

La trampa de la unanimidad

POR GEORGE ANDERSON

ARGENTINA TIENE UN SISTEMA fiscal federal que pocos están dispuestos a defender pero que nadie parece saber cómo cambiar. No cuenta con un principio subyacente sobre capacidades, necesidades o deducciones fiscales sino que es, en esencia, el resultado opaco de acuerdos pasados. Sus defensores principales son algunas provincias que se ven beneficiadas. Desafortunadamente, en 1994 este acuerdo de “coparticipación” fiscal se consolidó en la Constitución, de tal forma que para modificarse se requiere del consenso de las 23 provincias y del Distrito Federal de Buenos Aires, así como del Congreso federal y del Presidente.

De las reglas para la toma de decisiones, la unanimidad es la más rígida. De hecho, la fundación de la primera federación moderna, en 1789, surge de la poco afortunada experiencia de los estados norteamericanos con acuerdos confederados que no podían emprender acción colectiva alguna sin no era aprobada por unanimidad.

Se suponía que el federalismo se alejaría de lo anterior mediante la creación de dos órdenes de gobierno, cada uno de los cuales podría, en términos generales, tomar decisiones en sus propias áreas de jurisdicción.

La toma de decisiones conjunta entre los distintos órdenes de gobierno suele ser excepcional en las constituciones federales. La excepción más importante radica en las fórmulas para enmendar la Constitución, donde generalmente existen reglas que exigen un cierto nivel de acuerdo entre ambos órdenes de gobierno para llevar a cabo determinadas enmiendas. Pero incluso en este caso, la unanimidad es poco frecuente. A partir de 1981, la Constitución canadiense requiere unanimidad para hacer cambios respecto a la monarquía, al Tribunal Superior o a la propia fórmula. Sin embargo, una fórmula de esta naturaleza podría provocar una verdadera crisis de legitimidad si alguna pequeña provincia ejerciera su derecho a veto.

Las federaciones pueden caer en requisitos de unanimidad en formas que los constitucionalistas nunca hubieran podido prever. En Argentina fue, originalmente, el precio que el gobierno federal tuvo que pagar para asumir el control de varias competencias impositivas provinciales. Un caso análogo es el de Brasil, donde los esfuerzos a favor de la reforma fiscal deben conciliarse con una regla de unanimidad en torno a cualquier cambio al régimen del impuesto al valor agregado de los estados.

En ambos casos, la norma de unanimi-

dad surge de un acuerdo de cooperación entre los dos órdenes de gobierno que hacen uso de su propia autoridad. ¿Podría haberse evitado? Existen distintas alternativas.

Una alternativa es un sistema de votación ponderada. Durante mucho tiempo, la Comunidad Europea (CE) basó su proceso de toma de decisiones en la unanimidad lo que, en su peor momento —en tiempos de la “política de la silla vacía” del ex presidente francés, Charles de Gaulle— condujo a la parálisis. Conforme la CE incrementó el número de sus miembros y profundizó sus funciones, eventualmente dio un giro, salvo en circunstancias excepcionales, hacia un sistema de votación por mayoría ponderada. Este sistema de votación le ha funcionado bien, aunque hay a quienes les gustaría ver un avance mayor en dirección al “federalismo”.

El sistema de votación ponderada en constituciones federales existe, de forma excepcional, en Alemania, donde los gobiernos de los *Länder* conforman la *Bundesrat*, la Cámara alta alemana, y votan las leyes que les corresponden. Incluso en este caso se ha llegado con frecuencia a un punto muerto conocido como la “trampa de la decisión conjunta”. En consecuencia, las recientes reformas constitucionales redujeron el número de leyes que requerían la aprobación de los *Länder*. Los dos órdenes de gobierno austrianos delegaron facultades en una comisión competente cuyos miembros son elegidos por los estados (un voto por cada uno) y por el Gobierno de la Commonwealth (tres votos). Sin embargo, inclusive Australia ha caído en la “trampa de la unanimidad” en el campo de los impuestos sobre bienes y servicios.

Bajo el acuerdo de unidad social de Canadá, el gobierno federal no podrá introducir nuevos programas sociales de transferencia en áreas de competencia provincial sin el acuerdo de la mayoría de las provincias. Sin embargo, las provincias que estén en desacuerdo tienen derecho a transferencias equivalentes siempre y cuando lleven a cabo programas nuevos que cumplan los mismos objetivos.

En realidad, en las federaciones modernas, los dos órdenes de gobierno suelen aliarse para alcanzar acuerdos equilibrados. En la práctica, muchos gobiernos federales enfrentan esta situación imponiendo



eficazmente su voluntad sobre los gobiernos subnacionales, ya sea legalmente o a través de palancas fiscales. Un federalismo unilateral de esta naturaleza probablemente sea más funcional que una excesiva dependencia de la unanimidad. Sin embargo, muchas federaciones podrían beneficiarse de la exploración de alternativas a estos extremos.

Federaciones

Una publicación del Foro de Federaciones

EDITOR EN JEFE Rod Macdonell

EDITOR ASOCIADO Carl Stieren

CORRECTORES Ernest Hillen and Robert Winters

ASISTENTE EDITORIAL/ADMINISTRATIVA Rita Champagne

TRADUCCIÓN Coordinada por la Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (México). Traductor: Gonzalo Celorio Morayta (Celorio Morayta, servicios especializados de idiomas).

CORRECTORA DE ESTILO Rebeca Batres-Doré *Federaciones* es publicada tres veces al año por el Foro de Federaciones. Las tarifas de suscripción son de 25 dólares canadienses en Canadá; 25 dólares estadounidenses en el resto del mundo. Las contribuciones de artículos son bienvenidas. Favor de contactar a los editores a través de la información proporcionada al final de esta página. Federaciones no garantiza la devolución de manuscritos no solicitados.

CONSEJO DIRECTIVO

Arnold Koller, Presidente (Suiza); Violeta Ruiz Almendral (España); David Cameron (Canadá); Kim Campbell (Canadá); Alex Ekwueme (Nigeria); Wolf Linder (Suiza); Wolf Okresek (Austria); Gil Rémillard (Canadá); Roger Wilkins (Australia).

OTRAS EDICIONES

Inglés: *Federations*

What's new in federalism worldwide

Francés: *Fédérations*

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

Ruso: Федерации

Что нового в мире федерализма

Favor de regresar los ejemplares que no haya sido posible entregar en Canadá a:

FORO DE FEDERACIONES

325 Dalhousie, Suite 700
Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canadá

Tél: 613-244-3360

Fax: 613-244-3372

forum@forumfed.org

www.forumfed.org

Diseño: davidberman.com

Canada Post — Acuerdo de envío de publicaciones no.

40745010

George Anderson es presidente y director general del Foro de Federaciones.

forumfed.org