: 1.364.154 CP/TP: 910.338		Organismos locales urbanos: 3.944 (ayuntamientos) Municipios nagar panchayats)
	<i>Panchayats</i> de distrito: 640 ME: 16.000	
Panchayats intermedios: 6.904 ME: 168.000		Ayuntamientos: 149
Panchayats locales: 239.000 ME: 2.732.000		Municipios: 1.772
		Nagar panchayats: 2.023
ASAMBLEAS LOCALES		COMITÉS DE DISTRITOS ELECTORALES
CONSEJOS AUTÓNOMOS PARA ÁREAS TRIBALES Y ESPECIALES**		

ME: miembros electos, MM: miembros mujeres, MP: mujeres presidentas, CP/CT: miembros de la casta programada, casta tribal; panchayats = consejos municipales

* De los 7 territorios de la Unión solo dos tienen asambleas elegidas democráticamente.

** Los consejos autónomos están en West Bengal, Jammu y Kashmir y Assam para la administración y el desarrollo de las áreas tribales. Cuentan con gobiernos locales legítimos.

logró la independencia, no existía el desarrollo en la India rural (falta de infraestructura, disminución de la producción agrícola y migración forzada por trabajo temporal), pero desde entonces se han producido cambios sociales y económicos. Sin embargo, a pesar de los 65 años de desarrollo «planificado», aún queda un largo camino para lograr el desarrollo humano en 640.930 aldeas donde viven 876.057.482 personas (2011). En la India actual, la elaboración de políticas públicas y la implementación de planes de desarrollo tan solo pueden hacerse realidad a través del tercer estrato de la federación, los *panchayats* y los municipios. Son los mejores instrumentos para la buena gobernanza y el desarrollo. Mahatma Gandhi, considerado el padre de la nación, había visualizado que cada aldea debe desarrollarse como una pequeña república, «independiente de sus vecinos

para sus propias aspiraciones vitales pero interdependiente para muchas otras donde la dependencia es una necesidad».¹⁸ Concibió algo parecido a una confederación de pueblos con todos los poderes conferidos, como un gobierno de pleno derecho de un estado soberano. Cita de Gandhi:

«El gobierno del pueblo será tarea del *panchayat*, compuesto por cinco personas, anualmente elegido por los habitantes adultos, mujeres y hombres, con la cualificación mínima exigida. Estos dispondrán de la autoridad y de la jurisdicción requeridas. Como no existirá sistema de sanciones en el sentido más amplio, este *panchayat* será el poder legislativo, judicial y ejecutivo al mismo tiempo durante su año de vigencia...»¹⁹

Los ideales gandhianos se toparon con la resistencia de las élites, que consideraban que la población rural india no era capaz de gobernarse a sí misma.

B.R. Ambedkar, el artífice de la Constitución india y víctima de la discriminación de castas, había sido testigo de cómo los *panchayats* tradicionales eran el colmo de la injusticia y centros inhumanos para los pobres y las castas bajas. Criticó el nivel de autocentralismo en el que sobrevivieron estas «pequeñas repúblicas» a lo largo de la historia india. Durante el debate de la Asamblea Constituyente, estas fueron sus palabras:

«El amor de los intelectuales indios por la comunidad rural es, obviamente, infinito por no decir patético (carcajada). Se debe en gran medida a las excesivas alabanzas que le dedica Metcalfe, quien las describió como pequeñas repúblicas que tenían casi todo lo que querían para sí mismas y que casi eran independientes de cualquier relación externa. [...] Yo mantengo que estas repúblicas rurales han supuesto la ruina de la India. Por lo tanto, me sorprende que aquellos que condenan el provincialismo y el comunitarismo se erijan en defensores de la aldea. ¿Qué es la aldea aparte de un sumidero de localismo, un refugio de la ignorancia, estrechez de miras y comunitarismo? Me alegra que en el borrador de constitución se haya descartado a la aldea, adoptando en su lugar al individuo como su núcleo.»²⁰

¹⁸ Mahatma Gandhi, 1942, «On Panchayati Raj», *Harijan*, 26 de julio, pág. 238.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ Debates de la Asamblea Constituyente, 4 de noviembre de 1948, libro 2, volumen VII, Nueva Delhi, Secretaría del Lok Sabha, pág. 39.

En consecuencia, cuando se ultimó la Constitución india, la única referencia al Panchayati Raj figuraba en el artículo 40, que reza así: «El Estado tomará las medidas necesarias para organizar los *panchayats* locales y conferirles los poderes y la autoridad necesarios para que puedan funcionar como unidades de autogobierno».

Desde 1949, cuando entró en vigor la Constitución, hasta 1989, cuando el primer ministro Rajiv Gandhi introdujo el 64º proyecto de enmienda a la Constitución, surgieron debates en toda la nación sobre el papel crucial de los *panchayats* en la buena gobernanza y el desarrollo del país. La idea primordial era que el pueblo, al contrario de lo que afirmaban las élites, estaban perfectamente capacitados para el autogobierno. Como se expuso en el informe de la Comisión Sarkaria mucho más tarde, a la mayor parte del pueblo le preocupan los asuntos a los que se enfrentan de forma inmediata, aquí y ahora. Por lo tanto, en cuestiones como el agua, los alimentos, el refugio, la energía y las infraestructuras, sus habitantes son capaces de establecer prioridades y participar en la vida política.

Los motivos para ampliar la representación a través de los *panchayats* también pasaban por mantener el orden y la eliminación de las causas del malestar social.²¹ Según el entonces ministro del Panchayati Raj, Shri Mani Shankar Aiyar, la India no podía seguir permitiendo que los problemas a los que se enfrentaban cientos de millones de pobres quedasen pendientes de resolver, ya que se trataba de bombas de relojería a punto de explotar; era preferible otorgarles representación y participación en el proceso político que les afectaba de forma inmediata, «sustituyendo así las balas por los votos».²²

Se trató, además, de un cambio muy sensato porque, al implicar a los habitantes de los pueblos y conseguir que participaran en el plan de desarrollo y el proceso de implementación, se propició el cambio de una política tradicional descendente a una ascendente, capacitando así al pueblo.

Cuando la India obtuvo la independencia, una gran idea que promovió Gandhi fue que los *panchayats* debían ser «apolíticos», es decir, que los partidos políticos debían mantenerse al margen de las elecciones y del funcionamiento del gobierno local. Se consideró que el consenso era la mejor forma de tomar decisiones. Pero en el informe del Comité sobre las Instituciones del Panchayati Raj (1978), bajo la presidencia de Asoka Mehta, se propusieron medidas para reforzar los *panchayats* a través de la participación de los partidos políticos.²³

²¹ Ministro del Panchayati Raj, Shri Mani Shankar Aiyar, 2008, charla con motivo de la celebración del «Foro de gobernanza local India-Brasil-Sudáfrica», 17 de enero, Nueva Delhi.

²² *Ibíd.*

²³ Departamento de Desarrollo Rural, Gobierno de India, 1978, Nueva Delhi. *Informe del Comité sobre Instituciones del Panchayati Raj.*

Con arreglo a la Constitución de la India, los gobiernos estatales deben conferir a las instituciones del *panchayat* y a los municipios los poderes económicos y las responsabilidades funcionales (artículos 243H y 243X). Son los gobiernos estatales los que deciden las opciones fiscales de los GL rurales y urbanos con respecto a la recaudación y a la asignación de impuestos, deberes, peajes y cánones, aportando también las correspondientes subvenciones. Es obligatorio que los gobiernos estatales constituyan comisiones financieras estatales (CFE) con arreglo a los artículos 243I y 243Y. Dichas comisiones determinan los principios en virtud de los cuales los estados efectúan las asignaciones financieras para los *panchayats* y los municipios. Por lo general, los gobiernos locales siguen estando a merced de los estados. Sin embargo, el gobierno de la Unión, a través de los gobiernos estatales, aporta buena parte de las finanzas del *panchayat* en la mayoría de los estados. Estas transferencias, basadas en subvenciones de la Comisión de Planificación o los ministerios de la Unión, se efectúan en forma de esquemas patrocinados centralmente (EPC). Muchos de estos esquemas se corresponden con las 29 materias del anexo 11, pero son implementados por distintos ministerios y departamentos del gobierno de la Unión.²⁴

Relaciones gubernamentales

En un sistema federal «ideal», la necesidad de relaciones intergubernamentales (IGRs, en sus siglas en inglés) hipotéticamente debería ser reducida. Pero es teóricamente improbable que las jurisdicciones exclusivas sobre asuntos particulares se puedan atribuir herméticamente a diferentes niveles de gobierno y que dicho sistema sea gestionable en absoluto a lo largo del tiempo; por tanto, las relaciones intergubernamentales son inevitables. Cabe distinguir dos tipos: los acuerdos institucionales formales y los acuerdos políticos informales o «federalismo ejecutivo». Se afirma que el «federalismo legislativo» es normalmente débil como instrumento para resolver conflictos intergubernamentales, por la sencilla razón de que su legitimidad popular se ve eclipsada por la cámara parlamentaria elegida directamente. A este respecto se supone que la *Rajya Sabha* (Cámara Alta) tiene que representar a los estados. Sin embargo, su carácter federal se ve diluido ante la falta de un principio de representación igualitaria para cada unidad federada.²⁵

²⁴ V.N. Alok, 2006, «Local Government organisation and finance: Rural India», en Anwar Shah (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, NW: Banco Mundial, pág. 224.

²⁵ Rekha Saxena, 2007, «The Rajya Sabha: A federal second or secondary chamber?», *Indian Journal of Federal Studies*, pág. 75-83.

A lo largo de varios años, la cuestión de la federalización en la India ha sido eludida por la cuestión de la unidad y la integridad. Esta también fue la principal preocupación de muchas comisiones (por ejemplo, el Comité JVP²⁶, la Comisión del Juez S.K. Dar de 1948, la Comisión de la Reorganización de los Estados de 1953, presidida por el juez Fazal Ali, el Comité del Dr. P.V. Rajamannar de 1969, la Comisión del Juez R.S. Sarkaria de 1983, etc.)²⁷ creadas para analizar el funcionamiento del sistema federal.

El informe de la Comisión Sarkaria, presentado en 1988, era el más elaborado y sus recomendaciones resultaban innovadoras. Entre otras cosas, sugería que se estableciera un consejo intergubernamental con el poder y la infraestructura adecuados para consultar, investigar y hacer recomendaciones sobre asuntos derivados de las relaciones interestatales de forma continua. Proponía que el consejo intergubernamental se reuniera cuatro veces al año. Y, lo más importante, que se basara en el consenso nacional. Más recientemente, la Comisión de la Constitución culpó del funcionamiento inadecuado de los consejos intergubernamentales a la cultura política: «Se siente, reza el informe, que la fuente real de muchos problemas es la tendencia a la centralización de los poderes y al uso indebido de la autoridad».²⁸

Acuerdos políticos para reforzar el federalismo

El Consejo Nacional de Desarrollo (NDC, en sus siglas en inglés), constituido en 1952, es un ejemplo de federalismo ejecutivo. Los debates allí celebrados eran mera fachada, pues todo el trabajo preliminar se hacía a puerta cerrada antes de la reunión. El NDC se estableció a raíz de «una decisión administrativa para que el centro estuviera en mejor disposición de gestionar sus propios asuntos».

Relaciones intergubernamentales institucionales formales

Según el artículo 263 de la Constitución, el Presidente de la Unión puede establecer un consejo —el Consejo Interestatal (ISC, en sus siglas en inglés)— para: (a) consultar y asesorar sobre conflictos que puedan surgir entre los estados; (b) investigar y debatir asuntos en los que algunos o todos los estados o la Unión y uno o más de los estados tengan un interés común; o (c) hacer recomendaciones sobre cualquier asunto y, en

²⁶ JVP: Jawaharlal Nehru, Vallabhbhai Patel, Pattabhi Sitaramayya.

²⁷ Subash C. Kashyap, «Union-States Relations in India», *op. cit.*, pág. 31.

²⁸ *Ibid.*, pág. 32.

concreto, recomendaciones para una mejor coordinación de la política y acción con respecto a dicho asunto.

Es importante destacar que los factores que influyen en el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales son el sistema de partidos, los grupos de interés y los medios, la geografía y la diplomacia, la demografía y las fronteras interiores, la riqueza de los estados y sus distintas capacidades y los contextos cambiantes.

Básicamente, «el NDC y el ISC han surgido como dos mecanismos intergubernamentales de gran importancia, pero apenas han alcanzado su máximo potencial. Para ello, deben estar constitucionalmente afianzados y funcionalmente racionalizados, sobre todo en un ambiente en el que el sistema político indio sigue un plan trazado de federalismo en auge que aún da vueltas al proceso que llevará a su desenlace. Se ha sugerido que estos dos mecanismos deberían fusionarse en un foro principal».²⁹

3. LA INDIA: UNA HISTORIA DE ÉXITO

Parte de la respuesta sin duda está en la capacidad de adaptación y en la flexibilidad de la política india, pero, sobre todo, en su política de federalismo democrático y multicultural. Una postura acerca de la teoría del multiculturalismo defiende que es opuesta a los proyectos de «construcción de naciones». Chandhoke cree que «el auge del multiculturalismo ha supuesto el fin de la ‘gran visión’ del Estado nación culturalmente homogéneo, de la integración nacional».³⁰ Harihar Bhattacharyya apunta que «el llamado ‘Estado nación’ en la India es [...] muy distinto a aquellos de Occidente».³¹ La clave de este debate tan académico reside tal vez en revisar la idea del «Estado nación» en sí mismo.

El primer jefe de Gobierno de la India, Jawaharlal Nehru, tenía una visión clara de la «construcción de la nación». Se oponía a la asimilación forzada porque «dicho proceso se daría de forma espontánea a través de la educación y los contactos, sin ningún esfuerzo especial».³² Su papel como pionero de la diversidad cultural de las comunidades remotas, montañosas y tribales de la India demuestra claramente su empatía hacia los grupos minoritarios que temían la asimilación y la pérdida de identidad

²⁹ Rekha Saxena, 2002, *Situating Federalism: Mechanisms of Intergovernmental Relations in Canada and India*, Nueva Delhi: Monohar, Nueva Delhi, 2006, pág. 307; Véase también Lawrence Saez, *Federalism without a Centre*, Sage, Nueva Delhi, capítulo 4.

³⁰ Chandhoke, N., 1999, «The logic of recognition?», *Seminar (India)*, n.º 484, pág. 35-9, citado en Harihar Bhattacharyya, «Multiculturalism in Contemporary India», *op. cit.*, pág. 155.

³¹ Harihar Bhattacharyya, «Multiculturalism in Contemporary India», *op. cit.*, pág. 162.

³² *Ibid.*, pág. 156.

ante las culturas dominantes del país. Nehru propuso cinco principios fundamentales para la integración «nacional» de los belicosos estados nororientales dominados por tribus:

- «1. El pueblo debe desarrollarse en función de su propio talento y debemos evitar imponerle nada. Hay que procurar de todas las formas posibles el fomento de su arte y cultura tradicionales.
2. Deben respetarse los derechos tribales sobre la tierra y los bosques.
3. Debemos intentar formar y crear un equipo de su propia gente para que lleve a cabo las labores administrativas y enfocadas al desarrollo.
4. No debemos sobreadministrar estas áreas o abrumarlas con multitud de planes. Al contrario, debemos colaborar con sus instituciones sociales y culturales, no competir con ellas.
5. Debemos valorar los resultados, no en función de las estadísticas o del dinero invertido, sino en función de la calidad del carácter humano que se desprenda.»³³

Nehru se enfrentó a múltiples obstáculos a la hora de llevar a cabo su amable asimilación con el proceso continuo que se planteó. Aun después de varias décadas de independencia, su visión está muy lejos de la realidad. Los obstáculos podrían estar relacionados con lo que John Rex y Gurharpal Singh explican como el proceso de cambio en las sociedades postcoloniales:

«En las antiguas sociedades plurales, al retirar al gobernante metropolitano, el poder solía traspasarse a uno de los segmentos étnicos que controlaban el estado. [...] Quien sea que herede el poder en los nuevos territorios independientes lo hará bajo la consigna del nacionalismo.»³⁴

³³ Jawaharlal Nehru en su *Preámbulo a A Philosophy for NEFA* (1957/1959), de Verrier Elwin, citado en Harihar Bhattacharyya, *op. cit.*, pág. 157.

³⁴ John Rex y Gurharpal Singh, 2003, «Pluralism and Multiculturalism in Colonial and Post-Colonial Society—Thematic Introduction», *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, vol. 5, n.º 2, pág. 111.

«Lo que es incuestionable», escribe Bhattacharyya, «es que la India ha conseguido en cierto modo resistir a la desintegración».³⁵

¿Cómo lidió la India con su extraordinaria diversidad? Algunas de las medidas que tomó tuvieron repercusiones duraderas. A continuación, analizaremos algunas de ellas.

Reorganización de los estados

El planteamiento indio para abordar su diversidad fue, en un primer momento, reorganizar los estados por etnia e idioma. Así pues, «la mayoría de los estados tienen algunos grupos etnolingüísticos y etnoreligiosos dominantes» (Punjab, Jammu y Kashmir, Noreste), pero este modelo sigue siendo imperfecto, pues las minorías religiosas y lingüísticas permanecen en dichos estados.³⁶ En las décadas de 1950 y 1960 se llevaron a cabo las principales reorganizaciones.

La Ley de Reorganización de los Estados (1956) se aprobó a raíz de la Comisión de Reorganización de los Estados (1953), que recomendaba dicha reorganización fundamentalmente según motivos lingüísticos. La única excepción a este principio en los años siguientes fue Punjab (1966), que se basó en motivos religiosos. Por lo tanto, en esa época era cierto que «la esencia de la reivindicación como estado siempre ha sido la coherencia entre los límites políticos federales y los límites etnolingüísticos del pueblo».³⁷

La creación del estado de Tamil Nadu sirvió para dar cabida al nacionalismo tamil en las primeras etapas de la reorganización de los estados a través del reconocimiento lingüístico. Pero las recientes reorganizaciones de los estados se han desplazado hacia otros *fundamentos* distintos a los etnolingüísticos. Por consiguiente, en los nuevos estados de Chhattisgarh (forjado por Madhya Pradesh), Jharkhand (de Bihar), Uttaranchal (de Uttar Pradesh) y Telengana (de Andhra Pradesh) el idioma no era clave en la definición de identidad. Por ejemplo, en el estado de Uttaranchal, los problemas relativos a la ecología de la región (situada entre las llanuras y los altos del Himalaya) se convirtieron en el motivo dominante de las reivindicaciones para obtener la condición de estado. Gracias a su creación, una minoría, el pueblo de la montaña, pasó a ser la mayoría política en su propia tierra para hacer valer sus intereses en el desarrollo económico.³⁸

³⁵ *Ibid.*, pág. 155.

³⁶ Harihar Bhattacharyya, «Multiculturalism in Contemporary India», *op. cit.*, pág. 152.

³⁷ *Ibid.*, pág. 160.

³⁸ *Ibid.*, pág. 161.

El federalismo se ocupa, según la teoría clásica, de la jurisdicción basada en la geografía únicamente para el reparto de competencias. Una zona que no logró la reorganización basada en la lengua durante mucho tiempo es el nordeste de la India, algo que puede deberse a la falta de rotundidad en la formulación de las exigencias.³⁹ Por lo tanto, sucede que, además del objetivo de «buena administración» de la Unión a través de la primera fase de reorganización de los estados, la redefinición de las fronteras de los estados siempre estuvo supeditada en última instancia al proceso geográfico de reparto del poder político.

Sociedad abierta

En la India se publican más de 70.000 periódicos y hay más de 690 canales por satélite, 80 de los cuales se dedican a las noticias. Es, asimismo, el mercado de prensa escrita más grande del mundo, con 100 millones de ejemplares vendidos al día.⁴⁰ Esto ha contribuido a que sea un aspecto único del tejido democrático del país, pues existe un espíritu de tolerancia hacia las diferencias de opinión y los conflictos de intereses. La premisa de este contexto se caracteriza por la libertad de palabra y expresión y los derechos fundamentales garantizados en la India. La relevancia de la libertad de expresión en el ámbito público a través de sus actores principales, es decir, la ciudadanía, no puede verse mermada. En el caso de la India, este ha sido el prerrequisito primordial desde una perspectiva constitucional y ha servido para proteger y promover los postulados de una vibrante democracia.

De forma complementaria, existe un dinámico activismo de la sociedad civil en temas como los derechos humanos y la igualdad de sexos, características de una sociedad abierta como la India. Entre los instrumentos empleados para su ejercicio destacan los litigios de interés públicos en los que un ciudadano o una entidad pueden presentar sus alegaciones ante un tribunal de derecho y obtener así una reparación en asuntos de interés público. La Ley del Derecho a la Información de 2005 ha contribuido a que los ciudadanos indios puedan pedir al gobierno la información que les afectaba de manera manifiesta. Asimismo, el incremento de las telecomunicaciones móviles, con la aparición y el auge de las redes sociales, ha contribuido al factor de conectividad, que ejerce de vehículo de la información.

Sin embargo, desde la perspectiva de la gobernanza, es fundamental facilitar un mecanismo sólido de controles y equilibrios para garantizar

³⁹ Mitra, S.K. y Lewis, A.R. (eds.), 1998, *Sub-national Movements in South Asia*. Segmentos citados en Harihar Bhattacharyya, Nueva Delhi, *op. cit.*, pág. 153.

⁴⁰ «Why are India's media under fire?», BBC News, 12 de enero de 2012.

que no se siembren de forma alguna las semillas del fundamentalismo. La libertad de expresión, sea en el campo que sea, incluidos los partidarios de la religión o del laicismo, no debería obstaculizar el claro mandato de orden público. Es en este contexto donde los legisladores elegidos, junto con otros pilares de la democracia, deben estar en sintonía para promover el crecimiento y el desarrollo colectivo como una prioridad indiscutible en materia de legislación y prestación de servicios.

En una democracia pluralista (la más grande del mundo), la India acoge en su demografía multitud de opiniones que emanan de la ciudadanía. El progreso social, a la luz de su alcance geográfico y su población, está profundamente arraigado en el país, pues se trata de una sociedad abierta que difunde una visión derivada de la constitución de libertad igualitaria para sus ciudadanos.

Laicismo

A la hora de acoger las diversidades culturales, la India no se ha conformado con trazar fronteras estatales en función de las líneas etnolingüísticas. Su diversidad religiosa siguió siendo muy importante pese a la división. Por lo tanto, como la «religión también puede unir a individuos a los que otras estructuras dividirían», la India tenía que hacer algo para acoger a las fuerzas comunitarias y contener a las fuerzas comunales. Como la religión es una gran fuente de identidad común, las fuerzas comunitarias deben manifestarse necesariamente. Las fuerzas comunales, sin embargo, han puesto a las comunidades religiosas bajo el oscuro foco de atención de los medios, pues en los últimos años han provocado situaciones de violencia. Según Bhambhri, los comunales competitivos basados en conceptos alternativos del nacionalismo indio están planteando un grave desafío a la práctica del laicismo por parte del Estado. Un reto fundamental para el estado laico ha surgido a raíz de los partidarios de la política basada en la religión y el Estado ha demostrado una gran debilidad a la hora de abordarlo.⁴¹

La teoría del «laicismo», respetuosa con todas las creencias, suponía el reconocimiento de todas las religiones y la garantía de libertad religiosa para todos.⁴² «En esencia», escribe Sanghamitra Padhy, «la Constitución aspiraba a promover una sociedad laica y plural basada en la neutrali-

⁴¹ C.P. Bhambhri, 1998, *The Indian state: Fifty years*, Delhi: Shipra publications, 1997, pág. 267. Véase también Rajeev Bhargava, «The Secular Imperative», en M.P. Singh y Rekha Saxena (eds.), *Political Science Annual 1997*, Nueva Delhi: Deep and Deep.

⁴² Shefali Jha, «Secularism in the Constituent Assembly Debates, 1946-1950», *Economic and Political Weekly*, 27 de julio de 2002, citado en Sanghamitra Padhy, «Secularism and Justice: A review of Indian Supreme Court Judgements», *Economic and Political Weekly*, 20 de noviembre de 2004, pág. 5027.

dad hacia todas las religiones. La intervención del Estado en los asuntos religiosos sirvió para implementar la reforma social al tiempo que se garantizaba la libertad religiosa para todos». ⁴³ El «laicismo» se introduce en el preámbulo de la Constitución en 1976 en forma de enmienda constitucional.

En su discurso inaugural en el simposio nacional sobre la «Lucha de la India contra el comunismo» de 1986, Rajiv Gandhi afirmó: «El laicismo no puede ser indiferente a la religión, como dije; debe ser una dirección positiva como Gandhiji y Panditji nos demostraron. Debemos retomar esta dirección en la actualidad, en la realidad de hoy en día, para llevarla luego a cada rincón del país». ⁴⁴

El proceso evolutivo del federalismo indio

El federalismo indio no es estático, sino evolutivo y dinámico. A medida que la India se acerca a su sexta década de independencia, entra *de facto* en una era federal de múltiples niveles, un cambio radical con respecto a la mera unión de estados. Además, la cultura política ha arrojado algunos cambios en los últimos años, demostrando que el marco constitucional es flexible en su aplicación por parte de los distintos niveles de gobierno.

La filosofía del federalismo indio ha encarado una serie de desafíos cruciales. Por citar un ejemplo, la primera vez que el Partido del Congreso vio caer su mayoría parlamentaria fue en 1967. Ese año surgieron tensiones inmediatas en las relaciones entre la Unión y los estados. Como toda respuesta a la crisis, Indira Gandhi optó por el autoritarismo, pues «recurrió a toda una serie de métodos para derrotar a sus rivales. Centralizó y reglamentó el partido del Congreso. Tanto la cultura como las instituciones de la federación informal que habían existido dentro del Congreso, especialmente antes de las elecciones de 1967, se vinieron prácticamente abajo. Las unidades estatales se fueron debilitando y haciéndose más dependientes del control político del partido bajo la dirección de Indira Gandhi». ⁴⁵

La India estaba sumida en un clima de gran tensión política. Surgieron movimientos en todas las direcciones: los pobres exigían cambio y desarrollo, los países vecinos amenazaban la soberanía de la India, los secesionistas internos, etc. Así, el Gobierno de la Unión logró eludir la

⁴³ Sanghamitra Pady, 2004, «Secularism and Justice: A review of Indian Supreme Court Judgments», *Economic and Political Weekly*, 20 de noviembre de 2004, pág. 5027.

⁴⁴ «Uphold secular values», 1986, discurso inaugural en el simposio nacional sobre «India's Struggle Against Communalism», Nueva Delhi, 8 de octubre, <<http://www.aicc.org.in/rajivspeech-details.php?id=3>>.

⁴⁵ S.K. Jain, 1994, *Party Politics and Centre-State Relations in India*, Abhinav Publications, Nueva Delhi, pág. 78.

cuestión federal ya que al electorado le preocupaban otras «cuestiones imperiosas». Se enfrentó a los comunistas de Kerala de una manera extremadamente antifederal, retiró a los gobernadores y ministros principales de los estados como un general juega con sus soldaditos de plomo, declaró el estado de excepción en la India, etc.⁴⁶

«La concentración de poderes en mano de la primera ministra reflejó la tendencia autoritaria del liderazgo. El sistema del Congreso se hizo cada vez más dependiente de la primera ministra y cualquier ataque a ésta era considerado un golpe al sistema.»⁴⁷

Hacia mediados de los ochenta el edificio del sistema político indio empezó a mostrar señales de fisuras e inestabilidad debido a la concentración de poderes. La Resolución Anandpur Sahib (1973), el asesinato de la primera ministra Indira Gandhi (1984), la intensificación de las revueltas en Punjab, Jammu y Kashmir en condiciones de ingobernabilidad, el auge de las aspiraciones militantes regionales fueron todos ellos síntomas de este desmoronamiento.

Aunque la India había tenido cierta experiencia de gobierno multipartidista en 1967 y 1977, fue a raíz de las elecciones de 1989 cuando entró en una nueva etapa política:

«Se podría afirmar que la irreversible fase de federalización empezó realmente con las elecciones de 1989 al Lok Sabha. Este fue el punto de inflexión en una configuración del sistema de partidos, cuando la India pasó de forma definitiva del dominio de un único partido a un sistema multipartidista. [...] desde 1989, la India ha atravesado un periodo indiscutible de gobernanza federal que parece probable que se prolongará en el futuro previsible.»⁴⁸

⁴⁶ Véase S.K. Jain, *op. cit.*, pág. 67-93, con la relación detallada de estos acontecimientos. También en Rajni Kothari, *Politics in India*, Orient Longman, Nueva Delhi, 1970; Peter Ronald de Souza, *Contemporary India—Transitions*, New Delhi: Sage Publications, 2002, capítulo 10; M.P. Singh y Rekha Saxena, *India at the Polls: Parliamentary Elections in the Federal Phase*, Nueva Delhi: Orient Longman, 2003.

⁴⁷ James Manore, «Where Congress survived five states in the India's general election of 1977», *Asian Survey*, vol. XVIII, 8 de agosto de 1979, pág. 758-803, apuntado en S.K. Jain, *op. cit.*, pág. 84.

⁴⁸ Rekha Saxena, 2003, «Recent Trends in Parliamentary Federal System: India and Canada», *Indian Journal of Federal Studies*, vol. 4, n.º 1, 2003, pág. 76.

Y, hoy en día, el modelo alternativo de gobierno del Frente Unido está fomentando el federalismo de forma significativa a través del «traspaso de una mayor autonomía económica y administrativa a los estados».⁴⁹

4. FEDERALISMO INDIO Y GLOBALIZACIÓN

Desde las reformas económicas de 1991, otro avance que se ha observado es la multiplicación de los organismos reglamentarios autónomos y cuasijudiciales establecidos con arreglo a las leyes parlamentarias, por ejemplo, la Junta de Bolsa y Valores de la India (*Securities and Exchange Board of India, SEBI*), la Autoridad Central Reguladora de las Telecomunicaciones, la Autoridad Central Reguladora de los Seguros, etc. Este fenómeno se suele denominar «federalismo sectorial».⁵⁰

Sobre el desarrollo de los años noventa, Rudolph y Rudolph sostienen que «la India ha pasado de una economía planificada a una economía de mercado federal».⁵¹ Esto se basa en la idea de la soberanía compartida y en la capacidad de los gobiernos estatales de penetrar en la sociedad.

El papel de los estados en la política económica exterior

Los periódicos y las revistas indios suelen informar sobre la regionalización de la política y la creciente influencia de los líderes estatales en la escena internacional. Se han comentado mucho las visitas de los jefes de gobiernos estatales indios a lugares como el Foro Económico Mundial de Davos, en Suiza.

Por un lado, el «argumento básico» es que, aunque «las disposiciones formales de la constitución de un país» puedan conceder a su gobierno central la «competencia exclusiva de gestionar las relaciones exteriores de un país, últimamente, el control exclusivo del centro a este respecto se ha ido debilitando lentamente debido a las actividades de las unidades/miembros de una unión federal».⁵² Sin embargo, algunos analistas piensan que esto es una exageración.

⁴⁹ Ash Narain Roy, «Cajoling and compromise drive India's multi-party system: Indian federalism bristles with paradoxes», <http://www.forumfed.org/en/products/magazine/vol7_num1/india_cajoling.php>.

⁵⁰ M.P. Singh y B.D. Dua (eds.), 2003, *Indian Federalism in the New Millennium*, Delhi: Monohor, pág. 379-435.

⁵¹ Llyod Rudolph y Susanne Rudolph, 2001, «Iconisation of Chandrababu: Sharing Sovereignty in India's Federal Market Economy», *Economic and Political Weekly*, vol. XXXVI, n.º 18, 5-11 de mayo, pág. 1541-1552.

⁵² Véase Jenkins, Roy, 2003, «How Federalism Influences India's Domestic Politics of WTO Engagement (and is Itself Affected in the Process)», *Asian Survey*, vol. 43, n.º 4, pág. 598-621.

Los Rudolph hacen hincapié en el *patrón* cambiante de la restricción central, no en su reducción absoluta. Defienden que la contracción fiscal del centro ha «obligado a los estados a hacerse más autosuficientes», lo cual quiere decir, en la práctica, que dependen del capital privado y de la ayuda internacional al desarrollo. El papel del Estado como regulador ha ido desarrollando una tendencia a impedir la autonomía estatal. Por ejemplo, la Ley de la Electricidad del 2000, impulsada por el centro, sitúa a la autoridad de la electricidad central y a las recién establecidas autoridades reguladoras de la electricidad centrales y estatales en una posición dominante con respecto a la planificación y la gestión de la electricidad estatal.

5. REGIONALIZACIÓN

La federalización de la India es un proceso continuo. Como explicó Carl Friedrich, la «diversidad federal» se amplía con el tiempo porque «mientras se democratiza una sociedad, las comunidades regionales y lingüísticas se articulan mejor y exigen reconocimiento en forma de un conjunto de instituciones políticas, incluidas las garantías de identidad de una comunidad concreta».⁵³

En el pasado «el gobierno de la Unión ha sido acusado con frecuencia de desatender las aspiraciones de los diferentes estados y regiones. Las relaciones económicas centro-estados estuvieron sometidas a mucha tensión pues los líderes regionales culpaban a Nueva Delhi de su excesiva parsimonia a la hora de asignar y liberar fondos para los estados».⁵⁴ Del reciente discurso político en la India, queda patente que el país se dirige a un mayor grado de federalismo porque los gobiernos de coalición incorporan las diversas identidades e intereses y se tiende a una mayor descentralización del poder para amoldarse a la diversidad del país.⁵⁵

El giro hacia la política de coalición fomentó el proceso de regionalización pues favoreció la aparición de nuevos partidos políticos. Subhash C. Kashyap reconoce una serie de cambios fundamentales:

«[...] afán generalizado por una estructura más federal, lo cual implica la necesidad de un mayor reparto de poder y patrocinio; el incremento de una clase media más amplia y poderosa con ambicio-

⁵³ Friedrich, C., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Londres: Pall Mall Press, 1968, pág. 135-136, citado en Harihar Bhattacharyya, «Multiculturalism in Contemporary India», *op. cit.*, pág. 152.

⁵⁴ Paranjyot, Guha Thakurta, Shankar Raghuraman, 2004, *A Time of Coalitions – Divided We Stand*, Nueva Delhi: Sage Publications, pág. 344.

⁵⁵ *Ibid.*, pág. 336-348.

nes políticas y conflictos de oportunidades laborales; deseo de que las identidades regionales y subnacionales puedan aspirar al poder político y el incremento de una clase agricultora acomodada con conflictos de intereses en el comercio con otros estados, que ejercen presión para que se fijen políticas de precios sobre los productos agrícolas, cánones para los recursos naturales, etc.»⁵⁶

6. COALICIONES FEDERALES

A partir de la década de 1990, la presencia de unos pocos partidos nacionales y varios partidos regionales y estatales llevó al aumento de las coaliciones federales, que aspiran a reconciliar las identidades territoriales dentro de un marco de cohesión aun a falta de ideologías compartidas. Resulta más sencillo lograr la estabilidad dentro de este tipo de coalición que en las coaliciones ideológicas y programáticas, pues estas últimas no pueden suprimir las aspiraciones regionales y las ambiciones territoriales de los electores. Para los partidos políticos, la rivalidad basada en las castas y las clases sigue siendo significativa a nivel estatal y del *panchayat*, pero las aspiraciones regionales adquieren importancia conforme la política supera las barreras estatales.

Principalmente, los análisis acerca del recorrido de la federación india desde el «cuasifederalismo» (Wheare) a la «cuasiconfederación» (Verney) parecen apuntar hacia la creciente influencia de los partidos regionales. Una de las razones fue la reacción ante la tendencia centralizadora y la afirmación de la autonomía estatal de la ex primera ministra Indira Gandhi.

Elecciones a la Lok Sabha (Cámara Baja del Parlamento)

Partidos	Años de elecciones parlamentarias y número de partidos											
	1980	1984	1985	1989	1991	1992	1996	1998	1999	2004	2009	2014
Partidos nacionales	66	77	77	88	99	77	88	77	77	66	77	66
Partidos estatales	119	117	22	220	227	22	330	330	440	336	334	339
Partidos regionales	11	99	--	885	1109	110	1.171	1.139	1122	2.173	3.322	4.419

Fuente: Comisión electoral de la India (www.eci.nic.in)

En las elecciones generales de 1989 los partidos regionales apenas obtuvieron 45 escaños. En las undécimas elecciones a la Lok Sabha

⁵⁶ Subash C. Kashyap, «Union-States Relations in India», *op. cit.*, pág. 36.

el escenario había cambiado drásticamente. El triunfo de los partidos regionales fue rotundo, pues se hicieron con 137 escaños. En las decimosextas elecciones, que fueron consideradas el mayor ejercicio democrático del mundo, se disputaron nada menos que 543 escaños a la Lok Sabha.

7. EL PAPEL DEL GOBERNADOR

En la India existe la figura del gobernador para cada estado, un cargo constitucional como jefe del ejecutivo y cuyo nombramiento depende del presidente de la India. El papel que ejerce el gobernador del estado es similar al del presidente del país salvo algunas excepciones a favor de este último. Debido a su naturaleza simbólica en términos de autoridad, algunos círculos han exigido la abolición de esta figura, pero los padres fundadores decidieron mantener este cargo colonial fundamentalmente para preservar la unidad e integridad nacionales. Jawaharlal Nehru comentó en la Asamblea Constituyente que los gobernadores propuestos mantendrían el centro en contacto con las unidades estatales. Por lo tanto, su relevancia como persona de enlace con el centro en el contexto de la unidad nacional ha ganado aceptación entre el espectro político divergente. En segundo lugar, los padres fundadores no habrían conferido poderes discrecionales más amplios en asuntos como la reserva de proyectos de ley aprobados por las cámaras legislativas estatales para su aprobación presidencial, la consulta al presidente antes de promulgar ordenanzas sobre determinados temas, la recomendación del gobierno del presidente en el estado y la responsabilidad administrativa especial en los estados del área del anexo 5 y 6, si hubieran deseado hacer del gobernador un mero jefe constitucional en la misma línea que el presidente. Aun cuando contemplaban la idea de una federación laxa, tenían previsto conferir mayores poderes discrecionales al gobernador. Por lo tanto, parece que se reconoce la importancia de esta figura para la solidaridad nacional, que se consideró igual de importante que los proyectos de justicia social y democracia.

8. DESCENTRALIZACIÓN DE PODERES

En varios estudios sobre el funcionamiento de los Panchayati Raj (PRI) se llegó a la conclusión de que sus instituciones hicieron despertar a los pueblos en muchos aspectos. La supervisión de los representantes electos del *panchayat* mejoró la asistencia de los maestros en las escuelas primarias, logró que la toda administración en su totalidad fuera más recepti-

va y ayudó a mantener a raya la corrupción a pequeña escala tanto del personal subordinado como de los nuevos líderes electos.⁵⁷ Por lo tanto, cabe esperar grandes ventajas si se produce una mayor descentralización.

Nirmal Mukherjee y Balveer Arora piden una evolución de las PRI para que pasen de ser instituciones administrativas vinculadas al desarrollo a unas formas reales de autogobierno: «la India tendría entonces un federalismo en cascada, una federación de federaciones. [...] El federalismo de múltiples niveles debe ser considerado el medio estructural por el cual los autogobiernos puedan ir bajando peldaños hasta llegar a los Panchayati Raj rurales».⁵⁸

Anwar Shah presenta una nueva visión de los gobiernos locales, llamada «gobernanza centrada en los ciudadanos», y defiende el liderazgo de estos en un sistema multinivel, multicéntrico y multiorden en el que los ciudadanos sean los últimos soberanos y los distintos órdenes de gobierno actúen como agentes de la gobernanza pública.⁵⁹

Otra evolución más que cabe esperar del federalismo indio es «el cruce de asuntos entre los anexos 7, 11 y 12 de la Constitución». Por otra parte, como se ha apuntado anteriormente, el paralelismo de las funciones entre los distintos niveles de gobierno es un freno a la autonomía de los niveles descentralizados. Esto debe cambiar para que la federalización siga su cauce. Los expertos tienen puestas sus esperanzas en el Consejo Interestatal, pues se trata de una institución muy útil en la reforma de la estructura federal del sistema de gobierno.

9. CONCLUSIÓN

El periodo de transición entre el dominio colonial y la integración nacional tras la independencia fue uno de los desafíos cruciales a los que se enfrentó la India en las décadas posteriores a su proclamación como república. Y fue con arreglo a los principios de federalismo cooperativo y democracia como la India, en calidad de nación, abordó estos desafíos. Desde el liderazgo de un único partido durante los años formativos has-

⁵⁷ Véase por ejemplo L. P. Shukla, 1964, *A History of Village Panchayats in India*, Institute of Economic Research, Dharwar; R. V. Jathar, 1964, «Evolution of Panchayati Raj in India», I.E.R., Dharwar; *Report of a Study Team on Panchayati Raj in Rajasthan*, por la Association of Voluntary Agencies for Rural Development, Nueva Delhi, 1962; B. Baheshwari, 1963, *Studies in Panchayati Raj*, Metropolitan Book Co., Delhi.

⁵⁸ Nirmal Mukarji y Balveer Arora, *Federalism in India: Origins and Development*, op. cit., pág. 270.

⁵⁹ Anwar Shah con Sana Shah, «The new vision of Local Governance and the evolving roles of Local Governments», en Anwar Shah (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, op. cit., pág. 41-42.

ta el crecimiento y la evolución graduales de la política de coalición, el federalismo indio se ha ido desarrollado de una forma dinámica y sólida.

Con el tiempo, la India acogió su diversidad a través del reconocimiento de las reivindicaciones de autonomía de los estados. La condición de estado es aplaudida como «un marco institucional de autonomía y descentralización que puede responder mejor a la necesidad de desarrollo e identidad»⁶⁰. Las aspiraciones de poder que impulsan las reivindicaciones de independencia de los estados teóricamente no pueden ir más allá de la completa descentralización a los gobiernos locales. Hoy en día la India parece inclinarse hacia el ideal gandhiano de la «pequeña república». Para alcanzar el autogobierno descentralizado ideal en el ámbito comunitario se requieren mayores cambios a nivel político e institucional. A tal efecto, resultan clave los gobiernos locales, sobre todo en la India rural, ya que el «*panchayat* es un microcosmos de la sociedad de la que forma parte el pueblo. Los nobles ideales de las 'instituciones de autogobierno', como se expone en la enmienda 73 de la Constitución, no se pueden convertir en realidad en la actual sociedad, afectada por la desigualdad».⁶¹

Solo si trabajan a través de los gobiernos locales (en vez de imponerse a estos), la Unión y los estados podrán ser testigos de esa mejora de «la calidad del carácter humano» —por citar los principios fundamentales de Jawaharlal Nehru— y hacer que la experiencia rural del Dr. B. R. Ambedkar sea cosa del pasado. Por consiguiente, facilitar el desarrollo y la calidad de vida de la población es el penúltimo objetivo de todo gobierno.

Este ensayo fue originalmente publicado en inglés y traducido al español: George Mathew, Crafting State Nations. India's Federalism as Case for Developing Economies, en: Wilhelm Hofmeister, Edmund Tayao (edit.), Federalism and Decentralization. Perceptions for Political and Institutional Reforms, 2016, Singapore/ Makati City, pág. 209-234.

⁶⁰ Harihar Bhattacharyya, «Multiculturalism in Contemporary India», *op. cit.*, pág. 162.

⁶¹ George Mathew, 1997, «Federalism, Local Government, and Economic Policy», *The India Handbook: Prospects onto the 21st Century*, Chicago: Fitzroy Dearborn Publishers, pág. 110.



El federalismo cooperativo de Austria

Peter Bußjäger

1. INTRODUCCIÓN

El sistema federal de Austria se suele describir como muy centralizado con un papel dominante de la federación y ámbitos limitados de competencias legislativas ejercidas por los *Länder* (estados federados). Asimismo, la participación de los *Länder* en el proceso legislativo federal es —formalmente— débil porque la segunda cámara parlamentaria, el Consejo Federal, tiene competencias limitadas.

Esta descripción, que se refiere a la base jurídica de la Constitución federal, parece contradecir el papel destacado de ciertos instrumentos de cooperación informal dentro de la federación austríaca, especialmente la Conferencia de Gobernadores de los *Länder* (*Landeshauptmännerkonferenz*). Obviamente, existe una brecha entre las disposiciones de la Constitución federal y la realidad política. De hecho, el federalismo cooperativo, con su larga tradición, configura el funcionamiento práctico del sistema federal austríaco, actuando como un contrapeso a las fuerzas centralizadoras.¹ A continuación se analizará el funcionamiento de este sistema.

2. VISIÓN GENERAL SOBRE EL SISTEMA FEDERAL DE AUSTRIA

Observaciones históricas

Durante la constitución de la nueva República de 1918 a 1920, los *Länder* desempeñaron un papel fundamental en el establecimiento de las instituciones administrativas y políticas a nivel estatal. En las denominadas *Länderkonferenzen* (conferencias de los gobiernos de los *Länder*) celebradas

¹ Para profundizar en el federalismo austríaco, sobre todo con respecto a las relaciones intergubernamentales, véase Anna Gamper, «Republic of Austria», en *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries*, ed. Katy Le Roy y Cheryl Saunders (Montreal: McGill Queen's University Press, 2006), pág. 71-100.

en 1919 entre los *Länder* y el nuevo Gobierno central en Viena, se acordó que la nueva República debería construirse como una federación.

En 1945, tras la liberación de Austria del régimen nazi, los *Länder* volvieron a ejercer un papel predominante en la constitución del nuevo Estado. Durante los primeros meses después de la Segunda Guerra Mundial, el primer Gobierno provisional, liderado por el canciller Karl Renner, solo fue reconocido en un primer momento por los soviéticos pero no por los demás Aliados (Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña). El Gobierno del canciller Renner partió de una «Constitución provisional», que consideró a Austria como un Estado unitario. En septiembre de 1945, los *Länder* de aquellas zonas de Austria ocupadas por los Aliados occidentales, aceptaron el Gobierno de Renner, pero solo después de que este prometiera restablecer la federación. La aceptación de Renner por los *Länder* situados fuera de la zona ocupada por los soviéticos fue una condición previa para que los poderes aliados reconocieran al Gobierno.

Hoy en día, en debates acerca del federalismo austríaco, los representantes políticos de los *Länder* a veces se refieren a las conferencias de 1919 y 1945 para hacer hincapié en que la República fue instaurada dos veces «por los *Länder*» (aunque, para ser precisos, habría que decir que la República se estableció en ambos casos con una fuerte implicación de los *Länder*).

3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA FEDERAL AUSTRIACO

La Constitución federal austríaca (*Bundesverfassungs-Gesetz*, B-VG) de 1920 —redactada principalmente por el experto legal Hans Kelsen— se basa en una serie de principios estructurales («*Baugesetze*»). En el artículo 1 se estipula que Austria es una república democrática (principio democrático y republicano). Otro de estos principios básicos es el principio federal del artículo 2 de la B-VG (los otros son el Estado de derecho, incluida la separación de poderes, y el principio liberal, entendido como el respeto a los derechos fundamentales).

En virtud del artículo 44, párrafo 3 de la B-VG, la supresión de uno de estos principios o su vulneración flagrante bastaría para someter la Constitución federal a una revisión completa, lo cual requeriría una mayoría de dos tercios del Consejo Nacional, además de la aprobación de los ciudadanos en un referéndum obligatorio. Además, en el caso del principio federal, también requeriría el consentimiento de la segunda cámara, el Consejo Federal, por una mayoría de dos tercios. La única revisión total de la Constitución federal austríaca desde 1945 se produjo en 1994, con el tratado de adhesión de Austria a la Unión Europea (UE).

El poder legislativo está compuesto por el Consejo Nacional y el Consejo Federal. Este último representa a los *Länder* en la rama legislativa federal, aunque se trate de una institución de la federación. Los organismos parlamentarios de los *Länder* —llamados *Landtage*— son unicamerales.² El Consejo Federal lo integran los diputados elegidos por los *Landtage* para su respectivo período electoral. Aunque parezca que existe un fuerte vínculo con la política del *Land*, en la práctica, los miembros del Consejo Federal suelen votar con criterios partidistas. Dicho de otro modo, se consideran miembros de su partido antes que representantes de sus respectivos *Länder*.

Los municipios desempeñan un papel importante en el sistema constitucional. Hay alrededor de 2.100 municipios, la mayoría de ellos con menos de 10.000 habitantes.³ Según el artículo 118 de la B-VG, los municipios son autónomos en todos los asuntos de interés local ya sean de carácter exclusivo o predominante, y tienen la facultad de gestionar la comunidad dentro de su delimitación local. Este es el caso, por ejemplo, en materia de la policía de seguridad pública local, la administración del tráfico municipal y la policía local de tráfico. En total, hay tres órdenes de gobierno. En el caso de Austria, algunos académicos hablan de un «federalismo de tres niveles».⁴

4. REPARTO DE COMPETENCIAS

En comparación internacional, Austria es una federación muy centralizada.⁵ Por un lado, los artículos 10, 11, 12, 14, 14a y 14b de la B-VG recogen claramente las competencias del orden federal del gobierno. Por otro lado, en el artículo 15, párrafo 1 de la B-VG se contempla que «en la medida en que un asunto no esté expresamente transferido por la Constitución federal para la legislación o incluso la ejecución de la federación,

² Artículo 95 de la B-VG.

³ En algunas décadas, el número de municipios austríacos giraba en torno a los 2.350. A principios de 2015, con la aplicación de la reforma municipal de Estiria, el número de municipios estirios se redujo de 542 a 288.

⁴ Peter Bußjäger, «Local Government Cooperation in Austria: Options and Benefits for the Communities», en *Crossing the Line: Dealing with Cross-Border Communities*, ed. Bertus de Villiers (Johannesburgo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009), pág. 81-91.

⁵ Cfr. desde una perspectiva comparativa Daniel Halberstam y Mathias Reimann, «Federalism and Legal Unification: Comparing Methods, Results, and Explanations Across 20 Systems», en *Federalism and Legal Unification*, ed. Daniel Halberstam y Mathias Reimann (Dordrecht/Heidelberg/Nueva York /Londres: Springer, 2014), 32-34; Ferdinand Karhofer y Günther Pallaver, «Strength through Weakness: State Executive Power and Federal Reform in Austria», *Swiss Political Science Review* 19, n.º 1 (2013): pág. 41-59.

permanece en la esfera autónoma de competencias de los *Länder*». ⁶ En la práctica, estas competencias residuales son bastante limitadas porque la lista enumerada de asuntos federales es muy larga y detallada.

La administración pública de los *Länder* actúa tanto para el *Land* como para la ejecución de la mayor parte de las leyes federales. Los gobernadores son responsables ante el gobierno federal para la ejecución de las leyes federales en esta llamada «administración federal indirecta», ⁷ que afecta a una serie de asuntos importantes como la gestión del agua, la silvicultura y la industria. Este sistema de administración indirecta otorga a los *Länder* cierta influencia a la hora de aplicar las leyes y los programas federales y funciona como mecanismo de compensación por el reparto centralizado de competencias. Sin embargo, algunas cuestiones de relevancia como las finanzas, la seguridad pública y los tribunales son gestionadas directamente por el gobierno federal. ⁸

Además, están los gobiernos de los *Länder*, que se encargan de su administración con respecto, por ejemplo, a las ayudas sociales, al derecho de la construcción y a la planificación urbana y rural, además de otros asuntos federales, como la evaluación medioambiental.

Por lo tanto, hay cuatro tipos de competencias fundamentales: ⁹

- **Competencias federales exclusivas, tanto en la legislación como en la administración** (artículo 10 de la B-VG). Se abarcan más de 100 áreas distintas, incluida la política exterior, todos los tribunales, el derecho civil y penal, el derecho laboral, las leyes relativas a la libertad de asociación y reunión, la banca, la industria, el transporte por carretera y ferrocarril nacional, la minería, la industria silvícola, el suministro de agua, la mayoría de los asuntos relativos a la protección del medio ambiente, la salud, la seguridad social, el desempleo, los servicios de educación (salvo la enseñanza primaria, la formación profesional y algunas partes de la formación vocacional en el sector agrícola), los institutos de educación secundaria y las universidades, la economía nacional y la política fiscal, la radio y televisión, las armas, la alimentación, la competencia desleal, la seguridad pública, todos los cuerpos policiales y las fuerzas armadas;

⁶ Cancillería Federal de la República de Austria, en <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=3462> (21 de abril de 2009).

⁷ Artículo 102 de la B-VG.

⁸ Artículo 102, párrafo 2 de la B-VG.

⁹ Anna Gamper y Bernhard A. Koch, «Federalism and Legal Unification in Austria», en *Federalism and Legal Unification*, ed. Daniel Halberstam y Mathias Reimann (Dordrecht/Heidelberg/Nueva York/Londres: Springer, 2014), 104-110; Peter Pernthaler, «Austrian Federalism», en *Federalism and Decentralization*, ed. Jürgen Rose y Johannes Ch. Traut (Münster/Hamburg/Berlín/Londres: LitVerlag, 2001), pág. 130-132.

- **Legislación federal, pero con administración por parte de los *Länder*** (artículo 11 de la B-VG). Aquí destacan la nacionalidad, la regulación del tráfico en carretera, ríos y lagos no fronterizos, la vivienda social, la planificación urbanística, la evaluación medioambiental y el bienestar animal.
- **Legislación federal para principios generales, siendo los *Länder* responsables de una legislación y administración más detalladas** (artículo 12 de la B-VG). Aquí destaca la asistencia social básica, los hospitales, la reforma agraria, la electricidad, los edificios escolares y su mantenimiento (salvo institutos y universidades). En ausencia de principios relevantes en la legislación federal, los *Länder* tienen libertad para legislar.
- **Competencias exclusivas de los *Länder* tanto para asuntos legislativos como administrativos** (artículo 15 de la B-VG). Aquí se incluyen los asuntos que no se delegan expresamente a la federación y/o administración. Recogen algunos aspectos de protección medioambiental, derecho de construcción, planificación rural y urbana, caza, pesca, ciertos aspectos de la agricultura, áreas de bienestar infantil y juvenil, guarderías, deportes, turismo, gobierno local, policía local, leyes sobre traspaso de tierras, adquisición de bienes inmuebles y conservación del paisaje y el patrimonio natural.

La asignación de competencias legislativas se realiza con carácter exclusivo, por lo cual o la federación o los *Länder* tienen la competencia para regular las distintas áreas temáticas.

Además de las competencias formales descritas arriba, los *Länder* podrán actuar con arreglo al derecho privado dentro del ámbito de competencia de la autoridad federal. Por ejemplo, podrán financiar cualquier proyecto que se sitúe en la esfera de la federación o los *Länder*. También podrán recurrir a instituciones legales tales como las empresas, el derecho privado o las administraciones no gubernamentales, sin estar limitados a sus competencias exclusivas. Este precepto constitucional (art. 17 de la B-VG) es una especie de «válvula de seguridad» frente a la fuerte centralización de las competencias y es muy significativa en cuanto a la autonomía política de los *Länder*. Por ejemplo, los *Länder* también pueden fundar y financiar instituciones académicas aunque no puedan legislar con respecto a la educación y la ciencia. Algunos servicios públicos destacados, como el tráfico público, están financiados por la federación y los *Länder* (en virtud del art. 17 de la B-VG) y los municipios (en virtud del art. 116, párr. 2 de la B-VG, según el cual los municipios pueden ser sujetos de derecho civil).

5. RESUMEN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN AUSTRIA

Observaciones generales

En general, el federalismo austríaco se caracteriza por una estrecha interrelación entre los *Länder*, el orden federal y por una cierta subordinación de los *Länder* a la federación. Varios factores explican estas características: uno es la complejidad de la división de competencias. Otro es el papel que desempeña el Consejo Federal. Un tercero es el hecho de que los gobernadores de los *Länder* son responsables de ejecutar la legislación federal. Finalmente, la cooperación y las relaciones jerárquicas también están configuradas por el partidismo político, ya que el sistema de partidos de Austria está muy integrado a lo largo de las líneas jurisdiccionales y la política partidaria a nivel federal puede influir en la política de los *Länder* y viceversa.

En la segunda mitad del siglo pasado se introdujeron varios instrumentos verticales y horizontales de cooperación. Cabe destacar dos de ellos.

El principal es la Conferencia de Gobernadores de los *Länder*, que surgió a finales de la década de 1950 y principios de la década de 1960 cuando las tendencias centralizadoras reforzaron la preponderancia de la federación y fueron poniendo progresivamente en peligro la posición de los *Länder* como entidades de la federación. Este modo horizontal de cooperación contrarresta relativamente bien el peso del orden federal del gobierno. En efecto, pese al continuo proceso de centralización de los poderes legislativos, la Conferencia de Gobernadores de los *Länder* ha evolucionado hasta convertirse en una destacada plataforma para los *Länder*, especialmente en el ámbito de la nivelación financiera y en las negociaciones relativas al reparto de costes para la aplicación del derecho federal por parte de los *Länder* y los municipios. En 2013, por ejemplo, la Conferencia tuvo mucha influencia en la elaboración de nuevas normas que regulan las operaciones especulativas con fondos públicos. Los gobernadores de los *Länder* adoptaron la legislación de forma cooperativa, por lo que lograron dejar a un lado la previsión de una ley federal uniforme.¹⁰

También han surgido otros modelos multilaterales interesantes de «federalismo por negociación». Este es el caso, por ejemplo, del llamado «mecanismo de consulta», un acuerdo formal basado en el art. 15a de la B-VG, que entró en vigor en 1999 por medio de la federación, los *Länder* y —con arreglo a una ley constitucional específica por la cual se delegaba el poder a estas instituciones para que firmaran el acuerdo— las asocia-

¹⁰ Véase 38. *Bericht über den Föderalismus in Österreich 2013*, ed. Institut für Föderalismus (Viena: new academic press, 2014).

ciones de las ciudades y los municipios. Así se obliga al gobierno federal y a los *Länder* a consultarse entre sí y a los municipios, si un proyecto de ley o una normativa de una entidad impone cargas financieras a los otros órdenes del gobierno. Una serie de reglas básicas estructuran estas consultas. Si las negociaciones tripartitas no conducen a soluciones unánimes o si la entidad legislativa no sigue la recomendación del comité de consulta, el órgano legislativo correrá con los gastos adicionales en los que hayan incurrido los demás.

Formalmente el Tribunal Constitucional tiene la competencia de pronunciarse sobre las controversias relativas a este mecanismo, aunque, hasta hace poco, nunca ha tenido que intervenir, pues todos los conflictos se han resuelto políticamente. Sin embargo, en 2014 el Tribunal denunció una violación del mecanismo de consulta por parte del Gobierno federal relativa a los costes de los cruces ferroviarios para los municipios austríacos.¹¹ Por un lado, este mecanismo protege a los *Länder* y los municipios de las leyes federales que pudieran tener un impacto financiero en los mismos. Por otro lado, los propios *Länder* corren el riesgo de soportar gastos adicionales si promulgan leyes contra la voluntad de otros.

Participación mutua de los Länder y la federación en la labor legislativa

Una serie de disposiciones constitucionales garantizan la participación de los *Länder* en la elaboración de la legislación federal, ya sea a través del Consejo Federal o por implicación directa de los gobiernos de los *Länder* en el proceso legislativo federal.

Los miembros del Consejo Federal son elegidos por los *Landtage* (los parlamentos de los *Länder*) para el periodo electoral del respectivo *Landtag*. Estos «representantes» no están sujetos a las directivas de los gobiernos de los *Länder* o los *Landtage*, al contrario que el *Bundesrat* en Alemania, por ejemplo. Las tareas del Consejo Federal son las siguientes:¹²

En el art. 42, párr. 2 de la B-VG se contempla un veto suspensivo sobre todas las leyes federales ordinarias (con algunas excepciones como las leyes federales en materia de finanzas públicas o las órdenes permanentes del Consejo Nacional que no requieren ninguna participación del Consejo Federal). El Consejo Nacional puede anular dicho veto adoptando de nuevo su resolución original; tiene un veto absoluto sobre todas las modificaciones de la asignación cons-

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de marzo de 2014, F 1/2013-20.

¹² Véase Anna Gamper, «The Austrian Bundesrat», en *A World of Second Chambers*, ed. Jörg Luther, Paolo Passaglia y Rolando Tarchi (Milán: Giuffrè Editore, 2006), pág. 781-828.

titucional de las competencias ejecutivas o legislativas de los *Länder* (art. 44, párr. 2 de la B-VG); debe aprobar los tratados internacionales suscritos por la federación que afecten al ámbito de competencia de los *Länder* (art. 50, párr. 1 de la B-VG).

Asimismo, el Consejo Federal delega a parte de sus miembros a un comité parlamentario que puede emitir un fallo definitivo sobre las objeciones planteadas por el Gobierno federal contra la legislación de un *Land* relativa a los impuestos estatales o de los impuestos municipales. La mitad de sus veintiséis miembros son delegados por el Consejo Nacional y la mitad proceden del Consejo Federal (§ 9 de la Constitución financiera, F-VG).¹³

En algunas cuestiones la Constitución federal recoge determinadas formas de interacción entre la federación y los *Länder* en el contexto de la legislación. Por lo tanto, los *Länder* (representados por los gobernadores de los *Länder*) tienen derecho a examinar los proyectos de leyes o las normativas en los ámbitos de la contratación pública de la federación y a participar en la redacción de los mismos (art. 14b, párr. 4 de la B-VG). Estas leyes también necesitan la aprobación de los gobiernos de los *Länder*. De forma simétrica, la federación debe aprobar algunas leyes de los *Länder*, especialmente aquellas que modifican la organización de la administración del *Land* (art. 15, párr. 10 de la B-VG). Hasta ahora, ningún *Land* ha denegado su consentimiento, probablemente debido a la cooperación en la redacción de estos textos legales.

Otra técnica cooperativa hace referencia a las leyes de un *Land* que contemplan la cooperación de las autoridades federales para su ejecución (art. 97, párr. 2 de la B-VG). Dicha legislación del *Land* debe ser aprobada por el gobierno federal. Este es el caso, por ejemplo, cuando las leyes de los *Länder* recogen que la policía, bajo autoridad federal exclusiva, debe respaldar a las autoridades del *Land* en la ejecución de las leyes federales. En el pasado, tan solo en algunos casos el gobierno federal rechazó dar su consentimiento en virtud del art. 97, párr. 2 de la B-VG.¹⁴

Por otro lado, tenemos el *Berücksichtigungsprinzip* (principio de consideración mutua), que no está expresamente contemplado en la Constitución federal, sino que fue elaborado por el Tribunal Constitucional.¹⁵ Se trata de un instrumento similar al principio general de *Bundestreue* (lealtad federal) en Alemania, el cual implica que, al ejercer su autoridad, los *Länder*, al

¹³ En alemán, *Finanz-Verfassungsgesetz* (F-VG).

¹⁴ Véase por ejemplo 38. *Bericht über den Föderalismus*, ed. Institut für Föderalismus, pág. 59.

¹⁵ Tribunal Constitucional, VfSlg. 8831/1980, 10.292/1984, 14.403/1996, 15.281/1998, 15.552/1999, 16.452/2002, etc.

igual que la federación, deben respetar los intereses mutuos aunque este término no se emplee en Austria. El principio austríaco de consideración mutua es vinculante tanto para la federación como para los *Länder* y solo significa que las legislaturas de la federación y los *Länder* no deben perjudicarse entre sí. Sin embargo, en la mayoría de los casos en los que se ha basado en este principio, el Tribunal Constitucional ha fallado a favor del nivel federal. Un ejemplo que lo ilustra es la llamada «decisión de Semmering», que hace referencia a un proyecto de construcción de un nuevo túnel ferroviario que conecta los *Länder* de la Baja Austria y Estiria bajo la montaña de Semmering. El Tribunal anuló la ley de protección del medio ambiente de la Baja Austria porque contradecía el principio de reconocimiento mutuo ya que no tenía en cuenta el interés público del país en su conjunto.¹⁶

En virtud de la Constitución federal, no hay instituciones formales de cooperación entre los parlamentarios de los distintos *Länder* o entre la federación y los *Länder*. Sin embargo, la cooperación informal se da a través de los partidos del Consejo Nacional, el Consejo Federal y los *Landtage*. Por ejemplo, los miembros de los distintos partidos en el Consejo Federal participan en las reuniones de su respectivo partido en el Consejo Nacional o en los grupos de trabajo o comités del mismo que se ocupan de aspectos intergubernamentales como la reforma administrativa.

Cooperación horizontal y vertical

Como se ha mencionado anteriormente, el Consejo Federal no funciona como órgano de los nueve *Länder*. Tiene un estatus legal débil y los diputados se consideran más bien miembros del Parlamento nacional en vez de representantes de los *Länder* y dependen de las estructuras de sus partidos federales para su carrera. Como consecuencia, la Conferencia de Gobernadores de los *Länder* promueve la cooperación horizontal entre todos los *Länder*.¹⁷ Esta cooperación es informal, voluntaria y consensuada.¹⁸ Los gobernadores se reúnen al menos cada seis meses. La Oficina de Enlace de los *Länder*¹⁹ austríacos funciona como oficina de la Conferencia y la presidencia rota entre los nueve *Länder*. La Conferencia de Gobernadores de los *Länder* adopta resoluciones y aprueba recomendaciones para

¹⁶ Tribunal Constitucional, VfSlg. 15.552/1999.

¹⁷ Véase Ferdinand Karlhofer, «Gestaltungskraft und Vetomacht: Funktion und Praxis der Landeshauptleutekonferenz», en *Im Dienste der Länder—im Interesse des Gesamtstaates: Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer*, ed. Andreas Rosner y Peter Bußjäger (Viena: Braumüller, 2011), pág. 311-326.

¹⁸ Andreas Rosner, *Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder* (Viena: Braumüller, 1999), pág. 176.

¹⁹ *Ibid.*, pág. 15-34.

el Gobierno federal sobre asuntos federales que sean de interés para los *Länder* y también sobre las cuestiones de coordinación horizontal entre los *Länder*. Las soluciones son planteadas por la Conferencia de los Directores de las Oficinas de los Gobiernos de los *Länder*, que se encarga de la administración en los respectivos *Länder* a nivel técnico.

La ausencia de un estatus jurídico formal no repercute de ninguna manera en la eficiencia y en el rendimiento de la institución. Según la doctrina del derecho constitucional, las instituciones informales siguen el principio de unanimidad.²⁰ De ahí que las decisiones de la Conferencia de Gobernadores de los *Länder* se tomen de forma unánime. Este principio se expone en el «Reglamento interno de la Oficina de Enlace de los *Länder* austríacos», que no se publica en ningún boletín oficial. En teoría, el requisito de unanimidad debería ser un obstáculo a la acción o a las posturas comunes, pero, en la práctica, las decisiones casi nunca son bloqueadas por los vetos.

De hecho, esta norma para la toma de decisiones es un medio de cooperación eficiente porque ningún miembro se ve forzado a aceptar resoluciones que considere cuestionables. Asimismo, refuerza las decisiones tomadas por los *Länder* porque no genera dos categorías de decisiones: las tomadas de forma unánime y el resto. La política de partidos no parece tener prioridad sobre los intereses de los *Länder*, como en el caso del Consejo Federal, donde se suele considerar a los representantes como parte de su respectivo partido en el Consejo Nacional.

Las resoluciones de la Conferencia son trasladadas por la Oficina de Enlace de los *Länder* austríacos al Gobierno federal. El método de seguimiento suele ser muy informal y depende de la importancia política del asunto. Los temas se suelen debatir en grupos de trabajo informales compuestos por miembros del personal de los respectivos ministerios federales y los gobiernos de los *Länder* antes de que el proyecto de ley pase al Parlamento.

Normalmente, los gobernadores de los *Länder* ejercen una mayor influencia cuando se debaten los asuntos a nivel gubernamental en vez de en el ámbito parlamentario, lo cual también ilustra la importancia del «carácter ejecutivo» de las relaciones intergubernamentales en Austria. En ocasiones, los miembros del Gobierno federal participan en la Conferencia si se tratan cuestiones importantes dentro del alcance de sus competencias. Esto ocurrió, por ejemplo, en las recientes discusiones sobre el reparto de solicitantes de asilo en Austria, un asunto que se convirtió en un desafío

²⁰ *Ibíd.*, pág. 29.

enorme para el federalismo cooperativo del país y que mostró los límites de la toma de decisiones por negociación entre ambos niveles del gobierno.²¹

También existe una coordinación horizontal que implica a las instituciones legislativas. A nivel político, otra institución importante, la Conferencia de los Presidentes de los *Landtage*, coordina las posturas y los comentarios relativos a la legislación federal que afecte a los *Landtage*. Sus posturas y opiniones son elaboradas por la Conferencia de Directores de los *Landtage* (responsables de la función pública).²²

Existen muchas otras instituciones y conferencias e instrumentos de cooperación horizontal, además de la Conferencia de Gobernadores de los *Länder*.²³ A nivel político, hay conferencias de ministros de los *Länder* en función de los ámbitos políticos afectados (p. ej.: para finanzas y asuntos sociales). En el ámbito oficial, hay conferencias de los directores de las oficinas de los gobiernos de los *Länder* además de conferencias de expertos de los *Länder* (que reúnen a expertos en determinadas cuestiones como la protección del medio ambiente).

Todas estas instituciones son meramente de carácter informal. Por lo tanto, el derecho federal estipula que la Conferencia de Gobernadores de los *Länder* está capacitada para hacer una serie de recomendaciones y nombramientos.²⁴ La Conferencia de Gobernadores de los *Länder* es por lo tanto reconocida de forma indirecta por el derecho federal como una institución que representa los intereses de los *Länder*. Por ejemplo, esta Conferencia delega uno o dos miembros a una serie de instituciones, como la Conferencia de Estadística Nacional, el Comité de Deuda Nacional, el Consejo de Seguridad Nacional, el Comité para la Integración Nacional y la Política Exterior, el Consejo de Medio Ambiente y el Comité de Cooperación al Desarrollo.

A través de dicha participación, los *Länder* comparten sus puntos de vista acerca de varios temas debatidos en dichas conferencias, cuyo objetivo es, principalmente, ofrecer recomendaciones unánimes a los gobiernos a nivel federal y de los *Länder*. La postura de los respectivos miembros tiene cierto peso. No hay reglas fijas para la delegación; las personas que vayan a representar a los *Länder* son distintas según el caso y dependen

²¹ Véase por ejemplo 34. *Bericht über den Föderalismus in Österreich 2009*, ed. Institut für Föderalismus (Viena: Braumüller, 2010), pág. 55-58.

²² Estos tribunales son instituciones de los *Länder*. Actúan como órganos de control parlamentario, especialmente de las asignaciones presupuestarias, que votan los distintos parlamentos.

²³ Andreas Rosner y Robert Gmeiner, «Die Länderkonferenzen als Instrumente der Selbstkoordination der Länder und des kooperativen Bundesstaates», en *Kooperativer Föderalismus in Österreich*, ed. Peter Bußjäger (Viena: Braumüller, 2010), 49-64, pág. 60.

²⁴ Véase, por ejemplo, el art. 59b, párr. 1 de la B-VG.

del interés concreto de los *Länder* o los partidos que influyen en estas decisiones.

Normalmente, la Conferencia de Gobernadores de los *Länder* se reúne dos veces al año, a veces con una reunión extraordinaria adicional.²⁵ Por lo tanto, también hay reuniones de otros miembros de los gobiernos de los *Länder* para debatir una serie de temas políticos (p. ej., las cuestiones agrícolas). Además de estas conferencias, se celebran otras muchas de representantes de alto rango del personal de las administraciones de los *Länder*.

En concreto, las conferencias de expertos de los *Länder* son instituciones muy fructíferas en el intercambio de información, preparación de declaraciones y coordinación de medidas entre los distintos *Länder*. Las conferencias de expertos desempeñan un papel clave a la hora de coordinar las posturas de los *Länder* en las áreas que forman parte del ámbito de competencias de los mismos, además de los campos de competencias federales (dada la importancia de la administración federal indirecta).

En el siguiente gráfico se ofrece una visión de la cooperación horizontal a través de las distintas conferencias:²⁶

<i>Conferencia de Gobernadores de los Länder</i>	
↓ instrucción ↓	↑ recomendación de aprobación ↑
<i>Conferencia de los Directores de las Oficinas de los Gobiernos de los Länder</i>	
↓ instrucción ↓	↑ borrador ↑
<i>Expertos – Conferencia de los Länder</i>	
↓ secretario conjunto para todas las Conferencias de los Länder ↓	
<i>Oficina de Enlace de los Länder Austríacos</i>	

La Oficina de Enlace de los *Länder* Austríacos es la institución más importante para la coordinación de los asuntos entre todos los *Länder*. La oficina central se encuentra en Viena y forma parte de la organización de la oficina del Gobierno de la Baja Austria. Sus principales tareas son la organización de todas las conferencias de los *Länder* mencionadas arriba, además de la comunicación de los puntos de vista de los distintos *Länder* y la emisión de declaraciones conjuntas de todos los *Länder*.

²⁵ Véase 37. *Bericht über den Föderalismus in Österreich* 2012, ed. Institut für Föderalismus (Viena: new academic press, 2013), pág. 72-73.

²⁶ Rosner, *Koordinationsinstrumente*, pág. 26.

En cuanto a la cooperación vertical, se mencionarán varias plataformas e instituciones (véase a continuación). La cooperación vertical también se da en distintos grupos de expertos compuestos por miembros del personal administrativo de los ministerios federales de los gobiernos de los *Länder*.

Por último, son de suma importancia los distintos grupos de trabajo que se establecen *ad hoc* para debatir y elaborar propuestas sobre asuntos específicos. Por ejemplo, el grupo de trabajo sobre la desregulación y la reforma de la administración se constituyó en 2014; está compuesto por los altos cargos de los ministerios federales y las oficinas de los gobiernos de los *Länder*.²⁷ Hasta diciembre de 2014, el grupo de trabajo había presentado dos informes al gobierno federal con numerosas propuestas sobre las medidas destinadas a aplicar la reforma de la administración en Austria.²⁸

El grupo de trabajo sobre la desregulación y la reforma administrativa no fue el primero en este campo. Anteriormente, otros grupos reformistas, compuestos por representantes del gobierno federal y de los *Länder*, se encargaron de tareas similares y tuvieron más o menos éxito (véase la reforma administrativa de 2001, la convención austríaca de 2003-2005 o el grupo de trabajo sobre la reforma estatal y administrativa de 2007).²⁹ Según la opinión política, todos estos grupos de trabajo no tuvieron mucho éxito. En realidad, hasta ahora no se ha llevado a cabo una reforma general del sistema político y administrativo de Austria, pero sí se han tomado muchas medidas únicas. Por ejemplo, a principios de 2014, nueve tribunales administrativos de los *Länder* y dos tribunales administrativos federales sustituyeron a unas 120 autoridades, tanto a nivel federal como de los *Länder*, que operaban en procedimientos administrativos como los consejos de apelaciones. Esta reforma puede considerarse todo un éxito en la historia del federalismo cooperativo de Austria.³⁰

Varios programas de trabajo recientes del gobierno federal, las coaliciones del SPÖ (partido socialdemócrata) y el ÖVP (partido popular) de 2008 a 2013 y de 2013 a 2018, están promoviendo la idea de cooperación y coordinación entre los distintos órdenes de gobierno mediante acuerdos entre la federación y los *Länder*, con arreglo al art. 15a de la B-VG, en

²⁷ Véase <http://www.aufgabenreform.at> (31 de diciembre de 2014).

²⁸ El primer informe está disponible en http://cdn.aufgabenreform.at/pdf/erster_bericht_adk_beschlusstext.pdf (31 de diciembre de 2014).

²⁹ Véase Peter Bußjäger, «Der Einfluss von Experten in der österreichischen Bundesstaatsdiskussion», en *Politikberatung in Verfassungsreformen*, ed. Arthur Benz (Veröffentlichungen des Dimitris Tsatsos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften 10) (Berlín: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2012), pág. 65-87.

³⁰ Véase 37. *Bericht über den Föderalismus*, ed. Institut für Föderalismus, pág. 17-21.

asuntos como el cuidado infantil, los hospitales y los solicitantes de asilo. El programa de la coalición de 2013 estableció varios grupos de trabajo para la reforma de la administración, la reforma fiscal y la reforma de la nivelación financiera, compuestos por representantes de la federación y los *Länder*.³¹

Federalismo cooperativo en asuntos europeos

Con respecto a los asuntos europeos, en principio, la federación representa los intereses austríacos, pero los *Länder* tienen un papel muy influyente en la toma de decisiones, tal y como se establece en el art. 23d de la B-VG.³²

En 1992, antes de la adhesión de Austria a la UE, se constituyeron la Conferencia de Integración de los *Länder* (IKL) y el Comité de Integración Permanente de los *Länder* (SIL). Hasta el momento actual, estas conferencias no han tenido ningún papel decisivo, pues solo se reunieron dos veces, en 1992 y 1997.³³ La Conferencia de Integración de los *Länder* no ha sido efectiva porque se rige por demasiados reglamentos específicos. Este tipo de institución resultó ser inviable para que los nueve *Länder* fueran capaces de tomar decisiones debido a la complejidad de organizar de manera oportuna una conferencia de tal envergadura. La participación en el proceso de toma de decisiones europeo exige respuestas eficientes. La Conferencia de Gobernadores de los *Länder* ha resultado ser más efectiva porque las posturas y las declaraciones de los *Länder* son formuladas por el personal ejecutivo de las administraciones estatales antes de ser aprobadas sin más por la Conferencia de Gobernadores de los *Länder* de manera informal.³⁴

Sin embargo, la Unión Europea tiene un peso muy importante en las relaciones intergubernamentales austríacas. La participación en el proceso decisorio europeo, además de la aplicación del derecho europeo al derecho nacional, aceleró e intensificó los mecanismos cooperativos entre la federación y los *Länder* así como entre estos.

La Oficina de Enlace de los *Länder* Austríacos también participa en los asuntos europeos a través de su organización secundaria, la Ofici-

³¹ Véase, por ejemplo «Das neue Regierungsprogramm aus föderalistischer Sicht», *Föderalismus-Info* 1 (2014), en http://cdn.aufgabenreform.at/pdf/erster_bericht_adk_beschlusstext.pdf (31 de diciembre de 2014).

³² 37. *Bericht über den Föderalismus*, ed. Institut für Föderalismus, pág. 70-72.

³³ Peter Bußjäger y Daniela Larch, *Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich* (Innsbruck: Institut für Föderalismus, 2005), pág. 33.

³⁴ Peter Bußjäger, «Mitwirkung der Länder an Vorhaben im Rahmen der EU», en *10 Jahre Mitgliedschaft Österreichs: Bilanz und Ausblick*, ed. Waldemar Hummer y Walter Obwexer (Viena: Springer, 2006), pág. 58-60.

na de Enlace de Bruselas.³⁵ Su principal tarea consiste en coordinar los intereses de los *Länder* y en emitir declaraciones conjuntas al gobierno federal. En virtud del artículo 23d de la B-VG, el gobierno federal debe informar de inmediato a los *Länder* acerca de todos los proyectos en el ámbito de la Unión Europea que afecten a las competencias de los Estados o que pudieran ser de su interés. Asimismo, el gobierno federal debe dar la oportunidad a los *Länder* de hacer comentarios sobre las decisiones tomadas en la UE en un plazo razonable.

Si el gobierno federal recibe una declaración unánime por parte de los *Länder* con respecto a asuntos del ámbito exclusivo de estos, deberá adherirse a esta declaración en las negociaciones a nivel europeo. Solo podrá desviarse de ésta por razones de política de integración y exterior de peso, y deberá informar a los *Länder* de los motivos de su retraso.

Las declaraciones de los *Länder* referentes a las cuestiones europeas se redactan en la mayoría de los casos dentro de los distintos ramos ejecutivos, sin la participación de los parlamentos regionales. En otras palabras, la europeización ha llevado a reforzar la postura de los gobernadores estatales de cara al gobierno federal y ha debilitado la de las legislaturas de los *Länder*. Estas últimas deben implementar el derecho europeo en el orden jurídico del *Land* sin participar en el proceso decisorio europeo de la misma forma que el gobierno del *Land*. Aunque los distintos *Landtage* hayan establecido comités para los asuntos europeos, no han podido obtener mucha influencia en cuanto a la legislación europea. Este es incluso el caso en los *Länder* en los que la constitución del *Land* requiere que el ejecutivo informe al *Landtag* acerca de los proyectos de integración europea (es decir, Burgenland, Alta Austria, Salzburgo, Estiria, Tirol y Vorarlberg).

Hasta ahora parece que los intereses de la federación y los *Länder* en los asuntos europeos han sido relativamente parejos. Las declaraciones de los *Länder* suelen ser muy ambiguas e imprecisas, por lo que imponen escasas restricciones al gobierno federal en las negociaciones europeas. Las declaraciones conjuntas de los *Länder* se suelen formular de forma cooperativa con muy escasas objeciones por cada región concreta. Esto da a entender que los *Länder* comparten muchos intereses comunes.

Desde 1995, el gobierno federal se ha desviado de la declaración conjunta de los *Länder* en cuanto a los asuntos de la UE en tan solo tres casos, que no eran muy importantes en términos de política regional, pues hacían referencia a aspectos de la protección de los animales en los

³⁵ Véase Klemens Fischer, «Die Verbindungsstelle der Bundesländer in Brüssel: Das föderale Doppelhutmodell», en *Im Dienste der Länder—im Interesse des Gesamtstaates: Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer*, ed. Andreas Rosner y Peter Bußjäger (Viena: Braumüller, 2011), pág. 67-76.

zoos, la información sobre cuestiones medioambientales y la eliminación de residuos que tan solo afectaban ligeramente a las competencias de cada *Land*.³⁶ Esto indica que no se han producido conflictos graves entre el gobierno federal y los *Länder* con respecto a los asuntos europeos. Es más, no ha habido casos en los que los *Länder* hayan recurrido a la UE como aliada contra el gobierno nacional.

Los *Länder* también pueden participar directamente en las negociaciones de la UE. Si se debaten asuntos del ámbito legislativo, el gobierno austríaco puede incluir un candidato regional en la delegación de Austria. Sin embargo, este representante solo actuará en cooperación con el miembro responsable del gobierno federal (véase el art. 23d, párr. 3 de la B-VG). En la práctica, la participación del llamado representante común de los *Länder* en el Consejo de la UE tiene escasa relevancia. La participación de los representantes de los *Länder* en la delegación austríaca es mucho más importante dentro de los grupos de trabajo del Consejo.³⁷

El Consejo Federal puede formular declaraciones vinculantes solo si la legislación comunitaria debe implementarse a través de una modificación de la Constitución federal de tal forma que reduciría las competencias legislativas o ejecutivas de los *Länder*. Sin embargo, hace poco se reforzó el papel del *Bundesrat* con respecto a la supervisión del principio de subsidiariedad a través de una modificación de la Constitución federal adoptada en julio de 2010.³⁸ El Consejo Federal puede presentar declaraciones a la Comisión Europea y apelar al Tribunal de Justicia de la UE si el principio de subsidiariedad es vulnerado por la legislación comunitaria. Por otra parte, el Consejo Federal debe tener en cuenta las declaraciones de los *Landtage* aun cuando no esté sujeto a ellas. Los *Landtage* también pueden enviar un representante al comité relevante del *Bundesrat*. Se están dando otros movimientos destinados a lograr un vínculo más estrecho entre el *Bundesrat* y los *Landtage* con respecto al seguimiento de la subsidiariedad.

Por último, todos los *Länder*, salvo Vorarlberg, han establecido oficinas de representación en Bruselas. Se trata fundamentalmente de puntos de contacto para divulgar información, ejercer influencia y prestar servicios, y tienen una influencia más simbólica que real.³⁹

³⁶ Peter Bußjäger y Andreas Rosner, *Mitwirken und Mitgestalten: Europa und die österreichischen Länder* (Viena: Braumüller, 2005), pág. 62-67.

³⁷ *Ibid.*, pág. 12.

³⁸ Boletín Oficial Federal, BGBl. I N.º 57/2010; sobre la participación del Consejo federal en el proceso de consulta respecto al principio de subsidiariedad, véase Peter Bußjäger, «Frühlingserwachen? Über die aufkeimende Liebe der regionalen und nationalen Parlamente an der Mitwirkung in der Europäischen Union», en *Jahrbuch des Föderalismus 2009*, ed. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Baden-Baden: Nomos, 2009), pág. 511-512.

³⁹ Cfr. Florian Mast, «Die Rolle der Regionen und ihrer Verbindungsbüros in Brüssel im euro-

6. ORGANISMOS CONJUNTOS Y OTRAS PLATAFORMAS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

En aras de una mejor coordinación y cooperación, varias instituciones se han insertado entre el nivel federal, los *Länder* y los municipios. Entre las verticales destacan la Conferencia Austríaca sobre Planificación Espacial (ÖROK) y la Conferencia Federal de Gestión de Crisis. Las instituciones horizontales son la Oficina de Enlace de los *Länder*, el Instituto Austríaco de Ingeniería de la Construcción y la Comisión para Libros Escolares de los *Länder* Austríacos.⁴⁰

ÖROK es un organismo conjunto del gobierno federal, los *Länder*, los representantes de la Cámara de Economía y la Cámara de los Trabajadores, la Liga de las Ciudades Austríacas y la Liga de los Municipios Austríacos para asuntos de la política regional europea y el Desarrollo Espacial Europeo. La Conferencia ofrece una serie de recomendaciones y no tiene autoridad reguladora.

Con respecto a la gestión de crisis, la cooperación entre la federación y los *Länder* es totalmente necesaria porque los riesgos naturales no se detienen en las fronteras de los distintos *Länder*. Es fundamental que exista una cooperación eficiente —sin las disputas relativas a las competencias— porque los recursos que los *Länder* tanto necesitan en caso de emergencia son competencia de la federación (el ejército y la policía). Hasta ahora, la cooperación entre la federación y los *Länder* es este campo ha funcionado relativamente bien.

El Instituto Austríaco de Ingeniería de la Construcción se fundó en 1993 para coordinar los asuntos técnicos relativos a las obras de ingeniería civil. El principal motivo para su creación fue la implementación por parte de los *Länder* de la Directiva sobre productos de construcción de la UE. También presta su asistencia a los *Länder* para la armonización de otros aspectos técnicos de las leyes en materia de construcción. Todos los *Länder* son miembros del Instituto, que no tiene autoridad reguladora directa pero prepara las normas y las decisiones de los *Länder*.

Además de estas instituciones horizontales en las que participan todos los *Länder*, está la Comunidad de Planificación Oriental, cuya función es coordinar el desarrollo regional (planificación) de los *Länder* del este de Austria. Su función es únicamente consultiva.

Con arreglo al artículo 116a de la Constitución federal, se pueden constituir asociaciones de municipios a través de las cuales se delegan tareas

päischen Mehrebenensystem», en *Multi-Level-Governance im Alpenraum*, ed. Peter Bußjäger y Christian Gsodam (Viena: Braumüller, 2013), pág. 129-150.

⁴⁰ 37. *Bericht über den Föderalismus*, ed. Institut für Föderalismus, pág. 74-76.

determinadas a las mismas.⁴¹ Estas asociaciones de municipios se pueden constituir por acuerdo voluntario entre los municipios interesados, por ley o por un acto ejecutivo. Las asociaciones de municipios son una de las formas más habituales de cooperación. Existen numerosas federaciones de municipios establecidas por la legislación regional, en concreto, en las siguientes áreas: colegios, oficinas del registro civil y gestión de agua y residuos. Otras asociaciones se constituyen de forma voluntaria en áreas como el turismo, por ejemplo. Dicho acuerdo requiere la aprobación de la autoridad superior (en general, la administración del *Land*). El establecimiento de una asociación de municipios no puede perjudicar la autonomía concreta de los municipios como órganos de autogestión corporativa. Las asociaciones de municipios suelen interactuar con los gobiernos del *Land*, pues los *Länder* son los responsables de la legislación en asuntos que posteriormente deben ser puestos en práctica por las asociaciones.

7. ACUERDOS ENTRE LOS ÓRDENES DE LOS GOBIERNOS

En 1974 se reformó la Constitución federal para incluir de manera reglamentaria los acuerdos horizontales (entre los *Länder*), además de los verticales entre el orden federal del gobierno y los *Länder* (art. 15a, párr. 1 y 2 de la B-VG). Gracias a estas enmiendas, los *Länder* pudieron celebrar acuerdos de cooperación entre sí al estilo de “tratados”, además de concertar tratados con el orden federal sobre cuestiones de su ámbito de competencias. Los acuerdos concluidos con arreglo al artículo 15a de la B-VG son probablemente los instrumentos legales de mayor alcance del federalismo cooperativo en Austria.⁴² Estos acuerdos requieren el consentimiento de las asambleas legislativas de la federación y de los *Länder* para revestir el carácter vinculante para la legislación.

A 1 de enero de 2014, existían 108 acuerdos con arreglo al artículo 15a, párr. 1 de la B-VG suscritos entre la federación y los *Länder* (esto no significa que todos los *Länder* participan en todos los acuerdos) y 46 acuerdos con arreglo al artículo 15a, párr. 2 de la B-VG entre los *Länder* (esto no significa que todos los *Länder* participan en todos los acuerdos).⁴³ Los municipios, que normalmente no cuentan con la facultad necesaria para firmar estos acuerdos, participan en otros dos: el Pacto Austríaco de Esta-

⁴¹ Véase Bußjäger, «Local Government Cooperation in Austria: Options and Benefits for the Communities», pág. 81-91.

⁴² Gamper, «Republic of Austria», pág. 20.

⁴³ Fuente: Instituto de Federalismo. Véase Peter Bußjäger, Silvia Bär y Ulrich Willi, *Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Union* (Innsbruck: Institut für Föderalismus, 2006), 61; 37. *Bericht über den Föderalismus*, ed. Institut für Föderalismus, pág. 120.

bilidad y el acuerdo relativo al mecanismo de consulta, analizado anteriormente. La inclusión de los municipios, representados por la Asociación Austríaca de Ciudades y la Asociación Austríaca de Municipios, requirió una serie de enmiendas a la Constitución federal (véase a continuación).

Según el Tribunal Constitucional, los acuerdos basados en el artículo 15a de la B-VG no se aplican directamente.⁴⁴ De forma similar a los tratados internacionales, requieren una implementación a través de la legislación o, si el acuerdo no modifica ninguna ley, a través de los reglamentos de cada uno de los partidos implicados. Esta resolución constitucional ha hecho que la coordinación a través de acuerdos sea bastante complicada. Con arreglo al artículo 15a de la B-VG, los ciudadanos no pueden cuestionar la constitucionalidad o la legalidad de los acuerdos; tan solo pueden recurrir contra los actos o los reglamentos legislativos que los implementan ante el Tribunal Constitucional. Hasta el momento, no ha habido jurisprudencia sobre los conflictos derivados entre las partes de dichos acuerdos.

Merece una atención especial un acontecimiento bastante reciente respecto a los acuerdos, de conformidad con el artículo 15a de la B-VG; en el § 24, párr. 9 de la FAG 2008 (Ley de nivelación financiera) se estipula que los *Länder* están más o menos obligados a ratificar los acuerdos con arreglo al artículo 15a de la B-VG relativos al Pacto Austríaco de Estabilidad o se arriesgan a perder los pagos de transferencia federal. Este instrumento de tipo contractual, que entretanto dejó de tener vigencia, era la única manera formal a través de la cual el orden federal podía influir sobre los *Länder* en este contexto.

En un caso similar, el Tribunal Constitucional falló que dicho proceso no implica obligaciones reales para los *Länder*. En términos legales, pueden negarse a celebrar un acuerdo y su autonomía no se ve por tanto vulnerada.⁴⁵ Esta es una visión muy restrictiva y el Tribunal Constitucional debería reconsiderar la cuestión, ya que dichos acuerdos forzados («federalismo cooperativo forzado») no son compatibles con el requisito de voluntariedad, en virtud del artículo 15a de la B-VG.

8. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y FEDERALISMO FISCAL

La coordinación de los distintos presupuestos de los *Länder* y los municipios se estructura a través de un pacto de estabilidad interna y de la Constitución financiera. Los municipios, representados por la Liga de

⁴⁴ Tribunal Constitucional, VfSlg. 9886/1983.

⁴⁵ Tribunal Constitucional, VfGH de 10 de octubre de 2008, G 5/07.

las Ciudades Austríacas y la Liga de los Municipios Austríacos, pueden sumarse a los acuerdos en virtud del artículo 15a de la B-VG sobre el Pacto de estabilidad y el Mecanismo de consulta.⁴⁶

La nivelación financiera (*Finanzausgleich*) se traduce en una compleja red de competencias, consecución de tareas y recursos financieros. Un claro ejemplo es la financiación de los hospitales. La mayoría de ellos son instituciones de los *Länder*, pero están financiados por varias fuentes de los *Länder*, la federación y las instituciones de la seguridad social. Además, aunque ningún mecanismo legal estructure las negociaciones referentes a la nivelación financiera, los acuerdos que introdujeron un mecanismo de consulta en 1999⁴⁷ y el Pacto de estabilidad (el primero en 1999;⁴⁸ el vigente en 2008⁴⁹) tienen una base constitucional.

Desde los orígenes del federalismo austríaco, las relaciones intergubernamentales referentes al federalismo fiscal han seguido una estructura básica sencilla que no ha sufrido modificaciones. Por razones históricas, se rigen por normas muy complejas y detalladas.⁵⁰ La nivelación financiera es el resultado de las negociaciones entre los representantes del orden federal, los *Länder* y los municipios a través de las siguientes instituciones: un comité de consulta, la Junta Austríaca de Coordinación, varios consejos de coordinación de los *Länder* y la Junta de Mediación.

Una característica importante de todas estas juntas es que los municipios están presentes junto con el orden federal y los *Länder*, algo que puede considerarse un ejemplo de la creciente importancia del «federalismo tripartito» en Austria. Los miembros de todas estas juntas son representantes políticos además de expertos.

Los principales ingresos de todos los órdenes de gobierno se obtienen a través del llamado «sistema impositivo conjunto». En primer lugar, los ingresos totales de las distintas formas de impuestos se dividen entre la federación, los *Länder* y los municipios, según los ratios negociados para cada impuesto (*Oberverteilung*). A continuación, los porcentajes totales de los *Länder* se dividen entre los nueve *Länder* (*Unterverteilung*) y estos se reparten entre los municipios de cada *Land*. En la práctica, las negociaciones tripartitas tienen lugar entre los tres niveles del sistema federal (federal, *Land* y municipal). Estas negociaciones se traducen en un acuerdo de compromiso sobre la nivelación financiera. En realidad, los *Länder*

⁴⁶ Boletín Oficial Federal, BGBl. I N.º 1998/61.

⁴⁷ Boletín Oficial Federal, BGBl. I N.º 35/1999.

⁴⁸ Boletín Oficial Federal, BGBl. I N.º 101/1999.

⁴⁹ Boletín Oficial Federal, BGBl. I N.º 127/2008.

⁵⁰ Erich Thöni, «Intergovernmental Fiscal Relations: Die Verteilung der finanziellen Mittel», en *Kooperativer Föderalismus in Österreich*, ed. Peter Bußjäger (Viena: Braumüller, 2010), 113-120, pág. 113 y sig.

y los gobiernos locales no tienen ninguna alternativa real aparte de aceptar lo que establezca el gobierno federal en cuanto a relaciones fiscales.⁵¹

Las leyes federales en materia de nivelación financiera se suelen fijar de cuatro a seis años y aplican los reglamentos de la Constitución financiera. La ley actual sobre nivelación financiera abarca el período comprendido entre 2008 y 2014 (se previó su caducidad en 2013, pero en 2011 se amplió su vigencia hasta 2014) y es un complejo conglomerado de reglamentos detallados acerca de la asignación vertical y horizontal de los recursos financieros. La F-VG contiene dos normas básicas: (1) la norma sobre la asunción de costes según la cual cada gobierno debe financiar sus propios gastos (§ 2 F-VG) y (2) el principio de una distribución justificada de los recursos públicos, por el que se contempla que cada nivel de gobierno debe recibir el importe que sea necesario para financiar sus obligaciones actuales (§ 4 de la F-VG).

Como excepción a la primera regla, algunos gastos se transfieren entre los niveles de gobierno. Por ejemplo, la federación cubre los sueldos y las pensiones de los profesores escolares, pese al hecho de que en la educación primaria y secundaria son empleados de los *Länder*. La financiación de los hospitales es otro ejemplo de la transferencia de costes en los *Länder*, de ahí que los municipios deban soportar parte del déficit de los hospitales públicos bajo la responsabilidad de los *Länder* (no es el caso de todos los hospitales).⁵² En definitiva, el sistema de atención sanitaria se caracteriza por una transferencia de costes compleja y opaca.

Los mecanismos de cofinanciación carecen de transparencia. También distorsionan el principio de equidad, que es uno de los objetivos de la nivelación financiera. Además, la cofinanciación lleva a la ilusión fiscal de que el gasto público es inferior de lo que realmente es. Deben ser prioritarias las reformas de la Constitución financiera y de las normas que rigen la nivelación financiera con el fin de incrementar la responsabilidad y la transparencia. Esto parece complicado porque la federación quiere supervisar las decisiones presupuestarias de los *Länder* y los municipios. Por su parte, la mayoría de los *Länder* no están interesados en instrumentos de federalismo fiscal porque, hasta ahora, la tradición de negociaciones previas a las nuevas leyes federales de nivelación financiera, o dentro del marco de dichas leyes, era más cómoda que incrementar los impuestos del *Land*.

⁵¹ Peter Bußjäger, «Reforms on Fiscal Federalism in Austria», en *Reforming Federalism: Foreign Experiences for a Reform in Germany*, ed. Gerhard Robbers (Frankfurt a. M.: Peter Lang, 2005), pág. 59-67.

⁵² Sobre la financiación de la atención sanitaria en Austria, léase *Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß, Art. 15a B-VG über die Organization und Finanzierung des Gesundheitswesens*, StF: BGBl. I N.º 105/2008

9. FEDERALISMO COOPERATIVO, EFICIENCIA LEGISLATIVA Y RESPONSABILIDAD

Actualmente parece que los *Länder* tienen un poder de veto informal siempre que consigan actuar de forma unánime. Austria funciona como un «régimen federal negociado» con la Conferencia de Gobernadores de los *Länder* como instrumento de mediación y coordinación entre los *Länder* y en las negociaciones con el gobierno federal.

Fundamentalmente, las decisiones se toman sobre la base de la política partidista y no en función de los intereses principales de los *Länder*. Como se ha comentado anteriormente, no existen apenas partidos regionales con un grado de influencia apreciable.⁵³ Los ciudadanos tienen un sentimiento relativamente fuerte de identidad regional pero la concienciación pública acerca del sistema federal es débil.⁵⁴

Aparte de la práctica habitual de la cooperación consensuada a nivel federal, también existen casos en los que las relaciones intergubernamentales fallan. Por ejemplo, en la controversia suscitada por las señales de tráfico bilingües (alemán y esloveno) en Carintia, el gobernador de la región se negó a aplicar la ley federal. En 2001 el Tribunal Constitucional falló que el Estado de Carintia debía colocar más señales de tráfico bilingües de lo que habían estipulado los reglamentos emitidos por las autoridades del *Land* hasta ese momento.⁵⁵ Sin embargo, el *Land* y su gobernador se negaron a aplicar la norma.⁵⁶ A raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional, en 2011 se ratificó un acuerdo que contó con un amplio consenso y que fue salvaguardado por las directivas constitucionales del derecho federal sobre minorías nacionales, lo cual solucionó el conflicto tanto política como judicialmente.⁵⁷

El modo actual de gobernanza refuerza la tendencia hacia un unitarismo y una centralización cada vez mayor, aunque, en algunos conflictos concretos, los líderes políticos de los *Länder* logran oponerse a los proyectos federales. No obstante, a veces no les interesa conseguir

⁵³ Ferdinand Karhofer, «A Federation Without Federalism? Zur Realverfassung der Bund-Länder-Beziehungen», en *Kooperativer Föderalismus in Österreich*, ed. Peter Bußjäger (Viena: Braumüller, 2010), pág. 131-145.

⁵⁴ Véase Peter Bußjäger, «Federalism without Federal Values? Austrian Citizens Attitudes towards Federalism and their Effects on Political Culture», *Federal Governance* 9, n.º 2 (2012): pág. 9-26; ídem, Ferdinand Karhofer y Günther Pallaver, *Föderalistisches Bewusstsein in Österreich* (Viena: Braumüller, 2010); Günther Voith, «Schein und Sein im österreichischen Föderalismus», *Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe*, n.º 21 (2007): pág. 37-38.

⁵⁵ Tribunal Constitucional, 13 de diciembre de 2001, G 213/01-18.

⁵⁶ Karhofer, «A federation without federalism?», pág. 131-145.

⁵⁷ Véase Martin Hiesel, «Die Lösung des Kärntner Ortstafelstreites», *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 4, n.º 3 (2011): pág. 173-179.

más influencia en determinados asuntos. Por ejemplo, en 2009 los *Länder* se opusieron al proyecto del Gobierno federal de transferir competencias a la hora de conceder permisos de residencia a solicitantes de asilo por aspectos humanitarios. Los *Länder* hicieron hincapié en que las nuevas normativas eran muy burocráticas;⁵⁸ en realidad, no les interesaba decidir sobre un asunto que suscitaba tanta controversia entre la opinión pública.

El resultado político es que los temas tratados en los debates parlamentarios, tanto en el ámbito federal como en los *Länder*, no suelen cumplir con la división de competencias definida en la Constitución federal. Para los ciudadanos este proceso es opaco porque el reparto de competencias no es claro. El sistema de atención sanitaria, por ejemplo, está financiado por el gobierno federal, los organismos de la seguridad social y los *Länder*. Del establecimiento de los hospitales públicos suelen encargarse los *Länder*. El sistema de financiación es muy complejo y muchos expertos dudan de su eficiencia. Otro ejemplo es el sistema educativo, que se caracteriza por una complejidad similar. No obstante, al contrario que la atención sanitaria y, en comparación con las referencias internacionales, el sistema educativo austríaco es caro y, en términos de eficiencia, se sitúa entre los más bajos de los países de la OCDE. Sin embargo, las decisiones se toman «a puerta cerrada» sin ninguna legitimidad democrática. En resumen —y para los que no lo conozcan—, a este sistema también le falta transparencia.⁵⁹

En los debates públicos, el federalismo austríaco suele considerarse complicado e inadecuado a la hora de abordar los grandes desafíos del futuro, especialmente en el contexto de la crisis financiera. Dicho esto, la atención pública otorgada a los debates sobre el futuro del federalismo en Austria es mínima.

10. CONCLUSIÓN

El federalismo austríaco se caracteriza por un alto grado de integración a través de diversas instituciones y organizaciones. El federalismo cooperativo incluye el orden federal, los *Länder* y los municipios. En consecuencia, las competencias están, a menudo, poco claras y el sistema parece opa-

⁵⁸ Véase también 34. *Bericht über den Föderalismus*, ed. Institut für Föderalismus, pág. 52-53.

⁵⁹ Peter Bußjäger, «Föderalismus durch Macht im Schatten? Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz», en *Jahrbuch des Föderalismus 2003*, ed. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Baden-Baden: Nomos, 2003), 79 y sig.; Karl Weber, «Macht im Schatten? Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen», *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, n.º 4 (1992): pág. 405-418.

co. Sin embargo, tal vez el federalismo cooperativo funcione solamente de esta forma.

De hecho, el federalismo austríaco es una mezcla de tendencias federalistas y centralistas. Aunque existan instituciones federales principales, en la realidad constitucional, parecen tener un carácter ficticio y artificial. Por lo tanto, el Consejo Federal es una institución con poco peso político y que se ve compensado fundamentalmente por la Conferencia de Gobernadores de los *Länder*. Desde sus orígenes, el sistema federal se caracterizó por un elevado grado de centralismo que no ha disminuido con el paso del tiempo. Aunque los *Länder* disfrutaban de cierta autonomía en cuanto a su organización interna, el resultado esencial de esta autonomía, en términos de políticas públicas, ha ido reduciéndose a lo largo del tiempo. Asimismo, dado que la atribución de competencias es extremadamente compleja y confusa, sería necesaria una modernización de la división de competencias.⁶⁰

Desgraciadamente, aunque exista el consenso de que se necesitan reformas de mayor alcance, no existe ninguno acerca de las medidas que deben tomarse. Los representantes del orden federal, especialmente en los ministerios, probablemente mostrarían su total desacuerdo con que sea necesario reforzar las competencias de los *Länder* y preferirán reforzar los poderes centralizados. Muchos líderes de los *Länder* piensan justo lo contrario.

Este ensayo fue originalmente publicado en inglés y traducido al español: Peter Bußjäger, Austria's Cooperative Federalism, en: Bischof/Karlhofer (edit.), Austrian Federalism in Comparative Perspective, Innsbruck 2015, pág. 34 – 53.

⁶⁰ Peter Bußjäger, «Der ´zentralistischste aller Bundesstaaten´ als (Lehr)beispiel für Europa?», en *Föderalismus: Leitbild für die Europäische Union?*, ed. Michael Piazolo y Jürgen Weber (Munich: Olzog, 2004), pág. 141-145.



El federalismo en Alemania hoy

Roland Sturm

1. INTRODUCCIÓN

Para muchos el federalismo alemán no es más que una molestia.¹ La aspiración a ser un Estado unitario está realmente extendida. Hoy día resulta fácil distinguirse como reformista criticando el federalismo. Durante el período que la prensa denomina «serpiente de verano», la revista alemana *Der Spiegel* publicó la carta de un lector que se centraba en los motivos de tanta indignación y en la que se observaba que las reformas necesarias en Alemania debían empezar «por una modificación constitucional que acabara con el federalismo en política educativa».² Y no es el único medio de comunicación que defiende esta opinión. En Alemania, la política y la opinión pública, así como sectores de la ciencia esperan poco del federalismo pero mucho del centralismo político. El anhelo de ser un Estado unitario es una proyección paternalista muy potente que va más allá de las formaciones políticas. Los problemas de los *Länder*³ en el ejercicio de sus competencias se comparan con un ideal no evaluado (e imposible de evaluar) de eficiencia política a nivel nacional. El valor democrático añadido que ofrece el federalismo no se aprovecha y ni tan siquiera se reconoce.

En la actualidad, el federalismo en Alemania se caracteriza (1) por la ignorancia de su potencial, (2) por la insuficiente responsabilidad de los *Länder* a resultas de lo anterior y, por consiguiente, (3) por la escasa dotación financiera de los *Länder*. Esta impía trinidad produce ineficiencias, un funcionamiento insuficiente, la pérdida de funciones de los parlamentos de los *Länder* y, como lo denominó en una ocasión Thomas Ellwein, la «estación de paso» de las responsabilidades políticas.

¹ Con más detalle: Roland Sturm, *Der deutsche Föderalismus – nur noch ein Ärgernis?*, en: Alexander Gallus, Thomas Schubert, Tom Thieme (editores), *Deutsche Kontroversen. Festschrift für Eckhard Jesse*, Baden-Baden 2013, pág. 297-308.

² Dr. Wilfried Stoll, en *Der Spiegel* de 19 de agosto de 2013, pág. 8.

³ Se denomina como *Bundesland* (pl. *Bundesländer*), o de forma abreviada como *Land* (pl. *Länder*), a cada uno de los dieciséis estados federados de la República Federal de Alemania; comentario de traducción.

Si las ciencias políticas alemanas no consideran en su justa medida los potenciales democráticos del federalismo alemán y se limitan a buscar estrategias de optimización específicas para las distintas políticas públicas (dicho en lenguaje común, las capacidades de control del Estado), no contribuirán en absoluto a solucionar los problemas del federalismo. Las siguientes aclaraciones tratan de forma pormenorizada los tres contextos mencionados de la problemática en torno al federalismo alemán. Incluyen un balance de las reformas del federalismo durante el siglo XXI, así como una reflexión sobre la ineludible (futura) Tercera Reforma del Federalismo.

2. LA IGNORANCIA DEL POTENCIAL DEL FEDERALISMO ALEMÁN

El hecho de ignorar el potencial del federalismo alemán tiene distintos orígenes en la ciencia, en la interpretación de la Ley Fundamental alemana y en la sociedad. El debate científico solo lo trataré brevemente, pues es poco relevante para la realidad social, como también apuntaron los profesionales de la política a los expertos en la Primera Comisión de Federalismo.⁴ Son, sobre todo, dos las corrientes de debate del ámbito de las ciencias políticas que han contribuido a debilitar las posibilidades democráticas del federalismo alemán, por un lado el neoinstitucionalismo histórico y, por otro, la hipótesis de que la democracia y el federalismo son dos sistemas de control separados que solo pueden aproximarse mediante un entrelazamiento constitucional y social. Para poner en práctica la última hipótesis, la democracia se define como sistema de participación y el federalismo como sistema de poder.⁵ Si se evita esta «fallacy» normativa y el federalismo se definiese desde el inicio como sistema de participación —no olvidemos la «separación vertical de poderes» en la que se basa el federalismo alemán— nos ahorraríamos una buena parte de la literatura especializada y publicada en torno al problema de la interdependencia de la democracia y del federalismo.

El neoinstitucionalismo histórico confía en la construcción de una «dependencia de la trayectoria»⁶ para explicar el significado social del federalismo y sus posibilidades de desarrollo. Puede tratarse de una forma prometedora de análisis; otra con los mismos visos de éxito es la referen-

⁴ Véase: Fritz W. Scharpf, *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle*, Fráncfort del M./ Nueva York 2009, pág. 10.

⁵ Véase Arthur Benz, *Dimensions and dynamics of federal regimes*, en: Ders./Jörg Broschek (editor), *Federal Dynamics*, Oxford 2013, pág. 70-90.

⁶ Véase, Jürgen Beyer, *Pfadabhängigkeit*, Fráncfort del Meno/ Nueva York 2006.

cia a consideraciones sobre la teoría del discurso al objeto de identificar determinada narrativa acerca del federalismo.⁷ Sin embargo, a diferencia del socioconstructivismo, el neoinstitucionalismo histórico proporciona al federalismo poco margen de renovación. Supuestamente, si se produjesen hechos extraordinarios, este último concepto teórico si prevé un posible cambio radical. No obstante, en la literatura especializada sobre el federalismo en Alemania hasta ahora no se ha valorado esta posibilidad, a pesar de la experiencia que hemos tenido con cambios políticos radicales en otros ámbitos políticos, como por ejemplo es el caso con la abolición de facto del servicio militar obligatorio o con el abandono de la energía nuclear.

A la hora de infravalorar el potencial del federalismo alemán, más eficaz que el debate científico resulta analizar la teoría cuasi constitucional de las «condiciones de vida uniformes o equivalentes». Con el tiempo, esas «condiciones de vida uniformes o equivalentes» se han convertido en un mito constitucional.⁸ Se inventó una leyenda que ha pasado a ser un criterio político reconocido. Y no solo en la política, también en los medios de comunicación se menciona con frecuencia la necesidad de establecer unas condiciones de vida uniformes. Ahora bien, el concepto «condiciones de vida uniformes» solo aparece en la Ley Fundamental alemana (GG, por sus siglas en alemán) en una ocasión y ni siquiera como principio general.⁹ El artículo 106 de GG regula que al determinarse el impuesto sobre el valor añadido debe respetarse la «uniformidad» de las condiciones de vida. El artículo 72.2 GG, además, proporciona a la federación competencias legislativas en casos determinados, si así lo exige el establecimiento de condiciones de vida uniformes en el territorio federal. Con toda certeza, de estas disposiciones detalladas no puede inferirse que la Ley Fundamental promueva, en general, la uniformidad o equivalencia de las condiciones de vida en Alemania. Y aun así, esta creencia equivocada está muy difundida, incluso aunque su traducción no sea más que la exigencia absurda de un federalismo sin diversidad institucional, económica, cultural o social.

⁷ Véase, Roland Sturm, *More courageous than expected? The 2006 reform of German federalism*, en: Jan Erk, Wilfried Swenden (editor), *New Directions in Federalism Studies*, Abingdon 2010, pág. 34-49.

⁸ Incluso el Presidente del Tribunal Federal Constitucional, Andreas Voßkuhle, ha hablado de «promesa constitucional de condiciones de vida equivalentes». Véase el diario *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 29.9.2011, pág. 1; Jasper von Altenbockum, *Bewährt bescheuert*, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 16.2.2012, pág. 10, utiliza la formulación: «objetivo constitucional».

⁹ Véase Thilo Rohlfs, *Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – ein Verfassungsprinzip des Grundgesetzes?*, Fráncfort del Meno etc. 2008.

Si la Ley Fundamental no se interpretara intencionalmente de manera equívoca, surgiría la cuestión de qué argumentos adicionales podrían justificar más uniformidad en ciertos (pero, con toda seguridad, no en todos) los ámbitos políticos. Como respuesta no basta el alarmismo superficial que, con frecuencia, se observa en los desafíos que tiene ante sí la sociedad. Cuando se producen crisis, como por ejemplo la epidemia causada por la bacteria *Escherichia coli enterohemorrágica* (EHEC), o cuando se requiere construir nuevas torres de alta tensión a causa de la renuncia de la energía nuclear en el contexto del cambio energético —e incluso cuando se produjeron víctimas mortales en la *Love Parade* de Duisburg—, siempre escuchamos la misma petición: que los *Länder* tengan que transferir sus respectivas competencias a la Federación y que el poder central deba asumir las funciones de los estados federados. Con una regulación federal, se argumenta, sería más fácil superar las crisis —o incluso no se producirían, parecen decir. El objetivo para justificar este llamamiento a favor de la uniformidad no es solo la igualdad y la justicia, sino también —y en todos los partidos políticos— el de la eficiencia.

La eficiencia, como objetivo que debe optimizarse en el federalismo, siempre compite con el objetivo de la participación política. Ahora bien, que a las consideraciones de eficiencia se les deba dar prioridad, depende de manera decisiva de si se está dispuesto a ceder a las oportunidades de participación. Si, no obstante, las oportunidades de participación más amplias que ofrece el federalismo no están en absoluto presentes en la conciencia de la opinión pública, será imposible realizar juicios serios sobre el análisis de costes-beneficios conseguido en el federalismo. O dicho de otro modo: aquel que mida la calidad del federalismo únicamente con criterios de eficiencia económica, le parecerá que cualquier simplificación del proceso supone automáticamente un beneficio político. Pero la Ley Fundamental no es un manual de economía de empresa, los autores de la ley constitucional vincularon el federalismo principalmente a la idea de democracia y la separación vertical de poderes. El artículo 30 de la Ley Fundamental parte de la soberanía de los *Länder* y formula una cláusula general de separación de competencias a favor de los *Länder*.¹⁰ Los *Länder*, junto con los Aliados, fueron los creadores de las condiciones necesarias para la creación de la Federación. Según puede leerse en los Documentos de Fráncfort de 1948, estos últimos, los Aliados, únicamente impulsaron aquellas cuestiones democráticas relacionadas con el federalismo:

¹⁰ Véase Wilfried Erbguth, *Erosion der Ländereigenstaatlichkeit. Art. 30 GG und unitarische Entwicklungen national- wie gemeinschaftsrechtlichen Ursprungs*, en: Jörn Ipsen, Hans-Werner Rengeling, Jörg Manfred Mössner, Albrecht Weber, *Verfassungsrecht im Wandel*, Colonia etc. 1995, pág. 549-569.

«La Asamblea Constitucional elaborará una constitución democrática que establecerá para los *Länder* participantes una forma de gobierno de tipo federal que sea idónea para restablecer la actualmente dividida unidad alemana y proteja los derechos de los *Länder* participantes, establezca una instancia central adecuada y que incluya garantías para los derechos y libertades individuales.»¹¹

No obstante, por muy evidente que resulte que para que el federalismo sea auténtico se requiere democracia y participación de la sociedad civil, también está claro que esta relación poco interesa a los ciudadanos en Alemania. Y esto también es cierto en el caso de los parlamentarios y los ministros de los *Länder*. El primer reflejo de los gobiernos de los *Länder* tras la Primera Reforma del Sistema Federal de 2006 fue buscar, con los medios dispuestos para la coordinación autónoma de los *Länder*, soluciones comunes para cada sector político a través de las cuales los *Länder*, en lo sucesivo, pudieran decidir de nuevo de manera autónoma. Y la ciudadanía tampoco demanda más autonomía política de los *Länder*. En caso de duda, la opinión pública tiende a preferir que las decisiones políticas se tomen preferiblemente a nivel federal,¹² incluso en la política educativa que, como podría decirse, es patrimonio de los *Länder*.¹³ Todos los datos empíricos apuntan en la misma dirección: los alemanes viven en un mundo federal paradójico. Los consultados, en principio, tienen una profunda confianza en las posibilidades de influir de los respectivos gobiernos de los *Länder* y en su compromiso con los ciudadanos y, además, desean claramente más competencias a nivel de los *Länder*. Sin embargo, esto contrasta con el deseo, igualmente marcado, de uniformidad en las regulaciones políticas en todos los ámbitos políticos más allá de las fronteras de los *Länder*.¹⁴

Alemania, sin lugar a dudas, carece de una cultura del federalismo que permita entender la diversidad de instituciones, soluciones políticas y opciones de participación política como una oportunidad y no como una carga. Quien no está dispuesto a participar en la «auto centralización» de la política de los *Länder*, es rápidamente acusado de falta de disposición

¹¹ Citado de Heinz Laufer, Ursula Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1998, pág. 362.

¹² Véase p. ej. Bertelsmann-Stiftung (editor), *Bürger und Föderalismus: Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer*, Gütersloh 2008; Norbert Grube, *Nähe und Distanz: Föderale Einstellungen der Bevölkerung in 60 Jahren Bundesrepublik Deutschland*, en: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (editor), *Jahrbuch des Föderalismus 2009*, Baden-Baden 2009, pág. 149-160.

¹³ Véase, p. ej. el *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 1.4.2010, pág. 4.

¹⁴ Roland Sturm et al, *Landesbewusstsein und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse: Das Föderalismus-Paradox*, en: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (editor), *Jahrbuch des Föderalismus 2008*, Baden-Baden 2008, pág. 269-284.

para asumir la «responsabilidad nacional»¹⁵. ¡Una lógica sorprendente! ¿Se eligen parlamentos de los *Länder* para decidir conforme a los deseos de todos los alemanes o, al tratarse de una democracia representativa a nivel de los *Länder*, no es razonable que tengan obligaciones para con su propio *Land*? Tal como se observó desde la perspectiva canadiense, «no tenemos cultura federalista»¹⁶ o como lo expresó un periodista alemán «nos gusta la uniformidad».¹⁷ Rainer Hank comentó: «Probablemente a los alemanes les falta tanto experiencia federal como teoría federal. Aquí no tenemos ni la autoconfianza cantonal de los suizos ni los *Federalist Papers* de los estadounidenses. Lo que en nuestro país llamamos federalismo es, con frecuencia, un concepto castrado: la responsabilidad por los ingresos y los gastos a menudo está separada, el trauma alemán nos prohíbe una vía para influir de forma más directa, descentralizada y democrática. Y de este modo se mantiene invisible la supremacía de la libertad federal.»¹⁸

3. LA INSUFICIENTE RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS LÄNDER

Los *Länder* apenas tienen competencias que pueden ejercer bajo su propia responsabilidad. Cabría mencionar la radio y la televisión, la política económica (en la medida en que no sea obstaculizada por el control de las ayudas estatales en la UE), la política científica y de transferencia de tecnología, las políticas públicas en favor de las pequeñas y medianas empresas, el monopolio de los juegos de azar, la seguridad interior (con limitaciones importantes), la política educativa y la política cultural. Esto significa que los *Länder* alemanes tienen muchas menos responsabilidades que, por ejemplo, las regiones belgas, las provincias canadienses o incluso Escocia que es parte de un Estado unitario descentralizado. Sin un abanico lo suficientemente amplio de competencias independientes, los parlamentos y los gobiernos de los *Länder* son totalmente prescindibles desde la perspectiva de los ciudadanos. Las elecciones a los parlamentos de los *Länder*, en principio, ofrecen oportunidades

¹⁵ Esto es lo que afirmó en lo referente al federalismo educativo Erich Thies (CDU), que durante muchos años fue Secretario General de la Conferencia de Ministros de Educación, en la entrevista con *Die Zeit* de 12.1.2012, pág. 60.

¹⁶ Christian Leuprecht, «Föderalismus-Kultur Banausen»: *Wie ist es um die föderale Kultur in Deutschland bestellt?*, en: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (editor), *Jahrbuch des Föderalismus* 2010, Baden-Baden 2010, pág. 29-40.

¹⁷ Matthias Krupa, *Wir Gleichmacher*, en: *Die Zeit* de 10.6.2009, pág. 6.

¹⁸ Rainer Hank, *Lob der Kleinstaaterei*, en: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* de 26.2.2006, pág. 10.

de participación, pero cuanto menos se perciban como organismos clave, menos interesantes resultarán desde el punto de vista político. La Primera Comisión del Federalismo modificó las competencias marginalmente. Desde la perspectiva de un federalismo orientado a la participación, sin embargo, solo resulta convincente un sistema en el que quede mucho más clara la separación de competencias europeas, federales y de los *Länder*. También aquí nos encontramos de nuevo con la fuerza de la inercia de la *interdependencia política* ("*Politikverflechtung*"). Los grupos de interés sectoriales en las administraciones de la federación y los *Länder* no son los únicos que solo conocen una única forma de solucionar los problemas, se trata de una «solución objetiva» opaca, adoptada preferiblemente en consenso y a puerta cerrada. Del mismo modo operan los gobiernos de los *Länder* que, en el «tercer nivel», no solo buscan la cooperación estrictamente necesaria, sino que, además, instintivamente buscan la uniformización. De esta forma desperdician el potencial del «carácter experimental» del federalismo alemán que permitiría asimismo realizar ensayos en los *Länder* y una política innovadora y evitaría disfunciones a gran escala. ¿Hay algo más eficiente que evitar los errores del vecino y aprender de sus éxitos? Patrick Bahners observó acertadamente en el diario *FAZ*: «Solo un federalismo competitivo justifica el enorme gasto que suponen dieciséis administraciones paralelas: si mediante la experimentación con distintas soluciones se intenta conseguir lo mejor.»¹⁹

Desde la perspectiva del actual reparto de competencias de la federación y los *Länder*, lo que más critica la opinión pública alemana es la política educativa y se exige la transferencia de competencias de los *Länder* a la federación.²⁰ A favor de más competencias de la federación en política educativa, sobre todo a favor de que se ponga fin a la prohibición de la cooperación financiera entre la federación y los *Länder* (es decir, la prohibición de que la federación cofinancie las funciones genuinas de los *Länder*) se han escuchado varias voces. Entre otros, la ex ministra federal de Educación Annette Schavan (que anteriormente, durante su mandato como ministra competente de un *Land*, no opinaba así) y el anterior Ministro de Asuntos Exteriores Klaus Kinkel²¹ (contrario al posicionamiento del FDP con respecto al federalismo²²). En 2012, Frank-Walter

¹⁹ Patrick Bahners, *Ungut sortiert*, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 23.7.2010, pág. 29.

²⁰ Véase: Thomas Darnstädt, *Ein Abrund von Föderalismus*, en: *Der Spiegel* de 5.7.2010, pág. 56-67.

²¹ Véase Klaus Kinkel, *Feigenblatt Bildungsföderalismus*, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 8.10.2009, p. 10. Ídem, *Annette Schavan hat recht*, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 29.7.2010, p. 30.

²² En este sentido, p. ej., Otto Graf Lambsdorff, *Bildung verträgt mehr Wettbewerb*, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 14.6.2006, pág. 10.

Steinmeier, el entonces presidente del grupo parlamentario SPD, afirmó en el *Bundestag* alemán: «La prohibición de cooperación entre la federación y los *Länder* es una tontería. Debe eliminarse.»²³ La cúpula del SPD quiere eliminar la prohibición de cooperación no solo en el caso de la financiación de la ciencia, sino también en el de la educación.²⁴ Annette Schavan planteó las «universidades federales»²⁵ y para algunos analistas, como Herfried Münkler²⁶, la «iniciativa para la excelencia» es un nivel previo a dichas universidades.

El argumento de la eficiencia, como argumento a favor de la centralización, ha ganado en contundencia por el hecho de que en Alemania el federalismo ha quedado invalidado por la *interdependencia política* existente, el sistema de reparto impositivo y la distribución financiera.²⁷ Los *Länder*, en primer lugar, pierden competencias y dinero, y luego se les acusa de ser incapaces de actuar. Justamente en el contexto de la prohibición de cooperación, esta paradoja vuelve de nuevo a hacerse evidente. Incluso donde los *Länder* disponen de capacidad de acción autónoma, como en política educativa, no disponen de ingresos controlados por ellos mismos como reclamó Winfried Kretschmann, ministro presidente del estado federado de Baden-Württemberg.²⁸ A este respecto, es significativo que en los últimos años, cada vez más, los *Länder* recurran a la única fuente de ingresos importante que siguen controlando: el impuesto sobre la transmisión de bienes inmuebles. No obstante, estos ingresos son insuficientes para alcanzar grandes objetivos. Y se llegará al absurdo cuando la autofinanciación, que garantiza la autonomía de los *Länder*, sea sustituida por una subvención federal asignada caso por caso (p. ej. a consecuencia de la terminación de la prohibición de cooperación). En ese caso, los *Länder* serán meros apéndices de la federación.²⁹

Heike Schmoll comentaba acertadamente el gran rechazo que existe hacia al «federalismo educativo» con las siguientes palabras: «Por muy comprensible que sea la irritación producto de la diversidad educativa, por ejemplo al trasladarse de un *Land* a otro, el centralismo educativo, sea del tipo que sea, tampoco promete un mundo feliz de la enseñanza. Es una

²³ Véase *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 27.1.2012, pág. 4.

²⁴ Véase *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 6.3.2012, pág. 1.

²⁵ Véase *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 15.2.2011, pág. 4.

²⁶ Herfried Münkler, *Das Kofinanzierungsverbot treibt Universitäten in die Enge*, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 26.5.2011, pág. 8.

²⁷ Véase también Hans-Peter Schneider, *Mehr Autonomie wagen*, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 14.2.2008, pág. 8.

²⁸ Véase *Schwäbisches Tagblatt* de 7.3.2012, pág. 1.

²⁹ Véase Hans-Günter Henneke, *Zwei Länder im Norden sägen an dem Ast, auf dem sie sitzen*, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 29.3.2012, pág. 8.

ilusión creer que en un sistema educativo regulado de forma centralizada las condiciones educativas van a ser homogéneas. Resulta demasiado simplista enfrentar la organización federal del sistema educativo contra la competencia de la federación, sobre todo si se tiene en cuenta que la competencia federal, por ejemplo en la formación profesional o en la investigación, produce en el mejor de los casos un efecto ambivalente.»³⁰

Si, como sucede con los *Länder*, se depende en términos financieros³¹ de la federación, también resultará atractiva la eliminación de la prohibición de cooperar, y las «doradas riendas» de las ayudas financieras de la federación brillarán convincentemente en el ocaso de la autonomía de los *Länder*. La política de los *Länder* debería apostar por restablecer su capacidad decisoria y su autodeterminación, pero en un país sin federalistas esta postura no se premia en las elecciones, razón por la que en las anteriores reformas del federalismo el resurgimiento político en esta dirección ha sido bastante débil. Según un provocador titular de prensa, se trata de un «*freakshow federal*».³² En cualquier caso, todavía no han desaparecido por completo las reflexiones en este sentido de la clase política. En la prensa dieron mucho juego las siguientes observaciones del primer ministro de un *Land*: «Es preferible tener un euro que puedas gastar pronto y con autonomía que dos euros que solo puedas invertir tras un fatigoso procedimiento de autorización y que solo vas a poder destinar a fines que son más favorables para la federación que para tu propio *Land*.»³³

4. LA INSUFICIENTE DOTACIÓN FINANCIERA DE LOS LÄNDER

Y así, nos encontramos en medio del problema de la insuficiente dotación financiera de los *Länder* que, entretanto, afecta de tal manera que en el *Bundesrat*, en cuestiones financieras como la ayuda para las inundaciones de 2013 o en las compensaciones para los *Länder* en el marco de la aprobación del pacto fiscal de 2013, siempre hubo un frente cerrado formado por los *Länder* contra la federación, a pesar de ser año de elecciones y de las reñidas confrontaciones entre partidos que habitualmente suele haber en este órgano. El problema de las finanzas nos conducirá a una

³⁰ Heike Schmoll, *Der schulische Wildwuchs*, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 3.6.2011, pág. 1.

³¹ «La mayoría de los *Länder* dependen financieramente, pero dan un gran valor a su independencia. Es una contradicción, pero no está prohibida.» *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 6.3.2012, pág. 8.

³² Frank Drieschner, *Die föderale Freakshow*, en: *Die Zeit* de 30.7.2009, pág. 4.

³³ Véase Robert Leicht, *Ein klitze kleines Wunder*, en: *Die Zeit* de 13.5.2004, pág. 17.

Tercera Reforma del Federalismo, dado que en 2019 expirarán las normas vigentes acerca del mecanismo de redistribución financiera federal, el así llamado Segundo Pacto de Solidaridad, así como las financiaciones transitorias de la federación para competencias que se transfirieron a los *Länder* en el marco de la Primera Reforma del Federalismo. Por lo tanto, los *Länder* carecerán de ingresos propios y a partir de 2020 se les privará de la posibilidad de completarlos mediante deuda pública, salvo que se trate de nueva deuda pública coyuntural. Los *Länder* que sean incapaces de controlar sus ingresos y, en consecuencia el límite máximo de endeudamiento, quedarán reducidos a meros restos mortales políticos de la lucha partidista por los cargos.³⁴ Una perspectiva muy poco atractiva para los votantes. No obstante, y de cara al futuro, las probabilidades de un golpe de liberación en sentido federal siguen siendo muy bajas. Al igual que ocurrió a menudo en el pasado, la política ha actuado sobre todo en aquellos casos en los que el Tribunal Federal Constitucional se ha pronunciado, incluso si sus sentencias, como en la elaboración de la conocida como Ley de Parámetros³⁵, han sido eludidas ocasionalmente por la política con gran ingenio.³⁶ Sin la intervención del Tribunal Federal Constitucional la legislación marco, con toda seguridad, no habría desaparecido y para la reforma del mecanismo de redistribución financiera la política está aún a la espera de los criterios que fijará el Alto Tribunal en Karlsruhe. La próxima reforma del federalismo será principalmente una guerra de reparto en torno a las finanzas que se intensificará, en la medida en la que se dediquen cada vez más recursos a los fondos de rescate europeos. Es una ilusión creer que en Alemania todavía hay margen de maniobra para seguir subiendo los impuestos con los que hacer frente a este problema. A pesar de todo, el discurso político evita analizar el reparto de competencias estatales entre la federación y los *Länder*. Sin embargo, se discute una alternativa mucho menos realista y extremadamente impopular entre los electores: la reestructuración de los *Länder*. Una reestructuración de los *Länder* no va a resolver el problema de fondo del federalismo, ya que radica en la falta de autofinanciación de los *Länder*, y probablemente lo agudizaría si se fusionaran dos *Länder* «pobres».

³⁴ Véase Roland Sturm, *Verfassungsrechtliche Schuldenbremsen im Föderalismus*, en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42 (2011), pág. 648-662.

³⁵ La Ley de Parámetros (*Maßstäbengesetz*) fue el resultado de una sentencia del Tribunal Federal Constitucional del 11 de noviembre de 1999 (BVerfGE 101, 158ff.) que obligo al poder legislativo federal a reformar los parámetros aplicados a la redistribución de ingresos del IVA, a la compensación financiera interestatal así como a las subvenciones federales suplementarias; comentario explicativo de los editores.

³⁶ BVerfG, 2BvF 2/98 de 11.11.1999 y Roland Sturm, *Föderalismus*, Baden-Baden, 2.^a edición 2010, pág. 118.

5. REFORMAS DEL FEDERALISMO: OPORTUNIDADES PERDIDAS

En los sistemas democráticos, en cuanto se observan disfunciones institucionales, se ofrece la vía de una reforma institucional. En Alemania han surgido «ventanas de oportunidad» —y no es poco frecuente— cuando se formaron «Grandes Coaliciones» de gobierno. La gran reforma del federalismo de finales de los años sesenta fue acordada bajo la «Primera Gran Coalición». Se modificó la esencia del federalismo y se consolidaron las estructuras del federalismo cooperativo en el sentido de una *interdependencia política*.³⁷ Desde el punto de vista de la garantía de la diversidad inherente al federalismo, se trató de impulsar una creciente centralización. Dicho impulso se justificó mediante el argumento del control económico, pero no tenía en cuenta los potenciales del federalismo. Más bien al contrario se sospechaba que el federalismo podía impedir la eficiencia. Entonces se consideraba el federalismo un obstáculo frente a un control centralizado que debía superarse con unas variantes más débiles de la armonización, la cooperación reforzada en el sistema de reparto impositivo entre la federación, los *Länder* y los municipios, las tareas conjuntas reales y ficticias, así como mediante ayudas financieras. El modelo de dar más importancia a la eficiencia que a la participación se convirtió en el *leitmotiv* de una política de modernización que buscaba su salvación en la intervención del Estado y que cuestionaba el principio de subsidiariedad como base del federalismo. El federalismo como recurso democrático cayó en el olvido. Al menos Willy Brandt no se refirió al federalismo cuando pronunció la famosa frase en su primera declaración de gobierno de 1969, según la cual se trataba de introducir un mayor grado de democratización. Otro aspecto revestía mayor importancia: «La creencia de que la evolución de la economía era fácil de controlar, que el crecimiento era factible y que, con ayuda de los recursos vinculados, era imaginable una modernización de grandes dimensiones en todas las áreas imaginables».³⁸ El «economismo» de tal política fue muy bien acogido por la opinión pública alemana, tanto en lo referente a la fe en el Estado que implicaba como también en lo referente a la actitud esperanzadora con respecto a la democracia alemana suscitada por el milagro económico.

Paradójicamente, el supuesto remedio con el que los centralistas prometieron poder curar la falta de eficiencia del orden estatal federal, se convirtió en un problema en sí y, justamente, en un problema de eficien-

³⁷ Véase Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert, Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus*, Kronberg 1976

³⁸ Thomas Ellwein, *Krisen und Reformen. Die Bundesrepublik seit den sechziger Jahren*, Múnich 1989, pág. 49.

cia. Las razones ya las habían discutido los defensores de la intervención estatal en los años setenta. La cooperación bajo las condiciones de consenso impuestas gracias a los derechos constitucionales de los *Länder*, como por ejemplo el derecho de participación en las leyes federales y en las reformas constitucionales, redujo el acceso esperado inicialmente mediante la concertación económica a las materias legislativas y los recursos estatales, así como la implantación de una gran parte de la política de reforma al mínimo común denominador de un entendimiento entre federación y *Länder*. Y esa fue precisamente la razón esencial del fracaso político como Scharpf et al. subrayan: «El intento de gestionar el problema mediante la *interdependencia política* chocó rápidamente con las altas barreras que suponen el procesamiento de la información, la regulación de conflictos y la búsqueda de consenso, considerándose a la segunda de estas una restricción. En la medida que esta restricción no puede ser reducida, la *interdependencia política* tiende, en lugar de a procesar los problemas de forma efectiva, a causar un auto-bloqueo del sistema político.»³⁹ La generación de consenso es una cuestión irresoluble en la Ley Fundamental, pues da prioridad a la cooperación en detrimento de la autonomía de los *Länder* según Scharpf et al y este problema se agudiza con cada reforma del federalismo que intenta conseguir consenso: « En relación al veto del *Bundesrat* en cuanto a posibles reformas constitucionales, puede conseguirse un aumento de la *interdependencia política* en el sentido material a través de reformas constitucionales solo si se conservan o siguen ampliando los derechos de participación de los *Länder* y, por tanto, la necesidad de consenso que exigen las estructuras.»⁴⁰

El federalismo alemán desarrolló así patologías que a día de hoy siguen siendo típicas para su caso: una falta de transparencia en las decisiones políticas, una atribución insuficiente de la responsabilidad política en la política alemana en el sistema de gobernanza multinivel, una privación de poder a los *Landtage* (parlamentos de los estados federados), un papel fuerte del ejecutivo (incluidos los «grupos de interés sectoriales» a nivel de funcionarios) y la preferencia por el «salir del paso» (*muddling through*) y la política reactiva.

La «trayectoria» de la *interdependencia política*, implicaba una serie de condiciones, y sin ellas, se desarrollarían contradicciones internas y disfunciones que no caben en la lógica de su funcionamiento.⁴¹ La viabilidad política de la *interdependencia política* se asentaba sobre tres bases:

³⁹ Scharpf et al, loc. cit., pág.54.

⁴⁰ *Ibid.*, pág. 63.

⁴¹ Véase Roland Sturm, *Der Föderalismus im Wandel. Kontinuitätslinien und Reformbedarf*, en: Eckhard Jesse, Konrad Löw (editor.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Berlín 1999, pág. 81-99, en este caso pág. 84 y siguientes.

el éxito político, la concentración del control político-económico en los mercados nacionales y una homogeneidad social y económica relativamente amplia en Alemania. Solo el éxito económico podía proporcionar los recursos que permitirían la generación de consenso sin fricciones en este sistema de la *interdependencia política*. Para poder distribuir beneficios a todas las partes negociadoras se requieren los recursos suficientes. La política distributiva, a diferencia de la redistributiva, permite que en el proceso de reparto solo destaquen los ganadores. Esta relación sistemática se mantiene en una cierta estabilidad incluso si la federación, alimentando a los *Länder*, aparece como «perdedora», pues puede compensar sus pérdidas financieras con una influencia creciente y unas mayores oportunidades de control. Los problemas empiezan en el momento en el que no se obtengan los éxitos económicos habituales y en el que surjan las cuestiones de la redistribución. Esta circunstancia ofrece tanto a los *Länder* con más recursos financieros como a la federación en sí ciertos estímulos para dejar de lado la solidaridad federal. Los *Länder* con más recursos financieros se consideran pagadores (en el marco del sistema de la nivelación financiera entre los *Länder* y la federación) e interpretan la obligación de redistribución territorial de sus correspondientes recursos sociales como injerencia en sus presupuestos a la que no se puede poner remedio con más *interdependencia política*, sino solo con más autonomía de los *Länder*. La federación se beneficia asimismo de una mayor autonomía de los *Länder* cuando logra trasladar cometidos a los *Länder* y municipios desatendiendo el principio de conexidad. Un mayor entrelazamiento de tareas compartidas entre los estados y la federación resulta menos atractivo para la federación en tiempos de crisis económica, pues significa sobre todo un aumento de gastos.⁴² El cuestionamiento de la *interdependencia política* cuando el éxito económico no es el esperado, tal y como se ha venido observando en la República Federal desde los años setenta (con una mejora de la situación económica en los años ochenta), no se debe a los argumentos esgrimidos por las ciencias políticas, sino a la experiencia práctica de los responsables políticos que, sin embargo, jamás fueron tan determinantes como para apartarse de su actitud fundamental, a saber, que la cooperación tiene mayor peso que los actos que los *Länder* realizan bajo su propia responsabilidad.

La segunda base de la *interdependencia política* está estrechamente relacionada con su nacimiento, o lo que es lo mismo, con la presunción de que es necesaria para el control económico nacional. Al menos desde los años ochenta, la idea de gobernanza económica se considera obsoleta y

⁴² Véase, p. ej., Thomas Kreuder, *Gestörtes Gleichgewicht: Die Gefährdung der politischen Autonomie von Ländern und Gemeinden durch Kostenverlagerungen*, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, suplemento del semanario «Das Parlament», B 24/97, pág. 31-36.

puede ignorarse definitivamente en el contexto de una economía globalizada. A pesar de que la Comisión Europea se obstina en aferrarse a una idea de euro keynesianismo,⁴³ el optimismo de control que implica es totalmente inapropiado, pues el mercado interior europeo, obviamente, también está firmemente integrado en el mercado mundial. En los años ochenta, los *Länder* con mayor éxito económico reconocieron que solo con más autonomía económica y política tendrían las puertas abiertas para competir mundialmente con otras regiones.⁴⁴ La presión sobre los *Länder* para desarrollar estrategias económicas regionales aumentó con la decisión de la Comunidad Europea de eliminar a partir del 1.1.1993 otras barreras del espacio interior europeo. El objetivo de los *Länder* debía ser desarrollar de manera óptima su potencial productivo. Un sistema de nivelación financiera entre los estados y la federación como, por ejemplo, el objetivo comunitario de «mejorar la estructura económica regional» suponía más bien un obstáculo.

El tercer requisito para la estabilidad de la *interdependencia política* es la relativa homogeneidad social y económica de Alemania. Se argumentó lo siguiente: «Solo con homogeneidad social, la *interdependencia política* tendrá a corto plazo como efecto la mitigación de conflictos, la solución de problemas y la integración política.»⁴⁵ Alemania, hasta la fecha, si se la compara con estados y federaciones con gran diversidad étnica, en un plano social es una comunidad relativamente homogénea. Sin embargo, medido en parámetros interestatales, no debe pasarse por alto la pluralización social y política desde los años ochenta. La aparición de nuevos partidos como los Verdes y, tras la unificación alemana el SED-PDS y sus organizaciones sucesoras, dificultaron más a los partidos mayoritarios el control centralizado de la política en los *Länder*, incluidas las decisiones sobre la formación de gobierno de coalición preferidas, anteriormente en Bonn o luego en Berlín. Los partidos mayoritarios aumentaron su componente federal con fuerza. Hubo que sumar la agudización del conflicto de intereses por un lado entre los *Länder* con más y menos recursos y, por otro lado, una fractura entre los *Länder* de la parte occidental y de la parte oriental de Alemania, dos antagonismos que han causado un efecto duradero en la política alemana. En principio, esto no fue suficiente para lograr que, por motivos políticos, la autonomía de los *Länder* lograra un

⁴³ Véase Roland Sturm, *Mehr Europa: Zur Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion*, en: *Gesellschaft-Wirtschaft-Politik* 62(1), 2013, pág. 39-46.

⁴⁴ Véase Keith Boeckelman, *Federal Systems in the Global Economy: Research Issues*, en: *Publius. The Journal of Federalism* 26(1), 1996, pág.1-10, véase en concreto pág. 6 y siguientes.

⁴⁵ Rainer-Olaf Schultze, *Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie – Politikverflechtung und kein Ende: Der deutsche Föderalismus nach der Vereinigung*, en: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 4, 1993, pág. 225-255, aquí pág. 231.

mayor atractivo que la colaboración entre los *Länder* (sobre todo debido al gran número de los *Länder* con menos recursos y la falta de una política de identidad a nivel regional), por lo cual la *interdependencia política* perdió notablemente su poder de convicción. Por un lado, se sopesaron temerosamente las alternativas de más autonomía y de más competencias, pero al mismo tiempo se luchó rotundamente contra ellas en la política y la ciencia, especialmente por parte de la socialdemocracia. La ex ministra de Finanzas de la Ciudad Hanseática Libre de Hamburgo, Ingrid Nümann-Seidewinkel, escribió en el marco de la introducción a un informe relacionado con el tema del federalismo competitivo -que fue redactado por encargo de los *Länder* de Hamburgo, Bremen, Brandeburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Baja Sajonia y Sajonia-Anhalt,⁴⁶ acerca del «provocativo término» de federalismo competitivo: «Entre los especialistas y expertos, el ‘federalismo competitivo’ ha sido tachado con rapidez de modelo teórico creado por economistas y apartado de la realidad. Por el contrario, en el periodismo político, la Constitución financiera consagrada en la práctica desde hace treinta años mediante el término ‘federalismo cooperativo’ aparecía como ejercicio prácticamente inoperante y esencialmente paradójico.» La tarea del informe consistía en rectificar estas afirmaciones conforme a los deseos del cliente, es decir, en «desenmascarar» al federalismo competitivo como concepto ideológico opuesto a una *interdependencia política* plenamente funcional. Pero, los problemas tangibles resultantes de la erosión de las convicciones democráticas acerca del federalismo no han sido discutidos en un sentido analítico en ningún momento.

Pero los problemas no desaparecen mirando hacia otro lado. La «Segunda Gran Coalición» de 2005 a 2009 se vio abocada a la necesidad de dedicarse más a fondo que nunca a la resolución de los defectos funcionales del federalismo alemán. No podemos olvidar que una serie de sentencias del Tribunal Federal Constitucional habían allanado el camino: y así, en enero de 2005, el Tribunal Federal Constitucional frustró la Ley Marco Universitaria que con la prohibición de las tasas de matrícula dejaba de tener carácter de ley «marco» y en su sentencia sobre la Ley de Cuidados Geriátricos de octubre de 2002 advertía de que en Alemania las «condiciones de vida equiparables» no significaban uniformidad y que el paradigma de la equivalencia no prohíbe que haya diversidad en el federalismo. En 2002, el Consejo Alemán de Expertos en Economía, encargado de evaluar el desarrollo económico en los estados, llamaba la atención sobre las evidentes consecuencias negativas de la interde-

⁴⁶ Heribert Schatz, Robert Chr. Van Ooyen, Sascha Werthes, *Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffes*, Baden-Baden 2000.

pendencia política. «Estamos realmente alejados del sistema ideal de un Estado organizado en sentido federal. Pueden producirse bloqueos entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*; la federación, en el marco de sus competencias legislativas generales, decide sobre funciones cuyos costes deben asumir los *Länder* y los municipios; los *Länder* no solo no tienen autonomía tributaria, sino que mediante el sistema de nivelación financiera se eliminan casi por completo los incentivos para aprovechar y explotar fuentes impositivas propias; es más, aquellos estados federados que por errores propios se encuentran en una situación financiera crítica pueden descargar las consecuencias de sus actos en los demás estados federados o en la federación; gracias a una interpretación estricta de la disposición constitucional llamada «creación de condiciones de vida equiparables» se socavan todas las posibles soluciones competitivas desde el principio. Por estos motivos, entre otros, las instituciones federales, así como las estructuras de toma de decisiones son corresponsables de la necesidad de reformas que sufre este país.»⁴⁷

La Primera Reforma del Federalismo (2006)

En principio, la reforma del federalismo emanada de la «Segunda Gran Coalición» parecía encontrarse bajo buenos augurios, pues en la retórica de los agentes políticos volvían a surgir los argumentos teórico-democráticos que habían quedado en un segundo plano en reformas anteriores por consideraciones de eficiencia y la prioridad de salir del paso en la política del día a día. La política también parecía deseosa de tratar el debate en torno al federalismo con argumentos científicos (si bien filtrados previamente por intereses políticos y con un claro sesgo en favor del asesoramiento brindado por juristas). Para Edmund Stoiber, CSU, anterior Primer Ministro del estado federado de Baviera, la Reforma del Federalismo era la «madre de todas las reformas». En los acuerdos del *Bundestag* y el *Bundesrat* destinados a crear una Comisión para la Modernización del Sistema Federal se mencionaron seis condiciones u objetivos para la reforma del federalismo:⁴⁸ (1) la Comisión debía «revisar la asignación de competencias legislativas a la federación y los *Länder* con el fin de mejorar su capacidad decisoria y de actuación». Se abordaba la exigencia de dismantelar la separación política, es decir, la separación del cumplimiento de tareas de los niveles estatales. (2) El objetivo de los trabajos de la Comisión iba a ser «asignar las responsabilidades políticas de manera

⁴⁷ *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2002/2003*, impreso del Bundestag 15/100, pág. 234 y s.

⁴⁸ Véase Deutscher Bundestag/Bundesrat (Editor), *Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, Berlín 2005, pág. 17 y s.

más clara». En este apartado se retomaron las críticas relativas a la falta de transparencia de la *interdependencia política*. (3) Otro criterio de reforma que se mencionó fue la mayor capacidad de actuación por parte de los *Länder*, lo que implicaba un refuerzo de las competencias de los parlamentos de los *Länder*. (4) Sería necesario comprobar las relaciones financieras entre la federación y los *Länder*. En el contexto de transparencia y desagregación de competencias, la consecuencia lógica habría sido que este examen se hubiera basado en el principio de equivalencia fiscal (es decir, el equilibrio entre competencias en materia de recaudación y gasto de los *Länder*). (5) En el estudio de las «competencias y derechos de colaboración de los *Länder* en la legislación federal» que se mencionaba en las decisiones de creación de la Comisión, se trataba el tema del papel del *Bundesrat* en caso de mayorías incompatibles por la política de partido en el *Bundestag* y el *Bundesrat*. (6) Por último, las decisiones acerca de la constitución de la Comisión remitían al «contexto del posterior desarrollo de la Unión Europea», es decir, a un contexto que iba más allá del Estado nacional. El objetivo era mejorar la «capacidad europea» del federalismo alemán, pero también salvaguardar su importancia interestatal a pesar de la creciente «europeización» del sistema de gobierno alemán.⁴⁹

Sobre la cuestión relativa a si se alcanzaron los objetivos de la Primera Reforma del Federalismo hay dos puntos de vista. El primero es el de los responsables políticos y de la práctica política, el segundo el de aquellos que parten de los potenciales democráticos del federalismo alemán no agotados. Para el primer punto de vista lo que cuenta es lo políticamente posible. Esta prioridad también quedó clara por el hecho de que los expertos en la fase de consulta decisiva de la Primera Comisión del Federalismo dejaron de desempeñar un papel.⁵⁰ Las opiniones de los expertos integrantes trabajaban con parámetros que habrían podido cuestionar los compromisos políticos viables. Si todo pasa a ser negociable o lo que no es negociable se excluye (como la reestructuración de los *Länder* o la reorganización de las relaciones financieras), entonces poco queda de las razones de la decisión por la que se creó la Comisión. Se pierde, sobre todo, la referencia a los potenciales democráticos del federalismo, pues para los actores políticos solo cuentan los beneficios institucionales y estos no se miden conforme al principio de subsidiaridad, sino, por ejemplo, conforme a flujos financieros, crecimiento del poder ejecutivo o gobernanza simplificada. El hecho de que la reforma del federalismo se llevara a efecto prácticamente en consenso (incluso en cuestiones de

⁴⁹ Para más detalles, véase Roland Sturm, Heinrich Pehle, *Das neue deutsche Regierungssystem*, Wiesbaden tercera edición 2012.

⁵⁰ Véase Scharpf, loc. cit., pág. 76.

régimen interno estaba prevista una mayoría de dos tercios para los trabajos de la Comisión), debió de parecerles a los responsables políticos más escépticos un logro considerable, incluso si el cómo de las decisiones pasara a tener más importancia que el porqué.⁵¹ Por tanto, no debe restarse importancia a la Primera Reforma del Federalismo, pues condujo a cambios esenciales en la forma de trabajar del Estado federal. La reforma del federalismo también se implantó con gran éxito.⁵² Sin embargo, lo que no cambió fue la lógica de la vinculación intergubernamental, pues en paralelo a las negociaciones de la Comisión se crearon nuevas estructuras interdependientes, por ejemplo en la financiación universitaria (pacto universitario 2020) o en la de las guarderías.

Si la descentralización fuese la clave para una reforma orientada en los potenciales democráticos del federalismo, cabría señalar que dicha clave hasta ahora solo ha servido para solucionar un número limitado de problemas propios del federalismo.⁵³ La eliminación de la legislación marco y la introducción de una legislación compartida (relativamente limitada) apuntan hacia dónde nos encaminamos en este contexto. La Ley Fundamental se modificó. Se trató de una reforma fundamental para la democracia alemana, en concreto un nuevo ordenamiento federal. ¿Había llegado la hora del resurgimiento, el momento de la democracia? Más bien observamos algo muy distinto: el pueblo, el soberano, nos tememos que estaba emocionalmente fuera de juego, incluso si se realizan cálculos sobre la base del grado de concienciación general. Y no solo porque en la fecha de aprobación de la reforma en el *Bundestag* (el 30 de junio de 2006) o en el *Bundesrat* (el 7 de julio de 2006) se celebraba el Campeonato Mundial de Fútbol en Alemania, sino también por la calidad «dadaísta»⁵⁴ de una estrategia de reforma que, sin más, vinculaba la retórica de la renovación de la democracia alemana a intercambios políticos solo comprensibles para personas conocedoras del tema. Hay mucho que debería cambiar, pero obviamente no era necesario atacar los derechos adquiridos y mucho menos los financieros. Responsabilidad territorial sí, pero sin riesgos. A pesar de estos reflejos políticos de los defensores de los intereses creados, en la reforma del federalismo ocurrió algo sorprendente, a pesar de que su único gran triunfo fue dejar sin una solución definitiva uno de los problemas del federalismo alemán. La reforma constitucional marcó un nuevo rumbo. En el acuerdo de coalición de la «Segunda Gran

⁵¹ Véase Rainer Holtschneider/Walter Schön, *Die Reform des Bundesstaates*, Baden-Baden 2007.

⁵² Véase Hans-Peter Schneider, *Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I*, Baden-Baden 2013.

⁵³ Lo indicado a continuación según Roland Sturm, *Die Föderalismusreform 2006 – Deutschland in besserer Verfassung?*, en: *Gesellschaft-Wirtschaft-Politik* 55(4), 2006, pág. 459-470.

⁵⁴ Ulrich, Bernd, *Brauchen wir mehr Zentralismus?*, en: *Die Zeit* de 22 de junio de 2006, pág. 3.

Coalición» se hizo constar que habría una nueva etapa de reforma del federalismo en la que se tratarían los problemas hasta ahora no solucionados. Encabezando la lista de elementos que faltaban en la reforma del federalismo se encontraba la reforma financiera que debía impulsar la separación de competencias en la política fiscal y reforzar la responsabilidad local en los asuntos financieros de los *Länder*.

La Segunda Reforma del Federalismo⁵⁵ (2009)

La Segunda Reforma del Federalismo debía solucionar tareas que la Primera Reforma del Federalismo (2006) no había conseguido resolver. Se trataba principalmente de cuestiones relacionadas con la Constitución financiera, aunque otra cuestión, la reestructuración de los *Länder*, también fue considerada muy urgente por los reformistas alemanes del federalismo y especialmente por Peter Struck, uno de los presidentes de la «Comisión del *Bundestag* y el *Bundesrat* para la modernización de las relaciones financieras entre la federación y los *Länder*», también presidente del grupo parlamentario del SPD en el *Bundestag*, que afirmó: «Dieciséis estados federados como los que tenemos ahora», indicó Struck en el *Bundestag* alemán, «no los podrá haber dentro de diez o quince años».⁵⁶

En las relaciones financieras entre la federación y los *Länder* se observan dos particularidades. Por un lado, desempeñan un sistema de «financiación mixta», es decir, una financiación de funciones conjuntas entre la federación y los *Länder*. Por otro lado, están caracterizadas por un mecanismo de compensación financiera entre la federación y los *Länder* a nivel horizontal y vertical. Es básicamente la «financiación mixta» la que resulta problemática y que amenaza a la autonomía de los *Länder*, ya que la federación está en condiciones de «llevar las doradas riendas» en las ofertas financieras dirigidas a los *Länder*. La Primera Reforma del Federalismo, en consecuencia, pondrá fin a partir de 2019 a la posibilidad de cofinanciación por parte de la federación en el marco del objetivo conjunto de creación de universidades y en el marco de las ayudas financieras para la mejora del tráfico en los municipios, así como a la promoción de viviendas sociales. El artículo 104b de la Ley Fundamental concreta que la federación únicamente puede conceder a los *Länder* ayudas financieras «en la medida en que esta Ley Fundamental le otorgue facultades

⁵⁵ Para más detalles, véase: Roland Sturm, *Föderalismusreform II: «Schuldenbremse», neoknesianischer Glaube an die Steuerbarkeit der Wirtschaft und das altbekannte Instrument der Politikverflechtung*, en: *Gesellschaft-Wirtschaft-Politik* 58(4), 2009, pág. 487-499. Algunos pasajes del texto constan en este ensayo.

⁵⁶ Véase Rudolf Hrbek: *Neugliederung: Ein (fast) folgenloses Dauerthema deutscher Politik*, en: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (editor): *Jahrbuch des Föderalismus 2009*, pág. 173-188, en este caso pág. 174

legislativas» que, por lo demás, deberán estar limitadas y estructuradas de forma decreciente. A la federación, además, también se le prohíbe de forma explícita la posibilidad de intervenir en los municipios. Los asuntos de los municipios son competencia de los *Länder*. La Ley Fundamental dispone en su artículo 85.1 lo siguiente: «Las leyes federales no podrán transferir funciones a los municipios o agrupaciones de municipios.» La compensación financiera entre la federación y los *Länder* tuvo que volver a regularse en 2005 tras una sentencia del Tribunal Federal Constitucional que en su forma actual expirará en 2019. En la actualidad, es justamente el largo plazo restante de las normativas vigentes que se consideran una gran oportunidad para reformar la regulación en vigor. Sin verse directamente afectados —ya que hay que contar con que hasta 2019 entren nuevos políticos en escena— los responsables políticos podrían, así la suposición, dejar en un segundo plano los intereses particulares y buscar una solución global de cara al futuro. Ahora bien, la lógica de la competencia política no se corresponde con tal pensamiento. Para los políticos que actualmente están en el poder se plantea la cuestión de por qué ocuparse hoy de temas controvertidos, meterse en conflictos y buscar soluciones, si claramente no van a obtener beneficios para sí mismos. Por lo tanto, no es de extrañar que, con la vista puesta en el año 2019, se excluyeran de las deliberaciones acerca de la compensación financiera de los *Länder* y el futuro de las financiaciones mixtas. En su lugar, la Segunda Reforma del Federalismo se concentró en la elaboración de un «límite máximo de endeudamiento» para la federación y los *Länder*. Su configuración actual reforzó la privación de poderes a los *Landtage* y amplió la *interdependencia política* entre los planos institucionales. Tras el tímido paso dado en la Primera Reforma del Federalismo en dirección hacia la diversidad en el federalismo alemán, esto supuso un considerable retroceso en dirección al unitarismo.

La introducción de este «límite máximo de endeudamiento» en la Ley Fundamental representó el núcleo de la Segunda Reforma del Federalismo. Simplemente el hecho de que en todos los países del mundo, sean federales o no, el equilibrio presupuestario constituya un mismo problema, pone de relieve que esta normativa tiene nada que ver con una reforma del federalismo. Hay que destacar el principio de funcionamiento de este «límite máximo de endeudamiento» por varios motivos. Por un lado, por la dudosa idea desde el punto de vista constitucional de poner límites a los presupuestos de los *Länder* y, por tanto, a los legisladores de los *Länder*, mediante una norma federal. En el fondo, habría cabido esperar que los *Landtage* hubieran previsto en sus constituciones territoriales una disposición sobre el equilibrio presupuestario sin fuentes de financiación externas. Otros estados federales, como los EE.UU. o Canadá, proceden justamente así. A fin de cuentas, los *Länder* no son organis-

mos de la federación. Y el artículo 109.1 de la Ley Fundamental alemana seguirá vigente tras la Segunda Reforma del Federalismo. Esta disposición reza: «La federación y los *Länder* serán autónomos e independientes en su gestión presupuestaria.» En segundo lugar, sorprende la revitalización del keynesianismo y la reivindicación de poder dominar los ciclos coyunturales, una idea a la que ya se había renunciado por el hecho de que las economías nacionales son una ficción debido a la globalización y que el mercado único europeo y el euro quedaban aún muy lejos.

La Segunda Reforma del Federalismo significa un importante retroceso si se compara con la Primera Reforma del Federalismo que, en lo referente a los objetivos más importantes de la reforma del federalismo en Alemania, a saber, separación de los niveles políticos, más transparencia y cercanía al ciudadano y fortalecimiento de los parlamentos regionales, presentaba déficits considerables. Esta reforma, con toda seguridad, no es transparente ni comprensible para los ciudadanos incluso con el texto constitucional en la mano. Hasta la fecha, sus detalles siguen siendo prácticamente desconocidos para la opinión pública alemana y debido a su complejidad resultan difíciles de comprender. La *interdependencia política* ha tomado un nuevo impulso y no solo por la estructuración del «límite máximo de endeudamiento». Y así la solidez presupuestaria es controlada por el Consejo de Estabilidad. A dicho consejo pertenecen el Ministro Federal de Finanzas, los ministros de los *Länder* competentes en materia de finanzas y el Ministro Federal de Economía y Tecnología. Los acuerdos del Consejo de Estabilidad se adoptan con los votos de la federación y la mayoría de dos tercios de los *Länder*. Con el Consejo de Estabilidad se introdujo en la ley constitucional un elemento nuevo y, es de esperar, importante de la *interdependencia política*. La Segunda Reforma del Federalismo incluye también una parte de «temas administrativos» que pueden considerarse ajustes técnicos y esfuerzos para conseguir una mayor eficiencia administrativa. Al mismo tiempo se creó una función prácticamente conjunta de colaboración administrativa entre la Federación y los *Länder* en el ámbito de los sistemas informáticos. Se creó un Consejo de Planificación de Tecnologías y Sistemas de la Información (TI) que decide con el consentimiento de la federación y una mayoría de al menos once *Länder* conforme al antiguo modelo de funciones conjuntas.

El límite máximo de endeudamiento priva a los parlamentos de los *Länder*, que ya anteriormente no influían en absoluto en el aspecto recaudatorio, puesto que la federación promulga las leyes tributarias esenciales (con la colaboración del *Bundesrat*), todavía más de su autonomía en cuestión de gasto. En aquellos aspectos donde aún podría haber un cierto margen de maniobra, las «doradas riendas» de la federación actúan de forma más centralizadora. Puesto que ahora la federación es la única que puede endeudarse anualmente, queda esperar que los *Länder* no consigan

margen de maniobra financiero reduciendo aún más los recursos de los municipios. ¿Pero merece la pena disponer de un parlamento regional que no tiene la posibilidad de determinar sus propios ingresos y gastos?

¿A qué nos conducirá la próxima reforma del federalismo?

Una Tercera Reforma del Federalismo no convertirá de la noche a la mañana en federalistas a los centralistas alemanes, pero sí que puede reforzar las condiciones de diversidad en el federalismo alemán. A largo plazo incluso podrá contribuir a que la diversidad vuelva a cobrar atractivo en el federalismo alemán. El requisito más importante para la diversidad es la capacidad de que cada *Land*, por sus propios medios, pueda acometer las tareas que le exigen los electores o que deben acometerse en interés del correspondiente *Land*. Para ello se requieren suficientes recursos financieros.

Así pues, una de las prioridades de la Tercera Reforma del Federalismo debería ser un serio esfuerzo por reorganizar a fondo las relaciones financieras federales. Cada *Land* debería recibir sus propios impuestos retenidos en la fuente, es decir, no solo la soberanía recaudatoria sobre determinados impuestos, sino también la soberanía estructural. Al menos debería hablarse de un derecho a aplicar suplementos en el impuesto sobre la renta. La objeción de que, de este modo, se producirán diferencias fiscales entre los *Länder* sobra si atendemos a la lógica del federalismo. El federalismo significa precisamente diferencias, sino podría introducirse ya mismo el Estado unitario. Más en serio debe tomarse la objeción de que, a fin de cuentas, las diferencias entre los *Länder* serían tan gravosas que en algunos *Länder* se lesionaría el principio de Estado social. Pero, en este caso, intervendría el principio de solidaridad que se vería respaldado por el equilibrio financiero. Tal principio —al contrario que el actual— debería estructurarse de forma transparente y no concebirse como compensación prácticamente total que, de nuevo, sepulta la diversidad y, sobre todo, priva a los *Länder* de su responsabilidad en cuestiones financieras.

Por tanto, la Tercera Reforma del Federalismo tiene ante sí la tarea de hacer que los *Länder* tengan capacidad de acción en cuestiones financieras y, al mismo tiempo, garantizar esta capacidad de acción mediante la solidaridad financiera en aquellas circunstancias en las que se vea amenazada. Sigue siendo objeto de controversia decidir si es sensato garantizar esta seguridad con el complicado proceso actual de equilibrio financiero en varios niveles. En el fondo, también basta con una caja de compensación financiera de la federación a través de la que se decida con la colaboración del *Bundesrat* o bien conforme a una escala de reparto establecida por la federación y los *Länder*. La postura de los *Länder*, a

saber, que es imposible terminar con la compensación financiera horizontal, pues *per se* refuerza al federalismo, resulta ridícula considerando que ningún ciudadano normal, y por supuesto casi ningún político, puede explicar en detalle la compensación financiera horizontal.

Una vez que se llega a un acuerdo sobre los ingresos propios garantizados, comienza la responsabilidad propia de los *Länder* en el manejo de estos ingresos. Bremen puede construir centros comerciales como el *Space Park* o Hamburgo una filarmónica en el Elba, por mencionar los ejemplos extremos, sin embargo, todos los *Länder* deben saber que la solidaridad financiera de la federación y los *Länder* se refiere a tan solo un estándar básico acordado de Estado de bienestar. Quien gestione su economía sin solidez también lo notará cuando quiera refinanciar sus deudas. Cada *Land* deberá ganarse la triple A. Los mercados exigen elevados intereses por los fracasos políticos notables. Por lo tanto, en un sistema de ingresos propios y responsabilidad propia de los *Länder* hay tres puntos fuertes que ofrecen estímulos a la política federalista para buscar las mejores soluciones posibles: el interés propio en conservar la capacidad de obrar política, los mercados y, por último, los electores que ahora pueden asignar claramente el fracaso político a sus responsables. Y no se trata de un pensamiento teórico, sino de la realidad en Suiza, por ejemplo. La búsqueda de las mejores soluciones da dinamismo al federalismo, lo hace más vivo e innovador y obliga a la política a dar explicaciones.

Sería deseable una Tercera Reforma del Federalismo que permitiera cambiar la forma de pensar del federalismo alemán, lo que exigiría, no obstante, un cambio en la forma de pensar de los responsables políticos. Por una serie de motivos es poco realista pensar que esto va a suceder:

1. Para todos va a tener gran importancia la nueva sentencia del Tribunal Federal Constitucional sobre la compensación financiera entre los *Länder*.
2. No es de esperar que se produzcan debates sobre cambios de rumbo fundamentales en el federalismo. Principalmente quedará un incrementalismo legal. Tras las experiencias con la Primera Reforma del Federalismo, percibida por expertos externos más bien como una molestia, no es de esperar que se pida consejo científico o informes sobre posibilidades alternativas para el federalismo como sucede en otros países.
3. Tanto cuantitativamente como en el *Bundesrat* dominan los *Länder* receptores de compensación financiera. Como quedó demostrado con la última reforma sobre compensación financiera, los *Länder*

tratan principalmente de asegurar sus ingresos actuales, algo comprensible por otro lado si no se producen debates sobre las propias fuentes de ingresos de los *Länder* y más teniendo en cuenta el hecho de que van a tener que hacer frente a otros cargos como los de las pensiones o la financiación de las infraestructuras en los *Länder*.

4. La delimitación del margen de maniobra de los *Länder* deficitarios, pero también el de los *Länder* donantes, se verá agravada por el límite máximo de endeudamiento en el año 2020 y el pacto fiscal a partir del año 2014 (déficit presupuestario para la totalidad de Alemania del 0,5% del PIB) lo que prácticamente significa un límite máximo de endeudamiento anticipado.

Por lo tanto, de la Tercera Reforma del Federalismo se espera principalmente como una lucha en torno a las finanzas de los *Länder*, debiéndose posicionar conjuntamente los *Länder* sobre todo frente a la federación. El *Bundesrat* debería tener o conservar o incluso incrementar una mayoría más significativa que sea adecuada para controlar los gastos e ingresos. Hasta ahora el «lubricante» a la hora de llegar a compromisos en la Constitución financiera federal era el porcentaje del impuesto sobre el valor añadido de la federación. Las ansiosas miradas de los *Länder* se dirigirán con toda seguridad a conseguir incrementar este porcentaje. Sin embargo, teniendo en cuenta sus problemas financieros, no les bastará. Actualmente ya existen voces a favor de integrar el recargo de solidaridad en la escala de gravamen normal del impuesto sobre la renta. De esta forma, el impuesto federal pasa a ser también un impuesto de los *Länder* (la cuota impositiva de los *Länder* se incrementa de 0 al 42,5%). O bien entregar a los *Länder* la totalidad de los ingresos del recargo de solidaridad. En la situación actual y a la vista de las condiciones financieras, en el mejor de los casos se logrará un suave antídoto si la federación se interesa por aspectos pertenecientes al «patrimonio» de los *Länder* como es la educación. Estructuras como la Conferencia de Ministros de Educación (KMK por sus siglas en alemán) se mantendrán con toda seguridad. La Tercera Reforma del Federalismo no revertirá la tendencia hacia la centralización que existe en el federalismo alemán. Esto tampoco tendrá consecuencias electorales. En principio, no solo Baviera, sino también por ejemplo la región de Sarre, pueden optar por apostar en favor de la autonomía de su *Land*, pero no apostarán por posturas favorables al federalismo en los acuerdos relacionados con el modelo de financiación. Los ciudadanos no estarán interesados en una Tercera Reforma del Federalismo hasta que no sientan que deben pagar por otros. La Tercera Reforma del Federalismo se transmite a la opinión pública alemana como una complicada cuestión

técnica sin relación con la calidad democrática del federalismo alemán. Y así, la *interdependencia política* seguirá reforzándose.

La «Tercera Gran Coalición» comenzó comprometiéndose claramente con el federalismo ejecutivo a costa de los parlamentos de los *Länder* y con la *interdependencia política*, como puede leerse en las negociaciones de la coalición y en el acuerdo de coalición.⁵⁷ La novedad en las negociaciones de la coalición fue el importante papel de los representantes de los *Länder*. Con excepción de Winfried Kretschmann (Bündnis 90/ Die Grünen, Baden-Württemberg), todos los primeros ministros de los *Länder* participaron en las negociaciones de la coalición. Aun así, Baden-Württemberg también estuvo representado por el vice primer ministro del *Land*, Nils Schmid (SPD). Cinco de los doce grupos de trabajo en las negociaciones de la coalición estuvieron dirigidos por políticos de los *Länder*. Los motivos prácticos eran que el SPD quería compensar la ventaja que le llevaba la Unión, que podía recurrir a la burocracia ministerial berlinesa para preparar el contenido de las negociaciones, recurriendo a las administraciones de los *Länder*. La inclusión de los *Länder* también podía servir para que posteriormente no surgieran conflictos con ellos. Este tipo de grandísima coalición, sin embargo, solo funcionó parcialmente en las negociaciones de la coalición. Ya en las conferencias preparatorias de la Unión y el SPD un conflicto entre la federación y los *Länder* hizo que se interrumpiera una sesión.⁵⁸ En todas las formaciones políticas, los jefes de gobierno de los *Länder* estaban de acuerdo en que debían reasignarse recursos de la federación a los presupuestos de los *Länder*.⁵⁹ El complejo tema de las relaciones financieras entre la federación y los *Länder*, por tanto, tampoco pudo regularse de forma concluyente. Así pues, no pudo evitarse una Tercera Comisión sobre el Federalismo que, en el fondo, no era deseable. Desde la perspectiva de la ley constitucional, el lugar apropiado para la participación de los *Länder* sería el *Bundesrat* y no un acto de política de partido.⁶⁰ «Los políticos experimentados del SPD se refieren con burla y escepticismo a sus colegas de provincias que pululan por Berlín», informaron Peter Dausend y Fritz Vorholz, la crónica continuaba así: «Aceptan sin protestar que nueve primeros ministros de los *Länder* negocien para el SPD, pero que seis de

⁵⁷ En lo sucesivo, véase Roland Sturm, *Legitimation durch Deliberation? Die späte und schwierige Regierungsbildung*, en: Eckhard Jesse, Roland Sturm (editor), *Bilanz der Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, Baden-Baden 2014.

⁵⁸ Véase Jasper von Altenbockum, *Ländervünsche*, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 17 de octubre de 2013, pág. 1.

⁵⁹ Véase *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 29 de octubre de 2013, pág. 9.

⁶⁰ Véase Günter Bannas, *Am Runden Tisch*, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 4 de noviembre de 2011, pág. 1.

siete distribuidores secundarios del sector de la energía procedan de los *Länder* les hace protestar airadamente. La estrategia de Sigmar Gabriel, jefe del SPD, de mandar a los grupos a una tropa de políticos regionales desconocidos no fue bien acogida.»⁶¹

En los comentarios públicos se prestó poca atención a los numerosos convenios entre la federación y los *Länder* en el acuerdo de coalición que alteraron el federalismo alemán, sobre todo con ayuda del poder financiero de la federación, en dirección a una mayor *interdependencia política* y una pérdida de autonomía de los *Länder*. El entusiasmo político de la Primera Reforma del Federalismo ha caído totalmente en el olvido. Los *Länder* estuvieron *de facto* en la mesa de las negociaciones de la coalición y pidieron la injerencia de la federación. No obstante, en el acuerdo de coalición aparece el siguiente párrafo que ilustra la diferencia entre el concepto que uno tiene de sí mismo y la práctica política: «El sistema federal es un punto fuerte de la democracia y una de las bases importantes de la capacidad financiera de Alemania. Considerando los retos de la globalización y la europeización, debemos garantizar en todo momento que nuestro sistema federal siga siendo operativo. Esto implica que cada uno de los niveles —federación, *Länder* y municipios— pueda desempeñar sus funciones con un alto grado de responsabilidad.»⁶²

6. CONCLUSIONES

Quien no piensa de forma «federal», puede, de hecho, llegar a la idea absurda de que la unidad es un objetivo del federalismo. En Alemania (pero también en Austria, por ejemplo), sería natural impulsar el Estado unitario. Para los contribuyentes, el Estado unitario también sería más barato, pues se ahorrarían dieciséis gobiernos, parlamentos, tribunales constitucionales regionales, etc. En la medida en que no se detenga la privación a los *Landtage* de sus poderes, la desintegración de la prensa regional y, por tanto, de una opinión pública regional perceptible, no podremos esperar que «el *Land*» sea algo más que una referencia folclórica y una reserva de identidad. En consecuencia, una reforma del federalismo, salvo que sea seria, no es más que una reforma administrativa. Debería forzar el corsé cada vez más estrecho de la *interdependencia política* y proporcionar espacio para respirar a la diversidad del federalismo alemán. Como acertadamente observó el anterior primer ministro de

⁶¹ Peter Dausend, Fritz Vorholz, *Ohne rot zu werden*, en: *Die Zeit* de 31 de octubre de 2013, pág. 9.

⁶² Acuerdo de coalición entre CDU, CSU y SPD: *Deutschlands Zukunft gestalten*, Berlín 2013, pág. 94.

Tabla 1: Cooperación federación-Länder reforzada en el acuerdo de coalición

TIPO DE COLABORACIÓN	OBJETO
Comisión financiera federación-Länder	Reorganización de las relaciones financieras de la federación y los Länder. Asuntos: pacto fiscal europeo, consolidación presupuestaria y cumplimiento de las normas sobre endeudamiento; reparto de ingresos y gastos y responsabilidad propia de los niveles federales; reforma del equilibrio financiero de los Länder; cargas pasadas, modalidades de financiación y carga de intereses; futuro del recargo de solidaridad. Resultados hasta la mitad de la legislatura
?	Coordinación de las funciones conjuntas existentes
Comisión financiera federación-Länder	Transferencia al sistema general alemán del programa de fomento para los Länder del este de Alemania
Consejo federación-Länder para Infraestructuras de Información	Elaboración de estándares
?	Proceso roadmap nacional para infraestructuras de investigación
Comisión financiera federación-Länder	Financiación posterior para la Ley de Financiación del Transporte Municipal – programa federal tras 2019
Comisión financiera federación-Länder	Recursos de regionalización para el transporte ferroviario a partir de 2019
Grupo de trabajo federación-Länder	Comprobación de las normas en materia de tráfico por carretera
Grupo de trabajo federación-Länder	Armonización de las tasas base regionales para la asistencia sanitaria
Conferencia de los ministros de sanidad y ciencia de la Federación y los Länder	Plan general estudios de medicina
Grupo de trabajo federación-Länder	Reforzamiento del papel de los municipios en la asistencia
?	Planificación y financiación de la promoción cultural (federalismo cooperativo en la cultura)
Federación-Berlín	Contrato de prórroga para la financiación de la capital; financiación del modelo de uso para el foro Humboldt
Federación-Länder afectados (Agrupación Bauhaus)	Aniversario del Bauhaus
Comisión federación-Länder	Reglamento sobre medios
?	Mejora de la alfabetización mediática en todos los grupos de edad

Baden-Württemberg Erwin Teufel:⁶³ «Alemania no tiene un problema de federalismo, sino un problema de centralismo».

Según Lori Thorlakson⁶⁴, el federalismo sobrevive en Alemania solo gracias a la voluntad de supervivencia de sus instituciones y no por su arraigo en la sociedad. La alternativa a la irrelevancia fáctica del federalismo ale-

⁶³ Erwin Teufel, *Bildung muß Ländersache bleiben*, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 8.1.2005, pág. 10.

⁶⁴ Véase Lori Thorlakson, *Government Building and Political Development in Federations: Applying Canadian Theory to the German Case*, en: *Regional and Federal Studies* 10(2000), volumen 3, pág. 129-148.

mán la apunta acertadamente Uwe Volkmann⁶⁵ «en una reversión total [...] El camino que debería recorrerse está claro para todos los implicados y consiste nada más que en un fortalecimiento substancial de la autonomía de los *Länder*, reduciéndose simultáneamente su influencia en la federación. Esta vía, no obstante, exige voluntad en el ámbito de la configuración política que ha quedado enterrada en los recovecos de la democracia de consenso y compromiso federal. Y además requiere entusiasmo por la idea de Estado federal.»

Este ensayo fue publicado originalmente en alemán y traducido al español: Roland Sturm, Föderalismus in Deutschland heute, en Marianne Kneuer (ed.), 2015, Standortbestimmung Deutschlands. Innere Verfasstheit und internationale Verantwortung, Baden-Baden: Nomos Verlag, pág. 195-224.

⁶⁵ Uwe Volkmann, *Wozu Bundesstaat?*, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 4.12. 2004, pág. 7.



El federalismo suizo. Orígenes, evolución y desafíos

Paolo Dardanelli

1. INTRODUCCIÓN

Suiza es el Estado federal más antiguo de Europa y el segundo más antiguo del mundo después de Estados Unidos. Antes de constituirse como Estado federal en 1848, fue una confederación¹ de estados durante varios siglos, por lo que el país ha ejercido un gobierno con/federal desde hace mucho tiempo. Algunos autores (Hicks, 1978: 156; Elazar, 1994: 246) consideran que es el país que mejor encarna la «idea federal». La Confederación suiza ha prosperado política y económicamente pese a estar lingüística y religiosamente dividida y suele citarse como ejemplo de cómo el éxito político y económico coexisten con la diversidad cultural. Este capítulo resume en primer lugar la evolución histórica de Suiza hasta la constitución del Estado federal moderno en 1848 (Sección 2). A continuación se analiza la evolución del federalismo suizo desde 1848 (Sección 3) y se ofrecen algunos aspectos clave de su funcionamiento en la actualidad desde una perspectiva comparativa (Sección 4). En la siguiente sección se describen brevemente algunos de los desafíos a los que se enfrenta actualmente, mientras que en la conclusión se citan los principales puntos derivados del estudio planteado en el ensayo.

2. LOS ORÍGENES DEL FEDERALISMO SUIZO

Los orígenes del sistema político suizo se remontan a 1291, cuando los representantes de tres comunidades de los valles de Suiza central, *de jure* sometidas al emperador alemán pero *de facto* notablemente autónomas, se juraron ayuda y defensa mutua con el fin de reafirmar su deseo

¹ Aunque el estado suizo se siga llamando oficialmente confederación en latín, francés, italiano y romanche, es un estado federal desde 1848. Church y Head (2013) hacen un breve repaso de la historia suiza.

de libertad ante la invasión imperial. En el transcurso de los dos siglos siguientes, la alianza atrajo a otros diez miembros (incluidas las poderosas ciudades de Berna y Zúrich), cosechó varias victorias militares y logró *de facto* la independencia del Imperio. Sin embargo, tras la victoria francesa en la Batalla de Marignano en 1515, no se admitieron más miembros y los *Orte* suizos, como entonces se denominaban los cantones, empezaron a adoptar una política de neutralidad. La relativa estabilidad que había logrado la alianza se vio perjudicada tras la difusión de la Reforma protestante, que introdujo profundas divisiones entre los *Orte*, algunos de los cuales la asumieron, mientras que otros siguieron siendo católicos, lo cual llevó a una serie de guerras internas. No obstante, los *Orte* consiguieron mantenerse al margen de la Guerra de los Treinta Años y consiguieron que su independencia se reconociera oficialmente con el Tratado de Westfalia de 1648.

La estructura institucional del sistema fue una forma de confederación basada en una serie de complejas alianzas entre los trece *Orte*, nueve estados aliados y algunos territorios sometidos. El sistema se basaba en una serie de tratados que involucraban a varios grupos de *Orte* y se regía de acuerdo a una Dieta confederal, sin fecha ni lugar de reunión fijos y compuesta por dos representantes de cada *Ort*.² Los territorios conquistados durante la expansión del siglo XV, como el ahora denominado Tesino, tenían el estatus de territorios sometidos y gobernados individual o colectivamente por los *Orte*, sin derecho de representación en la Dieta pero con un grado considerable de autogobierno local (de Capitani, 1983: 137). Entre los trece *Orte*, siete tenían una forma de gobierno oligárquica y los otros seis, una forma rudimentaria de democracia. Los *Orte* oligárquicos estaban gobernados por un pequeño consejo ejecutivo y una asamblea más grande, ambos dominados por familias ricas y a menudo aristocráticas que se perpetuaron en el poder fundamentalmente a través de la cooptación. En cambio, los *Orte* rurales del centro y sudeste de Suiza estaban gobernados por formas de participación democrática de ciudadanos libres e iguales, simbolizadas por la *Landsgemeinde*, una asamblea general anual en la que participaban todos los ciudadanos varones. Todos los miembros titulares de la confederación eran, con la excepción parcial de Friburgo, germanoparlantes y el alemán era la única lengua «oficial» en uso, si bien en los estados aliados y en los territorios sometidos existían grandes poblaciones de habla francesa e italiana. La idea de la identidad suiza surgió en el siglo XV con los escritos de los cronistas humanistas

² Algunos de los estados aliados tenían derecho de representación en la Dieta pero otros no (de Capitani, 1983: 130-1).

y, ya durante el siglo XVIII, comenzó a adquirir un carácter nacional y a avivar un movimiento nacionalista (Zimmer, 2003: 19, 47-49).

La antigua confederación llegó a su fin en 1798, cuando los avances internos y la naturaleza expansionista de la Revolución francesa propiciaron la invasión francesa. Con la ayuda de varios simpatizantes partidarios de la revolución, Francia impuso un sistema político radicalmente nuevo al que llamó República Helvética, un Estado unitario basado en los principios democráticos liberales de la ciudadanía nacional, la democracia representativa, la igualdad de derechos, el estatus oficial para franceses e italianos, la educación uniforme y laica y la libertad de residencia. Los cantones³ fueron despojados de su independencia y se convirtieron —de forma reorganizada— en meros distritos administrativos (Zimmer, 2003: 85). No obstante, el nuevo régimen nunca obtuvo suficiente legitimidad y, por intervención personal de Napoleón en 1803, se restableció parcialmente la autonomía cantonal. Aunque la República fracasara como régimen, reforzó el emergente nacionalismo suizo y tuvo una influencia duradera en la posterior evolución constitucional del país. Tras la caída de Napoleón, los cantones restablecieron una confederación con arreglo a los términos consagrados en el Tratado Federal de 1815. Esta «nueva» confederación fue un intento explícito de restaurar el orden anterior a 1798, si bien se introdujeron algunas innovaciones institucionales y se retuvieron algunos principios adoptados bajo la hegemonía francesa. La Dieta se reinstauró como el órgano ejecutivo pero Zúrich, Berna y Lucerna se fueron turnando cada dos años como «cantones líderes» encargados de la administración general de la confederación. La «libertad» cantonal, al contrario que la libertad individual, se restableció de forma explícita como el principio fundamental que regía la confederación. Los representantes de los cantones en la Dieta eran delegados de su respectivo gobierno y votaban según las instrucciones de este último. Los ciudadanos tenían derechos políticos únicamente dentro de su propio cantón y eran considerados «extranjeros» en los otros cantones. La clásica diversidad de pesos, medidas y monedas permaneció intacta y el comercio entre cantones seguía sujeto al pago de aranceles y derechos.

A principios de la década de los años 1830, un amplio movimiento reformista cobró fuerza. Se hacía llamar Regeneración y tenía dos objetivos: a nivel cantonal, el cambio constitucional basado en las ideas liberales; a nivel nacional, la transición de una confederación a una federación. El movimiento fue especialmente destacado en los cantones protestantes con gran auge económico y se enfrentó a una profunda resistencia en

³ Los *Orte* se denominaban entonces con frecuencia cantones [Vatter (2007b: 220) y Kley (2012)].

los católicos, de carácter más tradicional (Bonjour *et al.*, 1952: 249-58). A medida que aumentaba el dominio del ala radical del movimiento, la presión para realizar cambios constitucionales se incrementaba paralelamente. El conflicto entre los bandos opuestos se intensificó en la década de los años 1840 y culminó con una breve guerra civil en 1847, que se saldó con la victoria de los «radicales» (Remak, 1993). Los vencedores establecieron una comisión constitucional encargada de reformar el Tratado de 1815, si bien al final decidieron sustituirlo por una constitución federal. Tras la ratificación de la mayoría de los cantones, la nueva Constitución se promulgó en septiembre de 1848 (p. ej.: Rappard, 1948: esp. 94-105; Humair, 2009: 71-90).

3. LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO SUIZO

En sus orígenes, la federación suiza estaba compuesta por 25 cantones⁴, todos con el mismo estatus⁵ y los mismos poderes residuales. La Constitución de 1848 estableció un parlamento bicameral inspirado en el modelo estadounidense, con una cámara baja —el Consejo Nacional—, que representaba al pueblo suizo en su conjunto, y una cámara alta —el Consejo de los Estados—, que representaba a los cantones. Los miembros de la Cámara Baja debían elegirse directamente cada tres años,⁶ mientras que los miembros de la Cámara Alta se elegían según los procedimientos específicos de los cantones.⁷ Los dos órganos recibieron los mismos poderes, por lo que se estableció un sistema de perfecta bicameralidad (Vatter, 2014: 314-5). A los cantones se les asignó, en la Cámara Baja, un número de escaños proporcional a su población; en la Cámara Alta, recibieron dos escaños cada uno.⁸ El ejecutivo, el Consejo Federal, debía ser un órgano colegiado de siete ministros, donde cada uno de ellos asumía la función de presidente de forma anual rotatoria. Los siete ministros debían ser elegidos individualmente cada tres años⁹ por las dos cámaras parlamentarias en sesiones conjuntas cada dos meses tras las elecciones par-

⁴ Existen 26 cantones desde 1979, año en el que la parte septentrional del territorio de Jura se separó del cantón de Berna para formar el nuevo cantón de Jura.

⁵ Aunque seis de ellos, los llamados «medios cantones», tienen un estatus constitucional ligeramente distinto (Grisel, 1980).

⁶ A través de la reforma constitucional de 1931 se amplió a cuatro años (Rappard, 1948: 360-2).

⁷ Al principio, la mayoría de los cantones elegían a sus miembros de la cámara alta a través del parlamento cantonal, pero, con el tiempo, todos adoptaron las elecciones populares directas. El último cantón en hacerlo fue Berna, en 1979 (Vatter, 2014: 314).

⁸ Los seis «medios cantones» tan solo tienen un escaño.

⁹ Véase la nota 6.

lamentarias correspondientes. Una vez elegidos, los ministros no podían ser políticamente responsables ante el parlamento y no podían ser desistituídos, individual o colectivamente, por este último hasta las siguientes elecciones. Así pues, ante la falta de confianza parlamentaria, se creó un modelo híbrido entre los sistemas parlamentario y presidencial clásicos con respecto a las relaciones ejecutivas-legislativas (Shugart y Carey, 1992: 26; Klöti, 2007: 148). También se estableció un Tribunal Federal, aunque no se le otorgó el poder de recurso judicial sobre las leyes federales (Humair, 2009: 88-90; Vatter, 2014: 497-8). Para proteger la autonomía cantonal, la transferencia de nuevas competencias políticas a nivel federal fue posible únicamente con arreglo a una enmienda constitucional avalada por doble mayoría, la de los cantones y la del pueblo, en un referéndum popular.

El Estado federal moderno heredó tanto las divisiones religiosas como las lingüísticas. En el primer censo federal de 1850 se registró un 59% de protestantes y un 41% de católicos (BfS, 1891: 14),¹⁰ aunque la concentración territorial hacía que la mayor parte de los cantones estuviera dominada por una confesión o la otra. Lingüísticamente, el país estaba y se ha mantenido dividido en cuatro comunidades: alemán, francés, italiano y romanche, que en 1880 tenían por lengua materna el 71%, 21%, 6% y 1% de la población, respectivamente (BfS, 1891: 18).¹¹ El artículo 109 de la Constitución de 1848 concedió al alemán, francés e italiano el estatus de lenguas nacionales, si bien no se llevó a cabo ningún intento por introducir el multilingüismo en los cantones —si no existía ya—, por lo que la mayoría de los cantones se han mantenido monolingües. A pesar de ser una nación multilingüe, Suiza no fue ni es plurinacional (Dardanelli, 2011; Dardanelli y Stojanović, 2011), un factor que ha sido crucial en la evolución del federalismo suizo.

En sus orígenes, la federación suiza estaba muy descentralizada. El gobierno federal tenía una función legislativa dominante en tan solo tres áreas políticas: divisa y política monetaria, defensa y asuntos exteriores. Los cantones conservaron el grueso de la administración en todas las áreas y disfrutaron de una gran autonomía fiscal (Mueller y Dardanelli, 2016: 4).

La evolución constitucional de Suiza presenta una paradoja evidente. Por un lado, ha habido cambios constitucionales muy frecuentes e incluso se han adoptado dos constituciones totalmente nuevas. Por otro lado, las características fundamentales del sistema político suizo han sido excepcio-

¹⁰ Desde entonces, los protestantes han disminuido ligeramente, hasta situarse en el 35%, frente al 42% de católicos en 2000 (Bovay, 2004: 11).

¹¹ Al contrario que las afiliaciones religiosas, los patrones de uso lingüístico han permanecido más o menos estables: en 2000 los porcentajes respectivos eran 72, 21, 4 y 0,6 (Lüdi y Werlen, 2005: 7-9).

nalmente estables desde la fundación del Estado federal moderno. Nada más adoptarse la primera Constitución federal de 1848 se ejercieron presiones para hacer cambios. Fue reformada por primera vez en 1865 y, tras un intento fallido en 1872, fue sustituida por una nueva Constitución en 1874, que estuvo en vigor 125 años, periodo durante el cual fue enmendada 155 veces (Schmitt, 2005: 375). Debido en gran parte a este elevado número de enmiendas, desde mediados de la década de 1960, fueron cada vez más las voces que pedían un nuevo texto y que pusieron en marcha un proceso de revisión. Tras un prolongado debate, en el referéndum de 1999 se aprobó una nueva Constitución, que entró en vigor en el año 2000 (Church, 2004: 36-45). No obstante, la adopción de una nueva Carta Magna no ha detenido la constante oleada de cambios: hasta julio de 2016 la nueva Constitución ya se ha modificado 27 veces (CH, 2016). Este elevado porcentaje de cambios en la Constitución se debe —como ya se ha comentado en la anterior sección— a que las competencias y acciones de las autoridades federales deben tener una base constitucional explícita, de ahí que «el cambio de política solo puede ser efectivo a través de la enmienda constitucional» (Church, 2004: 36), a lo que habría que sumar la ausencia de posibles recursos judiciales de la Constitución federal y de la ley federal. Pero precisamente porque la gran mayoría de estas enmiendas han hecho referencia a cuestiones de políticas públicas, la naturaleza del sistema ha permanecido intacta en esencia.¹²

La estabilidad institucional del sistema de gobierno suizo también se extiende a las características principales de su sistema federal, siendo la única excepción la creación del cantón de Jura en 1979 tras la separación de parte del territorio histórico del cantón de Berna (McRae, 1983: 185-213; Pichard, 2004; Siroky *et al.*, publicación pendiente). No obstante, el «equilibrio federal» entre el nivel central y los cantones se ha sometido a un amplio proceso de centralización. Un gran número de competencias políticas, antes en manos de los cantones, han sido transferidas al nivel federal. Sin embargo, la centralización ha quedado reducida a la legislación, de ahí que los cantones hayan conservado una notable autonomía administrativa y fiscal (Mueller y Dardanelli, 2016: 5-9).¹³

El aumento en las relaciones entre los niveles federal y cantonal ha llevado a que los gobiernos cantonales hagan mayores esfuerzos por tener una voz propia en la política federal. Con el cambio gradual hacia la elección popular directa de sus miembros, el Consejo de los Estados ha

¹² El cambio constitucional más significativo fue probablemente la concesión del derecho de voto a las mujeres, aprobado definitivamente a nivel federal en 1971.

¹³ Esta tendencia a la centralización se ha apuntado desde siempre en las publicaciones de Wheare (1946: 252-3), Rappard (1948: 380), Aubert (1967: 53), Knapp (1986: esp. 49-50), Kriesi y Trechsel (2008: 35) y Vatter (2014: 431-2), entre otros.

demostrado ser cada vez menos eficaz a la hora de dar voz efectiva a los cantones a nivel federal. Aunque estos llevan mucho tiempo implicados en la fase de consulta preparlamentaria, fase clave del proceso legislativo federal (Vatter, 2007a: 89-91), en los últimos tiempos han pretendido establecer canales adicionales de acceso y mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto han surgido tres manifestaciones principales. La primera fue la creación en 1993 de una conferencia permanente de gobiernos cantonales tras la solicitud de adhesión del país a la Unión Europea (p. ej.: Dardanelli, 2006: 26). Esta reúne a los presidentes cantonales o a los ministros sectoriales, en función del asunto, y suele incluir al funcionario federal pertinente. La conferencia se ha convertido en la voz principal de los cantones ante el gobierno federal (Vatter, 2005). En segundo lugar, un creciente número de cantones ha establecido «embajadas» en Berna para representar sus intereses en el proceso de toma de decisiones federales de forma más eficaz (della Pietra, 2010). En tercer lugar, los cantones se han hecho más asertivos en sus relaciones con el gobierno y el parlamento federal y han hecho un mayor uso de los instrumentos a su disposición. El número de iniciativas cantonales a través de las cuales los cantones pueden hacer peticiones al parlamento federal ha aumentado notablemente desde los años 1970. En 2004 los cantones también recurrieron por primera vez a lo que se había considerado una disposición constitucional inactiva para convocar un referéndum sobre un paquete de reformas financieras que se percibió perjudicial para sus intereses y en el que obtuvieron una rotunda victoria en el posterior referéndum (Vatter, 2007a: 87-8).

La federación suiza también ha aspirado a mejorar la cohesión económica y fiscal entre los cantones al tiempo que estos han conservado en la medida de lo posible su autonomía fiscal. Así pues, se ha desarrollado un sistema de igualación fiscal que con el tiempo se ha ido sofisticando. Introducido formalmente por primera vez en 1959, el sistema se sometió a una importante reforma en la década del dos mil con el objetivo de mejorar la igualación pero también de canalizarla principalmente a través de transferencias entre los cantones, con un papel reducido de la federación y un alejamiento de las transferencias condicionales para acercarse a las incondicionales (Haller, 1969; Kirchgässner, 2007; Braun, 2009; Cappelletti *et al.*, 2014). La reforma del sistema de igualación fiscal también supuso revisar la división de las responsabilidades entre el nivel federal y los cantones, pero los cambios acarreados no han sido lo bastante importantes para afectar a la forma fundamental del «equilibrio federal» (Mueller and Dardanelli, 2016: 5-9).

4. LA FEDERACIÓN SUIZA ACTUAL

Aunque el federalismo suizo sigue alentado por el deseo de preservar la autonomía cantonal y local y de permitir que las diferencias entre las comunidades se den de forma pacífica y armónica, hoy en día es sin duda muy distinto a lo que era en sus orígenes y menos excepcional de lo que se suele pensar si se compara con otros sistemas federales.

Tres niveles de gobierno

La federación suiza es hoy en día un sistema político con tres niveles de gobierno: la federación, o nivel central, los cantones, o nivel regional, y los municipios, o nivel local. Las relaciones entre la federación y los cantones se asemejan en cierto modo a la del doctor Jekyll y señor Hyde. Por un lado, tras el proceso de centralización descrito arriba, ahora la federación es el actor legislativo dominante en todas las áreas salvo en materia de cultura, educación y lengua (Mueller y Dardanelli, 2016: 16-7). La federación también es jerárquicamente superior a los cantones, como establecen claramente tres disposiciones constitucionales: a) en el artículo 49 se estipula que el derecho federal «anula» el nivel cantonal en caso de conflicto entre ambos; b) las constituciones cantonales deben estar «garantizadas» —es decir, supervisadas— por el Parlamento Federal y c) el derecho cantonal —a diferencia del federal— está sujeto al recurso judicial del Tribunal Federal. Por otro lado, los cantones siguen controlando el grueso de la ejecución de políticas, gozan de una autonomía fiscal considerable (Mueller y Dardanelli, 2016: 16-7), emplean a más de la mitad de todos empleados públicos y representan casi la mitad de los gastos totales del gobierno (Vatter, 2007a: 91-3). Por tanto, en muchos aspectos siguen siendo la «cara visible» del sistema político para los ciudadanos.

El nivel local desempeña un papel extraordinariamente importante en el sistema político suizo. Los municipios son responsables de la prestación de muchos servicios públicos, emplean a un 45% de los funcionarios y son responsables de casi el 30% de los gastos públicos totales (Geser, 2004: 355-60). Varias constituciones cantonales otorgan poderes residuales a sus municipios (Fleiner, 2002: 116), por lo que para muchos los poderes residuales se presentan *de facto* en el nivel inferior del sistema político. De forma exclusiva, comparado con el resto de los demás sistemas federales, los municipios suizos también son los organismos encargados de otorgar la ciudadanía ya que, en virtud del artículo 37 de la Constitución federal, la nacionalidad suiza depende de la ciudadanía cantonal que, a su vez, depende de la ciudadanía de un municipio. Tras un periodo de consolidación, que se iniciaría en 1990, en enero de 2014 había 2.352 municipios (Geser, 2004: 351-3; BfS, 2016). La relación vertical entre los cantones y

los municipios es casi tan estrecha como aquella entre la federación y los cantones. Sin embargo, estos últimos no son «federales» en sí, por lo que no otorgan a los municipios el estatus que la federación les otorga, sobre todo en cuanto a representación e implicación formales en la elaboración de políticas públicas y, de manera general, ejercen un control más estrecho sobre los municipios, aunque también existan diferencias significativas entre los cantones (Mueller, 2015).

Relaciones horizontales

A lo largo de la última década aproximadamente, la cooperación horizontal entre cantones ha ido adquiriendo importancia, hasta el punto de que algunos expertos (p. ej.: Rhinow, 2006) la consideran un «cuarto nivel» del federalismo suizo. La cooperación horizontal se ha incrementado principalmente porque se considera que contribuye a la unificación de políticas públicas al tiempo que evita que se produzca la transferencia al gobierno federal de las hasta entonces competencias cantonales. Dicha cooperación se produce a través de tratados intercantionales, conocidos como concordatos. Los concordatos son negociados y suscritos por los ejecutivos cantonales pero están sujetos a la «aceptación» de los parlamentos cantonales y, en la mayoría de ellos, a un referéndum obligatorio u opcional. La mayoría de estos tratados tienen alcance regional, es decir, están firmados por cantones vecinos en un área geográfica determinada, siendo tan solo un tres por ciento de alcance federal (Vatter, 2007a: 93-5; Bochsler, 2009; Parker, 2015: 134-57). La cooperación horizontal a nivel municipal también está muy desarrollada, aún más que a nivel cantonal (Geser, 2004: 384-7). En las áreas metropolitanas especialmente existe una intensa cooperación entre los municipios en materias como el transporte público, la gestión de residuos y la cultura. Esto se suele llevar a cabo a través de una red de órganos funcionales que se solapan entre sí territorialmente. Los municipios también están vinculados unos con otros a través de sistemas cantonales con igualación financiera, de forma similar al sistema existente a nivel federal (Serdült y Schenkel, 2007: 531-2).

Suiza desde una perspectiva comparativa

Como se ha mencionado anteriormente, aunque se suele presentar como un «*Sonderfall*», o caso especial, la federación suiza actual es menos excepcional de lo que se tiende a percibir.

El elemento diferenciador más destacado entre Suiza y las demás federaciones más importantes es la ausencia de un árbitro judicial encargado de supervisar el «equilibrio federal» entre la federación y los cantones. En el resto de casos, en mayor o menos medida, el Tribunal Constitucio-

nal o Supremo es un actor clave en el sistema. No tanto en Suiza, donde el «equilibrio federal» es responsabilidad de los propios ciudadanos, que desempeñan el rol de árbitro final a través de los instrumentos de la democracia directa contemplados en la Constitución federal. Con respecto al grado de des/centralización en el reparto de competencias entre los dos niveles, Suiza es muy similar a otros sistemas, teniendo en cuenta cómo ha cambiado dicha distribución con el paso del tiempo y de cómo es en la actualidad.

Si la comparamos con Estados Unidos, ambas federaciones se han sometido a un proceso de centralización sorprendentemente similar con el paso del tiempo. En ambos casos, la centralización se ha producido sobre todo en el ámbito legislativo, en mucha menor medida en el ámbito administrativo y menos aún en el ámbito fiscal. La centralización también ha tenido lugar de forma parecida en todas las áreas políticas, salvo la educación, donde la centralización ha sido más profunda en los Estados Unidos, y en el derecho civil y penal, donde los cantones suizos han perdido en gran parte su autonomía original debido a la unificación de los códigos legales, mientras que los estados americanos han conservado la suya (Dardanelli *et al.*, 2016: esp. 31).

Desde la perspectiva que se tiene hoy en día del «equilibrio federal», sería conveniente la comparación con Alemania. Ambos sistemas suelen considerarse los «tipos ideales» de federación, la «centralizada» en Alemania y la «descentralizada» en Suiza (p. ej.: Braun, 2003). Sin embargo, dicha caracterización no se sostiene al comparar el reparto real de competencias en los dos sistemas. En el ámbito legislativo, en concreto, la distribución es ahora muy similar tanto en términos generales como en materia de políticas públicas individuales. En varios ámbitos políticos, la centralización legislativa es de hecho mayor en Suiza que en Alemania, sobre todo en cuanto a la regulación de los medios (Dardanelli *et al.*, 2016: esp. 38). Ambos sistemas también son muy similares en el sentido de que la administración se deja fundamentalmente en manos de las unidades constitutivas, es decir, de los cantones en Suiza y de los *Länder* en Alemania, de acuerdo con el modelo de «federalismo cooperativo» (Dardanelli *et al.*, 2016: 36). La única diferencia destacada se halla en el ámbito fiscal, donde la autonomía fiscal de los cantones suizos —y la competencia fiscal entre ellos— contrasta con el sistema fiscal integrado en Alemania, donde los *Länder* tienen escasa libertad fiscal individual pero deciden conjuntamente con el gobierno federal sobre los impuestos compartidos.

Actitudes colectivas

Los suizos, tanto los ciudadanos como las élites, siguen profundamente apegados al federalismo, hasta el punto de que este sistema se suele

mencionar a menudo como un elemento de la identidad nacional suiza o, al menos, como una de las tres características distintivas del sistema político en Suiza, junto con la neutralidad y la democracia directa (p. ej.: Kriesi y Trechsel, 2008). En una encuesta de 2001 un 69% de los encuestados se sentía «muy orgullosos» o «bastante orgullosos» del federalismo y el 77% pensaba que era «muy importante» o «bastante importante» para el futuro del país; el 76% añadía sentirse «muy apegado» o «bastante apegado» a su cantón (Kriesi y Trechsel, 2008: 46-7). Los principales partidos, con escasas diferencias entre sí, apoyan firmemente el federalismo. De hecho, se encuentra arraigado en la propia estructura de los partidos, pues la mayoría de ellos funcionan principalmente como federaciones de los partidos cantonales (p. ej.: Church, 2004: 60-70; Kriesi y Trechsel, 2008: 90-3; Bochsler *et al.*, 2016).

5. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

Aunque el federalismo sigue siendo la esencia del sistema político suizo, se enfrenta a varios desafíos que podrían afectar profundamente a su naturaleza en un futuro inmediato. Los siguientes son los más destacados.

Autonomía legislativa cantonal

Como se ha expuesto anteriormente, en Suiza se ha producido un amplio proceso de centralización legislativa, por lo que la autonomía de los cantones en la elaboración de leyes se ha ido erosionando progresivamente. Pese a las constantes preocupaciones por la centralización y a los numerosos esfuerzos por frenarla —como la mejora en la cooperación horizontal que se ha comentado anteriormente— existen continuas presiones que la avivan. Una de las más reseñables es la que ejercen los profesionales de la educación primaria y secundaria. Desde siempre ha sido un campo celosamente protegido por la competencia cantonal, si bien la educación se enfrenta a una injerencia creciente por parte del gobierno federal. A la luz de los mediocres resultados obtenidos por Suiza en el estudio PISA de 2001, una movilización de expertos en educación y responsables políticos, respaldada por la opinión pública, lideró la adopción de una enmienda constitucional en 2006 destinada a crear un «espacio educativo suizo» unificado (Menzi, 2010). Con arreglo a las nuevas disposiciones, aunque los cantones conservan formalmente la competencia legislativa sobre la educación, el gobierno federal adquiere el derecho a armonizar algunas cuestiones claves (Fischer *et al.*, 2010; Giudici, de próxima publicación). Siendo la educación el último bastión de la autonomía legislativa de los cantones, la intrusión federal en este campo les

hace temer la pérdida de dicha autonomía casi por completo y, en consecuencia, que acaben convertidos en meras unidades administrativas del gobierno federal. Estos temores no son nuevos. Ya a finales del siglo XIX, por ejemplo, los contrarios a la unificación de los códigos del derecho civil avisaron de que dicha medida convertiría a los cantones en «prefecturas», como los departamentos franceses, con lo que se pondría fin al sistema federal del país (Kölz, 2006: 484-5). En la década de los años 1960, Sawyer (1969: 99) apuntó: «Algunos analistas dudan de si el federalismo es ya algo más que una mera actitud sentimental en Suiza». Lo que es nuevo es que dicho escenario ya no constituye una exageración sino que parece una posibilidad cada vez más clara.

Capacidad administrativa cantonal

Los cantones no están bajo presión solo en el ámbito legislativo, sino también desde el punto de vista administrativo. La mayoría de ellos, los semicantones sobre todo, son muy pequeños según los criterios de las unidades constitutivas contemplados por la mayoría de las demás federaciones y, en muchos casos, tienen fronteras irregulares, incluidos numerosos exclaves y enclaves. Además, las fronteras cantonales han perdido casi toda la relevancia en cuanto al patrón de actividad económica, sobre todo en relación con las grandes áreas metropolitanas, cuya extensión territorial suele traspasar las fronteras cantonales e incluso, en el caso de Basilea y Ginebra, las fronteras de estados vecinos. Por lo tanto, se produce un desfase creciente entre los territorios funcionales y los territorios jurisdiccionales (Kübler, 2007: 257-9), lo que da lugar a que los cantones cada vez se encuentran más comprometidos como unidades «funcionales» de administración regional. La opción de fusionar cantones —de forma similar a la oleada de fusiones municipales actualmente en curso— sigue siendo tremendamente impopular y se han rechazado varios intentos en sus correspondientes referendos (Kriesi y Trechsel, 2008: 47). Algunos (p. ej.: Blöchli, 2005) plantean la creación de regiones funcionales centradas en las áreas metropolitanas para sustituir a los cantones como el principal nivel intermedio de gobierno, pero estas ideas son muy controvertidas y su implantación se enfrentaría a enormes obstáculos.

Identidades cantonales frente a lingüísticas

El federalismo también debe abordar el debilitamiento de las identidades cantonales tradicionales y la aparición consiguiente de comunidades lingüísticas más homogéneas. Este factor se debe al incremento de la movilidad intercantonal y al proceso de transformación en los medios. La movilidad entre cantones, medida por la proporción de la

población (ciudadanos y no ciudadanos) nacidos en un cantón distinto al de residencia, se incrementó del 7,3% en 1860 al 24% en 1960 y se ha mantenido más o menos en este porcentaje desde entonces (BfS, 1982: 30, 2014). En cuanto a los medios, se tiende a la concentración en los medios impresos y, además, los medios impresos en conjunto están marginados por la televisión y otros más recientes como Internet o los medios sociales. Estos últimos suelen funcionar en el ámbito de las regiones lingüísticas en vez de en el de los cantones individuales. La televisión estatal, en concreto, se organiza en tres canales lingüísticos destinados a las tres comunidades lingüísticas principales. La combinación de estos factores, pues, ha debilitado la función de los cantones y ha reforzado la de las comunidades lingüísticas como espacios para el debate público.

Dado que las comunidades lingüísticas no coinciden con las fronteras cantonales y no poseen una estructura política en sí, estas tendencias ejercen presión en la estructura institucional del federalismo suizo y podrían llevar a una mayor politización de la brecha lingüística. Aunque tradicionalmente el idioma no ha supuesto una división política destacada (Linder *et al.*, 2008), desde los años noventa ha adquirido mayor relevancia por las distintas actitudes respecto de las relaciones exteriores a ambos lados de la llamada *Röstigraben*¹⁴ y por las tensiones agudizadas en materia de educación lingüística. Las relaciones con la Unión Europea y con el mundo exterior en general han puesto de manifiesto la división entre la *Suisse romande* o Romandía, más abierta y con actitudes más positivas, y las zonas de habla alemana e italiana, más cerradas y hostiles a cualquier «implicación» política con el mundo exterior. La educación lingüística es ahora más controvertida debido a que algunos cantones alemanes han dado prioridad a la enseñanza del inglés con respecto al francés como segundo idioma en la escuela primaria, lo cual podría agrandar la brecha entre las comunidades lingüísticas y perjudicar la comprensión y la solidaridad entre ellas.

Aunque se trate de fuerzas potencialmente divisivas y centrífugas, su impacto no debería sacarse de contexto. Pese a que en parte la preocupación esté justificada, debe hacerse hincapié en que los cantones siguen imponiendo una fiera lealtad, la identificación primaria con las comunidades lingüísticas es generalmente débil y la legitimidad del marco institucional actual del federalismo suizo sigue siendo muy alta, como se ha visto anteriormente (también Kriesi *et al.*, 1996; Dardanelli, 2011; Dardanelli y Stojanović, 2011).

¹⁴ La expresión irónica con la que se conoce a la división entre la Suiza alemana y la francesa; literalmente, fosa de *rösti*.

Relaciones entre la federación y los cantones

Como se ha analizado en la tercera sección, las instituciones tradicionales del federalismo suizo también han estado sujetas a crecientes presiones en las últimas décadas. Aunque las respuestas planteadas para abordar estas cuestiones —como la intensificación de la cooperación vertical y horizontal— han tenido cierto éxito, no se ha producido ningún cambio fundamental, por lo que los desafíos siguen presentes. Los mecanismos de la mayoría cantonal —agravados con el paso del tiempo por el creciente desequilibrio de la población entre cantones— conceden un poder de veto a una minoría extremadamente pequeña de la población suiza, que oscila de la media del 20-25 % a un extremo teórico del 9% (Vatter, 2007a: 84-6). Todo esto, sumado al hecho de que los votos que requieren una doble mayoría cada vez son más frecuentes, al igual que los casos de desfase entre las mayorías populares y las cantonales, dificulta la adaptación del federalismo suizo a los principios democráticos (Vatter, 2007a: *ibíd.*). El propio Consejo de los Estados, tal vez la institución más importante creada en 1848 para unir el nivel federal y los cantones, también se encuentra sometido a presión. Desde la transición a la elección directa de los consejeros de estado, el partidismo ha sustituido a la representación de los intereses cantonales como la fuerza dominante en la Cámara Alta (Vatter, 2007a: 82-3). Esto se ve acrecentado por el potente sesgo inherente a las características del sistema electoral, que produce una sobrerrepresentación significativa de los partidos centristas a expensas de los más radicales (Lutz y Selb, 2007: 408-9; Dardanelli, 2005: 126-7). En consecuencia, el Consejo de los Estados cada vez cumple peor con su tradicional función de «voz de los cantones» a nivel federal (Vatter, 2007a: 82-3; Serdült y Schenkel, 2007: 539). Asimismo, la implicación cantonal en las consultas preparlamentarias no ha satisfecho las expectativas, pues la influencia efectiva de cada cantón, en comparación con los derechos formales, es muy asimétrica y depende en gran medida del tamaño y de los recursos. Por lo general, los cantones poderosos como Zúrich y Berna tienen recursos y capacidad para ser influyentes, a diferencia de los cantones rurales y pequeños (Vatter, 2007a: 89-91). Así pues, existe una tensión creciente entre los clásicos canales institucionales de relaciones intergubernamentales y los patrones que se desarrollan *de facto*.

Cooperación horizontal

El auge de la cooperación horizontal descrito anteriormente es considerado por muchos (p. ej.: Sciarini, 2005) como la única forma práctica de contener la centralización. Sin embargo, la cooperación horizontal también tiene inconvenientes significativos, sobre todo en términos de transparencia y responsabilidad en el proceso de elaboración de políticas

públicas. Los concordatos entre los cantones son negociados y suscritos por los ejecutivos cantonales y los parlamentos cantonales tan solo pueden aceptarlos o rechazarlos, pero no modificarlos (Germann y Klöti, 2004: 343-4). En otras palabras y, pese a los recientes esfuerzos por incrementar el control parlamentario, la cooperación horizontal se percibe habitualmente como problemática desde el punto de vista de la legitimidad democrática, pues implica la sustitución de las leyes federales, decididas democráticamente por «tratados» entre los gobiernos cantonales que están sujetos a escasa supervisión democrática por parte de los parlamentos correspondientes (Germann y Klöti, 2004: 343-4; Rhinow 2006: 76-8). Por lo tanto, el crecimiento de la cooperación horizontal supone un dilema para el sistema federal suizo, ya que los ciudadanos tienen que decidir entre transferir numerosas competencias al nivel federal, por lo que el país se vuelve más centralizado pero también se somete a un proceso democrático federal, y mantener las responsabilidades a nivel cantonal, si bien sometiéndolas al proceso (por norma general menos democrático) de cooperación ejecutiva intercantonal.

Federalismo fiscal

Como se ha descrito antes, Suiza sigue estando notablemente descentralizada desde el punto de vista fiscal. Los cantones han conservado una autonomía notable en la subida de impuestos, por lo que entran en una competencia fiscal vigorosa entre sí (Feld, 2000; Kirchgässner, 2007; Mueller y Dardanelli, 2016: esp. 13). Todo ello coexiste con un sofisticado sistema de igualación fiscal, cuya reciente reforma ha sido reconocida generalmente como todo un éxito (Braun, 2009; Cappelletti *et al.*, 2014). En este sentido, Suiza puede considerarse, sin miedo a equívocos, un ejemplo de federación que ha sabido combinar la autonomía fiscal para cada unidad constitutiva —y la responsabilidad que se deriva de cara a sus ciudadanos— con una gran cohesión entre ellos. Aun así, el sistema no está exento de tensiones y, de cara al futuro, estas pueden agravarse en dos áreas concretamente. En primer lugar, las cantidades asignadas a través del nuevo sistema de igualación fiscal están sujetas a renegociaciones periódicas y las tensiones entre los cantones contribuyentes netos y los beneficiarios siempre pueden aflorar (Cappelletti *et al.*, 2014: 16), aunque la «capacidad cooperativa» del sistema siga siendo elevada. (Wasserfallen, 2015). En segundo lugar, cabe mencionar las tensiones generadas por la gran competencia fiscal entre los cantones, la cual incluso llevó a algunos de ellos a adoptar sistemas fiscales regresivos en un intento por atraer a los contribuyentes de rentas altas. Aunque el Tribunal Federal falló que estos sistemas fiscales regresivos eran inconstitucionales, la competencia sigue siendo feroz. Según los críticos, esta tendencia perjudica la redistri-

bución dentro de los cantones y amenaza la cohesión federal entre ellos, dos pilares del federalismo suizo. Cabe destacar en este sentido que en noviembre de 2010 se sometió a votación una iniciativa para introducir un tipo impositivo mínimo sobre las rentas altas, presentada por el partido socialista, si bien fue rechazada finalmente.

Migración interna y externa

Por último, pero no por ello menos importante, la creciente migración dentro y fuera del país ya ha diluido la homogeneidad étnica y religiosa de los cantones y es probable que así siga en el futuro. Lo que también implica que las poblaciones de los cantones pequeños, rurales y católicos ya no son las únicas minorías —y menos las más significativas— del país. Ya que muchas características del federalismo suizo, como hemos visto anteriormente, se concibieron explícitamente para proteger los intereses de dichos cantones, de ello se desprende que el marco institucional del sistema federal suizo cada vez está peor adaptado a las realidades de la sociedad suiza. Además, dado que las nuevas minorías no se concentran geográficamente tanto como las originales, hasta se podría ir más allá y afirmar que el federalismo no es un mecanismo institucional adecuado para garantizarles una representación democrática efectiva. En otras palabras, la creciente heterogeneidad de las poblaciones cantonales y la consiguiente erosión de las diferencias entre cantones enfrentan cada vez más el diseño institucional del federalismo suizo a los principios democráticos.

6. CONCLUSIONES

Suiza es un ejemplo destacado de Estado federal. Su larga tradición de con/federalismos, su diversidad lingüística y religiosa y su uso extendido de la democracia directa también hace que sea especialmente interesante para fines comparativos. En este artículo se ha procurado ofrecer un esquema conciso de los orígenes del federalismo suizo, de su evolución desde la constitución del Estado federal moderno y algunos de los desafíos a los que actualmente se enfrenta. Cabe destacar cinco puntos fundamentales. En primer lugar, aunque el sistema federal suizo tiene algunas particularidades que lo diferencian de otras federaciones, es menos idiosincrático de lo que se suele creer, de ahí que se pueda estudiar provechosamente con el fin de extraer conclusiones para la práctica del federalismo en otros lugares. En segundo lugar, frente a las percepciones erróneas generalizadas, Suiza no es una sociedad multinacional y las instituciones federales suizas no están pensadas para albergar el multinacionalismo, de ahí que no sería aconsejable intentar extraer conclusiones a partir del

federalismo suizo para la gestión de (las) federaciones multinacionales. En tercer lugar, pese a que tiene fama de estar muy descentralizada, con el paso del tiempo, la federación suiza se ha sometido a un proceso de centralización de largo alcance. Esto es especialmente notable en la esfera legislativa, donde el reparto de competencias entre la federación y los cantones es hoy en día similar a la de los sistemas federales que se consideran mucho más centralizados, como Alemania. En cuarto lugar, se están ejerciendo grandes presiones sobre el sistema, planteándole duros desafíos que afectan a su propia esencia y que hace que las reformas radicales ya no sean impensables. Y, por último, pese a la gravedad de estos desafíos, el fuerte apoyo de las élites y de la población en general, además de su notable capacidad de adaptación, dan a entender que el federalismo suizo podrá probablemente encontrar la forma de abordarlos y seguirá siendo el núcleo del sistema político suizo en el futuro inmediato.

Bibliografía

AUBERT, JEAN-FRANÇOIS. 1967. *Traité de droit constitutionnel suisse*. Neuchâtel: Ide et Calendes.

BfS. 2016. Les communes. Swiss Federal Statistical Office, disponible en http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/institutionelle_gliederungen/01b.html [acceso el 3 de julio de 2016].

BfS. 2014. *Statistik der Bevölkerung und der Haushalte 2010-2014*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

BfS. 1982. *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*. Herausgegeben vom Eidgenössischen Statistischen Amt. Basle: Birkhäuser Verlag.

BfS. 1891. *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*. Herausgegeben vom Eidgenössischen Statistischen Amt. Zurich: Orell Füssli.

BLÖCHLIGER, HANSJÖRG. 2005. *Baustelle Föderalismus*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Verlag.

BOCHSLER, DANIEL. 2009. «Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Co-operate with Each Other». *Regional and Federal Studies* 19/3: pág. 349-70.

BOCHSLER, DANIEL, SEAN MUELLER Y JULIAN BERNAUER. 2016. «An Ever Closer Union? The Nationalisation of Political Parties in Switzerland, 1991–2015». *Swiss Political Science Review* 22/1: pág. 29-40.

BONJOUR, EDGAR, H.S. OFFLER Y G.R. POTTER. 1952. *A Short History of Switzerland*. Oxford: Clarendon Press.

BOVAY, CLAUDE. 2004. *Recensement fédéral de la population 2000 – Le paysage religieux en Suisse*. Neuchâtel: Swiss Federal Statistical Office.

BRAUN, DIETMAR. 2009. «Constitutional Change in Switzerland». *Publius* 39/2: pág. 314-40.

BRAUN, DIETMAR. 2003. «Dezentraler und unitarischer Föderalismus – Die Schweiz und Deutschland in Vergleich». *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 9/1: pág. 57-89.

CAPPELLETTI, FABIO, MANUEL FISCHER Y PASCAL SCIARINI. 2014. «Let's Talk Cash: Cantons' Interests and the Reform of Swiss Federalism». *Regional and Federal Studies*, 24/1: pág. 1-20.

CH. 2016. *101 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 April 1999 – Modifications/Abrogations*, disponible en <http://www.admin.ch/ch/f/rs/1/a101.html> [acceso el 5 de julio de 2016].

CHURCH, CLIVE. 2004. *The Politics and Government of Switzerland*. Basingstoke: Palgrave.

CHURCH, CLIVE y RANDOLPH HEAD. 2013. *A Concise History of Switzerland*. Cambridge: Cambridge University Press.

DARDANELLI, PAOLO. 2011. «Multi-lingual but Mono-national: Exploring and Explaining Switzerland's Exceptionalism». En Ferran Requejo y Miquel Caminal (eds.), *Federalism, Plurinationality, and Democratic Constitutionalism – Theory and Cases*. Abingdon: Routledge.

DARDANELLI, PAOLO. 2006. «Federalism: Institutional Adaptation and Symbolic Constraints». En Clive Church (ed.), *Switzerland and the European Union*. Londres: Routledge.

DARDANELLI, PAOLO. 2005. «The Parliamentary and Executive Elections in Switzerland, 2003». *Electoral Studies* 24/1: pág. 123-129.

DARDANELLI, PAOLO, JOHN KINCAID, ALAN FENNA, ANDRÉ KAISER, ANDRÉ LECOURS, AJAY KUMAR SINGH. 2016. *Dynamic De/Centralisation in Federations: Comparative Conclusions*. Artículo presentado en la 24ª edición del IPSA World Congress, Poznań, Polonia, 23-28 de julio.

DARDANELLI, PAOLO y NENAD STOJANOVIĆ. 2011. «The Acid Test? Competing Theses on the Nationality-Democracy Nexus and the Case of Switzerland». *Nations and Nationalism* 17/2: pág. 357-376.

DE CAPITANI, FRANÇOIS. 1983. «Vie et mort de l'Ancien Régime – 1648-1815». En Jean-Claude Favez (ed.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses, tome II*. Lausana: Payot.

DELLA PIETRA, NICOLLE. 2010. «Des délégués des cantons pour dialoguer avec Berne». *Swissinfo*, 8 de noviembre, disponible en

http://www.swissinfo.ch/fre/politique_suisse/Des_delegues_des_cantons_pour_dialoguer_avec_Berne.html?cid=28717770 [acceso el 7 de julio de 2016].

ELAZAR, DANIEL. 1994. *Federal Systems of the World – A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, 2ª ed. Londres: Longman.

FELD, LARS. 2000. «Tax Competition and Income Redistribution: an Empirical Analysis for Switzerland». *Public Choice* 105: pág. 125-164.

FISCHER, MANUEL, PASCAL SCIARINI y DENISE TRABER. 2010. «The Silent reform of Swiss Federalism: The New Constitutional Articles on Education». *Swiss Political Science Review* 16/4: pág. 747-771.

FLEINER, THOMAS. 2002. «Recent Developments of Swiss Federalism». *Publius* 32/2: 97-123.

GERMANN, RAIMUND y ULRICH KLÖTI. 2004. «The Swiss Cantons: Equality and Difference». En Ulrich Klöti, Peter Knoepfel y Hanspeter Kriesi (eds.), *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing.

GESER, HANS. 2004. «The Communes in Switzerland». En Ulrich Klöti, Peter Knoepfel y Hanspeter Kriesi (eds.), *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing.

GIUDICI, ANJA. Próxima publicación. «Una centralizzazione passata dalla porta di servizio?» En Sean Mueller y Anja Giudici (eds.), *Federalismo svizzero*. Locarno: Armando Dadò.

GRISEL, ETIENNE. 1980. «La question des demi-cantons». *Revue de droit suisse*. 99: 47-78.

HALLER, H. 1969. «Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweizerischen Eidgenossenschaft». *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 105: pág. 121-137.

HICKS, URSULA. 1978. *Federalism: Failure and Success – A Comparative Study*. Londres: Macmillan.

HUMAIR, CÉDRIC. 2009. *1848: Naissance de la Suisse Moderne*. Lausana: Antipodes.

KLEY, ANDREAS. 2012. «Cantons». En Marco Jorio (ed.), *Dictionnaire historique de la Suisse*. Hauterive: Gilles Attinger.

KIRCHGÄSSNER, GEBHARD. 2007. «Swiss Confederation». En Anwar Shah (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. Montreal, Qc, Canadá: McGill-Queen's University Press.

KLÖTI, ULRICH. 2007. «The Government». En Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos y Pascal Sciarini (eds.), *Handbook of Swiss Politics*, 2ª ed. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing.

KNAPP, BLAISE. 1986. «Etapas du fédéralisme suisse». En Raimund Germann y Ernest Weibel (eds.), *Handbuch politisches System der Schweiz / Manuel système politique de la Suisse – vol. 3*. Berna: Haupt.

KRIESI, HANSPETER y ALEXANDER TRECHSEL. 2008. *The Politics of Switzerland*. Cambridge: Cambridge University Press.

KRIESI, HANSPETER, BORIS WERNLI, PASCAL SCIARINI y MATTEO GIANNI. 1996. *Le clivage linguistique: problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Berna: Federal Statistical Office.

KÜBLER, DANIEL. 2007. «Agglomerations». En Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos y Pascal Sciarini (eds.),

Handbook of Swiss Politics, 2ª ed. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing.

LINDER, WOLF, REGULA ZÜRCHER Y CHRISTIAN BOLLIGER. 2008. *Gestaltene Schweiz-geeinte Schweiz – Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*. Baden: Hier+Jetzt.

LÜDI, GEORGES E IWAR WERLEN. 2005. *Recensement fédéral de la population 2000 – Le paysage linguistique en Suisse*. Neuchâtel: Swiss Federal Statistical Office.

LUTZ, GEORG Y PETER SELB. 2007. «The National Elections in Switzerland». En Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos y Pascal Sciarini (eds.), *Handbook of Swiss Politics*, 2ª ed. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing.

MCRAE, KENNETH. 1983. *Conflict and Compromise in Multilingual Societies – Switzerland*. Waterloo, On, Canadá: Wilfried Laurier University Press.

MENZI, BRIGITTE. 2010. «Kaum Opposition gegen mehr Koordination im Bildungswesen». En Wolf Linder, Christian Bolliger y Yvan Rielle (eds.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007*. Berna: Haupt.

MUELLER, SEAN. 2015. *Theorising Decentralisation: Comparative Evidence from Sub-National Switzerland*. Colchester: ECPR Press.

MUELLER, SEAN Y PAOLO DARDANELLI. 2016. *Dynamic De/Centralisation in Switzerland*. Documento que se presentará en la 24ª edición del IPSA World Congress. Poznań, Polonia, 23-28 de julio.

PARKER, JEFFREY. 2015. *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements*. Abingdon: Routledge.

PICHARD, ALAIN. 2004. *La question jurassienne*. Lausana: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes

RAPPARD, WILLIAM. 1948. *La constitution fédérale de la Suisse – Ses origines, son élaboration, son évolution*. Boudry: Editions de la Baconnière.

REMAK, JOACHIM. 1993. *A Very Civil War: the Swiss Sonderbund War of 1847*. Boulder, Co, Estados Unidos: Westview Press.

RHINOW, RENÉ. 2006. «Le fédéralisme suisse: l'approche juridique». En René Frey et al. (eds.), *Le fédéralisme suisse – La réforme engagée. Ce qui reste à faire*. Lausana: Presses polytechniques et universitaires romandes.

SAWER, GEOFFREY. 1969. *Modern Federalism*. London: Watts & Co.

SCHMITT, NICHOLAS. 2005. «Swiss Confederation». En John Kincaid y Alan Tarr (eds.), *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. Montreal, Qc, Canadá: McGill-Queen's University Press.

SCIARINI, PASCAL. 2005. «Les cantons, tiraillés entre la volonté de coopération intercantonale et la tentation de faire cavalier seul». *Le Temps*. 16 de febrero.

SERDÜLT, UWE y WALTER SCHENKEL. 2007. «Intergovernmental Relations and Multilevel Governance». En Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos y Pascal Sciarini (eds.), *Handbook of Swiss Politics*, 2ª ed. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing.

SHUGART, MATTHEW y JOHN CAREY. 1992. *Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SIROKY, DAVID, SEAN MUELLER y MICHAEL HECHTER. Próxima publicación. «Cultural Legacies and Political Preferences: the Failure of Separatism in the Swiss Jura». *European Political Science Review*, DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S1755773915000399>.

VATTER, ADRIAN. 2014. *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.

VATTER, ADRIAN. 2007a. «Federalism». En Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos y Pascal Sciarini (eds.), *Handbook of Swiss Politics* 2ª ed. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing.

VATTER, ADRIAN. 2007b. «The Cantons». En Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos y Pascal Sciarini (eds.), *Handbook of Swiss Politics*, 2ª ed. Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing.

VATTER, ADRIAN. 2005. «The Transformation of Access and Veto Points in Swiss Federalism». *Regional and Federal Studies* 15/1: pág. 1-17.

WASSERFALLEN, FABIO. 2015. «The Cooperative Capacity of Swiss Federalism». *Swiss Political Science Review*, 21/4: pág. 538-555.

WHEARE, KENNETH. 1946. *Federal Government*. Londres: Oxford University Press.

ZIMMER, OLIVER. 2003. *A Contested Nation: History, Memory and Nationalism in Switzerland*. Cambridge: Cambridge University Press.



El federalismo canadiense desde la repatriación constitucional: promover un federalismo del empoderamiento

Alain-G. Gagnon y Alex Schwartz

1. INTRODUCCIÓN

El pacto de repatriación constitucional de noviembre de 1981 pretendía dotar a los canadienses de un momento constitucional fundacional, uno que inaugurase nuevas prácticas constitucionales. El compromiso de Pierre Trudeau de «renovar la Constitución» tras la victoria del «no» en el referéndum que se celebró en Quebec en 1980 sobre la asociación soberana se convirtió en el motor principal de la reforma de la Carta Magna. Sin embargo, una amplia proporción de los quebequeses de todas las ideologías políticas sentía que el país ya no concordaba con sus aspiraciones como pueblo fundador. De hecho, lo que en realidad hizo el pacto de repatriación constitucional fue acentuar las tensiones entre Quebec y sus socios de la federación canadiense (Russell 1983). En todo caso, abrió antiguas heridas y minó las prácticas federales. Este capítulo propone un planteamiento normativo que permita diagnosticar y abordar las principales deficiencias del federalismo canadiense en la época que siguió a la repatriación.

El argumento se presenta en tres actos. En primer lugar, describimos cómo puede el federalismo cumplir varios objetivos o funciones, por lo que no conviene reducirlo a un único *telos*. En segundo lugar, queremos esbozar una serie de criterios para un federalismo pluralista, esto es, que pueda refrendarse desde distintas posturas filosóficas y normativas y, en su máxima expresión, ponerse al servicio de distintos valores y propósitos. En tercer lugar, explicamos por qué, en lo que respecta al lugar que ocupa Quebec dentro del país, el federalismo canadiense ha fracasado en su respuesta a estos criterios. Sostenemos que el orden constitucional se ha obstinado en hacer caso omiso a la manifestación de la identidad quebequesa y ha caído en un enfoque centralizador y monista de la eficiencia funcional a costa de otros valores federales. Por último, analizamos por qué uno de los principales discursos teóricos que han surgido en con-

testación al marco constitucional —que podría llamarse «reconocimiento dialógico»— puede, paradójicamente, estar perpetuando la precariedad del federalismo del país. Este planteamiento tiende a primar una conversación constitucional indefinida sobre unos resultados sustantivos. En resumen, sostenemos que, al poner el acento procedimental en el reconocimiento dialógico, el proceso alimenta dinámicas federales insalubres que podrían superarse mediante un planteamiento sustantivo, inspirado en la idea de un «federalismo del empoderamiento».

Conceptos contrapuestos de federalismo

En el plano más abstracto y general, las federaciones son sistemas políticos que combinan elementos de gobierno común y autogobierno por medio de, al menos, dos órdenes territoriales de gobierno que conforman entre sí comunidades independientes, aunque superpuestas, dotadas de potestades y obligaciones independientes (aunque a veces coincidentes) (véanse Elazar 1987; Gagnon 1993). Sin embargo, no existe consenso teórico con respecto al fin general o *telos* del federalismo. En realidad, más que apelar a un propósito o valor único como justificación última o universal del federalismo, los teóricos políticos han intentado impulsarlo con distintos objetivos, a veces contradictorios. Por norma, reflejan tres conceptos normativos globales: 1) utilitarista, 2) liberal y 3) democrático-comunitario.

Concepciones utilitaristas del federalismo

Las concepciones utilitaristas del federalismo son aquellas que justifican este régimen como medio para maximizar la utilidad general (entendida principalmente como función de la eficiencia económica). En este caso, el federalismo promueve la eficiencia por medio de la competencia interjurisdiccional en el marco de un mercado económico común. Partiendo de la presunción de que las personas disponen de una movilidad razonable, el federalismo permite que circulen y se establezcan en aquellos lugares que ofrecen el mejor «trato» por el «conjunto» de bienes públicos de su preferencia (Breton 1965). Así pues, el federalismo favorece un binomio óptimo de personas con leyes y políticas públicas, al tiempo que invita a las unidades constituyentes de la federación a competir entre sí para ofrecer el paquete más atractivo de bienes públicos deseados (Inman 2007). Incluso a falta de esta movilidad razonable de la ciudadanía, «es posible que provincias políticamente independientes promuevan un “modelo de competencia por comparación” para mejorar la eficiencia, pues los ciudadanos observan qué hacen sus vecinos y reclaman a los dirigentes políticos —que ellos mismos han elegido— un servicio público o unos resultados fiscales comparables» (Inman 2007, 525). A su vez, la

competencia entre distintos territorios potencia la innovación, pues las unidades constituyentes hacen las veces de «laboratorio» para «experimentos socioeconómicos novedosos» (véase el voto particular de Brandeis J. en *New State Ice Co. v. Liebmann* 285 U.S. 262 (1932), 311). En el marco de Canadá, la experimentación con políticas públicas novedosas en el plano de las unidades constituyentes de la federación se ha convertido en un modelo recurrente de programas sociales para toda la federación (véase Gagnon 1993; Hogg 2009, 343).

Concepciones liberales del federalismo

Las concepciones liberales del federalismo lo justifican como forma de control frente al abuso del poder del Estado centralizado. Estos planteamientos están unidos por la idea de que el federalismo impide que el poder se concentre en un único lugar. Según la explicación que propone James Buchanan, una de las versiones de este argumento parte de la posibilidad de que la movilidad intrafederal ofrezca a los ciudadanos una opción de salida si su gobierno «local» o «estatal» se tornara en su opresor (Buchanan 1995). Así pues, el federalismo «actúa como recurso disciplinario que limita la ineficiencia y la corrupción gubernamentales» (Inman 2007, 525). Naturalmente, la movilidad dentro de la federación no ofrece esperanza alguna cuando el propio gobierno federal se convierte en opresor, de ahí que Buchanan defendiera el derecho de secesión de las unidades constituyentes (Buchanan 1996). Dentro de la escuela de pensamiento liberal, una corriente bastante influyente aplaude la capacidad de los gobiernos para neutralizarse entre sí. Esta opinión ocupa un lugar destacado en *The Federalist Papers*, que insistían en que la lealtad natural de los ciudadanos hacia su país contrarrestaría cualquier poder que se dejara en manos del gobierno federal; en el gobierno federal se podía confiar «en parte porque las personas son dadas, y quizá solamente en la medida en que así sea, a ser fieles a sus estados y a sentir más apego hacia ellos que hacia el poder central» (Levy 2007, 465). En los últimos tiempos, Jacob Levy ha insuflado nueva vida al discurso de *The Federalist Papers* al elevarlo al plano plurinacional. Como este autor sugiere (Levy 2007, 466), la libertad está más protegida cuando las lealtades están divididas entre nacionalismos encontrados: «La unidad de la nación y del Estado alienta una veneración malsana hacia éste; aún lealtades que son más seguras por separado».

Concepciones democrático-comunitarias del federalismo

Las concepciones democrático-comunitarias entienden este sistema principalmente en términos de autogobierno colectivo. Algunas variantes

poseen un marcado acento cívico republicano, en el que el federalismo se concibe como forma de ayudar a ciudadanos y comunidades a alzar la «voz». Como propugna este punto de vista, las unidades de gobierno del federalismo ofrecen a los ciudadanos más oportunidades de participar activa y eficazmente en la política (Weinstock 2001, 77). La multiplicidad de sedes de gobierno crea «más oportunidades para que la gente se exprese democráticamente en las urnas, aumenta el peso de cada voto y fomenta una participación democrática cultivada e informada, al trasladar determinadas decisiones políticas a un plano que cognitivamente resulta más accesible al ciudadano medio» (Weinstock 2001, 77). Otra variante más comunitaria de esta postura recalca la capacidad del gobierno descentralizado para expresar los intereses o los valores de la comunidad local mucho mejor de lo que jamás podría hacerlo un distante gobierno centralizado. Así pues, el federalismo es, para muchos, un mecanismo fundamental para un autogobierno minoritario en las sociedades plurales (Gagnon 2001, 2011). Este tipo de argumento puede ser más cauto en los asuntos en los que incide (Horowitz 2008) o puede adoptar un cariz normativo más explícito (Kymlicka 1998; Norman 2006; De Schutter 2010). Desde este prisma, el ideal es una federación multinacional de pleno derecho, en la que una o más unidades constituyentes se alcen como foco de lealtad nacional y actúen como instrumento de acción colectiva por derecho propio (aunque siga participando en el Estado más amplio que las engloba) (Gagnon 2010).

2. PROMOVER UNA TEORÍA META-NORMATIVA DEL FEDERALISMO

En lugar de avalar una de estas teorías, abogamos por una suerte de teoría meta-normativa del federalismo; un modelo que evite reducirlo a objetivos utilitaristas, liberales o democrático-comunitarios, sino que, en su lugar, estudie cómo alcanzar estos diversos valores y cómo llevar a cabo estas diversas funciones de forma simultánea en un mismo sistema de gobierno. Por ello, establecemos tres principios clave para alcanzar un federalismo verdaderamente pluralista. El primer principio es la *flexibilidad*, o «la capacidad de cambiar frente a unas condiciones cambiantes, de adaptarse al cambio» y respetar al mismo tiempo su propio entorno (Thompson 2007, 195). Flexibilidad significa que el equilibrio entre gobierno compartido y autogobierno puede amoldarse a un conjunto cambiante de condiciones. Es fundamental para la salud duradera de una federación pluralista porque la percepción del coste asociado al equilibrio entre los distintos valores del federalismo irá cambiando con el tiempo. Es posible que la adopción de nuevas tecnologías, por ejemplo, exacerbe

la necesidad de una coordinación centralizada. Sin embargo, el cambio en las condiciones sociopolíticas posee también la capacidad de encarecer el coste que conlleva la centralización de esta coordinación para hacer realidad el autogobierno colectivo de las comunidades.

El segundo principio, la *solidez*, exige que la máxima federal de combinar gobierno compartido y autogobierno perdure en el tiempo.¹ La solidez es «la capacidad para mantenerse, adaptarse y organizarse uno mismo ante el cambio» (Thompson 2007, 195). Sin solidez, un sistema federal flexible puede llegar a descentralizarse tanto que se pierdan los beneficios de la coordinación o, por el contrario, a centralizarse hasta tal punto que deje de ser una federación, salvo en el plano nominal. En resumen, este principio exige que la naturaleza federal del Estado —la coexistencia de dos órdenes distintos de gobierno sin subordinación el uno respecto del otro— perdure, con independencia de la evolución del equilibrio federal.

El tercer principio es la *versatilidad*, sobre la que se sustentan los dos primeros. Para que el federalismo sea flexible y sólido en circunstancias cambiantes y complejas, no puede permitirse que ninguno de sus valores aislados impida la consecución de los demás. Un valor puede imponer un coste a otro —la realización de la libertad individual, por ejemplo, puede imponer un coste legítimo en términos de eficiencia—, pero ninguno puede monopolizar el significado del federalismo. Esta cuestión reviste especial importancia en el contexto canadiense, en el que el sentimiento de pertenencia a la federación se plasma por medio de la «pluralidad de formas de pertenencia» (Taylor 1993, 183; véase también Karmis 2009). En breve, este principio obliga a ser «prismático», esto es, capaz de reflejar todo el espectro de «formas de pertenencia» a las que las personas otorgan importancia (véase Elazar 1987).

Sumados, los principios de flexibilidad, solidez y versatilidad ofrecen un patrón con el que medir los sistemas federales reales. Aplicar estos principios para así evaluar la fortaleza de ese sistema nos permite detectar sus áreas deficitarias concretas, si las hay.

A nuestro parecer, la mejor forma de llevar a cabo estos tres principios a la vez es por medio de un «federalismo del empoderamiento». Este planteamiento ha sido defendido por Erwin Chemerinsky en Estados Unidos, donde se propone como alternativa a la interpretación excesivamente legalista que propugnaba el Tribunal Supremo, encabezado por el juez presidente Rehnquist (Chemerinsky 1996, 1997, 2004). En lugar de

¹ Tal y como se utiliza aquí, la idea de «solidez» es similar en espíritu, pero más restringida, a la de Jenna Bednar (2009), para quien el federalismo robusto está supeditado «al cumplimiento, a disuadir de la transgresión; la resiliencia, esto es la inmunidad frente a los defectos del modelo y a las perturbaciones externas; a la adaptación, la capacidad de amoldar las normas al cambio de necesidades» (pág. 13).

concebirlo como una serie de normas que limitan el poder, esta corriente pretende mantener un espacio abierto en el que puedan intervenir o no múltiples órdenes de gobierno en respuesta a necesidades cambiantes. Tal y como explica Chemerinsky: «Una ventaja clave de contar con varios niveles de gobierno es que distintos actores pueden resolver problemas acuciantes. Si el gobierno federal no actúa, puede hacerlo el estatal o el local. Dicho de otro modo, su gran belleza reside en la redundancia: distintos niveles de gobierno para un mismo territorio y una misma población, cada uno de los cuales posee la capacidad para actuar» (Chemerinsky 1996, 538).

A los efectos del presente, el empoderamiento gira en torno a lo siguiente: la aportación característica del federalismo a los valores de utilidad general, libertad individual y autogobierno colectivo depende, en cada caso, del empoderamiento efectivo de más de un orden de gobierno. La utilidad general se mejora mediante la competencia interjurisdiccional, pero solo es posible lograr una competencia auténtica si las unidades constituyentes de la federación gozan realmente de autonomía para innovar y alzar la voz por sí mismas. Si las pautas de actuación se dictan desde el centro, corren el riesgo de quedar reducidas a meras ramificaciones del gobierno central y este tipo de federalismo «sobre el terreno» impide esta competencia interjurisdiccional efectiva. De la misma manera, tal y como sugiere Levy, el federalismo solo puede actuar como baluarte frente a la tiranía si las comunidades están lo suficientemente empoderadas como entidades independientes dotadas de autoridad legítima. Desde el punto de vista nacional de Quebec, los posibles beneficios del federalismo como medio de empoderamiento son sustanciales y se corresponden con la devolución del poder al estado federado de Quebec en función de sus necesidades y obligaciones como nación moderna y plural.

A continuación, evaluamos el federalismo canadiense en términos de adhesión a los tres principios de flexibilidad, solidez y versatilidad. Nuestro análisis se concentra en el lugar que ocupa Quebec dentro de Canadá. Con buena razón nos centramos en esta provincia. El crecimiento que ha experimentado en ella el nacionalismo es, por sí solo, el mayor reto que ha surgido en el país en los últimos cincuenta años para la teoría y práctica del federalismo. La «cuestión de Quebec» es una pregunta existencial, no solo para los quebequeses, sino también para el resto de Canadá; si bien sigue moviendo a los soberanistas de la provincia, también es uno de los motivos de base del proceso de repatriación de Trudeau y el eje central de los subsiguientes debates en torno a la reforma constitucional del país. Puede decirse que parte de los problemas detectados trasciende la relación entre Quebec y Canadá, pero las diferencias entre las visiones

contrapuestas de Canadá son más acusadas respecto de esta provincia.² Ninguna otra ha puesto en entredicho la definición de Canadá como lo ha hecho ella.

Nuestro diagnóstico del federalismo canadiense presta, asimismo, especial atención al papel del Tribunal Supremo del país como mecanismo de ejecución de los tres principios del federalismo pluralista. Canadá carece de una segunda cámara legislativa que desempeñe *de facto* esta función y, como pone de relieve nuestro análisis, el Tribunal Supremo tampoco llega a ser un guardián fiable del federalismo. La raíz del problema reside en un modelo institucional viciado: el Tribunal Supremo es nombrado por el Gobierno federal sin la participación de Quebec u otras provincias (Ferejohn, Rakove, y Riley 2001). Así lo reconoció en tan temprana fecha como 1956 la Comisión Real de Consulta sobre los Problemas Constitucionales (la Comisión Tremblay), que sostenía que este órgano estaba demasiado atado al Gobierno federal, por lo que no podía confiarse en que fuera imparcial en las controversias surgidas en torno a este sistema de gobierno (Quebec 1956). Por eso, no debe sorprender que el siguiente análisis demuestre el fracaso del federalismo canadiense —al menos, en los últimos treinta años— en su aproximación adecuada a los tres principios de flexibilidad, solidez y versatilidad.

3. UN FEDERALISMO QUE EMPOBRECE

Cuando la rigidez se impone a la flexibilidad

Quizá el pacto federal original de la Confederación haya sido adecuado para las circunstancias del pluralismo cultural y lingüístico anglo-francés que existía en 1867. El mero hecho de una provincia de mayoría francófona sumada a la jurisdicción provincial sobre «la propiedad y los derechos civiles» posibilitó un grado sustancial de autogobierno minoritario, el mantenimiento de la tradición francesa en el derecho civil y el desarrollo continuado de una sociedad francófona y católica. Estas condiciones fueron suficientes, desde el principio, para diferenciar a Quebec como una «sociedad distintiva» en el contexto canadiense más amplio y quizá hubieran bastado a sus ciudadanos para seguir considerándose a sí mismos en términos fundamentalmente etnoculturales.

Antes de principios de los años 1960, la Ley de Constitución de 1867 (*Constitution Act, 1867*), se consideraba un baluarte contra las aspira-

² Somos conscientes de que los gobiernos de Alberta, y Terranova y Labrador han impugnado de manera recurrente el modelo dominante de federalismo canadiense en los últimos treinta años.

ciones centralizadoras del Gobierno federal (Bernier y Lajoie 1986, 71). Sin embargo, el rápido ascenso de un nacionalismo seguro de sí mismo, secular y circunscrito al territorio quebequés en aquella década supuso un cambio sustancial. Aquel «neonacionalismo» estaba liderado por una clase media culta y secular, que concebía este estado como vehículo clave de un cambio progresivo para «modernizar los recursos humanos y físicos de Quebec, y ratificar su existencia como nación» (Bernier y Lajoie 1986, 23). Los llamamientos manifiestos a la independencia se multiplicaron junto a los esfuerzos por redefinir las condiciones de la Confederación. Cada vez menos quebequeses veían en la Constitución original de 1867 una garantía de autonomía, sino «un obstáculo, un freno al dinamismo de Quebec y una gran debilidad del sistema legal» (Bernier y Lajoie 1986, 34). La amplísima mayoría de su ciudadanía considera ahora este estado un nexo institucional primordial de solidaridad y un medio adecuado para llevar a cabo un proyecto de construcción de una nación independiente con aspiraciones socioeconómicas y culturales de gran alcance (Gagnon y Iacovino 2007). Una parte significativa rechaza la posibilidad de continuar este proyecto en la situación actual de la federación y muchos sectores de la sociedad se siguen sintiendo atraídos por la idea de un Quebec independiente y soberano.

En 1982, la repatriación de la Constitución brindó la oportunidad de modificar los acuerdos federales en respuesta al auge, la madurez y la institucionalización del nacionalismo de Quebec —posiblemente, en sí mismo, el cambio más importante que ha experimentado el federalismo canadiense en los últimos cien años—, pero aquella oportunidad se dejó pasar. En lugar de reconocer la realidad de Quebec, el acuerdo fruto de la conferencia de Primeros Ministros celebrada en noviembre de 1981 retrató una reacción obstinada en su contra (véanse Smiley 1983 y Russell 1983). Es más, el que el acuerdo se impusiera sin el consentimiento de los representantes políticos de Quebec constituía una negación implícita de la reivindicación de la importancia constitucional de su singularidad. Además, el contenido sustantivo del acuerdo subsume la realidad nacional de Quebec en una visión de bilingüismo de costa a costa, un mosaico multicultural y una «patriotismo constitucional pancanadiense» centrado en la *Carta canadiense de derechos y libertades* (Laforest 1995; Choudhry y Gaudreault-Desbiens 2007, 168). Como explica James Tully (1995, 8), la Carta no mantiene la neutralidad respecto de los respectivos proyectos nacionales de Quebec y Canadá:

Cuando la Asamblea Nacional [de Quebec] busca preservar y realzar el carácter de Quebec como sociedad moderna, mayoritariamente francófona, se encuentra con las cortapisas que impone a su soberanía nacional en este ámbito una Carta que dicta los términos en los

que debe expresar y justificar toda su legislación, pero que excluye todo reconocimiento a su idiosincrasia. Así pues, este instrumento lo asimila a la cultura nacional pancanadiense, exactamente lo que se pretendía evitar con la Constitución de 1867, según *lord* Watson.

Esta falta de flexibilidad, así como el desmantelamiento conexo de las prácticas federales, es lo que lleva a los quebequeses a cuestionarse su relación con el sistema de gobierno del país. Una enmienda constitucional formal para reconocer la realidad nacional de esta provincia y adaptarse a ella ha sido bloqueada y, por lo menos en este sentido, la federación canadiense no ha conseguido cumplir el principio de flexibilidad constitucional.

Resulta indudable que una reforma constitucional no es la única manera de respetar la flexibilidad; a falta de que se modifique la letra de la ley, la Constitución puede adaptarse a la realidad del nacionalismo quebequés mediante resolución judicial (véase Leclair 2005). Dicho de otro modo, el Tribunal Supremo podría tomar la iniciativa y reinterpretar la Constitución en términos multinacionales o plurinacionales para lograr así el reconocimiento y el acomodo, esquivos de otro modo, de Quebec. Hacerlo sería acorde a la corriente interpretativa mayoritaria de la Constitución, que entiende la Carta Magna fundamentalmente como «un árbol vivo que, por medio de la interpretación progresiva, incorpora y aborda las realidades de la vida moderna» y encarna, por ende, el principio del federalismo flexible (*Same-Sex Marriage Reference*³, apartado 22).

Para que la federación pueda evolucionar a la luz de condiciones cambiantes, el planteamiento del «árbol vivo» nos obliga a interpretar las competencias legislativas como «dinámicas por naturaleza», en palabras del juez Jean Beetzin (*Martin Service Station Ltd. v. M.N.R.*, 1006). De este modo, la interpretación judicial ha «ajustado» de hecho el equilibrio federal de poder en respuesta a los imperativos de una socialdemocracia moderna e industrial en más de una ocasión: para adaptarse a las nuevas tecnologías (véase, por ejemplo, *Toronto Corporation v. Bell Telephone Co. of Canada*); para regular la actividad empresarial (véase *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*); para ampliar la potestad sobre el seguro de desempleo en vista de la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral (*Reference re Employment Insurance Act [Can.]*, artículos 22 y 23); para reflejar las normas contemporáneas por las que se rige la institución del matrimonio (*Reference re Same-Sex Marriage*).

³ *Reference re Same-Sex Marriage*.

En *Same-Sex Marriage Reference*, el Tribunal Supremo explicó el razonamiento en el que se basa el planteamiento del «árbol vivo» de la interpretación constitucional:

Una interpretación amplia y liberal, o progresista, garantiza la actualidad y, con ello, la legitimidad del documento constitutivo de Canadá. Mediante la interpretación progresiva, nuestra Constitución triunfa en su ambicioso emprendimiento, que consiste en estructurar el ejercicio del poder por los órganos del Estado en un momento radicalmente distinto a aquel en el que se redactó.

Este fragmento establece un vínculo entre la interpretación progresiva y la legitimidad política. La idea es que, si la Constitución se distancia demasiado del mundo que pretende presidir, dejará de ser fuente de legitimidad política.

Por desgracia, aunque se ha recurrido a la interpretación progresiva para ampliar las potestades del Gobierno federal (Swinton 1992, 128), el Tribunal Supremo de Canadá ha hecho caso omiso generalizado del mayor reto para la legitimidad de la Constitución, esto es, la realidad del nacionalismo quebequés. En *Quebec Veto Reference*⁴ de 1928, el Gobierno de Quebec preguntó, en esencia, al Tribunal si, en vista de la teoría dualista de la federación canadiense, existía alguna convención constitucional que exigiese el consentimiento de Quebec para modificar la norma fundamental, cuestión de vital importancia:

A los efectos de esta referencia, el término «dualidad» comprende todas las circunstancias que han contribuido a hacer de Quebec una sociedad distinta desde la fundación de Canadá y mucho antes, y el abanico de garantías que se ofrecieron a Quebec en el 1867, en su calidad de provincia que el Grupo de Trabajo sobre la Unidad de Canadá ha descrito como «el bastión del pueblo francocanadiense» y el «alma viva de la presencia francesa en Norteamérica». Estas circunstancias y garantías trascienden con creces las cuestiones lingüísticas y la cultura: la protección que confería la Ley de la Norteamérica Británica (*British North America Act*) era extensible a todos los aspectos de la sociedad quebequesa, esto es, el idioma, naturalmente, pero también los valores de la sociedad, la ley, la religión, la educación, el territorio, los recursos naturales, el gobierno y la soberanía de su asamblea legislativa sobre todo aquello que, en su momento, fuera de índole «local».

⁴ *Re: Objection by Quebec to a Resolution to Amend the Constitution.*

Según la teoría dualista, el rango constitucional de Quebec, como nación por derecho propio, no podía ser determinado por la voluntad unilateral de una mayoría nacional pancanadiense.

El Tribunal Supremo optó por esquivar la cuestión de la singularidad nacional de Quebec, en contra de la cual falló argumentando que no podía demostrarse que el derecho de veto de Quebec jamás hubiera sido explícitamente aceptado por los demás actores de la federación canadiense (*Quebec Veto Reference*, 184). Sin embargo, existe una tensión (incluso una contradicción) entre la insistencia del Tribunal en reconocer explícitamente el veto de Quebec en este asunto y la ausencia de declaraciones explícitas reconociendo esta convención que exige un «grado sustancial» de consentimiento provincial en la anterior *Patriation Reference*⁵. Es más, en *Quebec Veto Reference*, el Tribunal no se inmutó ante el abandono de los dos intentos anteriores de repatriar la Constitución (en 1964 y 1971) precisamente por no haberse obtenido el consentimiento de Quebec (Russell 1983; Smiley 1983). En vista de los criterios aplicados en *Patriation Reference*, esos precedentes deberían haber bastado, por sí solos, para establecer la convención en cuestión (Choudhry y Gaudreault-Desbiens 2007, 176–177).

La resolución del Tribunal Supremo en *Quebec Veto Reference* se puede refutar con más argumentos. En primer lugar, a ojos de muchos quebequeses, menoscababa indiscutiblemente la legitimidad del Tribunal Supremo. A los efectos que nos ocupan, sin embargo, la cuestión principal es que la sentencia contravenía el principio de flexibilidad. En respuesta a la realidad nacional de Quebec, *había* surgido una práctica constitucional relacionada con el veto de Quebec: esa práctica consistía en garantizar que la reforma constitucional seguía adelante con carácter fundamentalmente plurinacional (esto es, con el consentimiento de Quebec). Al negar a esta práctica la condición de convención, el Tribunal anulaba *de facto* lo que venía sucediendo a nivel subconstitucional antes del pacto de repatriación de 1981 (Tarr *et al.* 2004).

En 1998, *Quebec Secession Reference*⁶ proporcionó al Tribunal Supremo otra oportunidad más de reconsiderar la realidad nacional cuando se le consultó si el Gobierno de la provincia podía declarar o no unilateralmente la secesión. El Tribunal falló que la secesión unilateral era inconstitucional, aunque consideraba que el Gobierno federal estaría obligado a negociar sus términos de buena fe si una mayoría se pronunciara en las urnas a favor la separación. Sin embargo, volvió a eludir una vez más la cuestión de la singularidad nacional y las repercusiones políticas del

⁵ *Reference re Resolution to Amend the Constitution.*

⁶ *Reference re Secession of Quebec.*

nacionalismo quebequense. En cuanto a la cuestión de si, en términos de derecho internacional, existía un «pueblo quebequés» con derecho a la autodeterminación, el Tribunal declaró (con cierta opacidad) que «la población de Quebec comparte verdaderamente muchas de las características (tales como un idioma y una cultura comunes) que se tendrían en cuenta a la hora de determinar si un grupo específico constituye un “pueblo”, como sucede también con otros grupos dentro de Quebec o Canadá» (párrafo 125). No cabe la menor duda de que se reconocía hasta cierto punto que Quebec es una provincia particular. En cuanto al principio de federalismo y al lugar original que ocupa en la federación, el Tribunal se explayó:

El principio del federalismo permite alcanzar objetivos colectivos a las minorías culturales y lingüísticas que conforman la mayoría de una provincia determinada. Así sucede en el caso de Quebec, donde la mayoría de la población es francófona y posee una cultura distinta. No es fruto meramente del azar. Su realidad sociodemográfica explica su existencia como unidad política y, de hecho, fue una de las razones fundamentales para dotar a la unión canadiense de una estructura federal en 1867 (párrafo 59).

El Tribunal Supremo señaló, asimismo, que, pese a la negativa del Gobierno de Quebec a respaldar el proceso de repatriación, la provincia está vinculada «por los términos de una Constitución que [son] distintos de los que imperaban anteriormente, en especial, en lo referente a las disposiciones por las que se rige su modificación, y la *Carta Canadiense de Derechos y Libertades*» (párrafo 47). Sin embargo, el fallo no analiza la historia del conflicto constitucional —el auge del nacionalismo quebequés, *Quebec Veto Reference* y el fracaso de los Acuerdos del Lago Meech y de Charlottetown— que, en última instancia, allanó el camino para el referéndum sobre la secesión en 1995 (Choudhry y Gaudreault-Desbiens 2007, 93). Así pues, una vez más, el razonamiento del Tribunal Supremo se mantiene al margen de la realidad de Quebec, exhibiendo un obstinado desapego que vulnera el principio de flexibilidad constitucional aquí descrito.

Cuando la centralización se impone a la solidez

Como ya se ha comentado, el principio de solidez requiere de los sistemas federales que mantengan su carácter federal a lo largo del tiempo. En cierta medida, la federación canadiense es más sólida que la de Estados Unidos en este aspecto (Gagnon y Simeon 2010). Las provincias canadienses gozan de más competencias exclusivas que sus homólogos esta-

dounidenses. Además, en virtud de la Constitución de Canadá, cuando la jurisdicción federal y provincial se solapan, la legislación federal solo prevalece sobre la provincial en caso de conflicto real, ya sea porque resultaría imposible cumplir simultáneamente la legislación federal y provincial (véase magistrado Dickson en *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, 191) o porque la legislación provincial frustra los objetivos de la federal (véase magistrado La Forest en *Bank of Montreal v. Hall*, 155). Pese a los baluartes formales frente a la expansión de la jurisdicción federal, el Gobierno canadiense ha recurrido a su poder adquisitivo y otras estrategias para influir en los Gobiernos provinciales y controlarlos, socavando el carácter federal de Canadá, en general, y, más concretamente, dificultando la vida nacional de Quebec.

Seguramente el mejor ejemplo de esto sea el Acuerdo Marco para la Unión Social (SUFA, por sus siglas en inglés), que forma parte de un proyecto de construcción nacional que persigue la creación de una comunidad política pancanadiense. La cuestión aquí no gira en torno a la centralización frente a la descentralización, sino a un modo distinto y contrapuesto de concebir el federalismo (Gagnon y Iacovino 2007, 49), el arte de gobernar y la expresión de la soberanía legítima (Burgess y Gagnon 2011). La introducción de la movilidad en el Acuerdo Marco para la Unión Social como rasgo definitorio de la federación canadiense se impone a todas las demás reivindicaciones políticas. El artículo 2 reza: «Todos los Gobiernos creen que la libertad de movimiento de los canadienses para buscar oportunidades en cualquier lugar de Canadá es un elemento fundamental de su ciudadanía» (Gagnon 2000, 244). Con la consolidación de esta postura, Ottawa consigue inmiscuirse en una esfera que es competencia exclusiva de la provincia y, con ello, reforzar su presencia en el ámbito de la ciudadanía, que, a resultas, se aplica de igual manera en todo el país. Ello socava la solidez de las prácticas federales por cuanto reduce el margen de variación en la federación.

Cuando el monismo se impone a la versatilidad

Hasta 1949, el Comité Judicial del Consejo Privado, en con sede en el Reino Unido, actuaba como Tribunal de última instancia en las controversias en torno a la distribución de las potestades federales y provinciales en Canadá (Lajoie 2009). Con carácter general, el Consejo Privado adoptaba una interpretación de la división de poderes que favorecía a las provincias sobre el Gobierno federal (Brouillet 2005; Hogg 2009, 339). Las potestades federales para legislar en relación con el «comercio» (*Reference re Board of Commerce Act Canada 1919 and Combines and Fair Prices Act [1922]*) y para «la paz, el orden y el buen gobierno de Canadá» se interpretaban en sentido estricto, pues esta última permitía legislar sola-

mente cuando existía una brecha manifiesta en la división de poderes o cuando era necesario legislar en el plano federal para responder a una situación de emergencia (*Reference re legislative jurisdiction of Parliament of Canada to enact the Employment and Social Insurance Act* (1935, c. 48), [1956] S.C.R. 427; *Re: Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *R. v. Crown Zellerback Canada Ltd.* [1988] 1 S.C. R 401). Mientras tanto, las facultades a nivel provincial sobre «la propiedad y los derechos civiles» fueron objetos de una interpretación comparativamente generosa. La jurisprudencia del Consejo Privado, marcadamente descentralizadora, se basaba en parte en una lectura formalista del federalismo, que asumía que las potestades legislativas debían asignarse en exclusiva a un único orden de gobierno según los «ámbitos» de potestad enumerados en la Ley de la Constitución (*Constitution Act*) de 1867, lo que apenas dejaba margen para «encuadrar» otros poderes en el régimen federal.

El planteamiento formalista perduró durante algún tiempo después de que se transfiriera al Tribunal Supremo de Canadá la autoridad judicial sobre la Constitución. En 1951, este órgano todavía hablaba el idioma del formalismo:

El Parlamento solamente puede legislar sobre aquellos asuntos que le reserva el artículo 91... y cada provincia puede legislar exclusivamente sobre los asuntos que le reserva el artículo 92. El país tiene derecho a insistir en que la legislación adoptada en virtud del artículo 91 debe ser aprobada exclusivamente por el Parlamento de Canadá, de la misma manera que la población de cada provincia tiene derecho a insistir en que la legislación referente a los asuntos enumerados en el artículo 92 debe emanar exclusivamente de sus correspondientes Asambleas Legislativas. En cada caso, los miembros electos del Parlamento o de las Asambleas Legislativas son los únicos a quienes les han sido encomendados el poder y el deber de legislar los asuntos que les asigna en exclusiva la Ley de la Constitución a cada uno de ellos (*Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, 34).

A principios de los años 1960, no obstante, analistas, politólogos y juristas ya vaticinaban el fin inminente del «federalismo clásico de “compartimentos estancos”, en el que las Asambleas Legislativas provinciales y el Parlamento federal se cuidan de mantener las distancias entre sí» (véase análisis en *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*).

Ahora bien, quizá puede imaginarse que un giro del formalismo hacia una aproximación más valorativa pueda propiciar la flexibilidad, facilitando el ajuste del equilibrio federal en función de los cambios de condiciones, lo que abarca las circunstancias del pluralismo nacional. Desde el

punto de vista del principio de versatilidad, sin embargo, existe un riesgo real porque esta valoración abierta podría propiciar que se secuestre el sistema con determinados propósitos o valores en detrimento de otros. Como nos recuerda Jean Leclair (2003, 431), «el acercamiento supuestamente más formal que aplicaba el Consejo Privado al federalismo tenía la virtud de obligar a los tribunales a definir las competencias exclusivas de los sistemas de gobierno a nivel de provincia». No obstante, la jurisprudencia ulterior del Tribunal Supremo ha reflejado, en términos generales, un firme interés utilitarista acerca de la eficiencia funcional y a costa de los intereses democrático-comunitarios. Esta situación ha permitido al poder federal invadir zonas que, en realidad, son competencia provincial. Dos resoluciones del Tribunal Supremo merecen especial atención en este punto.

En *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, el Tribunal Supremo falló que la potestad federal para «regular con carácter general el comercio» podría servir de base para la legislación federal en materia de competencia, pese a que la actividad comercial regulada en cuestión fuera del ámbito intraprovincial. El Gobierno de Quebec alegó ante el Tribunal que, aunque la potestad federal bien podía permitir una legislación pancanadiense en materia de la competencia, debía «entenderse en sentido menos estricto», de tal manera que solamente se aplicase a la actividad comercial internacional e interprovincial; en Quebec, la competencia debe regirse por su propia potestad en materia de propiedad y derechos civiles. El Tribunal desestimó el argumento de Quebec y, con ello, se distanció de «los más de 100 años de interpretación constitucional según la cual la potestad para regular el comercio que confiere al Gobierno federal el apartado 2 del artículo 91 de la Constitución se circunscribía a los intercambios comerciales interprovinciales e internacionales» (Swinton 1992, 127).

El Tribunal Supremo fundó esta resolución en motivos utilitaristas-funcionalistas. El objeto de la legislación impugnada era de alcance pancanadiense: «la economía, como única unidad nacional integrada y no como una colección de empresas locales independientes», y, como sostenía el Tribunal, exigía una respuesta uniforme, pues «no incluir una o más provincias o localidades haría peligrar la correcta aplicación de la legislación en otras partes del país» (*City National Leasing*, 680). Además, este órgano, que veía con escepticismo la capacidad de las provincias para actuar de forma colectiva en aras del «interés nacional» (entendido en sentido pancanadiense), declaró justificada la incursión en la jurisdicción provincial. No en vano, este fallo fue fruto de la aparente incapacidad de las provincias para adoptar una «perspectiva nacional que trascendiera sus propios intereses regionales» (véase Swinton 1992, 133).

La segunda sentencia importante fue *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.* En aquel asunto el Tribunal Supremo falló que la potestad del Gobierno federal para legislar en pro de «la paz, el orden y el buen gobierno» comprendía plenos poderes sobre la contaminación marina, incluso dentro de los límites provinciales, para lo cual se aducía que se trataba de un asunto de «interés nacional». Una vez más, esta decisión se sustenta sobre cierta forma de funcionalismo utilitarista. Desde un punto de vista funcional, la regulación de la contaminación marina fue descrita como indivisible y, con ello, una cuestión que solo el Gobierno federal podía regular eficazmente desde el centro. En *Crown Zellerbach*, no obstante, las consecuencias son incluso más drásticas que en *City National Leasing*, pues la competencia que lo respalda es exclusivamente federal. El inmanejable potencial centralizador de esta doctrina se convirtió en centro del ejemplar voto particular del magistrado La Forest:

Al conceptualizar de esta manera las cuestiones sociales, económicas y políticas en sentido amplio, se pueden inventar efectivamente nuevos titulares de poder con arreglo a la doctrina de las dimensiones nacionales, apartándolos a propósito de la jurisdicción provincial o, al menos, cercenando la libertad de actuación de las provincias... Conviene recordar aquí que, en su supuesta aplicación provincial, la disposición, sin consentimiento federal, prácticamente impide que la provincia se ocupe de algunos de sus propios bienes públicos (*Crown Zellerbach*, 452).

Más adelante, estos asuntos se defendieron en *Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board)*, donde se relajó aún más la norma para dar cabida a la jurisdicción federal en materia de relaciones laborales en las plantas nucleares de Ontario. Es más, el hecho de si el objeto de la legislación formaba parte o no de un asunto único e indivisible no se trató como una cuestión fundamental de interés nacional, sino como una condición limitante para «determinar qué potestades provinciales podía arrebatarse al Parlamento en pro del interés nacional» (Baier 2006).

Se ha criticado la aplicación por parte del Tribunal Supremo de un criterio funcionalista utilitarista de «incapacidad provincial» por su vaguedad y su «elevada subjetividad» (Leclair 2003, 428–429). En consecuencia, el funcionalismo puede apoderarse con facilidad del significado de federalismo, en detrimento de otros valores federales. Como sostiene Katherine Swinton (1992, 132):

La aplicación tanto de la doctrina de las dimensiones nacionales como de la regulación general del comercio transfiere al Gobierno federal potestades que las provincias habrían ejercido en exclusiva.

Cuando el Tribunal invoca estas doctrinas, actúa como reformador o creador constitucional. En el caso de la doctrina de los intereses nacionales, reforma o define la Constitución sin orientación textual acerca de lo que se considera nacional, por oposición a la interpretación de la distribución de las potestades enumeradas, que indica hasta cierto punto los criterios de preponderancia nacional y provincial.

Para los intereses nacionales de Quebec, las consecuencias de una deriva constitucional centralizadora son especialmente serias. La idea de la incapacidad provincial no es objetiva ni valorativamente neutra, como sucede con las distintas concepciones de la federación canadiense; en *City National Leasing*, por ejemplo, la incapacidad provincial se entendía, en parte, como la incapacidad para adoptar un punto de vista «nacional» pancanadiense (Swinton 1992, 133). Esta doctrina apenas deja margen, a la perspectiva «nacional» de Quebec por no decir ninguno. Por este motivo, el triunfo del funcionalismo utilitarista sobre otras concepciones normativas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no solo supone una deficiencia en términos de versatilidad, sino que, además, mina la capacidad de la federación canadiense para responder a las circunstancias del pluralismo nacional y contribuye también a alienar a los quebequeses.

4. CONCLUSIÓN: RECONOCIMIENTO O EMPODERAMIENTO

Hemos expuesto que la federación canadiense presenta algunos defectos graves por cuanto no ha respetado los principios de flexibilidad, solidez y versatilidad. Además, como hemos ilustrado, estas deficiencias dimanar, en buena medida, del pacto de repatriación de 1981 o son causa del mismo. La oportunidad perdida de adaptar la federación a la realidad nacional de Quebec comprometió la flexibilidad. La erosión de la solidez del federalismo canadiense se ha agravado por las maniobras de descentralización del Gobierno federal. El Tribunal Supremo ha menoscabado la versatilidad de la federación canadiense al abundar en demasía en la jurisprudencia utilitarista, que pone el acento en la eficacia funcional a costa de otros valores federales. Estas carencias tienen consecuencias políticas.

Puesto que el pacto de repatriación partía de la premisa de la ausencia (o una negativa) de reconocimiento de la peculiar realidad nacional de Quebec, la crítica intelectual ha sido proclive a centrarse en la cuestión del reconocimiento (Seymour 2010). Coincidimos en que el reconocimiento (o ausencia del mismo) es un elemento fundamental de esta historia, pero, en sí mismo, cabe la posibilidad de que este discurso tenga conse-

cuencias negativas teóricas y prácticas. Existe el riesgo de convertirlo en un «fetiche», de exagerar el simbolismo e idealizar el diálogo perpetuo, al tiempo que se marginan otras cuestiones concretas posiblemente más importantes con respecto al poder y las relaciones de poder.

La importancia exacta del concepto de “reconocimiento” en la política constitucional ha sido ambigua. ¿Es el reconocimiento un medio para un fin, o la lucha por el reconocimiento tiene valor en sí misma, independientemente del resultado que se logra? James Tully (2008) parece decantarse por lo segundo, pues describe la «actividad intersubjetiva» de luchar por el reconocimiento como «un bien público intrínseco» (189) y «la pugna constante entre la comunicación recíproca y el reconocimiento» como «fines en sí mismos» (208). ¿Cuál es el beneficio real para las minorías nacionalistas? Tully sostiene que «la participación en la negociación intersubjetiva de la identidad» es una *conditio sine qua non* fundamental para desarrollar «el sentido de la autoestima de individuos y grupos que los empodera para convertirse en agentes libres, iguales y autónomos, tanto en la vida privada como pública» (169).

Observamos dos riesgos en el planteamiento que propone Tully de la cuestión. En primer lugar, pese a recalcar el diálogo igualitario, la relación entre los participantes en tan «agónico juego» continúa siendo vertical: están aquellos que se hallan en situación de conceder, con benevolencia, el reconocimiento y luego están aquellos que lo solicitan. Dicho de otro modo, se trata de un combate en el que un equipo posee una ventaja numérica y dicta las normas del juego a medida que se juega, velando por sus propios intereses (Noël 2011). En segundo, al concebir el diálogo del reconocimiento como un fin en sí mismo, nosotros (teóricos, sociólogos, juristas o ciudadanos) abandonamos, quizá, una ardua tarea, esto es, reflexionar en verdad acerca del problema del pluralismo nacional en términos sustantivos (Gagnon 2010, 2011; Seymour y Gagnon 2012). La opción que respaldamos concede prioridad al empoderamiento sobre el reconocimiento. Este planteamiento pretende vertebrar una visión sustantiva del resultado final deseado: una visión federal multinacional en la que distintas comunidades nacionales cuenten con las potestades necesarias para florecer, propiciar contextos legítimos en los que elegir y hacer realidad posibilidades semejantes. El federalismo, tal y como hemos sostenido, puede refrendarse desde un punto de vista utilitarista, liberal y democrático-comunitario y, al mismo tiempo, reclutarse al servicio de todos y cada uno de estos fines o valores. La idea de un federalismo del empoderamiento abraza este pluralismo. En una federación moderna como Canadá, el reto práctico es hallar el equilibrio entre la persecución de distintos fines y valores sin renunciar a la flexibilidad, solidez y versatilidad (Requejo 2010). Por supuesto, cuesta más hacerlo que decirlo.

Este ensayo fue originalmente publicado en inglés y traducido al español: Alain-G. Gagnon y Alex Schwartz, Canadian Federalism since Patriation. Advancing a Federalism of Empowerment, en: Lois Harder y Steven Patten (edit.), Patriation and its Consequences. Constitution Making in Canada, 2015, University of British Columbia Press, pág. 244-266

Bibliografía

Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada, [1951] S.C.R. 31.
Baier, Gerald. 2006. *Courts and Federalism: Judicial Doctrine in the United States, Australia, and Canada*. Vancouver: UBC Press.

Bank of Montreal v. Hall, [1990] 1 S.C.R. 121.

BEDNAR, JENNA. 2009. *The Robust Federation: Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press.

BERNIER, IVAN, y ANDRÉE LAJOIE. 1986. *Family Law and Social Welfare Legislation in Canada*. Toronto: University of Toronto Press (en colaboración con la Comisión Real sobre la Unión Económica y las Perspectivas de Desarrollo).

BRETON, ALBERT. 1965. «A Theory of Government Grants». *Canadian Journal of Economics and Political Science* 31 (2): pág. 175-187. <http://dx.doi.org/10.2307/140062>.

BROUILLET, EUGÉNIE. 2005. *La négation de la nation: l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*. Sillery, QC: Septentrion.

BUCHANAN, JAMES M. 1995. «Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform». *Publius: The Journal of Federalism* 25 (2): pág. 19-28.

BUCHANAN, JAMES M. 1996. «Federalism and Individual Sovereignty». *Cato Journal* 15 (2-3): pág. 259-268.

BURGESS, MICHAEL, y GAGNON ALAIN-G., ed. 2011. *Comparative Federalism and Federation*. Toronto: University of Toronto Press.

CHEMERINSKY, ERWIN. 1996. «Dunwoody Distinguished Lecture in Law: The Values of Federalism». *University of Florida Law Review* 47: pág. 499.

CHEMERINSKY, ERWIN. 1997. «Federalism As Empowerment, Not Limits». *University of Kansas Law Review* 45: pág. 1219.

CHEMERINSKY, ERWIN. 2004. «Empowering States When It Matters: A Different Approach to Preemption». *Brooklyn Law Review* 69: pág. 1313.

CHOUDHRY, SUJIT, y JEAN-FRANÇOIS GAUDREAU-DESBIENS. 2007. «Frank Iacobucci as Constitution Maker: From the Quebec Veto Reference to the Meech Lake Accord and the Quebec Secession Reference». *University of Toronto Law Journal* 57 (2): pág. 165-193. <http://dx.doi.org/10.1353/tlj.2007.0010>.

DE SCHUTTER, HELDER. 2010. «Federalism as Fairness». *Journal of Political Philosophy* 19 (2): pág. 167-189. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9760.2010.00368.x>.

ELAZAR, DANIEL. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

FEREJOHN, JOHN, JACK N. RAKOVE, Y JONATHAN RILEY. 2001. *Constitutional Culture and Democratic Rule*. Nueva York: Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511609329>.

GAGNON, ALAIN-G. 1993. «The Political Uses of Federalism», en *Comparative Federalism and Federation*, ed. Michael Burgess y Alain-G. Gagnon, pág. 15-44. Toronto: University of Toronto Press.

GAGNON, ALAIN-G. 2000. «Working in Partnership for Canadians», en *The Canadian Social Union without Quebec: 8 Critical Analyses*, ed. Alain-G. Gagnon y Hugh Segal, 129-54. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

GAGNON, ALAIN-G. 2001. «Quebec: The Emergence of a Region-State». *Scottish Affairs* (número especial): pág. 14-28.

GAGNON, ALAIN-G. 2010. *The Case for Multinational Federalism*. Londres: Routledge. Gagnon, Alain-G. 2011. *L'âge des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*. Quebec: Presses de l'Université Laval.

GAGNON, ALAIN-G., y RAFFAELE IACOVINO. 2007. *Federalism, Citizenship and Québec: Debating Multinationalism*. Toronto: University of Toronto Press.

GAGNON, ALAIN-G., y RICHARD SIMEON. 2010. «Canada», en *Diversity and Unity in Federal Countries*, ed. Luis Moreno y César Colino, 110-38. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press.

GENERAL MOTORS OF CANADA LTD. v. CITY NATIONAL LEASING, [1989] 1 S.C.R. 641 [*City National Leasing*].

HOGG, PETER. 2009. *Constitutional Law of Canada*. Toronto: Carswell.

HOROWITZ, DONALD. 2008. «The Many Uses of Federalism». *Drake Law Review* 55: pág. 953-966.

INMAN, ROBERT P. 2007. «Federalism's Values and the Value of Federalism». *CESifo Economic Studies* 53 (4): pág. 522-560. <http://dx.doi.org/10.1093/cesifo/ifm018>.

KARMIS, DIMITRIOS. 2009. «The Multiple Voices of the Federal Tradition and the Turmoil of Canadian Federalism», en *Contemporary Canadian Federalism*:

Foundations, Traditions, Institutions, ed. Alain-G. Gagnon, pág. 53-73. Toronto: University of Toronto Press.

KYMLICKA, WILL. 1998. «Multinational Federalism in Canada: Rethinking the Partnership», en *Beyond the Impasse: Toward Reconciliation*, ed. Roger Gibbins y Guy Laforest, pág. 15-50. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

LAFORST, GUY. 1995. *Trudeau and the End of a Canadian Dream*. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press.

LAJOIE, ANDRÉE. 2009. «Federalism in Canada: Provinces and Minorities – Same Fight», en *Contemporary Canadian Federalism: Foundations, Traditions, Institutions*, ed. Alain-G. Gagnon, pág. 163-185. Toronto: University of Toronto Press.

LECLAIR, JEAN. 2003. «The Supreme Court of Canada's Understanding of Federalism: Efficiency at the Expense of Diversity». *Queen's Law Journal* 28: pág. 411-453.

LECLAIR, JEAN. 2005. «Reforming the Division of Powers in Canada: An (Un) achievable Endeavour?», en *Reforming Federalism: Foreign Experiences for a Reform in Germany*, ed. Gerhard Robbers, pág. 93-134. Fráncfort del Meno: Peter Lang.

LEVY, JACOB. 2007. «Federalism, Liberalism, and the Separation of Loyalties.» *American Political Science Review* 101 (3): pág. 459-477. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055407070268>.

Martin Service Station Ltd. v. M.N.R., [1977] 2 S.C.R. 996.

Multiple Access Ltd. v. McCutcheon, [1982] 2 S.C.R. 161.

NOËL, ALAIN. 2011. «The Left, the Right, and Federalism». Artículo presentado en el *festschrift* en honor a Richard Simeon, «The Global Promise of Federalism: A Workshop to Honour Richard Simeon». University of Toronto, 3 de septiembre.

NORMAN, WAYNE. 2006. *Negotiating Nationalism: Nation-building, Federalism and Secession in the Multinational State*. Oxford: Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.1093/0198293356.001.0001>.

Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board), [1993] 3 S.C.R. 327.

REQUEJO, FERRAN. 2010. *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs*. Bruselas: Collection Diversitas, Presses interuniversitaires européennes/ Peter Lang.

QUEBEC. 1956. *Report of the Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems*. Quebec: Government of Quebec.

R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd., [1988] 1 S.C.R. 401 [Crown Zellerbach] Re: Anti-Inflation Act, [1976] 2 S.C.R. 373.

Re: *Objection by Quebec to a Resolution to Amend the Constitution*, [1982] 2 S.C.R. 793 [Quebec Veto Reference]

Re: *Resolution to Amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753 [Patriation Reference].

Reference re *Board of Commerce Act Canada 1919 and Combines and Fair Prices Act*, [1922] 1 A.C. 191.

Reference re *Employment Insurance Act (Can.)*, ss. 22 and 23, [2005] 2 S.C.R. 669.

Reference re *Legislative Jurisdiction of Parliament of Canada to Enact the Employment and Social Insurance Act (1935, c. 48)*, [1936] S.C.R. 427.

Reference re *Same-Sex Marriage*, [2004] 3 S.C.R. 698 [Same-Sex Marriage Reference].

Reference re *Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217 [Quebec Secession Reference].

RUSSELL, PETER. 1983. «Bold Statecraft, Questionable Jurisprudence», en *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act, 1982*, ed. Keith Banting y Richard Simeon, págs. 210–238. Toronto: Methuen.

SEYMOUR, MICHEL, ed. 2010. *The Plural States of Recognition*. Nueva York: Palgrave Macmillan. <http://dx.doi.org/10.1057/9780230285569>.

SEYMOUR, MICHEL, y ALAIN-G. GAGNON, ed. 2012. *Multinational Federalism: Problems and Prospects*. Basingstoke (Reino Unido): Palgrave Macmillan. <http://dx.doi.org/10.1057/9781137016744>.

SMILEY, DONALD. 1983. «A Dangerous Deed: The Constitution Act, 1982», en *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act, 1982*, ed. Keith Banting y Richard Simeon, págs. 74–95. Toronto: Methuen.

SWINTON, KATHERINE. 1992. «Federalism under Fire: The Role of the Supreme Court of Canada». *Law and Contemporary Problems* 55 (1): págs. 121–145. <http://dx.doi.org/10.2307/1191760>.

TARR, ALAN, ROBERT WILLIAMS, AND JOSEF MARKO. 2004. *Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights*. Westport, CT: Praeger.

TAYLOR, CHARLES. 1993. *Reconciling the Solitudes: Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, ed. Guy Laforest. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press. Thompson, Evan. 2007. *Mind in Life: Biology, Phenomenology and the Sciences of Mind*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.

Toronto Corporation v. Bell Telephone Co. of Canada, [1905] A.C. 52 (P.C.).

TULLY, JAMES. 1995. «Let's Talk: The Quebec Referendum and the Future of Canada». The Austin and Hempel Lectures. Dalhousie University y University of Prince Edward Island, 23 y 27 de marzo.

TULLY, JAMES. 2008. *Democracy and Civic Freedom*. Vol. 1, *Public Philosophy, en a New Key*. Cambridge: Cambridge University Press.

WEINSTOCK, DANIEL. 2001. «Towards a Normative Theory of Federalism». *International Social Science Journal* 53: pág. 75-83.



La ingeniería política del federalismo en Brasil

Celina Souza

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace casi dos siglos, Brasil es un país federal y una república con un sistema presidencial. El federalismo se introdujo en 1889 y se recogió en la Constitución de 1891. Brasil está ahora bajo los auspicios de la Constitución de 1988, que se aprobó con la vuelta del país a la democracia, después de casi 20 años bajo un régimen militar. El estudio del federalismo brasileño está estrechamente ligado al estudio de las siete constituciones del país y sus reformas, ya que, aunque el país ha conservado su estatus federal, las constituciones siempre han alterado la forma en la que funciona la federación.

A diferencia de muchos sistemas de gobierno, el federalismo brasileño nunca fue una respuesta a las fisuras sociales entre líneas étnicas, lingüísticas y religiosas, sino más bien a los conflictos regionales que tuvieron lugar cuando el país se convirtió en una república en 1889. Las élites políticas entendieron que los conflictos regionales de la época se abordarían mejor bajo una estructura federal en vez de al auspicio de una configuración unitaria. Durante la época colonial, la unidad de Brasil se vio amenazada por invasores españoles, holandeses y franceses, pero todos fueron derrotados. Solo bajo el dominio de Portugal, los movimientos separatistas fueron relativamente habituales. Pero, a principios del siglo XIX, la unidad del país dejó de ser un problema, a diferencia de otras ex colonias españolas en Latinoamérica. Desde que se promulgó la Constitución de 1988, las presiones —pero no amenazas— por establecer una subdivisión territorial han emanado de los municipios, no de los estados.

Al igual que muchas federaciones establecidas en el siglo XIX, el debate constitucional de Brasil estuvo influido por el federalismo estadounidense. Posteriormente existió una influencia de la Constitución de Weimar y las constituciones mexicanas en lo relativo a las disposiciones sociales. Sin embargo, desde mediados de la década de los sesenta,

los constitucionalistas aprendieron de las experiencias del pasado y la influencia de otras constituciones ya no era necesaria.

Pese a la ausencia de amenazas a la integridad territorial, Brasil está marcado por altos niveles de desigualdad territorial. La más llamativa se da entre las cinco regiones geográficas brasileñas, en concreto, entre el sudeste y el nordeste. Aunque en la última década esta brecha socioeconómica se ha reducido, en 2012 la región del sudeste albergó el 42,06% de la población del país, pero generó un 55,2% del PIB, mientras que el nordeste, con un 27,79% de la población, representaba el 13,6% del PIB del país. No obstante, en 2014, el PIB de la región del nordeste se incrementó en un 3,7% y el del sudeste se redujo en un 4,6%, al tiempo que Brasil en su conjunto apenas crecía un 0,1%. Con todo, los indicadores sociales confirman esta desigualdad económica. Si bien las teorías del federalismo no hacen referencia a las disparidades regionales como una amenaza a la unidad de los países federales, de ellas se deduce que la capacidad de los gobiernos subnacionales para responder a las exigencias de sus circunscripciones y para suministrar los bienes públicos es muy irregular. Este es el motivo por el que, desde la década de 1930, las élites políticas siempre han aspirado a reducir el desequilibrio regional con más o menos éxito.

A diferencia de muchas otras, Brasil es una federación de tres niveles. Esto se debe a que los municipios no son una creación de los estados federados y a que la Constitución de 1988 incorporó los municipios como parte de la federación junto con los estados, con lo cual quedaron plasmados la tradicional autonomía municipal y el escaso control estatal en los asuntos municipales. La federación está ahora compuesta por 26 estados federados más el Distrito Federal (Brasilia), así como por 5.570 municipios.

A lo largo del siglo pasado, Brasil gozó de una bonanza y un auge económico y su desarrollo se vio obstaculizado por la elevada inflación, el excesivo endeudamiento, la inestabilidad política y dos largos períodos de gobierno autoritario. Después de una década de crecimiento económico y logros sociales, en 2015 el país empezó a hacer frente a otro conflicto cuando la economía empezó a desacelerarse, el desempleo subió, los escándalos de corrupción salpicaron a las empresas privadas y a los políticos. Además, en la actualidad, se ha iniciado el procedimiento de destitución de la presidenta de Gobierno reelegida en 2014. La crisis macroeconómica de los últimos dos años ha afectado a las finanzas de los tres niveles de gobierno con consecuencias para la prestación de las políticas públicas bajo su jurisdicción.

Durante los períodos de gobierno autoritario, las unidades subnacionales, en concreto los estados, se vieron afectadas por la centralización política y financiera dirigida por el nivel federal. Sin embargo, el federalismo no

tuvo nada que ver en los dos desmoronamientos de la democracia. El sistema federal atravesó periodos de centralización y descentralización. Desde los años treinta, el Gobierno federal siempre ha encabezado los cambios sociales y económicos.

Este artículo presenta una visión conjunta del federalismo brasileño para los lectores que no estén familiarizados con sus detalles y su trayectoria. Esto puede ser de gran importancia ya que, como los estudiosos del federalismo saben, cada federación es distinta y son las características políticas, culturales, históricas y económicas de cada país las que conforman su diseño. En este reporte se defiende que la consolidación del federalismo como uno de los instrumentos institucionales de mayor tradición del país es producto de diseños constitucionales que contribuyen a que la continua interrelación entre centralización y descentralización se pueda adaptar al cambio exigido por las circunstancias políticas y macroeconómicas. Así ha sido especialmente desde que se promulgó la Constitución de 1988.

Este ensayo se organiza de la siguiente manera: en la primera parte, se ofrece una visión general del federalismo en las constituciones brasileñas; en los siguientes apartados se analiza los principales aspectos del funcionamiento del federalismo, es decir, cómo se reparte el poder entre los niveles de gobierno y cómo se distribuyen los recursos entre ellos; en la última sección se describirán las ventajas y desventajas del diseño actual de la federación brasileña.

2. FEDERALISMO EN LAS CONSTITUCIONES BRASILEÑAS

Brasil promulgó su primera Constitución escrita en 1824 a raíz de su Declaración de Independencia del Imperio portugués. Con esta Constitución se delegó la autoridad administrativa a las 16 provincias existentes, aunque no albergaban ninguna autonomía política formal o informal. La descentralización de la autoridad administrativa allanó el camino del federalismo.

La Constitución de 1891, promulgada tras instaurarse la República, hizo realidad la descentralización prometida por el lema republicano «centralización, secesión; descentralización, unidad». No obstante, los recursos económicos se dirigieron a unos cuantos estados, lo cual demuestra que cuando la federación nació estos estaban concentrados en unos pocos.

La experiencia del federalismo aislado —o dual— concluyó en 1930 con el golpe liderado por un civil, Getulio Vargas, tras las disputas regionales por la presidencia. Una de las primeras medidas de Vargas fue cancelar las deudas de los estados federados con el gobierno federal,

incluida la enorme deuda de São Paulo contraída por las subvenciones concedidas a los productores de café. En 1932 Vargas propuso una reforma electoral que, entre otras cosas, incrementó la representación política de los estados más pequeños en la Cámara de los Diputados. Originalmente concebido para contrarrestar el poder de algunos estados, este principio de representación sigue siendo una de las bases del federalismo brasileño.

La Constitución de 1934, promulgada tras el golpe de 1930, amplió las relaciones intergubernamentales al introducir varias medidas que permitían al gobierno federal otorgar recursos y asistencia técnica a las unidades subnacionales. Los municipios podían recaudar sus propios impuestos y obtuvieron la mitad de sus ingresos a partir de uno de los impuestos estatales. Sin embargo, la Constitución de 1934 no sobrevivió a los conflictos que surgieron entre las medidas que fomentaban, por un lado, la intervención económica y el gasto social y, por otro, el fortalecimiento de las élites regionales y el Congreso.

Vargas auspició una nueva Constitución en 1937. Uno de sus objetivos era reducir la importancia de los intereses regionales en el Congreso y fomentar la unidad política y administrativa para promover la modernización socioeconómica. Vargas abolió el Congreso y las legislaturas estatales y sustituyó a todos los gobernadores electos por sus aliados, que no tenían vínculos con las oligarquías estatales. Los gobiernos subnacionales perdieron ingresos en beneficio del gobierno federal, al cual se otorgó el derecho de regular las exportaciones brasileñas y el intercambio interestatal. Al negar a las oligarquías regionales el derecho a establecer las normales comerciales, Vargas abrió paso a la industrialización, pero los desequilibrios horizontales no desaparecieron: en 1945 tres estados concentraban más del 70% de todos los ingresos estatales (Mahar, 1976).

En 1945, Vargas fue derrocado por su ministro de Defensa tras las presiones ejercidas por los militares y después de que se alzaran voces para establecer una democracia liberal acorde a la ola de democratización que siguió a la Segunda Guerra Mundial. El general Dutra ganó las elecciones de 1945. Vargas ganó las siguientes elecciones presidenciales en 1950 y gobernó Brasil bajo un régimen democrático hasta 1954, fecha en la que se suicidó justo antes de que el ejército lo derrocará.

Para inaugurar el regreso de la democracia, en 1946 se aprobó una nueva Constitución, en la que influyeron ideas liberales. Sin embargo, estas no duraron mucho dada la necesidad de un crecimiento económico rápido bajo la tutela del gobierno federal. La democracia y la descentralización siempre han ido de la mano en Brasil, por lo que los ingresos de los gobiernos municipales experimentaron un crecimiento notable. La Constitución introdujo un plan por el cual se exigía que las unidades de gobierno

territorial superiores compartieran los ingresos con las unidades inferiores en un intento por resolver el problema del desequilibrio vertical. El desequilibrio horizontal se corrigió en parte tras la decisión de que los ingresos federales se gastaran en las regiones más desfavorecidas de Brasil. No obstante, estas medidas tuvieron un efecto limitado debido al crecimiento desproporcionado de las actividades federales, al incremento del número de nuevos municipios, a la inflación y al impago de las cuotas federales a los estados y municipios. Acorde con su enfoque liberal, la Constitución de 1946 fue la primera y la única, salvo la de 1891, en la que solamente se establecieron principios, normas y derechos. Todas las demás constituciones, incluida la actual, regulan las políticas públicas y definen las funciones de gobierno, además de la promulgación de principios, normas y derechos.

La Constitución de 1946 estuvo en vigor hasta el golpe militar de 1964. La democracia no sobrevivió a la profunda crisis económica y política y Brasil pasó a ocupar un lugar destacado entre las dictaduras que azotaron a los países latinoamericanos durante esa época.

Los militares tardaron en promulgar una nueva constitución. Hubo que esperar hasta 1967 para su aprobación y, en 1969, volvió a modificarse tras una larga reforma. La Constitución de 1967-69, junto con la Ley de la Reforma Fiscal de 1966, impulsó la centralización de las finanzas públicas. Se prohibieron las elecciones competitivas para los cargos ejecutivos federales y estatales y para aquellos alcaldes de las capitales de estados y municipios que fueron considerados «áreas de seguridad nacional» o «lugares de yacimientos minerales».

A finales de la década de los setenta, la fragilidad del régimen militar empezó a hacerse palpable y la economía del país sufrió una ralentización. El ejército autorizó las elecciones directas para gobernadores estatales en 1982 y trató de apaciguar a las élites locales incrementando gradualmente las transferencias federales a los gobiernos municipales. Económicamente débil, el ejército empezó a perder apoyos.

La redemocratización empezó en 1985 y, a fin de acabar con el gobierno autoritario, se redactó el nuevo texto constitucional. La Constitución de 1988 fue acogida con entusiasmo y el futuro del país se vislumbraba con optimismo. Durante 20 meses, el Congreso y Brasilia fueron el centro de la vida brasileña, un auténtico ejercicio visible de democracia y participación política. Los reglamentos que establecieron el funcionamiento de la Asamblea Constituyente fueron la primera señal de que la elaboración de la Constitución iba a ser un proceso de abajo hacia arriba: se constituyeron 24 subcomités temáticos, que posteriormente se fusionaron en ocho comités, y, finalmente, en un comité de

sistematización de 97 miembros, seguido de sesiones plenarias con dos rondas de votaciones.¹

La Constitución de 1988 fue consecuencia de un contexto político que aspiraba a hacer creíble y a legitimar el nuevo régimen democrático, pues la Asamblea Constituyente se creó mientras se consumaba la transición política a la democracia, que aún no había concluido. Por este motivo, los legisladores dejaron tres opciones abiertas que posteriormente afectaron a la ola de enmiendas constitucionales, muchas de las cuales influyeron en la configuración federal. La primera opción consistía en que el reglamento de la enmienda constitucional fuera relativamente sencillo de cumplir: tres tercios en dos rondas de votación nominal en las que la Cámara y el Senado votan por separado. La segunda fue la de aumentar el número de temas sobre los que la Unión (el Poder Ejecutivo y Legislativo a nivel federal) tiene la capacidad exclusiva de legislar, delegando así en los futuros legisladores y presidentes las decisiones relativas a las preferencias de políticas, además del momento en que se aplican —si proceden— las cláusulas constitucionales. Con respecto a las constituciones anteriores, también se ampliaron las materias sujetas a la atribución de competencias concurrentes. La tercera fue la de incrementar el número de cuestiones que recoge la Constitución, de tal forma que muchas políticas públicas y funciones gubernamentales se constitucionalizaron. Estas decisiones, sumadas a los cambios en los contextos macroeconómicos y políticos de la década de los noventa, hicieron que la Constitución de 1988 fuera la que más modificaciones ha recibido en la historia política de Brasil hasta la fecha, además de haber estado sujeta a muchas enmiendas en comparación con otras constituciones del mundo.²

Se podría afirmar que la Constitución de 1988 fue el resultado de un impulso político, marcado por la necesidad de legitimar la democracia, lo cual pasaba por aprovechar el estatus político y financiero de las unidades subnacionales. Así se buscaba reconciliar los intereses enfrentados entre los antiguos y los nuevos actores políticos, dado que la transición a la democracia seguía en curso. Esto explica también por qué la Constitución tiene varios mandatos que requieren una mayor regulación, ya sea a través de enmiendas o de la ley ordinaria o complementaria, pese

¹ Este proceso ascendente y el aperturismo de la Asamblea Constituyente contrastaron con el proceso constitucional en España. Véase Bonime-Blanc (1987) sobre el secretismo y la estrecha participación en la redacción de la Constitución española de 1978.

² A diferencia de Australia, India, México, Suiza y Estados Unidos, donde las enmiendas a las constituciones federales deben ser ratificadas por las legislaturas estatales o por el electorado, en Brasil no existe dicho requisito. Se asume en cambio que la representación de los estados en el Senado salvaguarda sus intereses.

a ser muy detallada. El consenso fue el camino que se tomó dada la falta de una clara mayoría política o ideológica.

Poco después de que se promulgara la Constitución, algunos expertos argumentaron que Brasil sería ingobernable por ser una combinación de una federación controlada por gobernadores estatales, un sistema presidencial y un sistema electoral de representación proporcional con lista abierta y que, por lo tanto, se bloquearía la aprobación de las reformas y de la agenda del gobierno federal, bien por el poder de veto de distintos actores, bien por los elevados costes de su aprobación (Ames 1996, 2003; Mainwaring, 1999; Samuels y Abrucio, 2000; Samuels y Mainwaring, 2004). Algunos expertos incluso llegaron a afirmar que esta combinación era una amenaza para la consolidación democrática (Ames, 2003; Stepan, 2000). Estas reivindicaciones reflejaban, obviamente, la importancia de las instituciones para la capacidad administrativa del gobierno. Sin embargo, los académicos pasaron por alto otra norma constitucional: las barreras relativamente bajas a las enmiendas constitucionales. Asimismo, varios aspectos que se habían incorporado a la Constitución requerían la aplicación de enmiendas constitucionales, así como la estabilidad fiscal y política, las cuales se consiguieron apenas seis años después de promulgarse la Constitución.

Los eruditos tampoco se fijaron en la evolución de las decisiones acerca de la distribución de los recursos entre los niveles de gobierno durante la Asamblea Constituyente. Los constitucionalistas se comprometieron a descentralizar la distribución de los recursos tras la centralización del régimen militar. A los estados se les concedieron proporcionalmente más recursos que a los municipios en las primeras fases de la Asamblea. Sin embargo, como describe Souza (1997), los municipios empezaron a ampliar su participación en la repartición de recursos y acabaron ganando la partida. Esto ha debilitado el poder de los gobernadores estatales en la federación, por lo que los análisis anteriores quedan en tela de juicio.

Las enmiendas destinadas a la aplicación de los mandatos constitucionales fueron posibles tras el control de la inflación y la estabilidad de la democracia. Así fue porque varios aspectos que se habían incorporado a la Constitución requerían la aplicación de enmiendas. Las enmiendas se aprobaron cuando los contextos político y macroeconómico se estabilizaron. La más importante, pues afectaba directamente al funcionamiento del sistema federal, fue la asignación de recursos desde los tres niveles de gobierno para la educación básica y la asistencia sanitaria. Estas enmiendas también aclararon la función de cada nivel de gobierno en la prestación de estas políticas públicas universales. Esta decisión pone en duda parte de las publicaciones sobre políticas de bienestar en los países federales, ya que suelen concluir que los sistemas federales son menos redistributivos que los unitarios y que el federalismo disminuye la capa-

cidad redistributiva del Estado (Obinger *et al.*, 2005). En algunas de estas obras se afirma que en «en los países federales las iniciativas de política social son muy interdependientes pero se suelen coordinar de forma modesta» (Pierson, 1995: 451). Este no es el caso de Brasil desde finales de los años 1990. La experiencia brasileña en políticas sociales respalda las conclusiones de Congleton *et al.* (2003), las cuales niegan gran parte del análisis moderno del federalismo que hace hincapié en la importancia de la competencia entre los gobiernos locales como recurso para promover la prestación eficiente de servicios gubernamentales.

La constitucionalización de varios aspectos, lo cual hace de las constituciones brasileñas algo más parecido a un código que a un documento de principios y reglas, no es una peculiaridad brasileña. Tal y como han expuesto varios autores, existe una tendencia cada vez mayor a que los temas que tendrían que estar sujetos a legislación ordinaria pasen a estar constitucionalizados. En palabras de Ferejohn: «Pocas constituciones del mundo parecen en realidad sistemas de un orden superior o normas reglamentarias independientes de la legislación ordinaria». (Ferejohn, 1997: 505). Las constituciones más minuciosas también son susceptibles de ser adoptadas en las democracias consensuales y suelen ser una característica de varios países federales, como apunta Lijphart (1999). Asimismo, ya sea por interpretación o por concepción de una constitución, la autoridad legislativa (y las preferencias con respecto a las políticas públicas) dentro de una nación surge de forma gradual con el tiempo a través de un proceso de negociación constitucional o cuasi constitucional entre los gobiernos a nivel regional y federal, como subrayó Congleton *et al.* (2003: 169). No obstante, la autoridad legislativa se ha ido incorporando gradualmente a las distintas constituciones brasileñas como jurisdicción federal y no como un proceso de negociación entre los gobiernos regional y federal. Los propios políticos nacionales han tomado decisiones acerca de las preferencias con respecto a las políticas públicas, su financiación y el reparto de funciones entre los niveles de gobierno. Las enmiendas a la Constitución de 1988 han afectado a las relaciones intergubernamentales y a la distribución de los ingresos entre los tres niveles de gobierno.

Lo que puede resultar hasta cierto punto una peculiaridad brasileña es el nivel de detalle que dedica la Constitución de 1988 a las disposiciones de políticas públicas, así como a su financiación y a la distribución de las funciones gubernamentales entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, estos detalles no han impedido la aprobación de enmiendas. Además, después de 1994, gracias a las modificaciones que regulaban la implementación de los derechos sociales, en concreto en materia de asistencia sanitaria y educación básica, se asignaron más ingresos de los tres niveles de gobierno para su aplicación, de ahí la expansión y el aumento de la tendencia de las constituciones anteriores a la asignación de

fondos. Un informe de la OCDE refleja que ya se asigna en torno a un 80% de los impuestos federales, frente a menos del 60% en 1988, cuando se aprobó la Constitución, y en torno al 45% antes de 1988 (OCDE 2005).³ Lo mismo ocurrió con los impuestos recaudados por los gobiernos subnacionales o transferidos a estos. Al igual que con los impuestos federales, los subnacionales pasaron a asignarse a través de enmiendas a la Constitución federal.

3. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL FEDERALISMO BRASILEÑO⁴

Constitucionalmente, cada unidad constituyente tiene los mismos poderes, es decir, Brasil ha adoptado el federalismo simétrico en una federación socioeconómicamente asimétrica. Existen dos fuentes principales que estimulan el federalismo simétrico. En primer lugar, los reglamentos que rigen la jurisdicción subnacional, los ingresos y muchas políticas públicas constituyen capítulos detallados de la Constitución. En segundo lugar, Brasil ha adoptado un mecanismo de recurso judicial y el Tribunal Supremo Federal decide sistemáticamente que las constituciones y las leyes estatales deben reflejar la Constitución federal, por lo cual impone una interpretación jerárquica de las normas constitucionales.

Los estados tienen sus propias constituciones, promulgadas en 1989. La redacción de estas siguió las mismas normas que se aplicaron a la Constitución federal, al igual que las de su aprobación y posteriores enmiendas. Aunque las constituciones estatales no están sujetas a limitaciones federales, salvo en la observación de los principios de la Constitución federal, la mayoría de ellas reproducen los mandatos federales.

Las instituciones políticas estatales son similares a las del plano federal, a excepción de la bicameralidad. Aunque los estados gozan de una autoridad constitucional relativamente escasa, imponen y determinan el tipo del impuesto más elevado en términos absolutos, el ICMS, una clase de impuesto sobre el valor añadido que, a diferencia de muchas federaciones, está sujeto a la jurisdicción de los estados. Por lo tanto, las constituciones estatales tomaron como modelo la Constitución federal. Las constituciones siempre han recogido las jurisdicciones de los tres órdenes de gobierno y la Constitución de 1988 ha ahondado en esta tendencia. El Ejecutivo federal ostenta el mayor número de poderes exclusivos y los

³ La asignación de ingresos federales sirve para financiar políticas universales, además de otras.

⁴ Kincaid y Tarr (2005) describen y analizan las características constitucionales de los países federales.

más importantes. Aunque la autoridad residual recae en los estados, el gran nivel de detalle de la Constitución sobre la potestad concurrente deja escaso margen para que los estados hagan uso de sus competencias residuales. Las competencias concurrentes quedan recogidas en la Constitución y abarcan un amplio abanico de temas, como se muestra en la Tabla 1, a continuación.

Salvo durante los periodos de autoritarismo, la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial ha sido un destacado principio constitucional que contempla reglas detalladas acerca de la jurisdicción y el funcionamiento de estos. El federalismo se considera otro mecanismo de controles y contrapesos. Al igual que en muchos otros países caracterizados por un sistema político presidencial, el Poder Ejecutivo se ha convertido en el principal encargado de presentar proposiciones de ley, y el Tribunal Supremo Federal ha pasado a tener un papel activo en las decisiones referentes a la interpretación de la Constitución.

Los conflictos de poder entre los tres órdenes de gobierno y sus legislaturas se resuelven en el Tribunal Supremo Federal a través de los recursos judiciales previstos en la Constitución. Los gobernadores tienen la facultad de interponer dichos recursos, al igual que el presidente, la junta directiva del Senado, la junta directiva de la Cámara de los Diputados, las juntas directivas estatales, el fiscal general, el colegio de abogados, los partidos políticos con representación en el Congreso y las confederaciones sindicales y empresariales. Los gobernadores han sido los impulsores activos de recursos judiciales.

La Constitución de 1988 y las posteriores decisiones del Tribunal Supremo Federal han dado uniformidad a las leyes estatales que respetan los objetivos federales. De esta forma, los intereses estatales y municipales son acordes a los fundamentos federales y existe una homogeneidad constitucional y local, pese a la divergencia entre los distintos intereses estatales y municipales, así como de sus características socioeconómicas.

Los gobiernos a nivel federal, estatal y municipal cuentan con sus propias instituciones legislativas y ejecutivas, mientras que los gobiernos estatales y el gobierno federal disponen de sus propios tribunales. Los estados están representados en el Senado pero no están formalmente representados en el gobierno federal. Sin embargo, de manera informal, siempre ha existido la tradición de que los intereses estatales estén representados en el ejecutivo federal a través de nombramientos políticos que suelen reflejar una combinación de afiliaciones a partidos y de intereses estatales de aquellos que respaldan la coalición gubernamental del presidente de turno.

Las elecciones a presidente, a gobernador, al Congreso y a representantes estatales se convocan simultáneamente cada cuatro años. Dos años más tarde, los alcaldes y los concejales municipales se eligen al mismo

tiempo para legislaturas de cuatro años. La reelección de los puestos ejecutivos se introdujo en 1997, con una sola reelección permitida. Para los ejecutivos a nivel federal y estatal, tal como en los municipios de más de 200.000 electores, debe celebrarse una segunda ronda si ningún candidato recibe la mayoría del voto popular. Todas las legislaturas se eligen a través de un sistema de representación proporcional de listas abiertas, a excepción de la del Senado, que se basa en una variante del sistema de mayoría simple. El sistema electoral reforzó la interdependencia entre las elecciones nacionales–estatales–municipales, lo cual puso de manifiesto una importante característica de las teorías del federalismo, a saber, la importancia de la nacionalización de los partidos políticos para estabilizar las democracias federales (Riker, 1964).

4. ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Las constituciones de Brasil siempre han definido las jurisdicciones de los tres órdenes de gobierno y la Constitución de 1988 continuó esta tendencia. El Ejecutivo federal tiene el mayor número de competencias exclusivas y las más importantes. Los poderes residuales recaen en los estados, al igual que en Estados Unidos, Australia y México. Sin embargo, la minuciosidad de la Constitución y la asignación de ingresos dejan poco margen para que las unidades subnacionales hagan uso de sus competencias residuales.

A diferencia de muchas federaciones, el Ejecutivo federal de Brasil conserva la mayor parte de la autoridad legislativa en lo que se refiere a las competencias concurrentes. La larga lista de poderes compartidos por los tres órdenes de gobierno, la mayoría de los cuales abarca las políticas públicas, podría sugerir que los redactores de la Constitución pretendieron ampliar el alcance del federalismo cooperativo en Brasil.⁵ Sin embargo, esto no ha sucedido así. Una de las razones es que la capacidad de los gobiernos subnacionales de llevar a cabo políticas públicas es muy desigual.

En la Tabla 1 se muestra la asignación de competencias entre los tres niveles de gobierno.

⁵ Según el Índice de la Autoridad Regional, una medida anual de la autoridad de los gobiernos regionales en 81 democracias o cuasi democracias durante el período de 1950 a 2010, la puntuación actual de Brasil está próxima al tipo de federaciones cooperativas. Véase www.arjanschakel.nl/regauth_dat.html. Osterkatz *et al.* (2012) ofrecen un excelente planteamiento sobre el reparto de competencias entre los distintos niveles de gobierno en Latinoamérica durante el período comprendido entre 1950 y 2010.

Tabla 1 - Competencias exclusivas y concurrentes en Brasil

NIVEL DE GOBIERNO	CATEGORÍA DE GASTOS
NIVEL FEDERAL	Defensa
	Asuntos exteriores
	Comercio internacional
	Moneda, banca
	Uso de los recursos hídricos
	Carreteras nacionales
	Planificación: nacional y regional
	Directrices: desarrollo urbano, vivienda, saneamiento, transporte urbano
	Servicio postal
	Policía: federal y de fronteras
	Regulación de: empleo, energía, comercio interestatal, telecomunicaciones, seguros, transporte interestatal, minería, empleo, inmigración, ciudadanía y derechos de los pueblos autóctonos
	Seguridad social
NIVEL FEDERAL ESTADO-LOCAL (COMPARTIDOS)	Sistema nacional de estadística
	Directrices y bases de la educación nacional
	Salud y bienestar social
	Servicios para personas discapacitadas
	Conservación histórica, artística y cultural
	Protección del medio ambiente y recursos naturales
	Cultura, educación y ciencia
	Conservación histórica y cultural
	Protección de bosques, fauna y flora
	Agricultura y distribución de alimentos
	Vivienda y saneamiento
	Lucha contra la pobreza y exclusión social
	Explotación de minerales e hidroelectricidad
Seguridad vial	
Políticas de mejora para la pequeña empresa	
SOLO ESTADO	Turismo y ocio
PRINCIPALMENTE LOCAL	Poderes residuales: cualquier asunto que no sea competencia de los órdenes federal o local según la Constitución
SOLO LOCAL	Educación preescolar y básica
	Atención sanitaria preventiva
SOLO LOCAL	Transporte público (interurbano)
	Uso del suelo

La lógica que rige el reparto de competencias en la Constitución es paradójica. Por un lado, entre 1988 y 1994 se tomó la decisión de reducir los ingresos del gobierno federal frente a los demás órdenes de gobierno. Por otro lado, la función legislativa y la jurisdicción del gobierno

federal han aumentado. Los legisladores y constitucionalistas de 1988 se comprometieron a reforzar la federación ofreciendo una distribución más equitativa de los poderes gubernamentales, teniendo en cuenta los dos largos períodos de autoritarismo y centralización en el Ejecutivo federal por los que atravesó Brasil.

Pese al gran número de potestades concurrentes, la Constitución no contempla ningún mecanismo o institución para regular las relaciones intergubernamentales. Esto no significa que dichas relaciones sean inexistentes. Los gobiernos subnacionales comparten los impuestos federales, los municipios comparten los impuestos estatales y existen ciertas políticas sociales, sobre todo en materia de atención sanitaria y educación básica, para las que el gobierno federal ofrece directrices y recursos con arreglo a las normativas establecidas en la legislación federal. A excepción de estas materias de políticas públicas, las relaciones intergubernamentales son muy competitivas, tanto vertical como horizontalmente, y están marcadas por el conflicto. Los mecanismos cooperativos solo nacen con el apoyo federal. Aunque existan varios mecanismos constitucionales para estimular el federalismo cooperativo, como los ámbitos de actuación concurrentes, el federalismo brasileño suele estar dominado por el nivel federal. Asimismo, y a diferencia de muchas federaciones como Australia, Bélgica, Alemania, México y Sudáfrica, el gobierno federal brasileño no tiene ningún consejo intergubernamental formal o informal y las relaciones entre los estados han estado marcadas por la competencia, sobre todo para atraer inversiones. Únicamente existe un consejo interestatal compuesto por las secretarías de finanzas estatales, pero su normativa establece la aprobación por unanimidad, la cual escasa vez se suele alcanzar debido a los distintos intereses estatales por la disparidad regional del país. En cambio, las relaciones intermunicipales se han desarrollado rápidamente en los últimos años. Los municipios han establecido cientos de consorcios a través de los cuales comparten los gastos, el equipo y el personal necesarios para abordar temas como la atención sanitaria, la protección medioambiental y el desarrollo económico.

5. TRIBUTACIÓN Y FEDERALISMO FISCAL

El diseño actual del sistema fiscal brasileño parte del legado de tres momentos políticos y económicos distintos. El primero tiene su origen en el régimen militar que se impuso en el país de 1964 a 1985, cuando la centralización financiera era la característica principal del sistema fiscal y cuando empezó la tendencia ascendente de incrementar los impuestos. Sin embargo, el régimen militar profundizó en un sistema previo de transferencias intergubernamentales destinadas a abordar la arraigada

desigualdad regional de Brasil. Como consecuencia, la disparidad económica regional solo se redujo ligeramente. No obstante, esta reducción no se puede atribuir ni a la centralización de los recursos públicos ni al autoritarismo, sino al buen rendimiento económico durante las décadas de crecimiento acelerado. Unos índices de crecimiento económico de casi un 10% anual durante más de una década permitieron a los políticos adoptar medidas destinadas a la reducción de la desigualdad regional. A pesar de lo descrito, la desigualdad territorial y económica entre las regiones ha sido característica de la federación brasileña desde sus orígenes y, pese a los intentos del régimen militar y, posteriormente, de la Constitución de 1988, sigue siendo una de las principales limitaciones de Brasil. También cabe atribuir al crecimiento económico de Brasil entre 2003 y 2014 la mejora del rendimiento económico de las regiones más pobres durante la última década, como se muestra arriba.

El segundo instante se deriva de la Constitución de 1988, en el marco de la cual se realizaron profundos cambios en el sistema fiscal, fundamentalmente incrementando los recursos a los gobiernos subnacionales frente al gobierno federal. Esta Constitución, al igual que las anteriores, otorga la competencia fiscal a los tres órdenes de gobiernos. Algunos impuestos son excluyentes entre sí, otros son recaudados por el gobierno federal y compartidos con los estados y los municipios y otros son recaudados por los estados y compartidos con sus municipios. Los tipos y las reglas de determinados impuestos, incluidos los estatales y municipales, son establecidos por la Constitución o por la legislación federal.

La Constitución de 1988 amplió el complejo mecanismo de transferencias fiscales intergubernamentales que introdujeron los militares a través de la asignación de ingresos federales. Los ingresos federales procedentes del impuesto sobre la renta y sobre productos industriales recaudados por el gobierno federal se comparten a través de fondos de participación establecidos a tal efecto. Los estados reciben un 21,5% de estos ingresos fiscales; el 85% está destinado a las regiones del norte, nordeste y centro-oeste y el 15% restante, a las regiones del sur y sudeste, las dos regiones más beneficiadas económicamente. La fórmula para determinar las cuotas estatales se basa en el tamaño de la población, de forma inversamente proporcional a la renta per cápita. Los municipios reciben el 22,5%, de los que un 10% se destina a las capitales estatales y el restante 90% se calcula a través de una fórmula basada en los mismos criterios mencionados arriba, por lo cual se favorece a los municipios pequeños y más pobres. Todos estos índices y fórmulas están estipulados en la Constitución. Las fórmulas, sin embargo, no pueden compararse con los extensos sistemas de pagos de igualación contemplados en Canadá y Alemania. Los nuevos mecanismos introducidos por la Constitución de 1988 no han

disminuido significativamente el desequilibrio horizontal, el cual apenas solo se ha reducido en los periodos de crecimiento económico.

El tercer momento se corresponde con el lanzamiento del plan de estabilización de 1994, que ha logrado controlar la hasta ahora imparable inflación de Brasil. Según el plan, el programa de ajuste fiscal pasó a ser prioritario y se aprobaron enmiendas constitucionales para abordar nuevas cuestiones en un intento por dirigir al país hacia nueva dirección económica. La nueva agenda macroeconómica ha provocado una recenralización de los recursos a nivel federal y una subida sin precedentes de los impuestos federales, en comparación con el PIB. Al igual que ocurrió durante el régimen militar, las finanzas de los estados eran y siguen siendo las más afectadas frente a otros niveles de gobierno.

En la Tabla 2 se muestra la trayectoria del reparto de recursos financieros entre los tres niveles de gobierno.

Tabla 2 - Ingresos financieros por nivel de gobierno, incluidas las transferencias inter-gubernamentales: 1960/2015 (%)

AÑO	FEDERAL		ESTADO		LOCAL	
	Como % del PIB	Como % de los ingresos totales	Como % del PIB	Como % de los ingresos totales	Como % del PIB	Como % de los ingresos totales
1960	10,4	59,4	5,94	34,7	1,11	5,81
1980	16,7	68,2	5,70	23,3	2,10	8,57
1988	13,5	60,1	5,97	26,6	2,98	13,3
2006	20,4	57,2	8,66	25,4	6,22	17,4
2010	18,7	56,5	8,34	25,1	6,13	18,1
2013	19,2	56,9	8,22	24,4	6,30	18,7
2014	18,6	55,7	8,35	25,0	6,47	19,3
2015 (previsión)	18,4	55,1	8,38	25,1	6,63	19,8

Fuente: Adaptación de varias bases de datos compiladas por José Roberto Afonso y Kleber Castro, disponibles en <https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-istant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=blog%20jose%20roberto%20afonso>

La tabla muestra que, en 1960, los estados concentraban el 34% de los ingresos públicos. El régimen militar hizo un cambio radical y la cifra cayó hasta situarse en torno al 23%. En los primeros años de la transición democrática, los estados incrementaron parcialmente sus recursos, pero tras ese año su participación ha ido cayendo de forma continua, alcanzando la cuarta parte de los recursos públicos en 2015. Los estados no perdieron recursos en términos absolutos, pero su porcentaje total de los recursos públicos recaudados por los tres órdenes de gobierno ha dis-

minuido. Se dan varias razones para esta disminución relativa, desde la reacción del gobierno federal frente a las pérdidas financieras que trajo la Constitución de 1988 hasta los descuentos fiscales propiciados por los gobiernos estatales para atraer la inversión privada o la decisión de ceder a los municipios la disposición para la implantación de políticas sociales con el respaldo financiero de otros niveles de gobierno.

A diferencia de los estados, los ingresos gestionados por los gobiernos locales se han incrementado enormemente a lo largo de las décadas, fundamentalmente tras la aprobación de las enmiendas constitucionales por las que se han asignado los recursos federales, estatales y locales a los programas de educación básica y atención sanitaria. Desde mediados de la década de los noventa, los gobiernos municipales han pasado a ser los principales proveedores de atención sanitaria y educación básica, siguiendo las normas y empleando los recursos asignados, tal y como establecieron las enmiendas constitucionales. La razón de este respaldo financiero federal y estatal a los gobiernos locales en atención sanitaria y educación básica es garantizar que los ciudadanos accedan a estos servicios públicos en función de unos programas nacionales y unos criterios mínimos. Al tratarse de un país federal, los gobiernos locales podían decidir adherirse o no a la implantación de estos programas. Sin embargo, el traspaso de responsabilidades a los gobiernos municipales ha sido un éxito, atribuible a una política que favorece un complejo sistema de relaciones y traspasos intergubernamentales que combina incentivos y sanciones. El programa de atención sanitaria inyecta recursos adicionales al erario municipal y el programa de educación penaliza a los municipios que no mejoren los índices de asistencia escolar hasta alcanzar el nivel mínimo exigido (Arretche, 2000). Gracias a esta transferencia de políticas, se ha atenuado el conflicto entre los gobiernos municipales por los recursos federales. El diseño de estos dos servicios ha conseguido que las relaciones intergubernamentales sean ahora más habituales entre el gobierno federal y los municipios que entre los estados y sus municipios.

Es importante mencionar que, desde el gobierno militar, y, sobre todo, desde que se promulgó la Constitución de 1988, los impuestos nunca han dejado de subir, llegando al 33,47% del PIB en 2014, algo menos que la media de los países de la OCDE. El aumento de los impuestos no se debía necesariamente a las mejoras económicas, sino al incremento de los tipos de algunos impuestos y a la creación de otros nuevos.

Como también muestra la tabla, el gobierno federal administra el grueso de los recursos públicos. Al igual que ocurre con la interdependencia de los partidos políticos en los resultados electorales, el sistema fiscal también está estrechamente interrelacionado. Cuando empezaron a adoptarse medidas macroeconómicas para hacer frente a la actual crisis económica y fiscal, el gobierno federal intervino para saldar parte de la

deuda de los estados. Desde aquel entonces, algunos alcaldes de las grandes ciudades han estado presionando para recibir los mismos beneficios concedidos a los estados.

La experiencia brasileña sirve para poner a prueba el supuesto frecuentemente citado en las publicaciones sobre federalismo fiscal, a saber, que el federalismo restringe la política fiscal. El caso de Brasil puede valer como ejemplo de que, aunque las instituciones federales sí plantean ciertos obstáculos para solucionar los problemas fiscales frente a los sistemas unitarios, intervienen otras variables que abren paso a las negociaciones destinadas al cambio de las políticas fiscales. Entre estas variables se incluyen (a) la forma en que están diseñadas las instituciones federales, en concreto, las relaciones intergubernamentales, (b) el grado de consenso para la introducción de una nueva agenda macroeconómica y social y (c) la interdependencia de los distintos niveles de gobierno en la elaboración de políticas públicas. En algunos países federales como Brasil es posible la negociación entre los actores de los tres niveles de gobierno con el objeto de cambiar la política fiscal, lo cual demuestra que el diseño de las instituciones federales es una variable importante cuando se trata de cambiar el *statu quo*.

6. PROS Y CONTRAS DEL DISEÑO ACTUAL DE LA FEDERACIÓN BRASILEÑA

Las recientes teorías sobre federalismo suelen conceder más importancia a los factores que hacen más estables y sostenibles las federaciones en vez de a lo que realmente son (sus definiciones) y sus características (la continua interrelación entre centralización y descentralización) (Bednar, 2009; Filippov *et al.*, 2004).

Según estas obras, las federaciones se enfrentan a dos amenazas principales: cuando el gobierno federal sobrepasa sus competencias y cuando los estados no cumplen sus compromisos con la federación. Como se ha indicado arriba, Brasil es una federación estable desde hace siglos y el federalismo ha sobrevivido a los distintos momentos de inestabilidad económica y política del país. Eso no quiere decir que no hagan falta reformas.

Existe el consenso de que la redemocratización y la Constitución de 1988 han reforzado la federación, pese a los posteriores cambios en el sistema fiscal destinados a superar los problemas económicos del país. Las exigencias macroeconómicas que han surgido a raíz de los cambios en el contexto internacional, en primer lugar, y en el entorno nacional, más recientemente, requieren un estrecho control fiscal y superávits presupuestarios. Evidentemente, esto afecta a la financiación de las políti-

cas públicas por parte de los tres niveles de gobierno e incrementa las tensiones entre ellos.

No obstante, el funcionamiento del federalismo adquirió mayor complejidad desde que se promulgó la Constitución de 1988. Brasil está ahora marcado por políticas reguladas en el ámbito federal y por las limitaciones a la libertad subnacional de introducir leyes, también bloqueadas por la interpretación jurídica, con menos competencias constitucionales atribuidas a los estados y los municipios. Al mismo tiempo, los gobiernos subnacionales disfrutaban ahora de una considerable autonomía administrativa, de la responsabilidad de la implementación de las políticas públicas y de una proporción de los recursos públicos de las que nunca antes habían disfrutado.

Esta característica nos lleva a escribir sobre los puntos de vista de las publicaciones que versan sobre este federalismo fiscal, basado en la continua interrelación entre descentralización y centralización. Los artículos sobre el federalismo fiscal son controvertidos. Por un lado, algunos autores afirman que la descentralización aporta incentivos para que los políticos regionales y locales aborden las distintas exigencias de sus circunscripciones. Por otro lado, la centralización puede reducir el poder de veto de los políticos subnacionales frente a las políticas macroeconómicas y la prestación de bienes públicos. En países en los que el desequilibrio regional es elevado, como en Brasil, la centralización de la regulación y los recursos, sumada a la descentralización de las políticas públicas, en concreto las concebidas como universales, puede ser una de las formas de preservar la unidad y prestar servicios siguiendo los criterios nacionales. No obstante, esta función se ve rápidamente comprometida cuando hay desaceleración económica.

En cuanto a las publicaciones sobre la descentralización, Falleti (2005) ha demostrado de forma convincente que las políticas brasileñas (en los ámbitos fiscal, administrativo y político) en las dos últimas décadas han logrado cambios considerables en la estructura intergubernamental, dado que se atribuyeron mayores competencias a los gobernadores y alcaldes. Según la autora, esto quedó patente en la proporción subnacional de gastos e ingresos y el reparto de las competencias para la elaboración de políticas. Sin embargo, no significa que los políticos subnacionales controlan la federación, como pronosticaban las publicaciones de los primeros años tras promulgarse la Constitución de 1988.

Aunque la constitucionalización de un amplia variedad de aspectos, en concreto, la asignación de ingresos, limita el margen de maniobra para políticos y los gobiernos, ha resultado ser la mejor forma para que los políticos adopten estándares nacionales en un sistema político desigual. No obstante, esta constitucionalización está lejos de abordar muchas de las cuestiones que afectan al país, como las desigualdades regionales. La

historia ha demostrado que reducir la desigualdad no es una consecuencia directa de las políticas, sino el resultado de épocas de crecimiento económico.

La Constitución de 1988 ha consolidado la federación y ha previsto una función del gobierno más amplia en áreas problemáticas que resultan clave. La constitucionalización de varios aspectos de la vida del país ha generado tensiones entre la necesidad de respuestas rápidas a las exigencias macroeconómicas y el dilatado proceso de atenderlas a través del cambio constitucional. Aunque el cambio de la situación actual requiere prolongadas negociaciones con el Congreso, los resultados han sido positivos hasta ahora, como demuestran varias obras.⁶ Los gobernadores no opusieron su veto en la aprobación de los cambios constitucionales que afectaban a su función y a sus recursos. Como demuestran Cheibub *et al.* (2009), según un amplio conjunto de datos recogidos de las votaciones nominales en la Cámara de los Diputados entre 1989 y 2004 en asuntos que afectaban a los intereses de los gobernadores, no hay indicios de que estos ejerzan más presión sobre los legisladores nacionales que sus partidos políticos. En consecuencia, no se puede afirmar que el sistema federal en Brasil introduzca un sesgo hacia el orden establecido que no pueda ser superado por el gobierno nacional partiendo de recursos institucionales alternativos.

No obstante, el elevado grado de constitucionalización da lugar a conflictos y a revisiones judiciales que requieren las correspondientes decisiones del Tribunal Supremo Federal.

Los principales problemas a los que se enfrenta el federalismo brasileño aluden a tres cuestiones. La primera y más importante es que Brasil es una federación que siempre ha estado caracterizada por la desigualdad regional y social. Aunque la Constitución de 1988 y las precedentes hayan contemplado varios mecanismos políticos y fiscales para compensar la desigualdad regional y abordar la pobreza, no han logrado superar las diferencias históricas entre las regiones y las clases sociales. Aunque se hayan logrado mejoras en la prestación de asistencia sanitaria y educación básica, la brecha regional y de clases sigue abierta.

En segundo lugar, ha habido una tendencia hacia la uniformidad en las órdenes subnacionales de gobierno. Aunque la Constitución de 1988 contempla una mayor libertad para los gobiernos subnacionales en lo que se refiere a implementación, otras fuerzas políticas, económicas y jurídicas la coartan. Sin embargo, dicha libertad queda más limitada a los estados que a los municipios. Una de las cuestiones fundamentales con respecto a la libertad en la toma de decisiones de los estados es cómo reconciliar

⁶ Véase, por ejemplo, Figueiredo na Limongi (2016).

la necesidad de ajustes fiscales con la necesidad de una mayor autonomía para las unidades federativas. La capacidad de inversión de los estados también está sujeta a los pagos de su deuda.

En el reparto de funciones de la cadena federativa brasileña, los estados podrían considerarse el eslabón más débil por tres razones. En primer lugar, han ido perdiendo recursos frente a los gobiernos a nivel federal y local. En segundo lugar, una encuesta realizada en 2013 arrojó que los ciudadanos perciben la posición relativa de los gobernadores en la federación como menos importantes en comparación con la de los presidentes y alcaldes. Los presidentes se consideran los actores más importantes, con un 51,3%, seguidos por los alcaldes, con un 22%. Solo el 7% de los ciudadanos entrevistados consideran importante la figura de los gobernadores (Arretche y Schlegel, 2014). Esta percepción refleja tanto la concentración de los recursos en el ámbito federal como la amplia jurisdicción del gobierno federal para legislar sobre políticas sujetas al esquema de poder concurrente. En tercer lugar, los estados son responsables únicos de combatir la violencia y el tráfico de drogas, una cuestión clave por resolver en Brasil desde hace décadas.

En resumen, desde la Constitución de 1988 resulta complicado describir la federación brasileña como centralizada o descentralizada. La forma en la que funciona la estructura federal ha cambiado varias veces desde que se promulgó la Constitución de 1988. Reformar el funcionamiento de un país complejo y federal como Brasil depende del diseño de las instituciones como las constituciones y el federalismo, ambas lo bastante flexibles para adaptarse a nuevos contextos socioeconómicos y políticos. Aunque Brasil sea una federación que no se ha visto amenazada por la secesión, sin duda hay margen de mejora.

Este artículo de investigación ha sido elaborado por iniciativa de la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) en España y Portugal y se basa, en parte, en otras publicaciones de la autora (Souza 1997; 2002; 2005a; 2005b; 2013; 2015).

Bibliografía

- AMES, BARRY, 2003. *Os entraves da democracia no Brasil*. Río de Janeiro: Ed. FGV.
- ARRETICHE, MARTA, 2000. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Río de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp.
- MARTA ARRETICHE, ROGERIO SCHLEGEL, 2014. *Os estados nas federações. Tendências gerais e o caso brasileiro*. International Development Bank.
- BEDNAR, JENNA, 2009. *The robust federation: Principles of design*. Cambridge: Cambridge University Press
- BONIME-BLANC, A., 1987. *Spain's transition to democracy: The politics of constitution-making*. Westview Press.
- CHEIBUB, J. A., FIGUEIREDO, A., y LIMONGI, F., 2009. «Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies», 1988–2006. *Latin American Politics and Society*, 51(1), pág. 1-30.
- CONGLETON, R.D., KYRIACOU, A. y BACARIA, J., 2003, «A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement, Constitutional Political Economy», vol.14, pág.167–190.
- FALLETI, T. G., 2005. «A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective». *American Political Science Review*, 99(03), pág. 327-346.
- FEREJOHN, JOHN, 1997. «The politics of imperfection: the amendment of constitutions». *Law and Social Inquiry*, 22: pág. 501-531.
- FIGUEIREDO, A. C. y LIMONGI, F. 2016. «Political Institutions and Governmental Performance in Brazilian Democracy». En *The Political System of Brazil*, (págs. 63-82). Springer Berlin Heidelberg.
- FILIPPOV, MIKHAIL, ORDESHOOK, PETER C. y SHVETSOVA, OLGA (eds.), 2004. *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KINCAID, JOHN y TARR, ALAN (EDIT.), 2005. *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. Montreal: McGill-Queens University Press.
- LIJPHART, AREND, 1999. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press
- Mainwaring, Scott. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MAHAR, DENNIS, 1976. «Federalismo Fiscal no Brasil: A Experiência Histórica», *Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo*, ed. Fernando Rezende *et al.* (Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 1976), pág. 241-80.

OBINGER, H., LEIBFRIED, S. y CASTLES, F. (edit.), 2005 *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.

OCDE, 2005. *Estudos econômicos – Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

OSTERKATZ, S. NIEDZWIECKI, S., MARKS, G., HOOGHE, L., 2012. «Regional authority in Latin America: an analysis of 27 countries» (1950-2010). Ensayo elaborado para la American Political Science Association Meeting, Nueva Orleans.

PIERSON, P., 1995. «Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy», *Governance*, vol. 8, n.º 4, pág. 449-478.

RIKER, W., 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.

SAMUELS, D., y ABRUCIO, F. L., 2000. «Federalism and democratic transitions: the 'new' politics of the governors in Brazil». *Publius: The Journal of Federalism*, 30(2), pág. 43-62.

SAMUELS, DAVID J. y MAINWARING, SCOTT, 2004. «Strong federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil», en *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pág. 85-130.

SOUZA, CELINA, 1997. *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. Londres: Macmillan; New York: St. Martin's Press.

SOUZA, CELINA, 2002. «Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity», *Publius: The Journal of Federalism* vol. 32 (2): pág. 23-48.

SOUZA, CELINA, 2005a. «Federal Republic of Brazil», en: *Constitutional origins, structure, and change in federal democracies* ed. Montreal; Londres; Ithaca: McGill-Queens University Press, 2005, vol.1, pág. 76-102.

SOUZA, CELINA, 2005b. *Brazil's Tax System: The Dilemmas of Policy Reform*. Documento sobre política de febrero para Focal: Canadian Foundation for the Americas.

SOUZA, CELINA, 2013. «Brazil: from 'Isolated' Federalism to Hybridity», en: *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*. 1ª ed. Nueva York: Routledge, pág. 457-470.

SOUZA, CELINA, 2015. «Breaking the Boundary: Pro-poor Policies and Electoral Outcomes in Brazilian Sub-national Governments». *Regional & Federal Studies*, vol. 25, pág. 347-363.



Acerca de los autores



Felix Knuepling

*Jefe de programas
Forum of Federations
Alemania*

Felix Knüpling es jefe de programas del Forum of Federations. Se incorporó a la organización en 2007 y desde 2011 ostenta su actual cargo. Se encarga de la supervisión y gestión de los proyectos que el Forum realiza en Asia, Europa y Oriente Medio, y también colabora en los programas temáticos organizados por la organización. Antes de formar parte del Forum of Federations, Felix trabajó para Markus Meckel, miembro del *Bundestag* alemán, y en la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, en Bruselas.



Jörg Broschek

*Profesor titular y miembro del programa para la excelencia investigadora
Canada Research Chair
Universidad de Wilfrid Laurier
Waterloo, Ontario, Canadá*

El doctor Jörg Broschek es profesor titular en la Universidad Wilfrid Laurier en Waterloo (Canadá), e investigador especialista en Federalismo Comparativo y Gobierno Multinivel dentro del programa de investigación canadiense Canada Research Chair. Es autor del libro *Der kanadische Föderalismus. Eine historisch-institutionalistische Analyse* (Wiesbaden: VS Springer, 2009), que versa sobre el federalismo canadiense, y coeditor, junto con Arthur Benz, del libro *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism* (Oxford: Oxford University Press, 2013). Sus artículos se han publicado en diversas revistas académicas, entre las que se cuentan las siguientes: *Canadian Journal of Political Science*; *Publius: The Journal of Federalism*; *Regional and Federal Studies*; *Swiss Political Science Review*; *Comparative European Politics* y *Territory, Politics, Governance*.



Patrick Ziegenhain

*Doctor en filosofía y profesor visitante
Universidad Atma Jaya
Yakarta, Indonesia*

En la actualidad, el doctor Patrick Ziegenhain es profesor visitante en el Departamento de Administración de Empresas de Atma Jaya Universidad de Yakarta (Indonesia). Anteriormente, fue profesor interino en el Departamento de Estudios del Sudeste Asiático en la Universidad Johann Wolfgang Goethe

en Frankfurt (2015), profesor visitante en Universidad de La Salle, en Manila (Filipinas) en 2014 y profesor ayudante (*Akademischer Rat*) en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Trier (Alemania) entre 2007 y 2014.



Edmund S. Tayao

*Catedrático y director ejecutivo
Fundación para el Desarrollo del Gobierno Local (LOGODEF)
Manila, Filipinas*

El catedrático Edmund Tayao es profesor titular de Ciencias Políticas en la Universidad de Santo Tomás (UST) de Manila y director ejecutivo de la Fundación por el Desarrollo del Gobierno Local (LOGODEF, por sus siglas en inglés). Es también miembro del consejo asesor del Instituto Político Democrático Centrista (Centrist Democratic Political Institute), presidente fundador de Electronic Polssters, secretario general fundador del Consorcio Filipino por la Buena Gobernanza Local (Philippine Consortium on Good Local Governance), y presidente de PROBERZ Research and Consultancy y de Metis-Facility-Strategic Research and Consulting Group.



Purwo Santoso

*Catedrático
Universidad Gadjah Mada
Yogyakarta, Indonesia*

El catedrático Purwo Santoso es jefe del Departamento de Política y Gobierno de la Universidad Gadjah Mada de Indonesia. Obtuvo el título de doctor en el Departamento de Gobierno de London School of Economics and Political Science. Dirige extensas investigaciones y ejerce de asesor en asuntos relacionados con la gestión gubernamental, entre ellas la democracia y la descentralización de Indonesia. Hasta 2014 fue miembro del Consejo Consultivo por la Autonomía del Gobierno Local del país (Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, DPOD, por sus siglas en indonesio). En la actualidad, dirige un proyecto de cinco años de duración en el que realiza una minuciosa evaluación de la democracia indonesia desde un punto de vista local.



A. J. Brown

*Catedrático
Universidad de Griffith
Brisbane, Australia*

A. J. Brown es catedrático de Política Pública y Derecho en el Centro de Gobierno y Política Pública de la Universidad de Griffith de Brisbane (Australia). Es también miembro del Consejo de Transparencia de Australia Internacional (Transparency International Australia), investigador en la Academia de Derecho de Australia (Australian Academy of Law) e investigador en el Instituto Regional de Australia (Regional Australia Institute). Ha trabajado y prestado asesoramiento en todos los niveles y ramas de gobierno de Australia, ejer-

ciendo incluso como asesor de políticas ministeriales de Estado. Investiga, asesora e imparte clases de forma activa sobre políticas públicas, gestión del sector público, contabilidad pública y derecho público. Es experto en federalismo australiano, relaciones intergubernamentales y descentralización. Asimismo, es el investigador fundador principal de la Encuesta de Valores Constitucionales Australianos (Australian Constitutional Values Survey), que se celebra cada dos años desde 2008. Es autor de varios libros, entre los que se encuentran *Restructuring Australia: Regionalism, Republicanism and Reform of the Nation-State* (Federation Press, 2004) y *Federalism and Regionalism in Australia: New Approaches, New Institutions?* (ANU E-Press, 2007).



George Mathew

*Presidente del Instituto de Ciencias Sociales
Nueva Delhi, India*

El doctor George Mathew fue director fundador del Instituto de Ciencias Sociales de Nueva Delhi (Institute of Social Sciences), que preside en la actualidad. Obtuvo su título de doctor en Sociología en la Universidad Jawaharlal Nehru en Nueva Delhi. Entre los cargos académicos que ha ostentado destacan: investigador visitante en el Centro de Estudios del Sur de Asia en la Universidad de Chicago (1981-1982) y profesor visitante en Universidad de Padova (1988). El verano del 1991 le fue concedida la beca Fullbright para trabajar en la Universidad de Chicago. Es miembro de varias comisiones del Gobierno federal y forma parte del consejo de gobierno de organizaciones nacionales e internacionales. Ha participado y expuesto sus ideas en congresos internacionales sobre procesos políticos, democracia, federalismo, derechos humanos, religión y sociedad. Actualmente se especializa en sistemas de gobierno local, descentralización e igualdad de género.



Peter Bußjäger

*Catedrático
Instituto de Derecho Público, Nacional y de Administración Pública
Universidad de Innsbruck, Austria*

El doctor Peter Bußjäger empezó en 1987 su trayectoria profesional como funcionario del estado federado Vorarlberg, donde entre 2003 y 2012 fue director de la administración del Parlamento estatal. En 2000 logró su habilitación para la Universidad de Innsbruck (Tesis: «La soberanía y la modernización de las administraciones de los estados federados») en la cual continuó durante los siguientes cuatro años como profesor ayudante. En su carrera profesional ha ocupado varios puestos de alta responsabilidad, como, desde 2001 es Director del Instituto para el Federalismo, entre 2005-2009 fue miembro del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo del Principado de Liechtenstein, desde 2009 es miembro del Tribunal del Estado del Principado Liechtenstein y desde 2013 desempeña además la función de responsable de investigación en Derecho en el Instituto de Liechtenstein. Desde octubre 2014 es profesor en el Instituto de Derecho Público, Nacional y de la Administración Pública de la Universidad de Innsbruck. Sus líneas de investigación se concentran en el federalismo en el sistema multinivel europeo,

el reparto de competencias a nivel nacional, Derecho Constitucional en el contexto internacional y cuestiones básicas de la organización del Estado. En este contexto ha publicado varios libros, entre ellos: *Föderale Systeme*, 2017; *Herausforderung Demokratie*, 2015 (Coeditor y coautor); *Direkte Demokratie im Diskurs*, 2014 (Coeditor y coautor); *Multi-Level-Governance im Alpenraum*, 2013 (Coeditor y coautor);



Roland Sturm

Catedrático
Universidad Friedrich Alexander
Erlangen-Núremberg, Alemania

Roland Sturm es catedrático de Ciencias Políticas en Friedrich-Alexander Universidad de Erlangen-Núremberg. Ha publicado numerosas obras en el campo de integración europea, política alemana (federalismo), política comparada, política pública comparada y economía política. Sus proyectos de investigación más recientes se centran en “la austeridad como desafío político”, “la segunda cámara federal de Alemania” y “la descentralización en los países árabes”. Roland Sturm fue profesor visitante en Seattle (Universidad de Washington), Pekín (Universidad de Pekín) y Barcelona (Universidad Pompeu Fabra).



Paolo Dardanelli

Profesor Colaborador
Universidad de Kent
Gran Bretaña

En sus líneas de investigación, el profesor Dardanelli explora las cambiantes relaciones entre estado, nacionalidad y democracia, con especial interés en la estructuración de los sistemas políticos. En la actualidad, es investigador jefe del proyecto “Why De/Centralization in Federations?”, financiado por el Leverhulme Trust, la Fundación Científica Nacional de Suiza y el Forum of Federations. Asimismo, realiza un proyecto de investigación sobre la influencia de la integración europea en la reestructuración estatal, financiado por el James Madison Trust.

Es autor del libro *Between Two Unions: Europeanisation and Scottish Devolution*, y también ha publicado artículos en revistas como *European Political Science Review*, *Political Studies*, *Acta Politica*, *Party Politics* y *Swiss Political Science Review*, entre otras.

El profesor Dardanelli es catedrático de la comisión de investigación en Federalismo Comparado y Gobierno Multinivel (RC28), perteneciente a la Asociación Internacional de Ciencias Políticas (IPSA, por sus siglas en inglés), y coeditor de la colección *Studies in Federalism and Decentralization*, publicada por Routledge. Es también miembro del consejo asesor de la revista *Swiss Political Science Review* y representante oficial de la Universidad de Kent en el Consorcio Europeo para la Investigación Política.



Alain-G. Gagnon

*Profesor titular y Catedrático de Investigación
en Estudios Quebequenses y Canadienses
Universidad de Quebec, Montreal, Canadá*

Alain-G. Gagnon es, desde 2017, catedrático en Estudios Contemporáneos de Quebec en La Sorbonne Nouvelle - Paris 3. Ostenta, asimismo, la cátedra en Estudios Canadienses y Quebequenses en Université du Québec, en Montreal, concedida por el programa de investigación canadiense Canada Research Chair. Es también director del Grupo de Investigación de Sociedades Plurinacionales (Research Group on Plurinational Societies, GRSP, por sus siglas en inglés) y autor de varios libros, entre los que destacan *Minority Nations in the Age of Uncertainty: Essays on National Diversity and Federalism* (University of Toronto Press); *The Case for Multinational Federalism: Beyond the All-Encompassing Nation* (Routledge). Es, por otro lado, editor del libro *Canadian Federalism* (University of Toronto Press). Sus obras se han traducido a más de diecisiete idiomas. Es presidente electo de la Academia de Ciencias Sociales de la Real Sociedad Canadiense. En 2016, fue galardonado con el Premio Internacional del Gobernador General de Estudios Canadienses (Governor General International Award in Canadian Studies).



Alex Schwartz

*Profesor Colaborador
Instituto de Paz Mundial, Seguridad y Justicia George J. Mitchell
Universidad Queen's de Belfast, Irlanda del Norte*

El doctor Alex Schwartz se incorporó a la Facultad de Derecho en junio de 2013. Anteriormente fue beneficiario de la beca Banting Fellowship de Canadá y profesor ayudante en el Departamento de Estudios Políticos en la Universidad de Queen's. Ha sido también investigador visitante en el Centro de Estudios de Justicia Social de la Universidad de Oxford y becario posdoctoral en el Departamento de Estudios Canadienses de L'Université du Québec, en Montreal, por concesión del programa de investigación canadiense Canada Research Chair. El profesor Schwartz ha publicado artículos en las revistas *Oxford Journal of Legal Studies*, *Ratio Juris*, *International Journal on Minority and Group Rights* y *Government and Opposition*. Es, junto al catedrático Colin Harvey, coeditor de *Rights in Divided Societies* (Oxford: Hart Publishing, 2012). En 2014, la British Academy concedió al doctor Schwartz la beca Leverhulme en apoyo a la investigación que realizaba sobre tribunales constitucionales y actitudes judiciales en sociedades aquejadas por una fuerte división. Es también investigador en el Programa de Investigación de Acuerdos Políticos (Political Settlements Research Programme), dirigido por la catedrática Christine Bell de la Universidad de Edinburgh. En él investigan métodos para la mejora de la estabilidad y la integración de los acuerdos de paz. Desde 2014, el profesor Schwartz colabora en el consejo ejecutivo de la Comisión de Investigación de Política Judicial Comparada (Research Committee on Comparative Judicial Politics) de la IPSA.



Celina María de Souza

Investigadora
Universidad Federal de Bahía
Brasil

Celina María de Souza es investigadora en la Universidad Federal de Bahía (Brasil) y doctora en Ciencias Políticas por la London School of Economics and Political Science. Sus principales líneas de investigación son el federalismo, los gobiernos subnacionales y las políticas públicas de Brasil. La doctora Souza es autora de *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization* (1997); ha escrito, asimismo, numerosos artículos académicos y ha colaborado en antologías tanto en inglés como en portugués. Sus publicaciones en inglés más recientes son "Brazil: From 'isolated' federalism to hybridity", publicado en 2013 por Routledge en el libro *Handbook of Regionalism and Federalism*, y "Breaking the Boundary: Pro-poor Policies and Electoral Outcomes in Brazilian Sub-national Governments", incluido en la obra *Regional and Federal Studies* (2015).