

# El “verdadero” federalismo: un sistema que se adapta a las necesidades de cada país

En este número de *Federaciones* presentamos nuestro nuevo formato: la mitad de los artículos abordan un tema de vital interés para los países federales, en tanto que la otra mitad sigue enfocándose en los acontecimientos de actualidad en los países federales.

El tema de este número es el federalismo fiscal, un asunto central y siempre vigente en todas las federaciones. La manera en que se recaudan, se distribuyen y se gastan los ingresos es parte esencial del carácter y la dinámica de cada federación.

Estos temas pueden llegar a encender los ánimos. Pero incluso tomando en consideración ejemplos como los que presentamos en este número, ¿cómo puede un país estar verdaderamente seguro de la forma de federalismo que corresponde mejor a sus circunstancias? Esta idea me vino a la cabeza durante mi viaje a Nigeria en noviembre pasado. En ese momento se desarrollaba un encarnizado debate sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal propuesta por el gobierno del presidente de Nigeria, Olusegun Obasanjo. Los opositores consideraban que las disposiciones que exigían a los estados cumplir diversos requisitos relativos a la transparencia fiscal, a la rendición de cuentas, y a una mejor coordinación en materia macroeconómica intergubernamental no correspondían al “verdadero” federalismo.

Es sorprendente la frecuencia con que los debates en las federaciones acaban centrándose en los distintos puntos de vista sobre el “verdadero federalismo”. Tanto una parte como la otra argumentan que ésta o aquella medida no concuerda con el verdadero federalismo y por lo tanto debe ser objetada o incluso eliminada. ¿Qué pensar de estas afirmaciones? La mayoría de los expertos coincide en que el federalismo se define por unos cuantos elementos clave: un régimen de dos niveles de gobierno —el central y el regional—, donde cada uno tenga facultades propias definidas por la Constitución, que las enmiendas a la Constitución requieran del amplio consentimiento de ambos órdenes, y que cuenten con un árbitro independiente para interpretar la Constitución. Algunos incluirían además la existencia de una segunda Cámara en el seno de la Asamblea Legislativa federal donde esté representada la postura de las regiones.

Estos elementos no sólo son pocos, sino también bastante modestos. En primer lugar, no hablan sobre la importancia relativa de las competencias entre un orden y otro. De esta forma, un país puede estar muy centralizado y aún así cumplir con los requisitos del federalismo.

Por otra parte, en cualquiera de los países que todos reconocen como federales podemos encontrar alguna característica no federal. El Gobierno de la India puede sujetar a los estados al régimen presidencial y suspender temporalmente el gobierno local y el Parlamento central puede modificar la Constitución, incluso en lo relativo a las fronteras interestatales, sin necesidad de contar con la aprobación de los estados. En Canadá, la llamada facultad



George Anderson

declarativa de revocación ha permitido al gobierno federal tener injerencia en la jurisdicción provincial.

Las comunidades autónomas de España no están establecidas constitucionalmente. Hay varias federaciones en las que es posible declarar la suspensión de las normas constitucionales vigentes en caso de emergencia. Existen muchas otras anomalías de este tipo.

¿Es, en todos los casos, un defecto del sistema federal el contar con elementos federales? Los grandes *ismos*, como el liberalismo, el socialismo y el comunismo, han sido propuestos como sistemas de creencias y valores universales. La democracia, a pesar de no ser un *ismo*, está en el mismo caso, es un sistema que aspira a una aplicación universal.

Nadie ha catalogado jamás al federalismo como un verdadero *ismo*. Siempre se ha aceptado que el federalismo es un sistema —y casi siempre, que es un sistema democrático— que puede ser apropiado para algunos países o contextos pero no para otros. Los regímenes federales no son universalmente superiores a los regímenes unitarios.

Los argumentos en torno al federalismo pueden ser normativos o pragmáticos. Los argumentos normativos a favor del federalismo se remontan al menos a los *Federalist Papers* de los Padres Fundadores de los Estados Unidos. También hay argumentos normativos en contra del federalismo. Por ejemplo, los ataques del politólogo Alfred Stephan contra ciertos elementos federales, como una Cámara alta en la que todos los estados o provincias, incluso los menos poblados, tengan igual representación, por considerar que limitan la soberanía popular. En general, incluso estos argumentos normativos dependen del contexto.

La mayoría de las federaciones surgieron por circunstancias pragmáticas, basadas en un acuerdo político y en valores o principios clave. Rara vez se formaron en función de un ideal de federalismo. El término “federal” ni siquiera aparece en las constituciones de la India, Sudáfrica y España. Canadá se definió a sí misma como confederación, aunque originalmente fue concebida como una cuasi federación centralizada.

Ahora, ¿qué significado tiene todo esto en nuestra forma de evaluar los arreglos en distintos países federales? Primero, que la invocación de un ideal del verdadero federalismo tiene una importancia limitada puesto que los elementos centrales que lo definen son bastante limitados. Y no hay nada esencialmente malo en los arreglos unitarios o cuasi unitarios. Segundo, el contexto es rey. Es sumamente persuasiva una argumentación que parta de los principios básicos para llegar a la conclusión de la pertinencia del federalismo, o de los arreglos federales, pero sólo por lo que respecta a un país o un contexto específicos. Por supuesto que la historia de los acuerdos relativos al federalismo en ese país específico puede ser un elemento del contexto local. Pero en ese caso, no estamos apelando al verdadero federalismo sino a un tipo de federalismo local. Finalmente, podemos aprender de otras federaciones. La misión del Foro es precisamente la de promover el aprendizaje mutuo dentro de nuestra red sobre federalismo. Aprendemos de la experiencia de los demás lo que puede servirnos de inspiración o llamarnos a la prudencia, no quién ha encontrado el mítico Santo Grial del verdadero federalismo. (6)

George Anderson