

CONCLUSIÓN

Richard Simeon

INTRODUCCIÓN

Los ocho países representados en esta obra reflejan la gran variedad y diversidad existente en los distintos sistemas federales. Por una parte se incluyen dos de las federaciones más antiguas y más establecidas del mundo (Estados Unidos y Canadá) y, por otra parte, dos de las más recientes, Rusia (en su forma moderna) y Sudáfrica (que oficialmente no se ha designado como “federación”). Entre los ejemplos figuran cuatro federaciones parlamentarias (Canadá, Australia, Sudáfrica y Alemania) y cuatro federaciones presidenciales/parlamentarias (Estados Unidos, Argentina, Brasil y Rusia). Cuatro de las federaciones estudiadas se sitúan entre las más ricas del mundo, mientras que otras cuatro se encuentran en un nivel de ingresos bajo a medio. A pesar de estas diferencias, la omnipresencia y preponderancia de las relaciones intergubernamentales es un elemento común en todos los países presentados en este compendio. Este fenómeno dimana de la necesaria realidad que constituye la interdependencia entre sus gobiernos constituyentes, fruto de las complejidades del programa político contemporáneo y de la imposibilidad, aun cuando la idea original era crear compartimentos herméticos, de delimitar con nitidez las diferentes competencias.

Sin embargo, las instituciones y procesos que estos países han desarrollado para gestionar las relaciones intergubernamentales presentan una gran variedad de aspectos. Por una parte, varían de un país a otro, pero también dentro de un mismo país varían en función de las distintas épocas y diferentes áreas políticas. El calificativo “fluidas”, utilizado para describir las relaciones entre los gobiernos, se repite constantemente en los capítulos precedentes.

En esta conclusión, resumiré los resultados y conclusiones extraídas de estos casos de estudio, y analizaré las formas en que cada país responde a algunas preguntas comunes. ¿Cuáles son las principales dimensiones en las que pueden diferir la teoría y la práctica de las relaciones intergubernamentales? ¿Cuáles son los factores que explican las variaciones existentes entre los diferentes lugares y épocas? Y, teniendo presente estos elementos, ¿qué lecciones pueden aprender los profesionales e investigadores de las experiencias ajenas a la hora de abordar la implantación de reformas en sus propios países? La importancia de realizar este análisis resulta patente por el hecho de que, en distintos grados, todos estos autores consideran que su sistema presenta deficiencias por lo menos en algunos aspectos.

MODELOS DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Existen muchas formas de describir, organizar y clasificar los sistemas de relaciones intergubernamentales. Ningún sistema de clasificación puede incorporar, sin embargo, todos los detalles



y matices de estos análisis. No obstante, las siguientes dimensiones parecen recoger los principales aspectos de variación.

- **Institucionalización o formalización**

¿En qué medida están integradas las instituciones de relaciones intergubernamentales en estructuras de gobierno formales? ¿En qué medida está dictada la maquinaria de las relaciones intergubernamentales por la Constitución o la legislación? ¿En qué medida se rige el funcionamiento de las propias instituciones por procedimientos explícitos y reglas de decisión formales? ¿Son las instituciones “fluidas” y *ad hoc*, en continuo desarrollo y evolución para adaptarse a las necesidades políticas de los gobiernos participantes?

Es importante, llegados a este punto, establecer la diferencia entre las disposiciones constitucionales que determinan la estructura y carácter generales del sistema federal, y las instituciones de orientación más específica que se han desarrollado para fomentar la coordinación de las relaciones intergubernamentales.

Existen dos grupos de federaciones cuyas estructuras intergubernamentales no están formalmente inscritas en sus sistemas constitucionales. Se trata, primeramente, de las federaciones más antiguas, a saber, Estados Unidos, Canadá y Australia. Todas ellas nacieron en una época de gobierno limitado, por lo que sus fundadores no consideraron realmente necesario establecer mecanismos formales para gestionar la interdependencia. En una era caracterizada por la complejidad y preponderancia del gobierno, las interdependencias y superposiciones crecen a un ritmo exponencial, con el consiguiente peligro de contradicción y duplicación, y la necesidad de elaborar amplios mecanismos que regulen las relaciones intergubernamentales.

Desde su inicio, estas federaciones adoptaron de forma clara un modelo de federalismo dualista, separado o dividido, en el que cada gobierno tendría la responsabilidad del proceso normativo y la implementación de una lista definida de responsabilidades. No previeron el solapamiento e interdependencia que caracteriza el gobierno moderno, por lo que no incorporaron en sus sistemas constitucionales mecanismos intergubernamentales formales.

Esto no significa que sus constituciones no abordaran algunos elementos esenciales sobre el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales. En Canadá, la Constitución establece en dos listas separadas los poderes otorgados a la legislatura federal y a las legislaturas provinciales, y la división de poderes contiene dos cláusulas residuales importantes (la cláusula de “paz, orden y buen gobierno” para el gobierno federal, y la cláusula de “propiedad y derechos civiles” para las provincias). Por otra parte, los poderes de “derogación,” “de reserva” y “declaratorio” sugieren todos ellos una relación intergubernamental en la que las provincias estarían subordinadas al poder federal general. Además, el federalismo venía acompañado por un sistema parlamentario de tipo británico, basado en el principio de que cada ejecutivo estaba obligado a rendir cuentas a su propia legislatura, una realidad que sería directamente contraria a un sistema en el que los gobiernos, en su lugar, deberían rendirse cuentas mutuamente y estarían vinculados por sus decisiones colectivas. Por consiguiente, en Canadá no se ha producido ni siquiera la más mínima institucionalización del proceso, como por ejemplo asumir un compromiso para con las reuniones anuales de Primeros Ministros, a pesar de las numerosas propuestas al respecto. De hecho, la constitucio-

nalización del proceso se incluyó en tres acuerdos constitucionales canadienses, en 1971, 1987 y 1992, pero los tres fracasaron (por otros motivos), dejando estas ideas en expectativa. Un acuerdo federal-provincial suscrito en 1985 contenía un compromiso, por cinco años, para celebrar conferencias anuales, pero no fue renovado, a pesar de la gran presión ejercida por las provincias en su favor. De hecho, estos últimos años se ha optado más bien por la celebración de “Reuniones de Primeros Ministros” menos frecuentes y más informales, en lugar de “Conferencias”.

Australia es otra federación que adoptó el modelo Westminster de sistema parlamentario. En este caso también, el modelo es dualista, esto es, cuenta con listas de competencias separadas y otorga a cada orden de gobierno una serie completa de poderes tanto en lo referente a la autoridad para legislar como a la facultad para aplicar la legislación. Por consiguiente, al igual que en Canadá, las instituciones intergubernamentales deben respetar el principio general de la obligación de los poderes ejecutivos de rendir cuentas a sus respectivas legislaturas. Más que formar parte del diseño constitucional fundamental, los mecanismos intergubernamentales son “complementos” añadidos para responder a la realidad de la interdependencia, pero con poco o ningún reconocimiento jurídico o constitucional.

Tanto Canadá como Australia han creado una amplia gama de mecanismos intergubernamentales pero, al mismo tiempo, han resistido las sugerencias para inscribirlos en la Constitución y han evitado darles una base legislativa. Los mecanismos siguen siendo, por lo tanto, *ad hoc* y fluidos. Dado que carecen de poder de decisión, no hay necesidad de establecer reglas de decisión formales. Ambos países han concluido en fecha reciente acuerdos y convenios intergubernamentales, que incluyen compromisos firmes y mecanismos para la solución de conflictos, que no dejan, sin embargo, de ser informales (estos acuerdos tampoco están inscritos en la legislación ni son judicialmente ejecutorios).

Estados Unidos es una federación presidencialista más que parlamentaria. Su diseño original, según el cual todos los estados están representados por igual en un Senado cuyos miembros son elegidos por los estados, parece concebir el Congreso como el principal foro para gestionar las relaciones intergubernamentales, pero este papel se debilitó tras la enmienda constitucional que estableció la elección directa de los senadores. La Constitución de los Estados Unidos también prevé un patrón dualista según el cual cada nivel de gobierno es responsable de la adopción y aplicación de la legislación. Tal como muestra Kincaid, otros muchos aspectos de la Constitución de los Estados Unidos repercuten en las relaciones intergubernamentales (tales como la cláusula de la “entera fe y crédito”), y la Constitución prevé tanto la cooperación como la competición entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. Sin embargo, también en este caso, existe una reticencia a dotar de un marco formal a las instituciones intergubernamentales. Si bien existe una serie de órganos permanentes tales como la Asociación Nacional de Gobernadores, por lo general las relaciones intergubernamentales suelen ser informales y *ad hoc*, presentando una gran variedad dependiendo del área política en cuestión (el denominado “picket fence federalism”).

El modelo parlamentario alemán, que contrasta vivamente, sigue un enfoque de federalismo “compartido” e “integrado”, que hace hincapié no en las diferencias en la condición jurídica y función de los distintos órdenes de gobierno, sino en su responsabilidad **colectiva** en materia de elaboración y ejecución de las leyes. La mayor parte de la legislación nacional es aplicada y ejecutada por los gobiernos de los Länder. Este modelo requiere que la Constitución y la legislación definan en detalle un sofisticado conjunto de instituciones y reglas que regulan la forma en que funciona-



rán a fin de gestionar la relación. Como resultado de ello, las relaciones intergubernamentales en Alemania pueden considerarse las más institucionalizadas y formalizadas de entre todos los países que nos ocupan.

Sudáfrica presenta una combinación interesante de gobierno parlamentario al estilo de Westminster y el gobierno cooperativo de tipo alemán. El Capítulo 3 de la Constitución de 1996 establece principios generales para el gobierno cooperativo estrechamente relacionados con el principio alemán del *Bundestreue*. Al igual que Alemania, Sudáfrica cuenta con una larga lista de competencias concurrentes y prevé la aplicación de las leyes nacionales por parte de las provincias. No resulta sorprendente, por lo tanto, que considere una formalización e institucionalización de las relaciones intergubernamentales; la Constitución requiere, por otra parte, que se aprueben leyes nacionales para su establecimiento. Sin embargo, hasta la fecha todavía no se ha creado dicha legislación, y el modelo sudafricano de gobierno con múltiples esferas ha evolucionado en su lugar hacia un conjunto más informal y *ad hoc* de instituciones (el Consejo del Presupuesto, los MINMEC y otros órganos similares), que funcionan de forma similar a los órganos equivalentes de Canadá y Australia. Queda por confirmar si estas instituciones serán suficientes para responder a las necesidades de Sudáfrica o si resultará necesario formalizar, mediante leyes, las instituciones y prácticas.

En Argentina y Brasil, los otros dos regímenes presidencialistas, la constitución también influye profundamente en el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales. Difieren de Estados Unidos principalmente en la medida en que los gobernadores de los estados, que mantienen a menudo estrechas relaciones con los miembros del Congreso, tienen un importante poder de intervención a nivel nacional. La conexión entre los gobernadores, el Congreso y la presidencia es el elemento clave de las relaciones intergubernamentales. Brasil se distingue asimismo, por el hecho de que su Constitución explica en detalle numerosos aspectos relativos a la jurisdicción y las finanzas.

En ninguno de esos dos países, sin embargo, la legislación o la Constitución establecen los mecanismos para una coordinación continua a nivel administrativo. En Brasil, Ferreira Costa señala que las “reglas operacionales ... de las instituciones políticas y administrativas que deberían encargarse de coordinar o estimular la cooperación intergubernamental son relegadas a una informalidad absoluta”, dando lugar a “patrones heterogéneos y fragmentados de relaciones intergubernamentales”. En lo que a Argentina se refiere, Alberto Föhrig indica que existen pocas “rutinas institucionales” para mediar entre los gobiernos. La incertidumbre económica y política, junto con la “inestabilidad institucional”, contribuyen a un conjunto complejo y fluido de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, fuertemente influidas por consideraciones personales y partidistas. El Sr. Föhrig lamenta la falta de normas eficaces que rijan las relaciones intergubernamentales, incluso cuando describe una amplia gama de mecanismos en constante evolución.

Rusia es también una federación en evolución. Sus primeros años se caracterizaron por un complejo proceso de luchas y maniobras entre las unidades de la federación, la cual carecía de una visión común y de reglas claras. El actual Presidente ruso se ha esforzado por formalizar las relaciones, introduciendo cambios en la constitución de la segunda cámara, estableciendo un Consejo de Estado que reúne trimestralmente a los máximos responsables de los gobiernos constituyentes, y nombrando a siete “representantes presidenciales plenipotenciarios” regionales, que tienen por misión fomentar la coordinación.

- **El equilibrio de las relaciones intergubernamentales entre el poder ejecutivo y el poder legislativo**

En la mayoría de las federaciones, la mayor parte de los asuntos intergubernamentales se despachan dentro del poder ejecutivo, en las relaciones establecidas entre los Primeros Ministros (Presidentes y Primeros Ministros, Gobernadores y Primeros Ministros provinciales), los miembros de sus gabinetes y los funcionarios en la burocracia. Esta relación refleja una tendencia general hacia el predominio del poder ejecutivo en gobiernos modernos sofisticados, siendo un fenómeno especialmente marcado en el caso de las federaciones de tipo Westminster, en las que destaca particularmente la concentración del poder en manos del ejecutivo. “Federalismo ejecutivo” es el término que se aplica universalmente al modelo canadiense; el caso de Australia es similar.

En algunas federaciones, las legislaturas desempeñan un papel importante. Dos son las alternativas a su alcance para hacerlo. Primeramente, la segunda cámara de la legislatura puede representar poblaciones y gobiernos regionales en el parlamento nacional, proporcionando de esa forma un foro para presentar y defender los intereses regionales ante la legislatura nacional. En segundo lugar, los legisladores electos pueden desempeñar un papel supervisando la forma en que el ejecutivo gestiona las relaciones intergubernamentales.

El primero de estos elementos sugiere que en los sistemas federales con segundas cámaras sólidamente establecidas que representan a las provincias, esto es, con elementos fuertes de federalismo “intraestatal”, la segunda cámara será la principal tribuna que determinará las relaciones intergubernamentales. La información presentada en los capítulos precedentes sugiere que esta alternativa se presenta en raras ocasiones.

El Canadá, el nombramiento de senadores por el gobierno federal significa que el Senado no desempeña prácticamente ninguna función en la mediación entre los dos órdenes de gobierno. En Australia, otro sistema que sigue el modelo de Westminster, el Senado es más un órgano partidista que representativo de los intereses de los estados. En Estados Unidos, el Senado, con su principio de que todos los estados estén representados por igual, sirve de contrapeso al poder de los estados más grandes. Sin embargo, se trata de un órgano legislativo con una orientación predominantemente nacional que ya no puede considerarse esencialmente como garante de los intereses de los estados.

La segunda cámara en Alemania, el Bundesrat, es, de hecho, un órgano poderoso que representa directamente los intereses de los Länder en la elaboración de las políticas nacionales. Se trata quizás del mejor ejemplo de federalismo intraestatal dentro del grupo de países analizados en este compendio. Y aun así, el hecho es que el Bundesrat representa a los miembros del ejecutivo de los gobiernos de los Länder y está integrado por éstos. Por consiguiente, debe considerarse más como una inserción del federalismo ejecutivo en el proceso legislativo nacional que como un foro para los legisladores electos.

El Consejo Nacional de Provincias (NCOP) en Sudáfrica sigue fuertemente el modelo alemán. Sus miembros son representantes nombrados de los gobiernos provinciales. Desempeñan un papel importante en la legislación nacional. En los asuntos que conciernen directamente a las provincias, votan de acuerdo con los “mandatos” que reciben de las legislaturas provinciales, que deben estudiar y debatir la legislación nacional. Sin embargo, en este caso también, tienden a pre-



dominar los intereses de los partidos y las legislaturas de las provincias apenas han desarrollado una capacidad para debatir leyes nacionales. El resultado es que, hasta la fecha, el NCOP ha desempeñado un papel escaso en la gestión de las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos de las provincias. Al igual que ocurre con otros sistemas parlamentarios al estilo de Westminster, como Canadá y Australia, los contactos más importantes tienen lugar a nivel ejecutivo.

Los casos de Alemania y Sudáfrica también muestran que una fuerte presencia provincial en la segunda cámara no disminuye la necesidad de contar con mecanismos ejecutivos continuos, tales como la Conferencia Bianual de Ministros-Presidentes y el gran número de conferencias de ministros especializados en Alemania, así como los numerosos MINMEC y las reuniones regulares de Primeros Ministros provinciales y el Presidente en Sudáfrica.

El caso de Argentina es especialmente interesante. En este país, los gobernadores provinciales parecen ejercer una enorme influencia en el modo de actuar de los representantes en el Congreso nacional. Los gobernadores tienen su cargo asegurado, políticamente hablando, en comparación con los miembros del Congreso. Los gobernadores desempeñan un papel preponderante en el nombramiento de los miembros que integrarán el Congreso y a menudo dan instrucciones a “sus” representantes en el Congreso para que voten conforme a sus directivas. Por consiguiente, para lograr el éxito político a nivel nacional suele necesitarse un consenso entre los gobernadores provinciales. El Presidente debe dedicar gran parte de sus recursos a tratar de ganar el apoyo de los estados a las iniciativas nacionales.

Este patrón es similar al de Brasil, donde, una vez más, el Congreso nacional se ve fuertemente influido por los intereses provinciales. Los autores de los dos capítulos correspondientes a estos países, sugieren que la colonización del centro por las periferias socava la capacidad del gobierno nacional para establecer prioridades nacionales e intervenir de forma decisiva como gobierno nacional. En este sentido existe un contraste interesante con el debate vigente en Canadá donde, por regla general, se considera que cualquier fracaso institucional del federalismo es signo de la incapacidad de su Senado para representar los intereses provinciales en las instituciones parlamentarias nacionales. Se han presentado numerosas propuestas para reformar el Senado canadiense a fin de fortalecer su capacidad como foro para el federalismo intraestatal. Los ejemplos de Brasil y Argentina sugieren, por el contrario, que una excesiva influencia de las provincias en el gobierno central puede tener efectos paralizantes.

La segunda dimensión del federalismo legislativo da por supuesto que la mayoría de las relaciones intergubernamentales tienen lugar entre los poderes ejecutivos, pero a continuación plantea la cuestión de cuál es la capacidad real de los miembros electos de las legislaturas federal y provinciales para supervisar, examinar, vigilar y debatir en qué medida sus gobiernos están realizando un buen trabajo. Esta ha sido una cuestión importante en Canadá desde que los ciudadanos se rebelaran, desde hace una década, contra la celebración a puerta cerrada de reuniones intergubernamentales sobre la Constitución. Los reformadores sostienen que el debate parlamentario acerca de las posiciones que adoptarán sus gobiernos en las negociaciones, o sobre sus resultados, es excesivamente limitado y que no existen comités legislativos que supervisen los asuntos intergubernamentales, ni mecanismos de presentación regular de informes, entre otros.

A juzgar por los estudios presentados en esta obra, esas preocupaciones no son tan importantes en otras federaciones. En Australia, Cheryl Saunders y Roger Wilkins señalan que ni el Senado ni la Cámara de Representantes nacional desempeñan un papel importante en la gestión de los con-

flictos intergubernamentales, pero no sugieren que esto sea considerado un problema. A los miembros de la Cámara Baja en Sudáfrica tampoco parecen preocuparles las cuestiones relativas al federalismo. En Alemania, los miembros de la cámara baja, el Bundestag, participan en las comisiones de mediación necesarias para solucionar los conflictos que surgen entre ese órgano y el Bundesrat.

En los sistemas presidencialistas, sin embargo, el Congreso desempeña un papel algo más importante, como también lo hace en el proceso legislativo en su conjunto. Tal como hemos observado, los miembros del Congreso en Argentina actúan frecuentemente en nombre de los gobernadores de los estados, y en Brasil, las provincias han colonizado, en cierta medida, la legislatura nacional. En Estados Unidos, la representación de todos los estados en el Senado por igual, y las bases localizadas de poder de los miembros de la Cámara de Representantes pueden sugerir que el Congreso desempeña un papel central en las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, Kincaid concluye que “las relaciones intergubernamentales no son ventajosas desde el punto de vista político”. Las dos cámaras tienen comités que se encargan de las relaciones intergubernamentales, aunque éstos tienen escasa importancia. La dependencia del Congreso del apoyo de los gobiernos locales y estatales disminuyó radicalmente tras las reformas electorales del decenio de 1960. El Congreso ha facilitado, más que bloqueado, el crecimiento del “federalismo coercitivo”.

La cuestión principal que se plantea en cuanto a la implementación de una reforma es si una presencia legislativa mayor y más eficaz en el área de las relaciones intergubernamentales ayudaría a mitigar el “déficit democrático” que se asocia a menudo con el federalismo ejecutivo.

- **El equilibrio de poder entre los gobiernos**

¿Es la relación entre los gobiernos una relación entre iguales o se asemeja más bien a una jerarquía de gobiernos superiores e inferiores? Es evidente que cualquiera de esos dos tipos de relaciones, igualdad o jerarquía, requiere relaciones intergubernamentales. Sin embargo, la adopción de una u otra forma generará probablemente una dinámica muy diferente.

En Canadá, la impresión predominante es que existe una relación de relativa igualdad entre los dos órdenes de gobierno. Las provincias, dotadas de amplios poderes, recursos burocráticos y financieros, e influencia política, se muestran poco deferentes para con el liderazgo federal. De hecho, se caracterizan por defender con gran ardor el territorio provincial frente a las intrusiones federales, sean reales o percibidas. El Primer Ministro sigue presidiendo las, cada vez menos frecuentes, Conferencias de Primeros Ministros. Sin embargo, se celebran con frecuencia otros Consejos Ministeriales presididos conjuntamente por el correspondiente ministro federal y los ministros provinciales. Las provincias, que actúan de forma independiente, cuentan con una red bien desarrollada de mecanismos intergubernamentales como la Conferencia Anual de Primeros Ministros provinciales, consejos ministeriales y grupos de trabajo relacionados, y agrupaciones de primeros ministros regionales, en los que Ottawa no participa. Estos mecanismos “provinciales/territoriales” ofrecen una oportunidad para elaborar estrategias comunes frente al gobierno federal con relación a cuestiones polémicas, forjar compromisos entre provincias con distintos niveles de recursos y diferentes intereses, y compartir información sobre cómo hacer frente a problemas comunes. La ausencia de este tipo de procesos en Brasil puede contribuir a la intensa competencia y “guerras fiscales” señaladas por Ferreira Costa.



Sin embargo, el relativo equilibrio de poderes entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales varía según la época. El término utilizado con mayor frecuencia para describir las relaciones intergubernamentales en Canadá en los decenios de 1940 y 1950 era el de “federalismo cooperativo”, un modelo que sugería que el gobierno federal ofrecía el liderazgo político y fiscal, que era respetado por la mayoría de las provincias (aunque no todas). Para el decenio de 1960, esta aceptación de la iniciativa federal disminuyó radicalmente debido, primeramente, al surgimiento de un Quebec más nacionalista y, seguidamente, al desarrollo en otras provincias de una mayor capacidad y el aumento de la confianza en sí mismas. La relación se hizo así más igual y más competitiva.

En contraste con Canadá, las diferencias en cuanto a atribución de competencias, condición jurídica y visibilidad entre Washington y los gobiernos de los estados es sumamente marcada en Estados Unidos. Kincaid señala que las relaciones intergubernamentales en este país son al mismo tiempo “cooperativas, conflictivas, competitivas, colusorias y coercitivas”, pero no deja ninguna duda respecto al hecho de que Washington es el gobierno dominante.

En el período siguiente a la caída del comunismo, un gran número de unidades subnacionales rusas desafiaron firmemente la supremacía del gobierno central. Los “tratados” que suscribieron muestran sin duda la ausencia de jerarquía, y la dinámica inicial parecía ser fuertemente centrífuga, al forjarse algunas regiones poderosas una posición prácticamente independiente en medio de la confusión y debilidad reinante en el gobierno central. Sin embargo, bajo la presidencia de Putin, la maquinaria intergubernamental ha pasado a estar sometida a un control central mucho más férreo.

La maquinaria de las relaciones intergubernamentales en Australia se asemeja en gran medida a la de Canadá, si bien, en general, los estados australianos parecen ejercer un poder o influencia autónomos menores en el gobierno central que las provincias y territorios canadienses. En Alemania, Schnapauff señala una ampliación gradual de los poderes federales al amparo de la concurrencia y la legislación marco, si bien los Länder siguen siendo responsables de su administración. Resulta difícil, sin embargo, separar los poderes relativos en un sistema que otorga tanta importancia a la cooperación.

A pesar de que algunos artículos de su Constitución sugieren una relación de igualdad, Sudáfrica es un sistema federalista mucho más descendente que el resto de los casos analizados. El gobierno central cuenta con amplias competencias tanto para imponerse sobre la legislación provincial como para intervenir en la administración provincial. Tiene prácticamente pleno control de los ingresos públicos. Las provincias todavía no han desarrollado un sentimiento fuerte de sí mismas como actores políticos independientes. Parece ser que en muchas reuniones intergubernamentales, el gobierno central intenta conseguir el apoyo de las provincias a sus prioridades centrales.

En Argentina, Föhrig señala una tendencia reciente hacia la descentralización, “con un rol cada vez más activo de las gobernaciones como centros de poder autónomo”. “Existe un proceso de progresiva pluralización territorial del poder político”. Queda por ver si la reciente crisis económica y política invertirá o agudizará esta tendencia. El equilibrio de poder en Brasil parece haber sido sumamente diferente dependiendo de la fuerza política relativa de los gobernadores de los estados y del Presidente nacional. Si bien Ferreira Costa describe el país como “una de las federaciones más descentralizadas del mundo” y señala que la Constitución democrática más reciente

fomentó una mayor descentralización política y fiscal, también concluye que el Presidente Cardoso ha sido capaz de configurar “un precario equilibrio político”.

- **El equilibrio entre la cooperación y el conflicto**

¿Se caracterizan las relaciones intergubernamentales por un sentimiento de compartir valores y objetivos comunes, que hace hincapié en la necesidad de cooperar y alcanzar un consenso? ¿O bien se trata de una relación más bien competitiva, que refleja preferencias marcadamente diferentes y una lucha por el poder entre el gobierno central y los estados y provincias, y entre las propias unidades constituyentes?

Las tensiones intergubernamentales en torno a prioridades políticas y finanzas públicas son inevitables en un sistema integrado por distintos niveles. Sin embargo, existen importantes diferencias en los niveles relativos de cooperación o conflicto entre los casos estudiados en este compendio. Así, el modelo alemán se basa en la idea de que el centro y los Länder actúan juntos. De ahí que el gobierno cooperativo y la lealtad a la federación o *Bundestreue*, sean elementos esenciales del sistema. El hecho de que el proceso de toma de decisiones se produzca a todos los niveles pone de relieve la necesidad de cooperar y alcanzar un consenso. La mayoría de los mecanismos intergubernamentales requieren la unanimidad, convirtiéndose de esa forma en vinculantes.

En Sudáfrica también, el patrón integrado de gobierno hace hincapié en la necesidad de cooperar. El Capítulo 3 de la Constitución, titulado “Gobierno cooperativo”, insta a las tres esferas gubernamentales a “cooperar unas con otras con confianza mutua y de buena fe”. Este requerimiento se ve fuertemente reforzado por el sistema de partidos: el Congreso Nacional Africano en el poder gobierna en siete de las nueve provincias y su ejecutivo nacional ejerce un control considerable sobre el reclutamiento de los líderes provinciales.

La lógica subyacente en el sistema de tipo Westminster es una política de confrontación, competitiva y mayoritaria, en la que el vencedor lo obtiene todo. A pesar de los frecuentes y elocuentes llamamientos para lograr una mayor armonía y cooperación entre los gobiernos constituyentes, este patrón suele reflejarse en la forma en que se conducen las relaciones intergubernamentales en Canadá y Australia. Ocurre así, especialmente, cuando se plantean cuestiones a altos niveles políticos, que implican asuntos de estrategia general, poder y condición jurídica. En ambos países, y también en otros como Estados Unidos, la cooperación es mayor en los niveles inferiores de la administración, donde es más probable que los funcionarios compartan los mismos valores profesionales y clientelas similares. El modelo canadiense, con sus fuertes divisiones regionales y lingüísticas, expresadas a través de poderosos gobiernos provinciales, me parece más competitivo y opositor que el australiano.

En el sistema estadounidense, de gran complejidad, Kincaid sugiere que las relaciones intergubernamentales combinan elementos de cooperación y conflicto, competición y connivencia. Encuentra un alto grado de resentimiento entre los estados frente al “federalismo coercitivo” de “mandatos sin fondos” y demás situaciones semejantes. Sin embargo, las tensiones intergubernamentales no dominan en el campo político en la medida en que lo hacen en Canadá.

En Argentina, el conflicto nacional-estatal depende en gran medida de si el gobierno central está dividido o no, con un partido que controla el Congreso y el otro la Presidencia. Föhrig sugiere



una razón más sistémica para la competición intergubernamental, esto es, que como resultado del sistema electoral y la distribución geográfica de la población, la Presidencia tiende a representar los intereses urbanos mientras que el Congreso representa de preferencia los intereses de las áreas más rurales y periféricas. Por último, en su breve historia, la Federación Rusa ha sido testigo de altos niveles de conflicto, al competir las nuevas instituciones por el poder y la influencia en el nuevo orden político.

- **La solución de conflictos**

En todos los sistemas federales es probable que surjan diferencias, que pueden versar sobre cuestiones fundamentales de jurisdicción o sobre asuntos más concretos relativos a la administración de los acuerdos intergubernamentales, y los acuerdos fiscales y de otro tipo.

En todos los países estudiados, los tribunales son el árbitro final de las relaciones intergubernamentales. En algunos de ellos, como Estados Unidos, Canadá, Australia, Alemania y Sudáfrica, las decisiones judiciales han afectado considerablemente la distribución real del poder. Cabe destacar, sin embargo, que la mayoría de las federaciones recurren a los tribunales con relativa poca frecuencia. De hecho, en Sudáfrica, el Capítulo 3 de la Constitución sobre gobierno cooperativo ordena explícitamente a los gobiernos que eviten “procedimientos legales contra los otros” y les insta a utilizar los tribunales únicamente como último recurso. La mayoría de los países utilizan los procesos informales de las relaciones intergubernamentales para buscar soluciones a sus conflictos.

En Estados Unidos y Sudáfrica, el predominio del gobierno central tiene tal fuerza que la mayoría de los conflictos se resolverán a favor del ejercicio de la autoridad nacional (no obstante, algunas decisiones judiciales recientes emitidas en Estados Unidos, por “los cinco jueces del federalismo”, han restablecido un cierto grado de autonomía estatal). En otros casos, la ausencia de procedimientos autorizados de solución de conflictos significa que la resolución es ante todo un asunto político, y las diferencias pueden verse prolongadas.

Cuando los gobiernos concluyen acuerdos formales entre sí, existe un importante aliciente para incluir mecanismos específicos de solución de conflictos. Se trata, por ejemplo, del caso del Acuerdo de Comercio Interno de Canadá. Por su parte, el Acuerdo Marco sobre la Unión Social, suscrito en fecha más reciente, incluía el compromiso de elaborar un mecanismo para solucionar los conflictos. Sin embargo, los gobiernos se han mostrado reacios a imponerse sus propias ataduras, por lo que se han realizado pocos avances al respecto.

Alemania, caracterizada por la importancia que otorga a la toma de decisiones por consenso y por su integración única del federalismo parlamentario y ejecutivo en el Bundesrat, ofrece quizás el sistema más desarrollado para la solución de conflictos. El ejemplo alemán sirvió de modelo, por otra parte, para el Consejo Nacional de Provincias de Sudáfrica e inspiró un gran número de propuestas para la creación de una Cámara de las Provincias o una Cámara de la Federación con la que se pretendía sustituir el Senado canadiense.

- **Las instituciones intergubernamentales como órganos de toma de decisiones**

¿En qué medida actúan los organismos intergubernamentales como órganos de toma de decisiones autorizados en los sistemas federales? Las alternativas se alinean, en este aspecto, a lo largo de un continuo. En un extremo se encuentran las deliberaciones intergubernamentales, consistentes principalmente en el intercambio de información e ideas, y que ofrecen un foro de debate. En el medio se hallan los procesos que ponen énfasis en la negociación y persuasión, pero al mismo tiempo los gobiernos mantienen la responsabilidad hacia sus propias legislaturas y electorados por las medidas que adoptan. En el extremo opuesto están las instituciones intergubernamentales que pueden tomar decisiones formales, las cuales son vinculantes para todas las partes interventoras.

Esta cuestión se plantea especialmente en el contexto de las federaciones parlamentarias de Canadá y Australia. En estos países existe una fuerte resistencia a que se otorguen poderes vinculantes a cualquier órgano intergubernamental no electo. La responsabilidad resultante para los gobiernos de rendirse cuentas mutuamente podría socavar la responsabilidad de cada gobierno ante su propia legislatura. No obstante, tal como demuestran Cameron y Saunders y Wilkins, en Canadá y Australia se han negociado acuerdos y convenios intergubernamentales en una amplia gama de áreas políticas compartidas. Por regla general, sin embargo, en su redacción se presta especial atención a explicar detalladamente que no violan los poderes legislativos de cualquiera de los órdenes de gobierno y que no son judicialmente ejecutorios.

Por otra parte, en federaciones integradas como Alemania, donde suele darse la concurrencia de competencias y donde los Länder administran las leyes federales y se otorga una gran importancia a la homogeneidad y coherencia, los acuerdos intergubernamentales vinculantes constituyen la norma.

En Rusia, los acuerdos vinculantes, por lo menos hasta 1999, asumieron la forma de tratados bilaterales entre el gobierno central y un gran número de unidades constituyentes, aunque según Alexei Avtonomov su “situación legal y constitucional” sigue estando poco clara.

Los órganos administrativos *ad hoc* en las federaciones presidencialistas tampoco parecen actuar como órganos de toma de decisiones formales. Los mecanismos intergubernamentales elaborados en el proceso legislativo nacional asumirán la forma de leyes o enmiendas constitucionales.

- **El papel del gobierno local**

¿Son considerados los gobiernos municipales locales como un tercer orden de gobierno que debe incluirse en la estructura general de las relaciones intergubernamentales o bien se hace hincapié en que dichas relaciones intergubernamentales tengan lugar principalmente entre los estados/provincias y el centro? ¿Suelen incluirse las relaciones provinciales-locales en una categoría separada? ¿Desempeñan un papel importante las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales?

La mayoría de los trabajos presentados en este compendio se centran en el análisis de las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales/provinciales. Un pequeño grupo de las federaciones estudiadas (Alemania, Sudáfrica y Brasil) otorgan al gobierno local un lugar especí-



fico dentro del orden constitucional. En otras, como Canadá, Australia y Estados Unidos, los gobiernos locales son producto de la constitución del estado o provincia del que dependen. En Estados Unidos, sin embargo, la existencia de vínculos relativamente estrechos entre las ciudades y Washington, en ocasiones sin necesidad de pasar por los estados, han transformado a los gobiernos locales en actores importantes en el sistema federal. En Australia, se incluyó a representantes de los gobiernos locales en el Consejo de Gobiernos Australianos, establecido en 1993. Por otra parte, en Canadá, las provincias han defendido obstinadamente su jurisdicción sobre el gobierno municipal y han desaconsejado vivamente el establecimiento de vínculos directos entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

Es posible que los gobiernos locales estén a punto de desempeñar un papel más importante en las relaciones intergubernamentales sudafricanas, dado que en fecha reciente se produjo una reestructuración y capacitación de los gobiernos locales que ha mejorado su situación. Algunos sudafricanos opinan que con un gobierno central dominante y gobiernos locales más fuertes, es muy posible que sean las provincias las que pierdan importancia dentro del sistema.

Dada la influencia que ejercen las áreas urbanas para el crecimiento económico y el dinamismo cultural, quizás pueda considerarse desafortunado el hecho de que el estudio de las relaciones intergubernamentales y el federalismo por una parte, y el estudio del gobierno local por otra, se hayan erigido como campos de estudio fuertemente separados. El gobierno multinivel se transforma cada vez más en una cuestión de interacción entre cuatro niveles: local, estatal/provincial, nacional y supranacional.

Otra diferencia que se puede apreciar en los trabajos presentados en esta obra se refiere al lugar que ocupan los pueblos indígenas en los sistemas federales. En Canadá, la lógica y los valores del federalismo han influido fuertemente en el movimiento a favor de un “autogobierno indígena”, a pesar de que también resulta contrario a la práctica del federalismo. Lo mismo ocurre en Estados Unidos. Australia, Rusia y Brasil, entre los países presentados anteriormente, también cuentan con minorías indígenas importantes, pero las instituciones y prácticas que asociamos con el federalismo pueden resultar útiles también en esos países.

EXPLICACIONES

Tal como pone de relieve el análisis anterior, los patrones de relaciones intergubernamentales varían considerablemente de un país a otro. Las relaciones intergubernamentales son omnipresentes pero asumen formas muy diferentes. ¿Cómo explicar algunas de esas diferencias? Varias de las respuestas posibles ya se han insinuado en los párrafos precedentes.

- **Diseño institucional del marco general**

La primera explicación a esas diferencias reside en la estructura o marco institucional general en el que se inscriben el federalismo y las relaciones intergubernamentales. Las relaciones intergubernamentales presentan diferencias sumamente marcadas entre las federaciones parlamentarias y los sistemas presidencialistas descritos en este compendio. Así, en las federacio-



nes parlamentarias, las relaciones intergubernamentales asumen, en gran medida, la forma de relaciones entre los ejecutivos de los dos órdenes de gobierno y hacen hincapié en el federalismo “interestatal”. Por otra parte, en los sistemas presidencialistas, la principal fuerza que afecta las relaciones entre el gobierno central y las provincias es la política dentro del Congreso y su relación con el Presidente. Tal como demuestran los casos de Estados Unidos, Argentina y Brasil, existe un gran número de mecanismos intergubernamentales específicos, pero se abordan principalmente asuntos administrativos relativamente poco importantes. El énfasis, en este último caso, se pone en el federalismo “intraestatal”.

Un segundo elemento básico del marco institucional general que afecta a las relaciones intergubernamentales es el hecho de que los estados o provincias estén representados o no en la segunda cámara del Parlamento. Si no lo están, como ocurre en Australia o Canadá, la responsabilidad no sólo de la coordinación política, sino también de la concertación política más amplia, recae en las instituciones del “federalismo ejecutivo” o la “diplomacia federal-provincial”. En Alemania, la presencia de un Bundesrat firmemente establecido y eficaz, integra tanto el federalismo legislativo como el ejecutivo.

En Argentina y Brasil, el hecho de que las legislaturas nacionales tengan una orientación local y estén a menudo estrechamente vinculadas con los gobernadores de los estados, influye profundamente en el patrón de las relaciones intergubernamentales.

Un tercer factor institucional que puede explicar las diferencias son el sistema electoral y el sistema de partidos vigentes en cada país. Si el sistema electoral, en su interacción con el patrón subyacente de divisiones sociales, da lugar a una fuerte representación de las minorías regionales en la legislatura nacional o en gabinetes de coalición, es más probable que la tarea de la concertación se lleve a cabo dentro de la legislatura nacional. Éste parece ser el caso en Brasil y Argentina. Sin embargo, tal como muestra el ejemplo de Canadá, un sistema de partidos regionalizados junto con la concentración de poder en un gabinete de partido único socava la capacidad de integración del parlamento nacional.

Con un sistema de partidos integrado en el que los partidos nacionales pueden obtener apoyo en todas o casi todas las regiones, en el que los partidos nacionales y los provinciales/estatales están estrechamente vinculados, y en el que existe una considerable movilidad de liderazgo entre los diferentes niveles, gran parte de la concertación entre el centro y las regiones tendrá lugar en el curso de la política de partidos y en el escenario político nacional. Éste parece ser el caso de Alemania y Estados Unidos. Sin embargo, cuando los sistemas de partido están divididos regionalmente, como por ejemplo en Canadá, o cuando a nivel nacional y provincial operan distintos partidos, una vez más la responsabilidad de la concertación nacional recae en las instituciones ejecutivas.

Tanto en Argentina como en Brasil, el sistema de partidos y el sistema electoral influyen decisivamente en la representación en el Congreso y en su relación con el Presidente.

- **El diseño del sistema federal**

El siguiente factor que afecta a las relaciones intergubernamentales tiene que ver con la forma en que se han diseñado los propios mecanismos federales. El elemento más importante al respecto



radica en distinguir los sistemas dualistas o separados, en los que cada orden de gobierno es responsable de elaborar y ejecutar leyes en una serie específica de campos de competencia, y los sistemas basados en los principios de la concurrencia de competencias y responsabilidad compartida. En el primer tipo de sistemas descrito (que comprende Canadá, Estados Unidos y Australia), el surgimiento de una concurrencia de facto en muchas áreas hace necesarias las relaciones intergubernamentales, aunque los mecanismos para coordinarlas suelen ser adiciones posteriores al marco institucional. En sistemas compartidos, como los de Alemania o Sudáfrica, las relaciones intergubernamentales son un elemento integral del diseño original y, por consiguiente, están incorporadas en el mismo desde el principio.

La división de poderes (a favor del centro o de los estados/provincias, concurrentes o separados, simétricos o asimétricos), los acuerdos fiscales y la distribución de los recursos y las reglas sobre primacía también influirán profundamente en la dinámica de las relaciones intergubernamentales.

- **Sociedades federales**

La influencia de los mecanismos institucionales depende en gran medida del carácter de la sociedad en la que se inscriben. En sociedades relativamente homogéneas y en las que predominan identidades nacionales (como en Alemania, Estados Unidos, Australia y, en algunos aspectos, Sudáfrica), es probable que el poder político más importante resida en el gobierno central. En ese tipo de sociedades, lo más seguro es que las relaciones intergubernamentales estén relativamente exentas de conflictos y controversia pública. Por el contrario, en sociedades que presentan divisiones étnicas o lingüísticas regionales y territoriales profundamente arraigadas, es mucho más probable que las relaciones intergubernamentales se transformen en el escenario de un enfrentamiento entre las visiones divergentes del país, que encarnen una feroz lucha por el poder entre los órdenes de gobierno rivales y que abarquen una gama más amplia de conflictos políticos, incluida, en Canadá, la propia naturaleza de la Constitución. En el primer grupo de países, las relaciones intergubernamentales, aun siendo complejas, tienen que ver principalmente con la coordinación administrativa, un problema de administración pública. No ocurre lo mismo en Canadá, Rusia o Argentina.

De modo similar, tal como demuestran los casos de Argentina y Brasil, las marcadas diferencias en cuanto a la disponibilidad de recursos entre los estados/provincias más ricos y los más pobres, también pueden aumentar las posibilidades de que surjan conflictos, no sólo entre los gobiernos estatales y el gobierno nacional, sino también entre los propios gobiernos estatales.

- **La agenda política**

El estudio de las distintas federaciones descritas en este compendio también pone de relieve que la agenda política contemporánea puede influir en el carácter de las relaciones intergubernamentales en un momento dado. ¿En qué medida los asuntos abordados por el sistema pueden dividir al país en líneas territoriales? ¿Competen los asuntos centrales principalmente a la jurisdic-



ción de uno u otro nivel de gobierno? Las crisis económicas y sociales, como la que vive actualmente Argentina, pueden tener efectos devastadores para las relaciones intergubernamentales, como también los tuvieron las crisis de la deuda y el déficit que sufrieron países como Canadá y Estados Unidos hace apenas unos años.

La globalización, en sus muchas formas, también está afectando la forma en que funcionan las relaciones intergubernamentales en estos países, pero está poco claro si sus efectos darán lugar a un incremento o una disminución de la cooperación y la centralización.

Por último, los valores, compromisos y ambiciones de los líderes políticos en todos los niveles pueden afectar también considerablemente el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales. Esto ha sido, sin duda, lo que ha ocurrido en Canadá y Australia, dos países en los que el Primer Ministro tiene una capacidad enorme para influir en las relaciones.

Por consiguiente, se puede afirmar que los patrones de relaciones intergubernamentales son, en gran medida, fruto de los factores externos a las propias relaciones que acabamos de citar. En ninguno de los países analizados las instituciones de relaciones intergubernamentales están lo suficientemente consolidadas como para tener una influencia fuerte e independiente en el modo de actuar de los actores políticos. Las relaciones intergubernamentales, más que determinar el carácter de la federación, responden y se adaptan a él. Esto no significa, sin embargo, que los responsables políticos en cada uno de estos países puedan ignorar la tarea de mejorar su maquinaria para fomentar la cooperación.

EVALUACIÓN

¿En qué medida cumplen adecuadamente con su función los distintos patrones de relaciones intergubernamentales descritos en los capítulos anteriores? Para medir el desempeño de las relaciones intergubernamentales deben tenerse en cuenta dos dimensiones. La primera de ellas es su capacidad para responder a desafíos políticos fundamentales, y la segunda es su capacidad para satisfacer las expectativas de una política democrática.

- **Eficacia política**

¿En qué medida facilita el proceso intergubernamental la coordinación eficaz entre los distintos gobiernos? ¿En qué medida reduce los costos derivados de la contradicción y duplicación de competencias, o limita los costos de transacción para alcanzar objetivos comunes? En otras palabras, ¿en qué medida permite evitar la llamada “trampa de la decisión conjunta?” No se pretende sugerir que la eficacia deba medirse por la capacidad de lograr políticas y normas comunes en todos los ámbitos de las políticas. Lo que se sugiere es la necesidad de garantizar que las relaciones intergubernamentales den resultados que respondan tanto a la exigencia de variación con relación a las preferencias regionales, lo cual constituye uno de los valores centrales del federalismo, como a la uniformidad respecto a los valores que son comunes a todo el país.

Por supuesto, cada país tendrá su propia idea del equilibrio que considera adecuado. En algunos de los países estudiados, parece imponerse un punto de vista generalizado en cuanto a la natu-



raleza de la federación (Alemania, Estados Unidos y Australia se distinguen en este respecto). Si bien siguen existiendo diferencias sobre cuestiones específicas, los sistemas de relaciones intergubernamentales vigentes en estos países son también relativamente sólidos y estables. En Canadá existen divergencias más profundas en cuanto a la naturaleza de la federación (debate sobre su centralización o descentralización, simetría o asimetría), lo que hace que las relaciones intergubernamentales sean más polémicas e inestables. Se trata asimismo del caso de Argentina y Brasil, si bien las razones son un tanto diferentes. En las federaciones de más reciente creación todavía no se han establecido mecanismos estables. En Sudáfrica sigue reinando la incertidumbre en cuanto a la utilidad y viabilidad de las administraciones provinciales y se mantiene vivo el debate sobre los papeles relativos de los gobiernos provinciales y locales. En Rusia, las tendencias centrífugas predominantes en la época de Yeltsin han sido sustituidas por tendencias centralizadoras bajo la presidencia de Putin.

La evaluación general de la eficacia de los mecanismos y procesos de relaciones intergubernamentales en la muestra de países analizada refleja este panorama. Saunders y Wilkins concluyen que en Australia “la mezcla de ejercicio de gobierno constitucional y cooperativo ha agilizado y flexibilizado la estructura federal”. En Alemania, Klaus-Dieter Schnapauff afirma que “el federalismo cooperativo fomenta el adecuado funcionamiento, desempeño y estabilidad” de la República Federal de Alemania. Kincaid concluye caracterizando las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos de “caos organizado”. Un caos que, sin embargo, funciona debido a la ausencia de divisiones regionales profundas, la apertura del sistema a las fuerzas políticas en todos los niveles y las reglas, formales e informales, que constriñen el comportamiento destructivo.

David Cameron, al estudiar el ejemplo canadiense, hace una evaluación ambivalente del mismo, destacando los importantes avances logrados en fecha reciente para aumentar la cooperación, junto con una cierta incertidumbre en cuanto a la viabilidad a largo plazo de este modelo y la preocupación, expresada con gran claridad por algunos grupos afectados, sobre sus implicaciones políticas.

Föhrig, por su parte, expresa serias reservas en cuanto a las consecuencias del patrón de relaciones intergubernamentales vigente en Argentina. La complejidad de los marcos de toma de decisiones y la falta de medios institucionales para mediar entre los actores relevantes dan lugar a políticas de “bajo nivel de penetración y de escasa durabilidad y coherencia en el tiempo”. Precoriza “una nueva visión de las relaciones intergubernamentales” que puede ser el punto de partida para “construir una estrategia de desarrollo integrado de mediano y largo plazo”. En Brasil, Ferreira Costa, describe un patrón similar de complejas negociaciones entre el Presidente, el Congreso y los estados, pero sugiere que es posible lograr cierto movimiento y coordinación cuando el Presidente consigue movilizar su propia coalición en el Congreso y bloquear las coaliciones contrarias.

Olivier concluye su capítulo con una larga lista de propuestas para reformar las estructuras de las relaciones intergubernamentales en Sudáfrica a fin de dotar al país con los medios para responder más eficazmente a su amplia agenda política. Alexei Avtonomov realiza observaciones similares incluso más rotundas con relación a la federación rusa. En ambos casos, junto con los de Brasil y Argentina, se pueden plantear preguntas fundamentales sobre la forma en que las relaciones intergubernamentales pueden ayudarles, más que dificultarles el camino, a responder a sus desafiantes agendas políticas de transformación y desarrollo socioeconómicos.

- **Democracia y transparencia**

El segundo conjunto de criterios para evaluar los mecanismos intergubernamentales tiene que ver con la democracia. ¿En qué medida son los mecanismos establecidos para dirigir las relaciones intergubernamentales abiertos, transparentes, capaces de reaccionar y accesibles? Cuanta mayor sea la importancia de estos procesos en la vida política de una sociedad, mayor será también la necesidad de someterlos a las mismas pruebas democráticas que se aplican a otras instituciones. La cuestión del posible “déficit democrático” es común a todos los sistemas de gobierno de niveles múltiples; de hecho, este concepto fue precisamente acuñado para responder a los problemas en la Unión Europea.

De entre todos los países representados en este compendio, la cuestión parece más apremiante en Canadá. Esto se debe en parte al predominio del poder ejecutivo en el sistema y al carácter cerrado de su federalismo ejecutivo, que ha recibido numerosas críticas en los últimos años. Asimismo se debe al hecho de que los mecanismos de las relaciones intergubernamentales, que no son sino un “complemento” añadido al marco institucional canadiense, no se adecúan fácilmente a las nociones tradicionales de gobierno responsable. Cameron opina que la preocupación más apremiante para Canadá puede considerarse la reconciliación de la democracia y las relaciones intergubernamentales. Podrían plantearse cuestiones similares para Australia y Sudáfrica, pero en estos países no parecen suscitar una gran controversia. Alemania, con su sistema burocrático y su alto grado de “interconexión e indisociabilidad”, plantea cuestiones en cuanto a los peligros de que se desdibujen los límites de las responsabilidades, se eluda la responsabilidad política y desaparezca la distinción entre el gobierno y la oposición. Tomando en cuenta que las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos son ante todo una cuestión de coordinación administrativa más que un debate sobre cuestiones fundamentales, a diferencia de Canadá, el problema del “déficit democrático” en las relaciones intergubernamentales no ocupa tampoco en este caso un lugar preponderante. En Argentina, Brasil y Rusia, la democracia con relación a las relaciones intergubernamentales solamente puede analizarse desde el contexto más general de democratización en esos países.

CONCLUSIÓN

Resulta pues evidente que no existe un único modelo de lo que podrían considerarse “buenas” relaciones intergubernamentales. En gran medida, los patrones descritos en cada uno de los casos analizados responden a las circunstancias particulares a las que se enfrenta cada país. Por consiguiente, es imposible transplantar de forma global instituciones de un contexto particular a otro y, aunque pudiera hacerse, probablemente sería peligroso. A pesar de ello, no puede negarse que la experiencia de otros países descrita en este compendio sugiere que las naciones tienen un gran número de posibilidades para aprender las unas de las otras y, como tal, ofrece un punto de partida útil para evaluar y mejorar las instituciones y prácticas vigentes en nuestros propios países.

