

CAPÍTULO TERCERO

FEDERALISMO DUAL, CENTRALIZADO Y COOPERATIVO EN AMÉRICA LATINA

I. En un momento anterior ya destacamos el dinamismo del sistema federal y la multiplicidad de Estados federales o, si así se prefiere, de rasgos peculiares de los distintos Estados que han adoptado esta forma de organización, no siempre reconducibles a un modelo. Ello, sin embargo, no ha impedido que la doctrina trate de reconducir los sistemas federales, o un mismo sistema en su devenir histórico, a un conjunto de modelos.²⁷

Nosotros nos vamos a referir, sucesivamente, al federalismo dual, al cooperativo y al centralizado, en cuanto que, en mayor o menor grado y en uno u otro momento histórico, estos modelos identifican, a veces en una versión distorsionada, los distintos sistemas federales latinoamericanos en su trayectoria histórica.

II. El concepto de “federalismo dual” (*dual federalism*) empezó a ser popularizado por Corwin en 1934,²⁸ remitiendo su origen a las tesis de Hamilton, plasmadas en los artículos 39 y 46 de *El Federalista*. El federalismo dual se asienta en la concepción de la Constitución federal de 1787 como un

²⁷ López Aranguren diferencia los siguientes modelos: el federalismo dual, el federalismo cooperativo, con sus variaciones conceptuales del federalismo creativo y del nuevo federalismo, y el federalismo centralizado. López Aranguren, Eduardo, *El federalismo americano: las relaciones entre poderes en Estados Unidos*, Madrid, IEAL, 1987, pp. 33 y ss.

²⁸ Corwin, Edward S., *The Twilight of the Supreme Court. A History of our Constitutional Theory*, New Haven, Yale University Press, 1934.

convenio o acuerdo entre los estados, de acuerdo con el cual éstos mantendrían su soberanía sobre una serie de cuestiones. Fruto de ello sería la existencia de dos ámbitos de poder, mutuamente exclusivos y recíprocamente limitados, con unos gobiernos respectivos situados en un plano de absoluta igualdad en cuanto igualmente soberanos.

La doctrina del *dual federalism* sería expresada por el celeberrimo texto de la décima enmienda, a cuyo tenor: “Los poderes no delegados a los Estados Unidos y no expresamente negados a los Estados son reservados a los Estados respectivamente o al pueblo”. La enmienda venía, pues, a establecer una esfera reservada a la Unión y otra esfera privativa de los estados miembros, constituyendo el soporte del federalismo dual.

En 1835, Tocqueville interpretaría esta cláusula en el sentido de que el gobierno federal no era más que la excepción, siendo la regla el gobierno de los estados.

La doctrina del federalismo dual, como señala Mathiot,²⁹ no estaba exenta de segundas intenciones políticas que le iban a dar una vida más dilatada de lo que se hubiera sospechado. En efecto, la doctrina era la resultante lógica de la desconfianza inicial de unos estados que acababan de renunciar a su independencia con respecto a la Unión que acababa de nacer.

Ya en el siglo XIX el Tribunal Supremo había adoptado esta doctrina, como recuerda Pritchett,³⁰ considerando que los dos niveles de gobierno, federal y estatal, eran igualmente cosoberanos y, cada uno, supremo dentro de su propia esfera.

La teoría del federalismo dual recibió su más clara enunciación en el caso *Hammer vs. Dagenhart* (1918).³¹ Por una votación muy ajustada (de cinco a cuatro), el Tribunal invalidó una ley del Congreso que limitaba la circulación, en el

29 Mathiot, André, “El federalismo en Estados Unidos”, en Berger, G. *et al.*, *Federalismo...*, *cit.*, nota 10, pp. 216 y ss.; en concreto, p. 229.

30 Pritchett, C. Herman, *La Constitución americana*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1965, p. 93.

31 *Ibidem*, p. 94.

comercio interestatal, de mercancías producidas por el trabajo de los menores. Por la mayoría, el juez Day expresaba que nunca podía olvidarse que “los poderes no expresamente delegados al gobierno nacional” son reservados a los estados y al pueblo, por la décima enmienda. Esta jurisprudencia perduraría hasta que el fallo dictado en el caso *United States vs. Darby Lumber Co.* (1941) la dejara sin efecto. La crisis económica, las necesidades derivadas de la guerra y las transformaciones de las colectividades públicas contribuirían notablemente al abandono del modelo del federalismo dual, que respondía a unas finalidades opuestas a las que inspiraron el *New Deal* y a las nuevas exigencias del intervencionismo económico y social. Bien es cierto que, doctrinalmente, habrían aún de pasar unos lustros hasta que dicho modelo fuera objeto de un enjuiciamiento crítico.³²

El modelo del federalismo dual sería, formalmente al menos, seguido de cerca por los primeros sistemas federales latinoamericanos, dejando su impronta en ellos. Como recuerda Carpizo,³³ los cuatro países siguen el llamado sistema norteamericano de acuerdo con el cual todo aquello que no está expresamente concedido a la Federación son facultades reservadas a las entidades federativas. Bien es verdad que aunque la regla parecía clara, en la práctica, la cuestión no iba a ser de tan fácil solución. Pero al margen ya de la formalización

32 Como recuerda López Aranguren (en *El federalismo americano...*, cit., nota 27, p. 43), la tarea de demolición crítica del modelo del federalismo dual, en la vida académica, se debe sobre todo a Grodzins, formulador de la hipótesis de las “funciones compartidas” (en el sistema federal, todos los niveles de poder participan significativamente en todas las actividades de gobierno) e inspirador fundamental de un modelo alternativo en cuya base se encuentra el concepto de “cooperación”. Cfr., al efecto, Grodzins, Morton, *The American System. A New View of Government in the United States*, Chicago, Rand Mac Nally, 1966. Añadamos que ya en 1957 el propio Corwin había reformulado sus tesis iniciales en torno al “*dual federalism*”. Cfr., al efecto, Corwin, Edward S., “The Passing of Dual Federalism”, en McCloskey, Robert G. (ed.), *Essays in Constitutional Law*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1957.

33 Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973, p. 35.

de este sistema distributivo de competencias, por lo menos en las primeras etapas del federalismo de algunos países del área, el rasgo peculiar del federalismo dual, esto es, la concepción de dos ámbitos de poder mutuamente exclusivos y recíprocamente limitados, se iba a manifestar con claridad.

En Argentina, la unión de provincias preexistentes que fragua la Constitución de 1853-1860, se lleva a cabo, según Linares Quintana,³⁴ sobre la base de la transformación de la soberanía originaria de las provincias en autonomía, delegando una medida definida de poderes originarios en el gobierno federal que se crea por dicha unión, y reservándose el remanente de tales poderes, en una medida indefinida. En esta dirección, el artículo 121 de la Constitución seguía el modelo de la décima enmienda.

También en México, el artículo 40 de la Constitución de 1917 se sustenta en el principio de la cosoberanía. De acuerdo con esa norma, México es un Estado federal por voluntad del pueblo, hallándose constituido por estados libres y soberanos, pero unidos en una Federación. Sin embargo, como expone Carpizo³⁵ siguiendo al maestro Mario de la Cueva, el concepto de la cosoberanía está asentado en una contradicción, pues el artículo 39 declara que: “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo”. Entonces, ¿cómo es que los estados miembros son cosoberanos, si el único soberano es el pueblo mexicano?

En Brasil, la doctrina que ha examinado el federalismo clásico no olvida destacar, como uno de sus rasgos más significativos, la coexistencia dentro de la Unión, que goza de soberanía, de estados y municipios, que gozan de autonomía, o sea, de la capacidad decisoria en todo aquello que les es propio. No obstante no poder sostener el principio de cosoberanía en la Constitución de 1891, ni siquiera formalmente,

34 Linares Quintana, Segundo V., “La garantía del principio federal en la Constitución argentina”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, t. I: *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1988, pp. 403 y ss.; en concreto, p. 404.

35 Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 11a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 228.

lo cierto será que se seguirá muy de cerca el modelo federal norteamericano, entre otras razones, por el gran influjo del insigne jurista Rui Barbosa, uno de los principales autores de la carta republicana de 1891.³⁶ Por lo demás, es opinión compartida por la doctrina³⁷ que los estados, durante la Primera República (1889-1930), gozaron de una más que notable autonomía. Por todo ello, no nos cabe duda de que también en Brasil puede hablarse de “federalismo dual” para identificar la primera etapa de la evolución de su régimen federal.

En Venezuela, la Constitución de 1864, primera que proclama el sistema federal, reunió a veinte provincias que se declaraban independientes y reconocían recíprocamente su autonomía, pero la Federación venezolana, como escribe Oropeza,³⁸ no fue un producto espontáneo de la historia, sino una creación artificial, lo que se tradujo en que la Federación no pudo funcionar en los términos establecidos por la carta, porque la soberanía de los estados no fue originaria sino concedida por la ley, razón por la cual las poblaciones de los estados nunca se alarmaron ni protestaron por los continuos atentados a su independencia de parte del poder nacional. Formalmente, también en Venezuela fue notorio el influjo del modelo federal norteamericano, pero en la realidad de los acontecimientos difícilmente puede recurrirse al modelo del *dual federalism* para identificar el federalismo venezolano ni tan siquiera de la primera época.

En definitiva, aunque el primer federalismo de algunos países de América Latina pudiera acomodarse al *dual federalism*, la realidad federal iberoamericana iba a ser bien pronto muy distinta de la estadounidense, pues desde los primeros momentos aparecería una pauta tendencial centralizadora del poder político en la Federación y, particularmente, en el Ejecutivo federal, viendo progresivamente los estados aminorada

36 Pinto Ferreira, Luíz, *Curso...*, cit., nota 19, p. 273.

37 Ribeiro Bastos, Celso, *Curso...*, cit., nota 12, p. 257.

38 Oropeza, Ambrosio, *La nueva Constitución venezolana. 1961*, Caracas, Panapo, 1992, p. 200.

su autonomía y alejándose con rapidez estos sistemas de los presupuestos encarnados por el modelo del federalismo dual.

III. Al federalismo dual se ha querido oponer el neofederalismo, en el que los estados miembros no tendrían prácticamente más que lo que el legislador federal quisiera darles. En tales casos, como dice Durand,³⁹ lo que se está produciendo más bien es un deslizamiento del federalismo hacia la noción bien distinta de la descentralización administrativa. Dicho de otro modo, el marco jurídico del Estado federal subsiste, pero apenas se corresponde con su contenido propiamente dicho ni con el espíritu que anima la vida política. De alguna manera, el federalismo en Venezuela respondería a esta situación. Como rotundamente afirma Rivas Quintero,⁴⁰ nunca en Venezuela pudo hablarse de una verdadera Federación, para añadir después que la importación del modelo clásico norteamericano no se ajustó a la realidad socio-política de la nación venezolana a la hora de erigirse en Estado compuesto, pues faltaron los factores determinantes para catalogar a las provincias como centros de poder perfectamente diferenciados entre sí.

Sin embargo, por lo menos para los restantes sistemas federales iberoamericanos, no parece apropiado hablar de un “neofederalismo”. A nuestro juicio, resulta más ajustada su catalogación dentro del modelo del federalismo “centralizado” cuyos supuestos esenciales son: el inequívoco predominio del poder nacional o central, la naturaleza jerárquica del poder y de la autoridad y la existencia de una relación de dependencia de unos poderes respecto de otros.⁴¹

Ciertamente, el fuerte incremento de las funciones del Estado, fruto de la transformación experimentada por el mismo, que de ser un Estado guardián del orden se ha convertido en un Estado de actuación e intervención en la vida social y

39 Durand, Charles, “El Estado federal en el derecho positivo”, *op. cit.*, nota 10, pp. 212 y 213.

40 Rivas Quintero, Alfonso, “Análisis crítico del proceso federativo venezolano...”, *op. cit.*, nota 22, p. 375.

41 López Aranguren, Eduardo, *El federalismo americano...*, *cit.*, nota 27, p. 57.

económica, ha incidido en el federalismo. Friedrich,⁴² al referirse a este proceso, llegará a la conclusión de que es una nueva forma de democracia la que ha modificado el concepto americano del federalismo. Y Konrad Hesse entenderá que las nuevas circunstancias descritas nos conducen a lo que denomina la “*Unitarisierung*” del Estado, lo que se traduciría como “el Estado federal unitario”.⁴³

La atribución a la competencia federal de la totalidad o de la mayor parte de la legislación en el ámbito económico y social ha roto el equilibrio existente en los Estados federales en beneficio de tendencias unificadoras. Como dice Durand,⁴⁴ hace ya casi cuatro décadas (por lo tanto, en función del año en que escribe, 1965, se remite a la década de los veinte o treinta), con relación a la noción del Estado federal tradicional, el marco jurídico permanece, el título subsiste, pero el contenido y el funcionamiento han cambiado, sobre todo por la aminoración de la situación jurídica de los estados miembros, por la pérdida de autonomía. Buena prueba de ello es que la norma habitual según la cual, en caso de silencio de los textos, una materia es de la competencia exclusiva de los estados miembros, no responde ya a la realidad. Vogel, refiriéndose a la Alemania de Bonn, subraya a su vez que aunque desde que entró en vigor la *Bonner Grundgesetz* no se ha cuestionado el federalismo, como principio jurídico-político, se ha lamentado, sin embargo, un desplazamiento de la balanza hacia el lado de la Federación y un paulatino vaciamiento de las competencias de los *Länder*.⁴⁵

42 Friedrich, Carl J., “Origin and Development of the Concept of Federalism in the United States”, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen, 1960, t. 9, pp. 36 y 37.

43 Citado por Lojendio e Irure, Ignacio Ma. de, “Autonomía y consenso”, en Trujillo, Gumersindo (coord.), *Federalismo y regionalismo*, cit., nota 20, pp. 51 y ss.; en concreto, p. 63.

44 Durand, Charles, “El Estado federal en el derecho positivo”, *op. cit.*, nota 10, p. 211.

45 Vogel, Juan Joaquín, “El régimen federal de la ley fundamental”, *op. cit.*, nota 24, p. 619.

En definitiva, es denominador común de todos los sistemas federales de nuestro tiempo, y ello viene de lejos, la tendencia al fortalecimiento del poder federal más allá incluso de las previsiones constitucionales y el subsiguiente debilitamiento de los estados miembros, rasgo que es casi consubstancial al siglo XX, pues en los Estados Unidos comenzó a manifestarse patentemente a través de la interpretación cada vez más extensiva de los *implied powers* de la administración federal, desde el momento de la aprobación de la Enmienda XVI (1913), que facultaba al Congreso para imponer y recaudar contribuciones sobre la renta, sea cual fuere su origen, sin necesidad de distribución proporcional entre los varios estados,⁴⁶ y por poner otro ejemplo significativo, en Alemania, como recuerda Puhle,⁴⁷ en la vida administrativa cotidiana de la República de Weimar.

Es claro, pues, por todo lo dicho, la existencia de un proceso que podríamos llamar “centralizador” en el seno de los Estados federales, proceso que se retrotrae a las primeras décadas del pasado siglo XX. Sin embargo, el modelo a que antes aludíamos, el “federalismo centralizado”, no pretende identificar esta evolución generalizada de los sistemas federales, sino a un federalismo diferente, en el que “los poderes regionales y locales dependen totalmente de decisiones de alcance nacional tomadas por el poder central”, siendo a la par insignificante el impacto de los poderes regionales y locales en las decisiones políticas determinantes.⁴⁸

Pues bien, este modelo de “federalismo centralizado” bien puede servirnos para identificar los Estados federales de Latinoamérica, con la salvedad quizá de Venezuela, por lo me-

46 Acerca de las causas del crecimiento del poder federal en los Estados Unidos, *cf.* Mathiot, André, “El federalismo en los Estados Unidos”, en Berger, G. *et al.*, *Federalismo...*, *cit.*, nota 10, pp. 215 y ss.; en concreto, pp. 229 y ss.

47 Puhle, Hans-Jürgen, “Problemas del federalismo alemán”, en Trujillo, Gumersindo (coord.), *Federalismo y regionalismo*, *cit.*, nota 20, pp. 87 y ss.; en concreto, p. 103.

48 López Aranguren, Eduardo, *El federalismo americano...*, *cit.*, nota 27, p. 57.

nos hasta 1989, en donde era más propio, como ya se dijo, hablar de un “neofederalismo”.

En Argentina, la garantía federal de la autonomía política y económica de las provincias ha sido quebrantada hasta en sus mismos cimientos por el paulatino pero firme e ininterrumpido avance del poder central sobre el ámbito de gobierno propio reservado a las regiones, y ello, como dice Linares Quintana,⁴⁹ a través de un complejo proceso sociológico-político-económico de centralización, que ha ido acelerando su ritmo, favorecido aún más por los frecuentes y prolongados interregnos *de facto* soportados por el país, siendo un ejemplo ilustrativo de semejante involución institucional el sistema de coparticipación nacional-provincial de impuestos, a través de leyes-contratos nacionales que establecen el régimen, al cual se adhieren sin reserva alguna las provincias.

En Brasil, aunque en la Primera República (que llega hasta 1930), como ya indicamos con anterioridad, la autonomía de los estados es notable, sin embargo, ya desde la misma Constitución de 1891, se inicia un proceso de progresivo declive del orden federal, como fruto de la acción cada vez mayor del poder central.⁵⁰ Este proceso de centralización no ha hecho sino avanzar con el siglo XX hasta culminar en la Constitución de 1988, respecto de la cual se han formulado juicios demoldores acerca de la virtualidad del sistema federal que formalmente reconoce. Así, Ribeiro Bastos⁵¹ cree que con esta Constitución el Estado brasileño alcanza niveles de centralización superiores a la mayoría de los Estados que se consideran unitarios y que, por la vía de la descentralización regional o provincial, consiguen un nivel de transferencias competenciales muy superior al alcanzado en Brasil. La conclusión del citado autor es que Brasil no sólo continúa con una Constitución eminentemente centralizadora, sino que si alguna di-

49 Linares Quintana, Segundo V., “La garantía del principio federal en la Constitución argentina”, *op. cit.*, nota 34, p. 408.

50 Oliveira Baracho, José Alfredo de, *Teoria geral do federalismo*, *cit.*, nota 13, p. 187.

51 Ribeiro Bastos, Celso, *Curso...*, *cit.*, nota 12, p. 258.

ferencia presenta la misma respecto de anteriores códigos constitucionales, es el agravamiento sensible del rasgo de la centralización.⁵²

No muy diferente ha sido la situación en México, por lo menos hasta hace muy pocos años. En 1983, Moreno⁵³ constataba que el federalismo mexicano se había ido deslizado cada vez más hacia el centralismo. Y Carpizo,⁵⁴ con mayor contundencia, significaba que desde 1828 a la última década del siglo XX, el Anáhuac⁵⁵ ha vivido realmente no el sistema federal, sino un centralismo atemperado en ocasiones y recrudescido en otras. A modo de verificación empírica de tal hecho, Carpizo trae al recuerdo una peculiar situación política relativa a las autoridades estatales. Los gobernadores de los estados, por lo general, eran designados por la voluntad del presidente de la República o por la oligarquía en el poder, nombrando a su vez los gobernadores, a su libre arbitrio, a los diputados estatales, y no existiendo la autonomía de los poderes judiciales locales, “ya que los gobernadores son verdaderos reyecitos en sus Estados”.

En cuanto a Venezuela, el juicio de Brewer-Carías,⁵⁶ además de ser compartido por la mayoría de la doctrina, no deja

52 Afonso da Silva, repasando la historia constitucional de Brasil, llega a la conclusión de que sólo bajo la vigencia de la Constitución de 1946, hubo un periodo de práctica real del federalismo, con un razonable ajuste entre la norma y la realidad. Afonso da Silva, José, “Constitucionalismo federal no Brasil nos últimos 70 anos”, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, UNAM, 1988, t. III, pp. 407 y ss.; en concreto, p. 442.

53 Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 7a. ed., México, Pax, 1983, p. 365.

54 Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, *cit.*, nota 35, p. 238.

55 Se hace referencia con esta mención al “Pacto Federal del Anáhuac”, un documento de especial interés, obra de Prisciliano Sánchez, fechado el 28 de junio de 1823, en el que Sánchez asentó que la nación, reiteradamente, se había pronunciado por el sistema federal. Este documento tuvo un influjo muy notable sobre los primeros federalistas mexicanos. *Cfr.*, al respecto, Sánchez, Prisciliano, “El Pacto Federal en el Anáhuac”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 56, 1964.

56 Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones políticas y constitucionales*, t. II: *El poder público nacional, estatal y municipal*, 3a. ed., Caracas-San Cristóbal,

resquicio alguno a la duda. Según dicho autor, la configuración del Estado venezolano como una Federación parecería indicar que el mismo es el resultado de un pacto entre entidades territoriales autónomas y que, por tanto, son el centro de un esquema descentralizador, político y administrativo. Sin embargo, la realidad es completamente distinta. El Estado en Venezuela se ha caracterizado, desde el punto de vista institucional, por su excesiva centralización, es decir, por la excesiva concentración del poder político, administrativo y jurídico en los niveles nacionales o de la “rama” nacional del poder público, que no ha sido compartido sino muy parcialmente por los estados y por las municipalidades. Bien es verdad que esta situación no siempre ha sido igual; según Brewer,⁵⁷ es más realmente un producto del siglo XX, siendo, por ejemplo, un hito significativo del proceso centralizador venezolano la “nacionalización” de la justicia en 1945, con la subsiguiente pérdida por parte de los estados de toda competencia en materia judicial.

Por todo lo expuesto, la autonomía de los estados en Venezuela se fue convirtiendo en una autonomía dependiente del poder nacional, en el sentido de que su ámbito e importancia, en cierta forma, dependía de lo que los órganos nacionales determinaran. Ciertamente, las asambleas legislativas estatales tenían competencia para legislar sobre materias de la competencia estatal; sin embargo, esta autonomía normativa era inoperante en la realidad por la material ausencia de elementos sobre los cuales legislar. Todo ello condujo a que, como una vez más señalara Brewer,⁵⁸ los estados fueran reducidos a entelequias políticas sin competencias normativas ni administrativas de interés, que básicamente sirvieron para alimentar clientelas político-partidistas. En definitiva, y por todo lo expuesto, en Venezuela, por lo menos hasta la apro-

Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Católica del Táchira, 1996, pp. 340 y 341.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 345-349.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 369.

bación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público de 1989, corroborando lo dicho en un momento anterior, parece más propio hablar de una suerte de “neofederalismo” que de un federalismo centralizado.

IV. Ya en 1938, Clark se refirió a la absoluta necesidad de superar la rivalidad en las relaciones entre el poder central y los entes territoriales autónomos.⁵⁹ Poco más de veinte años después, en 1960, Grodzins sentaba las bases del “federalismo cooperativo”, utilizando una metáfora culinaria que viene a plasmar una imagen alternativa de la distribución del poder y de la autoridad entre los niveles nacional o federal, regional o estatal y local. Según Grodzins, la distribución de poderes y funciones en el sistema federal norteamericano no correspondería en absoluto a la distribución que se encuentra en una tarta de tres estratos (en la que las instituciones y funciones de los poderes nacional, estatal y local se hallan perfectamente separadas), sino a la que se encuentra en una tarta jaspeada (*marble cake*), o lo que los ingleses llaman tarta de arco iris (*rainbow cake*), que se caracteriza por una mezcla inseparable de ingredientes de diferente color. Finalmente, en 1966, Grodzins publicaba la que, como se ha señalado,⁶⁰ ha sido considerada la Biblia del federalismo cooperativo.⁶¹

En definitiva, este nuevo modelo de federalismo presupone la coparticipación de poderes y funciones entre las distintas entidades de gobierno, básicamente las federales y las estatales. El federalismo excluye aquí toda rigidez. Admite y fomenta, como dice Mathiot,⁶² diversas formas de cooperación que, por su carácter esencialmente práctico, se colocan al margen de las discusiones de juristas sobre la “supremacía

59 Cfr., al efecto, Clark, Jane Perry, *The Rise of a New Federalism. Federal-State Cooperation in the United States*, Nueva York, Columbia University Press, 1938.

60 Véase López Aranguren, Eduardo, *El federalismo americano...*, cit., nota 27, p. 44.

61 Grodzins, Morton, *The American System. A New View...*, cit., nota 32.

62 Mathiot, André, “El federalismo en Estados Unidos”, op. cit., nota 29, p. 267.

federal” y la “soberanía de los estados”. Se nos presenta, pues, como le ha llamado Walter Leisner, como un diálogo cooperativo. Y esta cooperación no se circunscribe a la elaboración de leyes sino que, bien al contrario, se proyecta a la dirección de programas, a la planificación de actividades... En síntesis, la competición cede su paso a la cooperación. Y ello casa a la perfección con las exigencias y presupuestos del Estado social y democrático de derecho.

En Alemania, la expresión más clara de la idea de cooperación entre el *Bund* y los *Länder* son las tareas comunitarias y las ayudas a la inversión, conforme al artículo 104 a. 4 de la *Grundgesetz*, introducidas en 1969. Como recuerda Vogel,⁶³ el concepto de “federalismo cooperativo” fue acuñado en el contexto del debate sobre dichas tareas comunitarias y sobre los límites genéricos a las formas de cooperación admisibles en un Estado federal. Hoy cabe entenderlo como una fórmula general para una mejor cooperación entre Federación, *Länder* y municipios.⁶⁴

También en Austria se introdujo el federalismo cooperativo a través de la *Bundesgesetzblatt*, ley complementaria de la Constitución Federal núm. 444/1974, que posibilitaba los llamados contratos de los estados miembros, habilitando a la Federación y a los *Länder* y a éstos entre sí para concertar acuerdos sobre los asuntos de sus respectivas esferas de acción.

Latinoamérica no ha permanecido de espaldas a esta nueva visión del sistema federal. Ciertos sectores doctrinales reivindicaron ya en los años setenta el federalismo cooperativo. Es de destacar especialmente a Paulo Bonavides quien, frente a la abusiva intervención económica de la Unión, incluso institucionalizada, que, a su juicio, acabó con la autonomía ya muy mermada de los estados brasileños, reivindicaría un “fe-

63 Vogel, Juan Joaquín, “El régimen federal de la ley fundamental”, *op. cit.*, nota 24, pp. 666 y 667.

64 Cfr., al efecto, Albertí Rovira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, CEC, 1988, en especial, pp. 343 y ss.

deralismo de las regiones” de naturaleza esencialmente cooperativa.⁶⁵

Sin embargo, no ha sido sino en un periodo relativamente reciente cuando encontramos los primeros atisbos de este modelo de federalismo. Según Quiroga Lavié,⁶⁶ la avanzada orgánica en el tema la ha efectuado Brasil en su nueva Constitución de 1988. Ello no obstante, no faltan autores que retrotraen a un momento mucho más lejano, en el propio Brasil, la aparición de la técnica propia del federalismo cooperativo. Es el caso de Afonso da Silva,⁶⁷ para quien la técnica del federalismo cooperativo fue implantada en la Constitución de 1934 y desarrollada en la carta de 1946, de lo que sería una buena prueba el sistema de reparto de ingresos tributarios entre la Unión, los estados y los municipios, o también el destino de cierto número de recursos a las regiones, fruto de lo cual sería la creación de superintendencias regionales de desarrollo.⁶⁸ Aun admitiendo la existencia en el texto de 1946 de algún elemento reconducible al modelo del federalismo cooperativo, habría que decir que se trató de una experiencia fugaz y que no tuvo mucha continuidad, pues el movimiento político-militar del 1o. de abril de 1964 puso punto final a la Constitución de 1946 y, con ella, a la etapa de federalismo quizá más equilibrado de la historia político-constitucional brasileña.

La carta de 1988, en una dirección que puede aproximarse a la del federalismo cooperativo, atribuye en su artículo 23 a la competencia común de la Unión, los estados, el Distrito

65 Bonavides, Paulo, “O Federalismo e a revisão da forma de Estado”, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, núm. 37, enero-marzo de 1973, p. 29.

66 Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, 1991, p. 397.

67 Afonso da Silva, José, “Constitucionalismo federal no Brasil...”, *op. cit.*, nota 52, pp. 438 y 439.

68 *Cfr.*, al efecto, Machado Horta, Raúl, “Tendências do Federalismo Brasileiro”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, núm. 28 (número especial sobre “As novas perspectivas do Federalismo Brasileiro”), enero de 1970.

Federal y los municipios, una serie de materias que, como dice Schambeck, por su propia naturaleza, constituyen tareas que hoy son significativas para una consideración cooperadora-federalista, tales como: la protección del medio ambiente, la preservación de la fauna y la flora, la mejora de las condiciones de habitabilidad, la protección del patrimonio artístico, la promoción de la integración social de los sectores más desfavorecidos... etcétera.⁶⁹

En Argentina, hay una cierta opinión compartida en el sentido de que la reforma constitucional de 1994 perfila algunos rasgos de un federalismo de concertación o cooperación, especialmente en materia económica,⁷⁰ único camino posible, a juicio de Hernández,⁷¹ para lograr una Federación moderna que dé una respuesta inteligente a los conflictos generados.⁷² Con todo, ya poco antes de la reforma, Bidart constataba que el federalismo devaluado estaba cediendo frente a un nuevo federalismo de negociación y concertación.⁷³

En México, la doctrina ha venido reclamando un nuevo federalismo, que identifica con el federalismo cooperativo.⁷⁴

69 Schambeck, Herbert, "Posibilidades y límites...", *op. cit.*, nota 1, p. 82.

70 Castorina de Tarquini, María Celia, "El régimen federal y la reforma constitucional", en Pérez Guillou, Dardo *et al.*, *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Buenos Aires-Mendoza, Depalma, 1995, vol. II, pp. 337 y ss.; en concreto, p. 365.

71 Hernández, Antonio Ma. (h), "El fortalecimiento federal", en Ekmekdján, Miguel A. *et al.*, *Reforma constitucional*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, p. 121.

72 No faltan opiniones contrarias, como la de Colomer, quien cree que la reforma constitucional argentina de 1994 ha caminado en sentido contrario a los requerimientos del federalismo de concertación. Colomer Viadel, Antonio, "El federalismo y la reforma del Estado en América Latina", en Combellas, Ricardo (coord.), *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, *cit.*, nota 16, vol. I, pp. 273 y ss.; en concreto, p. 320.

73 *Cfr.*, al efecto, Bidart Campos, Germán J., "El federalismo argentino desde 1830 hasta la actualidad", *Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 352 y ss.

74 Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa-UNAM, 1995, pp. 298-301.

Aunque algún sector doctrinal,⁷⁵ a principios de la década de los noventa, ya consideraba que algunas normas constitucionales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (como los artículos 116, fracción VI, y 123) implicaban un virtual federalismo cooperativo al contemplar la necesaria convergencia estatal y federal en la ordenación normativa de algunas materias, como por ejemplo las relaciones laborales, lo cierto es que los atisbos más nítidos de un cambio de orientación en el modelo federal mexicano hay que verlos en el “Programa para un Nuevo Federalismo. 1995-2000”, aprobado por el gobierno federal a través del Decreto del 6 de agosto de 1997,⁷⁶ que, entre otras finalidades, pretende

impulsar diversos procesos de descentralización cuya naturaleza trasciende la esfera meramente administrativa para incidir en una redistribución del poder público, tarea que está considerada como fase necesaria y previa en el proceso de devolución de facultades a las entidades federativas.

En Venezuela, ha sido a partir de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, del 28 de diciembre de 1989, cuando se han empezado a sentar las bases de un nuevo federalismo,⁷⁷ estableciendo, entre otras novedades, la transferencia progresiva a los estados de competencias concurrentes que el poder nacional había asumido en materias tales como: educación, cultura, deporte, empleo, salud, protección del medio ambiente, ordenación del territorio, protección al consumidor, obras públicas... etcétera. En desarrollo de la citada Ley se generaron un conjunto de relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno estatal, municipal y nacional, que vinie-

75 Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, cit., nota 66, pp. 397 y 398.

76 Cfr., al efecto, Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 940-942.

77 Brewer-Carías, Allan R., “El sistema constitucional venezolano”, en García Belaunde, Domingo *et al.* (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, pp. 771 y ss.; en concreto, p. 779.

ron a presuponer la creación de una instancia institucional de diálogo y cooperación intergubernamental de carácter permanente como fue el Consejo Territorial de Gobierno,⁷⁸ revitalizándose a la par órganos de coordinación y concertación de políticas públicas entre los distintos niveles territoriales antes adormecidos, como aconteció con la Convención de Gobernadores, especialmente tras la entrada en vigor de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, sancionada en 1988, reformada en abril de 1989 y aplicada por vez primera en 1990.⁷⁹

La Constitución venezolana de 1999, pese a definir la forma de Estado como un “Estado federal descentralizado” (artículo 4o.) y prever la descentralización política de la Federación como una política nacional de carácter estratégico (artículo 158), no ha entrañado, como con inequívoca razón advierte Brewer,⁸⁰ avance sustancial alguno respecto del proceso de descentralización que se venía desarrollando desde 1989; más bien, en muchos aspectos, significa un retroceso institucional. Y otro tanto cabe decir respecto de los tímidos pasos dados en la dirección del federalismo de concertación en los esteros de la Constitución de 1961, aunque no quepa olvidar la creación por la Constitución de algunos órganos de concertación como sería el caso del Consejo Federal de Gobierno (artículo 185) y de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación (artículo 166). Habrá que esperar aún un tiempo hasta ver la aplicación real de los mecanismos constitucionales citados para ver si son algo más que un mero *desideratum*, como Brewer considera la forma del Estado federal descentralizado constitucionalmente recepcionada, hacia el que, desde luego, se puede ir, pero que no resulta consolidado ni garantizado en el código constitucional.

78 Cfr., al efecto, Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones políticas y constitucionales*, cit., nota 56, t. II, pp. 436 y ss.

79 Cfr., al efecto, Delfino, María de los Ángeles, *La descentralización en Venezuela (parámetros constitucionales y legales)*, Caracas, COPRE, 1996, pp. 126 y ss.

80 Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999 comentada*, Caracas, Arte, 2000, p. 155.

V. A modo de balance final, bien puede decirse que el modelo del federalismo dual, aunque presente formalmente en los textos constitucionales por influjo de la Constitución estadounidense, nunca ha tenido virtualidad práctica en los sistemas federales latinoamericanos, regidos por un principio centralista que desvirtuaba profundamente aquel modelo, cuando no convertía el propio régimen federal en algo puramente nominal, conduciendo a una suerte de neofederalismo, como ha acontecido en Venezuela durante la mayor parte de su existencia como Estado formalmente federal.

En los últimos lustros, el federalismo centralizado ha entrado en crisis, crisis que, como advierte Carmagnani,⁸¹ pone en tela de juicio no tanto el pacto federal, sino el funcionamiento del mismo, lo que nos está indicando que posiblemente estemos en presencia de una nueva reformulación del principio federal, que parece evidente por las últimas reformas constitucionales y legales y por la propia dinámica federal de los últimos años, que se dirige por los caminos trazados por el federalismo cooperativo. En definitiva, no sin ciertos matices, los sistemas federales latinoamericanos han iniciado, o así lo parece, un proceso de reversión de su tendencia centralizadora que da la impresión de tener como meta un modelo de cooperación en las relaciones entre los poderes de los distintos niveles territoriales, en sintonía con la que puede ser considerada como pauta tendencial dominante del federalismo de nuestro tiempo. En todo caso, el proceso iniciado, no sin patentes contradicciones en algunos supuestos, marcha a un ritmo en exceso lento y su futuro suscita aún numerosas incógnitas.

81 Carmagnani, Marcello, "Conclusión: el federalismo, historia de una nueva forma de gobierno", *Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*, cit., nota 73, p. 416.