

Capítulo 13

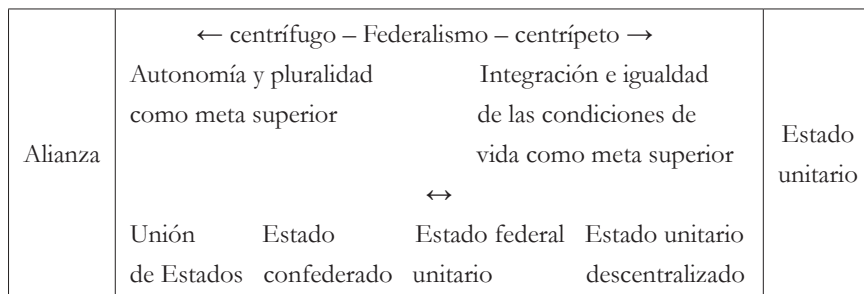
El federalismo*

Rainer-Olaf SCHULTZE

En la actualidad, el federalismo debe cumplir ante todo dos funciones: la estructuración del poder por medio de la división vertical de poderes (a la vez que la protección de las minorías por medio de la autonomía territorial) y la integración de sociedades heterogéneas, en lo cual casi siempre se aspira a la integración económica, aunque también la política y militar al mismo tiempo que la autonomía sociocultural y/o política de

* Nota del editor: el texto de este capítulo fue tomado de Dieter Nohlen y Florian Grotz (eds.), *Kleines Lexikon der Politik* [“Pequeño diccionario de política”], 4a. ed. actualizada y ampliada, Múnich, Verlag C.H. Beck, 2007, pp. 146-153. El editor de estas antologías ha adaptado dicho texto para los fines de esta colección, cuya redacción es diferente de la de un diccionario. Las abreviaturas que aparecen en el original se han desdoblado y los ocasionales errores de redacción o de imprenta se han corregido en la versión presente sin hacer ningún señalamiento. Todas las citas que se consignen a pie de página provienen del mismo diccionario y a ellas remite el documento original; en este caso sólo se anota el concepto respectivo, no la entrada completa. El nombre del autor correspondiente se encuentra al final de la cita, entre paréntesis y junto al número de la página donde aparece el concepto señalado. Agradezco la amable autorización de los editores del diccionario y de la compañía editorial para traducir y publicar este texto.

los estados miembros o provincias.¹ El federalismo apunta, por lo tanto, a “unir una cierta unidad con una cierta diversidad” (Friedrich 1968), o, formulado más modernamente: en los sistemas federalmente constituidos se trata de la mediación entre objetivos sociales opuestos, que esquemáticamente pueden representarse a lo largo de un *continuum* bipolar, que es definido a través de una fijación centrípeta de objetivos orientada por la integración y la igualdad y por medio de una fijación centrífuga de objetivos orientada por la autonomía y la diversidad de las condiciones de vida (*cf.* el diagrama siguiente; Schultze, 1985).



1. Ambos aspectos funcionales juegan siempre un papel en la formación de sistemas federales. De los Estados organizados de manera federal en el ámbito de los países industrializados de occidente, son tres —Estados Unidos de América, Canadá y Australia— los que surgieron a resultas de procesos de descolonización. De manera diferente a lo ocurrido después de la Segunda Guerra Mundial en África y en Asia, la fusión federal descansó en la voluntad de la población blanca de inmigrantes en las colonias, sirvió para crear un mercado unido y apuntó a la expansión

¹ División de poderes: ... La comprensión tradicional de la división de poderes parte de la distribución del poder estatal en diferentes poderes parciales e instituciones estatales jurídicamente autónomos y subraya generalmente su separación entre sí [división horizontal: poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; división vertical: a partir de la organización descentralizada del Estado y del derecho a la decisión autónoma de unidades jerárquicas, por ejemplo en los niveles de gobierno del federalismo] (Heinrich Oberreuter, p. 185). Integración: significa el surgimiento o la generación de una unidad o totalidad a partir de elementos aislados o la capacidad de una unidad o totalidad de mantener la consistencia de los elementos singulares sobre la base de valores y normas compartidos por todos (Dieter Nohlen, p. 229).

económica y territorial a la par de una garantía de división de poderes y de autogobierno en un Estado soberano. Para los canadienses, se trataba, en la fundación del Estado, de la protección y de la delimitación frente a los Estados Unidos de América; además, el federalismo prometía garantizar el natural dualismo de la población anglo y francoparlante.

Entre las causas del surgimiento del federalismo suizo (1848) se cuentan la autonomía local o cantonal y la diversidad cultural, así como la integración del mercado y las necesidades de seguridad. Por su parte, es en la fragmentación cultural entre flamencos y valones sobre la que descansa la federalización de Bélgica, llevada a cabo en 1980. Al igual que en Suiza, la doble monarquía de los Habsburgo como precursora de la República Federal de Austria (1920) y particularmente la Unión del Norte de Alemania (*Norddeutscher Bund*) se originaron a partir de conflictos bélicos. Mientras que para el federalismo alemán del pasado la diversidad cultural y la tradición histórica de la pluralidad estatal monárquica aún tenían cierto significado, sin que ciertamente significara un obstáculo para la hegemonía de Prusia en el Imperio y en la República de Weimar, la heterogeneidad social y la protección multicultural no jugaron ningún papel en el surgimiento de la República Federal de Alemania [en 1949; nota del traductor]. Para los Estados miembros (con la excepción de Baviera y de las Ciudades Estado de Hamburgo y Bremen, estas últimas creadas arbitrariamente por las potencias vencedoras a raíz de la destrucción de Prusia y de acuerdo a sus intereses particulares, después de 1945), que en 1948/1949 participaron activamente en la proclamación constitucional, lo importante era (como para los aliados occidentales) esencialmente levantar barreras contra el peligro de la uniformidad totalitaria, así como lograr un balance de poder entre los niveles federal y estadual, que sin embargo no se alcanzó, puesto que lo que se convirtió en característica del federalismo de la nueva República alemana no fue la división de poderes sino su delimitación. La federalización de España después de 1978 es tanto una reacción para delimitar el poder después del franquismo centralista y autoritario como también un intento de tomar en cuenta política e institucionalmente el regionalismo social y cultural del país.²

² Regionalismo: es un concepto empleado a nivel intra y supraestatal, que en ambos sentidos es de amplio espectro y que engloba fenómenos culturales, económicos, sociales y políticos, ideas e identidades, tendencias y movimientos, procesos y organizaciones (Dieter Nohlen, p. 476).

En la discusión científico-teórica, simplificando la realidad, sólo uno de los dos aspectos funcionales del federalismo ha estado en el centro del análisis: en primer lugar el punto de vista constitucional y de separación de poderes, que dominó las interpretaciones del federalismo hasta la segunda mitad del siglo XX. De este provienen casi todos los intentos de definición que delimitan al Estado federal frente al Estado central o unitario por medio de: (1) la estructuración del Estado en unidades territoriales; (2) la existencia del Ejecutivo y del Legislativo tanto a nivel federal como estadual, disponiendo los estados miembros de una considerable autonomía; (3) la representación de los estados miembros en el parlamento federal y su participación en la formación de la voluntad política de la Unión; (4) reglas para la solución de los conflictos basadas en la negociación, que requieren, para la protección de las minorías, de cuotas calificadas de decisión; (5) jurisdicción constitucional como instancia arbitral en controversias entre órganos de ambos niveles de gobierno.

Desde el punto de vista constitucional e institucional, se puede hablar por lo tanto de federalismo cuando en un sistema político los elementos estructurales definitivos del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, burocracia, policía, etcétera) se encuentran en ambos niveles de gobierno, su existencia está constitucionalmente garantizada y no pueden ser eliminados por medio de la intervención de ninguno de ambos ámbitos de gobierno (véase, por ejemplo, Bothe, 1977: 10).

2. Entre las condiciones que enmarcan socialmente al federalismo, aparte de las condiciones naturales y de las diferencias en el tamaño de la población y en la superficie de los estados miembros, les corresponde a dos esferas un considerable significado:

(1) Diferencias económico-estructurales del desarrollo y disparidades socio-estructurales. Supra y subdesarrollo relativos, el potencial desigual en materias primas, etcétera, desviarán a los sistemas federales en una dirección centrífuga, cuando determinados grupos de población o intereses económicos se sienten permanentemente ignorados e incluso explotados por la política federal, puesto que dichos intereses entonces se vuelven hacia el nivel de la política estatal como destinatarios, intentando ahí imponerse. En la actualidad, las más pronunciadas son las diferencias económicas en el desarrollo quizás en Canadá, en donde las contradicciones entre el centro orientado por los lineamientos del Estado industrial y de bienestar y la periferia orientada por las materias primas no solamente llevan a conflictos permanentes, sino que desatan procesos duraderos de “formación de la provincia” (intervencionismo provincial del Esta-

do, conceptos de desarrollo estatales y estrategias de industrialización, etcétera), tratándose de un intento de respuesta estatal a la dependencia económica y desarrollo desigual. En los otros federalismos, los contrastes ahí existentes —aunque ciertamente no tan fuertes en el sentido económico-regional— no llevan a conflictos de tal gravedad que amenace al sistema. El federalismo canadiense, entre tanto, se ve confrontado con tendencias hacia una balcanización económica del país.

(2) De capital importancia para la estructura de sistemas federales es la relación de territorialidad e identidad nacional, incluyendo las estructuras étnico-culturales, lingüísticas y confesionales, que pueden abarcar desde la homogeneidad del Estado nacional hasta las sociedades multinacionales altamente diferenciadas.

Los federalismos multiculturales se diferencian del federalismo comparativamente homogéneo sin potencial étnico-cultural de conflicto en Austria y en la antigua República Federal de Alemania,³ que después de la Segunda Guerra Mundial desarrollaron de manera sorpresivamente rápida una identidad nacional que iguala a un consenso básico:

a) en los Estados Unidos de América y en Australia las diferencias étnicas, culturales, raciales, lingüísticas y confesionales no están territorialmente consolidadas; la identidad nacional de ambos países no pueden definirse sobre las *differentiae* culturales; la presión para adaptarse, a la que se someten las minorías, es grande; las competencias en materia cultural y educativa de los Estados miembros se oponen a ello sólo en algunos principios.

b) Las estructuras multiculturales en Bélgica y en Suiza son segmentadas y están territorialmente definidas. Mientras que la autonomía cantonal y el federalismo en ese país han colaborado sustancialmente en la integración del multiculturalismo (con la excepción del regionalismo de los habitantes retorromanos y del Cantón de Jura), el federalismo introducido a Bélgica en 1980 no ha podido realmente hacer a un lado el conflicto étnico-cultural de flamencos y valones.

c) Canadá, por el contrario, se caracteriza por relaciones tensas consolidadas territorialmente entre la pluralidad étnico-cultural del *Canadian*

³ El autor se refiere a la República Federal de Alemania desde su fundación (1949) hasta la reunificación alemana (1991), cuando ocurre la incorporación de los Estados que surgieron de la disolución de la República Democrática Alemana (nota del traductor).

mosaic, paulatinamente formado por inmigrantes no europeos, el dualismo nacional de la subsociedad anglo y francoparlante, esto es, entre Quebec y las provincias del Canadá anglófono, complementadas por las pretensiones de gobierno autónomo de las *Firts Nations* autónomas. El federalismo canadiense se fundamenta con ello, como *raison d'être*, una teoría del contrato tanto social como político-territorial. Esto significa que una política que tenga como contenido el equilibrio entre los anglo-canadienses y francocanadienses y que se oriente por la variante social de la *compact theory*, robustece a la vez e inevitablemente las fuerzas que ven definida la existencia de Canadá por medio de la variante político-territorial. Ambas variantes conducen al federalismo canadiense en dirección a una confederación.

3. La cultura política y el sistema de partidos se distinguen en los ejemplos de países federales mencionados arriba de múltiples maneras. En esencia, las diferencias pueden deberse, entre tanto, a dos pares tipológicos opuestos: (1) a la oposición entre el principio de mayoría y la competencia como expresión de una cultura política orientada por el conflicto, por un lado, y el principio de proporcionalidad y la negociación como expresión de una cultura política estatista y contraria al conflicto, por el otro; (2) a la diferencia entre estructuras partidistas integradas o dualistas o entre sistemas de partido centrípetas o confederados.

En contra de la muy difundida concepción de incompatibilidad —o por lo menos de la disfuncionalidad— de determinados estilos políticos, modelos de Constitución y tipos de sistemas de partidos con el federalismo, la práctica muestra que los diferentes elementos y factores de determinación pueden perfectamente aparecer combinados. No obstante, pueden conducir a ciertos problemas y a posibilidades específicas de solución de problemas, además de que conducen al federalismo, junto con las condiciones sociales y la estructura del sistema constitucional, ya sea en dirección centrípeta o centrífuga.

Esto vale sobre todo para la relación del Modelo de Westminster con el federalismo, así como la combinación del principio de mayoría y el acomodamiento federal, que en Australia, pero particularmente en Canadá, subrayan las peculiaridades y el poder de los estados miembros y al mismo tiempo tienen como consecuencia sistemas de partido duales/confederados. En Canadá existen partidos a nivel regional y federal totalmente independientes entre sí. Además, algunos de ellos compiten siempre sólo en uno de ambos niveles. De este dualismo político de par-

tidos regionales y federales provienen enteramente efectos contradictorios: por un lado, los intereses políticos regionalmente fundamentados pueden articularse más fácilmente, para ser incorporados así en el proceso de negociación del ámbito federal con las provincias. Por el otro lado, debido al dualismo en los partidos federales falta una representación adecuada de los intereses de las provincias; dicho sistema confederal de partidos determinado por la colaboración y el conflicto colabora para cimentar los conflictos regionales. Debido a la candidatura exitosa del *Reform Party* o de la *Canadian Alliance* y del *Bloc Québécois* en las elecciones parlamentarias de 1993 y 1997, están presentes también en el parlamento federal, como oposición, las protestas regionales y populistas de derecha del Oeste y de los separatistas de Quebec (Schultze y Schneider, 1997).

Por el contrario, en Austria y sobre todo en la República Federal de Alemania corresponde a la cultura política estatista y contraria al conflicto la presencia de partidos altamente integrados, en los que el estrecho engranaje organizacional y personal garantiza la representación de los intereses de los estados miembros en los partidos federales, pero en última instancia también asegura el sobrepeso de estos últimos. Para la orientación centrípeta del federalismo alemán, es verdaderamente típico el doble papel del partido bávaro CSU, que en el pasado empleó su posición de poder en Baviera no tanto como protección de las peculiaridades locales y de la diversidad de condiciones de vida, sino que intentó, a través del Consejo Federal (*Bundesrat*) y de la pertenencia común a la fracción parlamentaria de la CDU, darle vigor a sus objetivos a nivel federal.⁴ En Alemania, no obstante, las perspectivas de éxito de tal estrategia han descendido notablemente. Esto se debe al peso reducido tanto de Baviera como de la CSU, pero también es consecuencia del aumento de disparidades y de conflictos regionales. Hasta antes de la reunificación alemana, no se trataba, con todo, en las relaciones entre los partidos locales y nacionales de conflictos regionales, sino más que nada de conceptos diferentes para la estructuración de la unidad de las condiciones de vida.

El carácter de unidad del federalismo alemán está preestablecido por el sistema constitucional. El federalismo participativo está determinado por: (1) división funcional de tareas y separación de poderes; (2) fuerte participación intraestatal de los (gobiernos de los) estados miembros en

⁴ El significado de los partidos mencionados es como sigue: CSU: *Christlich-Soziale Union* = “Unión Social Cristiana”; CDU: *Christlich-Demokratische Union* = “Unión Demócrata Cristiana” (nota del traductor).

la política federal por medio del Consejo Federal y de sus competencias legislativas; (3) cooperación interestatal tanto entre los estados miembros (compensación financiera horizontal, entre otros elementos) como entre los ámbitos estadual y federal.⁵ Por el contrario, el modelo interestatal del federalismo, basado en el principio de la división vertical de poderes y/o en la autonomía de los estados miembros, se caracteriza por: (1) dualismo de los elementos estructurales estatales, como por ejemplo en los Estados Unidos de América, en menor magnitud en Australia y Canadá, y de la independencia como capacidad de vida de ambos niveles políticos del sistema; (2) repartición de competencias por campos de la política (y no por tipos de competencia), con prescripciones constitucionales más o menos claras; (3) participación de los estados miembros en la política federal —si acaso— a través de la elección universal de la segunda cámara según el principio senatorial, como en Estados Unidos, Australia o Suiza, mientras que en Canadá, debido a la manera anticuada de nominación de los senadores a partir de su nombramiento por el primer ministro, las provincias prácticamente no participan en la actividad legislativa federal.

Ciertamente, también en el federalismo interestatal depende la separación de poderes de las prescripciones legislativas concretas por medio de la Constitución y de la realidad constitucional.⁶ Así, en las Constituciones de los Estados Unidos, Australia y Suiza aparecen las facultades federales enlistadas, mientras que otros ámbitos políticos (incluida la competencia residual) quedan en manos de los estados miembros;

⁵ Sistema de decisiones conjuntas: término técnico debido a F. W. Scharpf (1976) en la investigación del federalismo para un sistema político en el que todas las decisiones políticas esenciales sólo se toman en colaboración de los diferentes niveles del sistema, por medio de soluciones negociadas entre los actores, y en el que la mayoría de las tareas públicas no se asumen de manera autónoma y separada por el Estado central y por los estados miembros, sino en colaboración entre sí (Rainer-Olaf Schultze, p. 420).

⁶ Realidad constitucional: ... A fines del siglo XVIII, al reducirse el concepto de “constitución” a la ley, que sujetaba a la dominación a ciertas formas, principios y procedimientos, surgió el problema de la diferencia entre el derecho constitucional y la realidad constitucional. No se trata por supuesto de un problema específicamente constitucional. Toda norma apunta hacia la realización y requiere para ello de una constante intermediación social, que puede ser más o menos efectiva. En el ámbito constitucional, el problema parece agudizarse especialmente (Dieter Grimm, p. 602).

en Canadá, las competencias federales y provinciales están enumeradas, mientras que las residuales pertenecen formalmente al nivel federal. Constitucionalmente, la delimitación de competencias se guía por la diferencia entre territorio (incluidas las riquezas del subsuelo) para los estados miembros y el comercio para el ámbito federal; además, por lo general pertenecen la educación, cultura y derechos civiles a las competencias locales. En la legislación tributaria hay, además del paralelismo (Estados Unidos) un sobrepeso del ámbito federal (Australia), pero que también puede desaparecer (Canadá). Lo importante en este contexto es la interpretación constitucional a través de los órganos jurisdiccionales correspondientes, que en los Estados Unidos por medio del principio de los *implied powers*, de la *interstate commerce clause* y de la *welfare clause* ha contribuido decisivamente a la expansión del poder federal, al igual que en Australia las decisiones sobre el orden fiscal.⁷ En Canadá no ha sido ciertamente la legislación lo que ha llevado a las competencias concurrentes y con ello a trasladar poder del ámbito federal al provincial: puesto que en ese país se adolece de una representación de las provincias en la política federal, los procesos para llegar a compromisos se llevan a cabo entre ambas esferas en forma de la *Federal-Provincial Diplomacy*, apoyados en la cultura política y en el dualismo del sistema de partidos (Simeon, 1972).

4. Como consecuencia del desarrollo hacia el Estado neoliberal de bienestar y de servicios, ocurrió hasta antes del inicio de la década de 1980 también en los sistemas federales una ampliación de las funciones estatales. No obstante, esto no significa necesariamente centralización y pérdida de influencia de los estados miembros, tal como muestra ejemplarmente el aumento del poder de las provincias canadienses desde los años cincuenta (Schultze, 1985). Sin embargo, pueden señalarse tendencias comunes:

(1) En el centro de las relaciones entre los ámbitos federal y estadual se encuentran, desde la expansión de la actividad estatal en todos los

⁷ Jurisdicción constitucional: ... Es la institucionalización de la idea de asegurar el predominio y la fuerza vinculante y de estructuración de la Constitución como norma suprema frente al legislador normal. Orden fiscal (en el original alemán: *Finanzverfassung*): designa a la totalidad de las normas (constitucionales) que atañen a las finanzas públicas de un Estado. Estas determinan qué ámbito estatal tiene que cumplir y financiar qué tareas, qué ámbito estatal posee la competencia legislativa para qué impuestos y quién debe cobrar y mantener cuáles impuestos (Reimut Zohlnhöfer, p. 142).

sistemas federales, los conflictos en torno al orden fiscal, la distribución de los ingresos tributarios y la compensación financiera, tanto vertical (a través del nivel federal con aportaciones a los estados miembros y a los municipios para gastos etiquetados o para gastos libres) como horizontal (como ocurre en Alemania entre las entidades federativas). En esto, los estados miembros se han convertido paulatinamente en los financiadores de los poderes federales.

(2) La construcción del federalismo ejecutivo, sobre todo de la administración pública en ambos ámbitos, corre al parejo con la pérdida de influencia de los órganos legislativos nacionales, especialmente de los locales, que ya muchas veces tan solo pueden sancionar *a posteriori* los compromisos acordados por los gobiernos y los aparatos burocráticos, generalmente bajo la visión de la unidad de las condiciones de vida.⁸ Solamente muy pocos de los acuerdos así alcanzados han podido ser echados abajo por los parlamentos locales.

(3) Creciente cooperación y complejidad de los ámbitos del sistema político por medio de conferencias a nivel de ministros, burócratas y expertos, de gremios comunes para la asesoría y la toma de decisiones, etcétera, de tal manera que repetidas veces se habla del surgimiento de un ámbito adicional del sistema, enviado exclusivamente por el ejecutivo.

Lo más pronunciado es el entrelazamiento de los niveles políticos en el federalismo alemán. Tal como lo han mostrado Scharpf *et al.* (1976), los sistemas federales se encuentran (o se han encontrado) a corto plazo en mejor posición que los sistemas políticos centralizados para enfrentarse con éxito a las contradicciones sistémicas típicas del capitalismo tardío y democracia de competencia, puesto que la fragmentación insti-

⁸ El término “Federalismo ejecutivo” se aplica al fenómeno frecuente que acompaña al federalismo de tipo cooperativo, consistente en que generalmente los poderes ejecutivos son los protagonistas en las negociaciones y acuerdos entre los diferentes órdenes de gobierno, por lo cual los parlamentos locales e incluso el federal quedan reducidos al papel de dar fe de hechos consumados (nota del traductor). Administración pública: [este concepto es polisémico; así,] se entiende tanto la actividad administrativa como también la administración como organización (Nicolai Dose, p. 366). Burocracia: coloquialmente, este concepto, a partir de su asimilación desde el francés, es peyorativo: formalismo, inflexibilidad y lentitud parecen ser las características especiales de la organización burocrática. [El término] designa por ello tanto la organización específica como las formas con las que aparece (Nicolai Dose, p. 55).

tucional y la diferenciación vertical, al ocurrir al mismo tiempo que un nuevo entrelazamiento, por un lado multiplicó el aprovechamiento político y distribuyó los costos, y por otro agudizó los problemas insolubles por medio de su “procesamiento” y dislocación de un nivel del sistema a otro.⁹ La utilidad a corto plazo del amortiguamiento de la presión de los problemas sociales se obtuvo entre tanto a duras penas con dificultades a largo plazo, que resultaron del déficit de participación del sistema de participaciones conjuntas.¹⁰ La presión para negociar en los sistemas federales cooperativos, sobre todo en la forma del compromiso por todos los partidos (como era necesario debido a las mayorías contrapuestas en la Cámara Baja y en el Consejo Federal en Alemania entre 1970 y 1982, así como de nuevo desde 1991), conduce (como muestra igualmente el sistema alemán de decisiones conjuntas) a evitar el conflicto y a detener la innovación, a perder paulatinamente de vista nuevos problemas sociales y a la inmovilidad política, de lo cual, a largo plazo pueden surgir graves problemas de legitimación.

No obstante lo anterior, el federalismo alemán, debido a su grado de integración y de eficiencia comparativamente alto hasta antes de la reunificación, pasa (o pasaba) frecuentemente por ser un modelo, particularmente en países que desean despedirse de un centralismo del pasado y que se encuentran en camino de la descentralización y del federalismo. Así, por ejemplo, en la Constitución Española después de 1978 se regulan las relaciones entre el Estado (central) y las “Comunidades autónomas” de una forma considerablemente análoga a la ley fundamental alemana; ello conduce a una constelación de funciones ejecutivas y legislativas entre “el Estado” y las “comunidades autónomas” con una marcada dependencia financiera de las entidades federativas respecto a las instancias centrales en Madrid. Puede ser ciertamente dudoso si la transferencia del modelo alemán al muy diferente contexto social de España dará permanentemente buenos resultados, puesto que los sistemas federales cooperativos requieren de la homogeneidad social para poder actuar integrando al sistema y desactivando conflictos. En Canadá, los

⁹ Democracia de competencia: [... Designa], en la Ciencia de Gobierno comparada, a un tipo de democracia liberal o a un sistema político en los que, a diferencia de la democracia de consenso, la regulación de conflictos y las decisiones políticas son dominadas por el principio de mayoría y por la competencia de partidos por el poder político (Rainer-Olaf Schultze, p. 286).

¹⁰ Sistema de decisiones conjuntas: véase *supra* nota 5.

intentos de reforma en dirección al federalismo intraestatal han ido contra las múltiples tradiciones políticas profundamente arraigadas; el país se encuentra aún en el camino hacia una confederación, por lo que su unidad estatal, luego del segundo fracaso de las reformas constitucionales (1990: *Meech Lake*; 1992: *Charlottetown Constitutional Accords*), ha sido cuestionada más que nunca.

5. En las democracias industriales, el federalismo ha sido objeto de críticas en las décadas de 1970 y 1980, no nada más debido a razones de legitimación. En los debates de reforma han jugado un papel por lo menos igualmente importante los problemas de gobernabilidad (o, más exactamente, del *government overload*).¹¹ Como lo muestra el ejemplo estadounidense del *New Federalism* de los presidentes Nixon y Reagan, las metas reformadoras de origen conservador se diferencian en ello ampliamente: Nixon buscaba un aumento de la eficiencia de las políticas (socio) estatales por medio de la descentralización y de la distribución funcional de tareas, pero no buscaba su eliminación. Los instrumentos para ello: *General Revenue Sharing* y *Block Grants* (Conlan, 1989). El *New Federalism* de Reagan, por el contrario, fue una parte integral de su agenda neoconservadora de la retirada del Estado en general y de la disminución de los servicios sociales en particular. No se trataba nada más de desconcentrar y aligerar en vista de la “crisis financiera del Estado”, sino de una “desestatización (federal)” (Lösche, 1989).

Si las medimos por sus elevadas metas, ambas reformas pasarían por fracasadas. Sin embargo, el programa de Reagan mencionado arriba cambió de manera permanente las estructuras del federalismo estadounidense. Dicha transformación estructural en los Estados Unidos y el desarrollo similar en el caso del federalismo australiano muestran además que dichos procesos en el federalismo dual, basado en la separación de poderes, por lo menos en principio son más posibles que en el federalismo intraestatal cooperativo. No por nada, en la década de los ochenta, los intentos en la República Federal Alemana para simplificar el sistema de decisiones conjuntas se detuvieron en los inicios o —en caso de éxi-

¹¹ Gobernabilidad: designa, en sentido general, la capacidad de gobernar, esto es, el imponer, como meta, decisiones socialmente vinculantes, para a través de eso mantener la capacidad de acción del sistema político y con ello de su legitimidad, tanto hacia adentro como hacia afuera, especialmente frente a la economía y la sociedad; en sentido estricto significa la conducción política, el ejercicio de la soberanía estatal y las funciones de gobierno (Rainer-Olaf Schultze, p. 472).

to— permanecieron limitados a problemas marginales como el programa de fomento a graduados. Transformaciones mayores resultaron después como consecuencia de la reunificación alemana y en el contexto del Tratado de Maastrich.¹² En este último caso, se referían por un lado a la participación de las entidades federativas alemanas a través del Consejo Federal en transferencias de algunos aspectos de la soberanía a instituciones supranacionales, en las decisiones de la Comisión Europea y del Consejo de Ministros de la misma Unión Europea por medio de la colaboración de dichas entidades federativas en la Comisión de las Regiones. Por otro lado, se referían a (a) un ajuste en el número de miembros en el Consejo Federal, (b) a atenuar la cláusula que rige la intervención del Consejo Federal según el artículo 72 de la Ley Fundamental alemana y a abolir el principio de la unidad prescrito por el mandato de la equivalencia en las condiciones de vida, (c) la recuperación de competencias por parte de los estados miembros (pero que no fuesen esenciales), (d) la inclusión de los entonces cinco nuevos miembros de la República Federal Alemana en el ordenamiento financiero federal. Las reformas multiplican los procesos del “doble sistema de decisiones conjuntas” entre las entidades federativas, el ámbito federal y la Unión Europea, además de que fortalecen la dependencia de las entidades federativas respecto a la “brida de oro” del ámbito federal, debido especialmente a las reglamentaciones en materia tributaria. Este patrón de comportamiento no pudo ser alterado tampoco por las conclusiones provisionales de una gran “Reforma del Federalismo” en Alemania en el verano de 2006. El compromiso alcanzado después de arduas negociaciones refleja de manera sumamente limitada las metas originales de la reforma, que comparativamente eran muy ambiciosas y apuntaban a una descentralización estructural. Es cierto que se han dado pasos en esta dirección, puesto que especialmente (a) se han reducido cuantitativamente los derechos de aprobación del Consejo Federal, (b) se han regulado competencias legislativas (especialmente de la legislación marco y de la concurrente), (c) se han introducido en algunas áreas de competencia, ciertamente no muchas, derechos especiales para las entidades federativas (por ejemplo, en materia de legislación medioambiental), (d) se han reducido los casos de

¹² Unión Europea: ... representa el resultado del constante desarrollo de las políticas de integración europeas (occidentales)... abarca no sólo a la mayoría de los Estados del continente, sino que se encarga de un amplio espectro de tareas otrora nacionales, sin tener ella misma calidad de Estado (Rudolf Hrbek, p. 112).

financiamiento mixto y, por último, (e) los derechos de competencia de las entidades federativas a nivel de la Unión Europea se han delimitado más claramente. Por otro lado, se han incluido nuevos casos que requieren forzosamente de aprobación, careciendo la nueva estructuración de las competencias legislativas totalmente de sistema, por lo que una nueva regulación de las relaciones financieras ha quedado en lista de espera y el “doble sistema de decisiones conjuntas” no ha sido eliminado. Para casi todas las decisiones políticas importantes, como en el caso de la política tributaria, sigue existiendo una obligación de aprobación por parte del Consejo Federal, tal como era en el pasado.

Los cambios alcanzados hasta ahora representan, por consiguiente, amplias reformas de adaptación que no toman en cuenta los requerimientos de reformas estructurales definidos por la integración en la Unión Europea y las necesidades resultantes de la reunificación, por lo que casi no eliminan las causas de la tendencia hacia el bloqueo del federalismo alemán. Dichos cambios fortalecen las tres características fundamentales que determinan al federalismo alemán desde los profundos cambios a partir de 1989/90: (a) la contradicción entre una sociedad caracterizada por asimetrías y un sistema político que descansa en simetrías, (b) la incongruencia entre la lógica de la competencia de partidos y el estilo político de la negociación, así como (c) la oposición entre una retórica de reformas que apunta hacia un federalismo de competencia y una praxis de reformas que consolida el federalismo cooperativo (Schultze, 1999).

6. Desde fines de la década de 1980, el federalismo como forma de organización ha ganado nuevamente atractivo.¹³ En la relación normativa de tensión entre unidad y diversidad se trata no tanto de eficiencia, integración y condiciones uniformes de vida sino nuevamente de manera primordial de subsidiariedad, autonomía y diversidad, así como de protección contra el excesivo peso de las mayorías y contra la dominación totalitaria a través de la división de poderes.¹⁴

¹³ Para profundizar en el tema, el lector puede acudir al capítulo 13 de este volumen.

¹⁴ Subsidiariedad: remitimos al lector al capítulo 15 del presente volumen. Minoría: el concepto politológico y sociológico presenta a la minoría como un grupo permanente de personas que se diferencia racial, étnica, cultural, lingüística o religiosamente de la mayoría de la población o de otros grupos poblacionales de un país (Dieter Nohlen, p. 336).

El interés recién ganado ante prioridades cambiantes de valores depende de los procesos efectuados mundialmente de la reorganización territorial de la dominación política; esto es determinado por una parte por la caída de los antiguos bloques y por el colapso de la Unión Soviética y de otros Estados pluriétnicos de la Europa Central y del Este. Para muchos, la descentralización y el federalismo valen allí como *la* alternativa frente al centralismo y al totalitarismo, una esperanza que ciertamente ha sido fuertemente sacudida en vista de las numerosas guerras civiles, sobre todo en la antigua Yugoslavia.¹⁵ Esto resulta, por otro lado, de los procesos de globalización y continentalización económica y tecnológica, que provocan una respuesta a la pregunta de qué problemas se han convertido en demasiado grandes para el Estado nacional, y que por lo tanto tendrán que resolverse en el futuro a nivel supranacional, cuáles deberán ser procesados localmente, y finalmente qué tareas seguirán en el ámbito del Estado nacional o federal.¹⁶ En ello, a escala continental/supranacional, hay que tomar en cuenta la fragmentación étnico-cultural, la multinacionalidad y las fuertes disparidades en el desarrollo socioeconómico. Pero también bajo el punto de vista de la participación democrática, los sistemas de cooperación integrados no representan ningún modelo de organización política que prometa éxito —si es que se quiere, a diferencia de la Unión Europea, evitar la “trampa del sistema de decisiones conjuntas” (Schrapf, 1994)—. Se requiere más que nada sistemas del federalismo interestatal, que garanticen la autonomía y que muestren rasgos de la confederación.¹⁷

¹⁵ Totalitarismo: descripción para una forma de dominación que pretende imponer a la sociedad y a los individuos un control total no restringido ni por los derechos fundamentales ni por la separación de poderes (Günter Rieger, p. 580).

¹⁶ Globalización: ... originalmente empleado en el ámbito económico para conceptualizar el creciente entrelazamiento global de las economías... así como especialmente de los mercados financieros... designa así mismo a los procesos que parten de este nuevo desarrollo cualitativo y que entre tanto ha alcanzado otros ámbitos de una modernización progresiva y acelerada, como la comunicación, la producción de bienes y servicios y el transporte, así como campos problemáticos de la seguridad internacional como la delincuencia organizada, el contrabando de drogas, armas y personas, la guerra y la migración (Dieter Nohlen, p. 198).

¹⁷ Participación: [... Fenómeno que puede entenderse como] tomar parte de y tener parte en, [de acuerdo a los diferentes modelos democráticos y al concepto de política] (Rainer-Olaf Schultze, p. 398).

BIBLIOGRAFÍA

- ABROMEIT, H., 1992, *Der verkappte Einheitsstaat* [El Estado unitario encubierto], Opladen.
- BATT, H., 2007, *Föderalismusreform* [Reforma del federalismo], Wiesbaden.
- BENZ, A. y LEMBRUCH, G. (eds.), 2002, *Föderalismus-Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive* [Análisis del federalismo en perspectiva de la historia del desarrollo y comparativa], Wiesbaden.
- BOTHE, M., 1977, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht* [La estructura de competencias del moderno Estado federal desde la perspectiva jurídica comparativa], Berlín.
- BROSCHKE, J. y SCHULTZE, R.-O., 2003, “Föderalismus in Kanada: Pfadabhängigkeiten und Entwicklungswege” [“Federalismo en Canadá: dependencias de senda y caminos de desarrollo”], en *Jahrbuch des Föderalismus* [Anuario del federalismo], Baden-Baden.
- CONLAN, T., 1989, *New Federalism. Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, Washington.
- DYE, T. R., 1990, *American Federalism. Competition among Governments*, Lexington.
- ELAZAR, D. J. (ed.), 1994, *Federal Systems of the World*, 2a. ed., Londres.
- FRIEDRICH, C. J., 1968, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York.
- GRIFFITHS, A. L., 2005, *Handbook of Federal Countries*, Montreal.
- HESSE, J. J. y Benz, A., 1990, *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Grossbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland* [La modernización de la organización estatal. Política institucional en comparación internacional: Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Francia y la República Federal de Alemania], Baden-Baden.
- KILPER, H. y LHOTTA, R., 1996, *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland* [El federalismo en la República Federal de Alemania], Opladen.
- LAUFER, H. y MÜNCH, U., 1997, *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland* [El sistema federal de la República Federal de Alemania], Bonn.
- LEHMBRUCH, G., 2000, *Parteiennettbewerb im Bundesstaat* [La competencia de partidos en el Estado federal], 3a. ed., Opladen.
- LIVINGSTON, W. S., 1956, *Federalism and Constitutional Change*, Oxford.
- LÖSCHE, P., 1989, *Amerika in Perspektive* [Estados Unidos de América en perspectiva], Darmstadt.

- MAYNTZ, R., 1989, *Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart* [El federalismo y la sociedad del presente], Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, “Discussion Paper 3”, Colonia.
- MEIER-WALSER R. y HIRSCHER, G. (eds.), 1999, *Krise und Reform des Föderalismus: Analysen zu Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen* [Crisis y reforma del federalismo. Análisis sobre la teoría y práctica de órdenes estatales federales], Múnich.
- NOHLEN, D. y GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (eds.), 1992, *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien* [El Estado de las Comunidades Autónomas en España], Opladen.
- OBINGER, H. et al. (eds.), 2005, *Federalism and the Welfare State*, Cambridge.
- RENZSCH, W., 1991, *Finanzverfassung und Finanzausgleich* [Orden tributario y compensación financiera], Bonn.
- ROCHER, F. y SMITH, M. (eds.), 2003, *New Trends in Canadian Federalism*, 2a. ed., Peterborough.
- SCHARPF, F. W. et al., 1976, *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik* [El sistema de decisiones conjuntas: teoría y práctica del federalismo cooperativo en la República Federal Alemana], Kronberg, 2 vols.
- SCHARPF, F. W., 1994, “Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich” [“La trampa del sistema de decisiones conjuntas: integración europea y federalismo alemán en comparación”], en SCHARPF, F. W. (ed.), *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa* [Las opciones del federalismo en Alemania y Europa], Frankfurt del Meno.
- , 1999, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* [Gobernar en Europa: ¿efectivo y democrático?], Frankfurt del Meno-Nueva York.
- SCHULTZE, R.-O., 1985, *Das politische System Kanadas im Strukturvergleich* [El sistema político de Canadá en comparación estructural], Bochum.
- , 1990, “Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation politischer Herrschaft” [“¿El federalismo como alternativa? Reflexiones sobre la reorganización territorial de la dominación política”], *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 21.
- , 1993, “Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie-Politikverflechtung und kein Ende” [“En lugar de subsidiariedad y autonomía decisoria, sistema de decisiones conjuntas sin fin”], *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 4.
- , 1999, “Föderalismusreform in Deutschland” [“La reforma del federalismo en Alemania”], *Zeitschrift für Politik*, 46.

- y SCHNEIDER, S. (eds.), 1997, *Kanada in der Krise* [*Canadá en crisis*], Bochum.
- SIMEON, R., 1972, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, Toronto.
- STURM, R. y ZIMMERMANN-STEINHART, P., 2005, *Föderalismus* [*El federalismo*], Baden-Baden.
- WILLIAMSON, R. S., 1990, *Reagans Federalism*, Lanham etc.