

Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura

Alfonso Hernández Valdez*

Introducción

Cada vez que se aborda la revisión de temas importantes dentro de la ciencia política necesariamente se cae en un ejercicio de intercambio. Por un lado, se tiene la oportunidad de aglutinar en un solo marco de referencia la enorme variedad de enfoques que se han utilizado para estudiar el tema. Pero por el otro, en ocasiones se pierde la profundidad requerida para aportar hallazgos que contribuyan a su mejor entendimiento. El federalismo es uno de esos temas que se pueden prestar a este tipo de intercambio a la hora de ser revisado. El presente ensayo, sin embargo, busca ubicarse en un término medio. Sin pretender ser exhaustivo, revisa algunas de las teorías más importantes que se han escrito sobre el federalismo, y a la vez propone nuevas directrices para mejorar la investigación de los temas federalistas. Ambos propósitos adquieren una dimensión especial en esta época de cambios. El federalismo es un tema que está de vuelta, especialmente en México. Por los recientes procesos, ya sea de apertura económica o de transición democrática, con frecuencia se argumenta que el federalismo debe renovarse para estar a la altura de estos cambios. Conviene entonces detenerse y analizar con mayor detalle qué es exactamente un sistema federal, qué se ha escrito sobre éste, y qué podemos aprender de la investigación que las ciencias sociales han llevado a cabo sobre este tema.

A partir de la revisión de las principales teorías e ideas que se han

El autor es investigador del CIDE.

* Agradezco los comentarios de Benito Nacif. El contenido del ensayo, desde luego, es responsabilidad únicamente mía.

discutido sobre el federalismo,¹ el ensayo defiende tres premisas. La primera de ellas sostiene que la autonomía regional constitucionalmente protegida debe ser parte integral de todo sistema de gobierno que se denomine federal. La segunda propone estudiar al federalismo no sólo como efecto sino como posible causa de diversos fenómenos políticos, entre ellos la democracia. Y la última argumenta la necesidad de distinguir teóricamente al federalismo de la descentralización, con el objeto de evitar confusiones y avanzar en el estudio de estos dos temas. De manera adicional, el ensayo también busca proponer una temática del federalismo. Si bien existen muchas formas de estructurar el estudio de cualquier fenómeno, las divisiones de este ensayo plantean un ordenamiento particular a la enorme gama de temas que ha habido sobre el federalismo.

El presente ensayo se divide en cinco partes. En la primera se discuten los problemas existentes para definir el término "federalismo". En la segunda se revisan las principales teorías políticas que han habido sobre el federalismo, con especial atención en aquellas que hablan sobre los orígenes, la estabilidad y los efectos de los sistemas federales. En la tercera se abordan las teorías económicas que han hablado del federalismo. De cada una de estas tres partes se desprenden cada una de las tres premisas que defiende este ensayo. Además, en la cuarta parte se proponen las conclusiones finales; aquí se retoman muchos de los temas de las tres primeras partes y se profundiza en algunas de las discusiones que se esbozaron previamente. La quinta y última parte es un apéndice donde se revisan algunas de las interpretaciones teóricas sobre el modelo federal norteamericano, sin duda el más estudiado en años recientes.

Problemas con la definición del federalismo

La falta de consenso para definir al federalismo² constituye una de las mayores dificultades para estudiarlo. Numerosos autores han

¹ Ello supone la selección de algunos temas y autores en detrimento de otros. Esta práctica es no sólo inevitable debido a la variedad de autores que han escrito sobre el federalismo, sino que se vuelve necesaria si se quiere llegar a conclusiones que iluminen futuras investigaciones.

² Desde el libro de Preston King, *Federalism and Federation*, ha sido común identificar los términos "federalismo", como una doctrina filosófica con connotaciones ideológicas, y "federación", como una institución política. En este ensayo se utilizan ambos términos y otros como "sistema federal", no en el sentido ideológico sino en el sentido institucional, y por ello como sinónimos. Véase Preston King, *Federalism and Federation*, Londres, Croom Helm, 1982, p. 75.

tratado de establecer cuál es la esencia del sistema federal, ya que con frecuencia ha sido difícil discernir las instituciones y los procesos políticos que son propiamente federales. En general, podemos hablar de tres tendencias que han dominado la literatura que define al federalismo. La primera subraya el carácter "social" de la población para poder distinguir a una federación (definición sociológica). La segunda destaca la división de poderes entre distintos gobiernos para caracterizar al federalismo (definición institucional); y la tercera subraya la descentralización como la característica principal de toda federación (definición económica). Como veremos más adelante, la postura institucional parece la más sólida de las tres: el federalismo no puede prescindir de las instituciones como elementos necesarios para su definición. Pero veamos primeramente en qué consiste cada una de estas tres definiciones.

Uno de los pioneros en el análisis de la definición sociológica del federalismo es William S. Livingston. En su libro *Federalism and Constitutional Change*,³ Livingston argumenta que el federalismo no debe evaluarse de acuerdo con las instituciones políticas que fomenta, sino conforme a las cualidades o características de la sociedad en donde tiene lugar: "La esencia del federalismo recae no en la estructura constitucional o institucional sino en la sociedad misma. El gobierno federal es un instrumento por medio del cual las cualidades federales de la sociedad son articuladas y protegidas".⁴ Desde su punto de vista, el federalismo es más una cualidad sociológica que una institución política. El verdadero espíritu federal sólo se consolida en sociedades con una gran diversidad de intereses: el gobierno federal únicamente refleja dicha diversidad y le da cierto cauce institucional y político. Por ello un país es propiamente federal no cuando cuenta con las instituciones del gobierno federal, como ha sido el caso de América Latina durante la mayor parte de este siglo, sino cuando su sociedad presenta cierta "cultura política federal",⁵ cierto ánimo por la protección de la diversidad y la pluralidad sin abandonar los deseos de permanecer unidos.⁶

Por otro lado, uno de los autores importantes que ha discutido la definición institucional del federalismo es K. C. Wheare. Para él, la

³ William S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change*, Oxford, Clarendon Press, 1956.

⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁵ El término pertenece a Ivo D. Duchacek. Véase Ivo D. Duchacek, *Comparative Federalism. The Territorial Dimensions of Politics*, Nueva York, Holt, Rinehart & Winston, 1970.

⁶ Livingston, *op. cit.*, pp. 290-294.

esencia del federalismo radica en la presencia del “principio federal”. Éste consiste en la *división de poderes* entre el gobierno central y los gobiernos regionales, de tal forma que ambos se coordinen y sean independientes a la vez en sus esferas respectivas de acción.⁷ Una característica importante de esta división de poderes es que debe establecerse constitucionalmente.⁸ Wheare, además, considera que no basta que un país tenga una constitución federal para ser considerado una federación: el principio federal debe funcionar en la práctica, es decir, debe ser parte del funcionamiento propio de la federación. Numerosos autores coinciden con Wheare. En este sentido, Ivo Duchacek define al sistema federal como “la división constitucional del poder entre un gobierno general [...] y una serie de gobiernos subnacionales”.⁹ King considera que una federación es “un sistema constitucional que dispone una división entre gobiernos centrales y regionales y donde se otorga una representación especial u obligada a las regiones en los procedimientos de toma de decisiones del gobierno central”.¹⁰

Por último, existen las definiciones de corte económico, que equiparan al federalismo con un sistema descentralizado. Wallace E. Oates, por ejemplo, define a este sistema de gobierno como “un sector público con niveles tanto centralizados como descentralizados de toma de decisiones”.¹¹ Es curioso observar cómo algunas de las teorías políticas y de elección racional son muy cercanas a esta concepción casi administrativa del federalismo. William H. Riker, uno de los principales teóricos políticos del sistema federal, entiende al federalismo a partir de la descentralización, y lo define como “una organización política en donde las actividades de gobierno se dividen entre gobiernos regionales y un gobierno central, de tal forma que cada tipo de gobierno tiene algunas actividades en donde toma decisiones finales”.¹²

⁷ K. C. Wheare, *Federal Government*, 4a. ed., Oxford, Oxford University Press, 1964, p. 10.

⁸ *Ibid.*, p. 33.

⁹ Duchacek, *op. cit.*, p. 194.

¹⁰ King, *op. cit.*, pp. 140-141.

¹¹ Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, p. 17.

¹² William H. Riker, “Federalism”, en Fred Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 5: Governmental Institutions and Processes, Reading, Massachusetts, Addison Wesley, 1975, p. 101. De acuerdo con Riker, esta definición es útil ya que nos permite ver a las federaciones como parte de un continuo que va de la descentralización total a la centralización total. Las posibilidades extremas son entonces dos: “Mínima: los gobernantes de la federación pueden tomar decisiones sólo en una categoría de acción restringida sin obtener la aprobación de los gobernantes de las unidades constituyentes [...] Máxima: los gobernantes de la federación pueden tomar decisiones sin consultar a los gobernantes de los gobiernos miembros en todas excepto una categoría de acción restringida”. *Ibid.*, p. 102.

La concepción sociológica parecería la más audaz de las tres definiciones, ya que abandona todo elemento institucional para caracterizar a lo que en sentido estricto es un sistema de gobierno: la federación. En efecto, Livingston afirma que la esencia del federalismo no tiene que ver ni con una constitución federal ni con instituciones políticas ni de gobierno, sino con una forma particular de sociedad.¹³ Para este autor, el federalismo es una especie de cualidad o proceso social que permea la convivencia política entre distintas comunidades. Por ello uno debe ver más allá de las instituciones de los países nominalmente federales: el federalismo es más una actitud de la comunidad. Consiste en cierto patrón de comportamiento que, si bien no es fácilmente observable, se puede definir a partir del funcionamiento de las instituciones políticas.

Y es aquí donde se generan los mayores problemas de este argumento. Livingston considera que las características federales de una sociedad pueden juzgarse a través de los procesos que se tengan para enmendar la *constitución*, ya que éstos producen cambios sociales permanentes. En este sentido, las instituciones son inevitables a la hora de decidir si en verdad estamos o no enfrente de una federación. Como sucede con muchas definiciones de carácter social, incluida la de Livingston, los fundamentos institucionales son necesarios para entender muchos de los procesos sociales que se intenta explicar, y por ello las instituciones se vuelven imprescindibles. Esta "presencia" institucional es justamente la que caracteriza a las definiciones tanto institucionales como económicas del federalismo. A diferencia de la definición sociológica, estas dos concepciones enfatizan la importancia de contar con ciertas instituciones para identificar a las federaciones. En este sentido, cabría entonces preguntarse cuál de las dos tendencias es la más adecuada, tomando en cuenta las instituciones que emanan de cada una de ellas.

Desde mi punto de vista, la definición institucional es la que más se acerca a la verdadera concepción del federalismo, si bien habría que profundizar en algunas de sus implicaciones. Un aspecto que resalta de esta definición, quizá con menor relevancia de la necesaria, es la

¹³ Otro autor que defiende esta concepción del federalismo es Carl J. Friedrich. En su ya clásico *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Friedrich propone entender al federalismo como un proceso legislativo, donde las comunidades que deseen federalizarse deben compartir cierto "espíritu" o conducta política federal. Es inútil entonces tratar de imponer soluciones federales en comunidades que son esencialmente unitarias, y de nueva cuenta se cita el caso de América Latina como ejemplo. Véase Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Praeger, 1968, pp. 39, 114.

facultad real de decisión que debería recaer en distintos gobiernos en el interior de un sistema federal. En efecto, además de su carácter constitucional, un elemento esencial de toda federación es la autonomía regional en el proceso de toma de decisiones. Para llamar a una federación como tal, el reconocimiento de dicha autonomía debe estar plasmado en la constitución nacional y protegido por constituciones regionales. Además, dicha autonomía debe poder ejercerse en la práctica.

Por ello, no basta descentralizar un sistema de gobierno para considerarlo una federación, como sostiene la definición económica. La descentralización no es otra cosa que la "distribución territorial del poder", e involucra la "delegación de la autoridad".¹⁴ Ello, necesariamente, conlleva la existencia de subunidades políticas que dependen de la autoridad central para tomar decisiones preestablecidas.¹⁵ En este sentido, cualquier Estado, federal o no, puede descentralizar.¹⁶ En un proceso de descentralización, la facultad de otorgar ciertos poderes a las subdivisiones territoriales recae en el gobierno central. Y de la misma forma en que dichos poderes son delegados, también pueden ser recuperados por éste. La autonomía, en los términos en que se expresa más arriba, es diferente. Representa la facultad *protegida* que un gobierno regional tiene para decidir y legislar sobre ciertos aspectos sin injerencias externas. Por esta razón un sistema de gobierno puede considerarse federal y gozar a la vez de programas de descentralización. Por ejemplo, en un Estado federal algunos poderes políticos en manos del gobierno nacional pueden descentralizarse a los gobiernos regionales sin interferir con otros poderes políticos que previamente estén en manos de éstos en virtud de sus facultades autónomas.

En suma, puede decirse que la definición institucional es la que mayores elementos aporta para caracterizar a las federaciones. Es cierto que todas las definiciones analizadas toman en cuenta, tarde o temprano, a las instituciones como parte fundamental del federalismo. Sin embargo, es la definición institucional la que nos permite derivar, a partir de su acento en la división constitucional de poderes, aspectos adicionales para identificar a las federaciones, tales como la existencia de la autonomía regional protegida constitucionalmente en diversos órdenes de gobierno.

¹⁴ B. C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, Londres, Allen & Unwin, 1985, pp. 1, 8.

¹⁵ Al respecto véase Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987, p. 34.

¹⁶ Véase King, *op. cit.*, p. 126.

Teorías políticas sobre el federalismo: origen, estabilidad y efectos de una federación

La discusión sobre los aspectos que definen a una federación dejó en claro la diversidad de opiniones que existen al respecto. El desacuerdo no es menor en el caso de la relevancia del federalismo como fenómeno político. Así, existen diversas teorías tanto políticas como económicas que analizan a las federaciones desde diversos enfoques. En este apartado se analizan algunas de las teorías políticas más relevantes sobre el tema. Éstas se han desarrollado a partir de preguntas concretas que han interesado a diversos autores, y constituyen la parte medular del estudio del federalismo desde la perspectiva de la ciencia política. Entre las preguntas de mayor interés, podemos distinguir tres: por qué surgen las federaciones, por qué perduran, y cuáles son los efectos del sistema federal en otro tipo de instituciones. En esta sección se argumenta que la última de estas preguntas es la más importante y, desafortunadamente, la menos estudiada.

El origen del federalismo: por qué surge una federación

Han sido varios los estudios que investigan por qué distintos países han escogido el federalismo como sistema de gobierno.¹⁷ Sin embargo, hay dos que se han convertido en “clásicos” por la profundidad con que tratan el tema, y que de acuerdo con Rufus Davis¹⁸ representan dos enfoques distintos del método comparado para explicar el origen de las federaciones: el libro de Ronald Watts, *New Federations: Experiments in the Commonwealth*,¹⁹ y el artículo de William H. Riker aparecido en el *Handbook of Political Science*, “Federalism”.²⁰ Watts realiza un estudio de seis nuevas federaciones surgidas en Asia y África después de la descolonización británica al término de la Segunda Guerra Mundial. El autor sostiene que son varios los factores que están detrás del surgimiento de una nueva federación:

¹⁷ Al respecto véanse Elazar, *op. cit.*; Arthur Holcombe y George Benson (eds.), *Essays in Federalism*, Claremont, The Institute for Studies in Federalism, 1961; y Wheare, *op. cit.*

¹⁸ S. Rufus Davis, *The Federal Principle. A Journey Through Time in Quest of Meaning*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1978.

¹⁹ Ronald Watts, *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Oxford, Clarendon Press, 1966.

²⁰ Riker, *op. cit.*

1) el deseo de independencia política, 2) la esperanza de tener una ventaja económica, 3) la necesidad de eficiencia administrativa, 4) el mejoramiento en la conducción de las relaciones exteriores, tanto diplomática como militarmente, 5) una perspectiva de comunidad basada en raza, religión, lenguaje y cultura, 6) factores geográficos, 7) la influencia de la historia, 8) similitudes y diferencias en instituciones políticas y sociales tanto coloniales como indígenas, 9) el carácter del liderazgo político, 10) la existencia de modelos anteriores exitosos de la unión federal, y 11) la influencia del gobierno del Reino Unido en el proceso de elaboración de constituciones.²¹

Watts menciona que todos estos factores han estado presentes de alguna forma en cada uno de los casos que analiza. Pero hay dos que son más relevantes que el resto, ya que tuvieron una influencia destacada en la aparición del federalismo en los seis casos de estudio. Primero, “existió una distribución geográfica, al menos en cierto grado, de las diversidades al interior de cada una de estas sociedades, con el resultado de que las demandas de autonomía política se hicieron bajo una base regional”. Y segundo, “en cada una de las federaciones recientes, al igual que en las antiguas, existieron a un mismo tiempo deseos poderosos de estar unidos para cumplir ciertos propósitos, debido a una perspectiva de comunidad o a la expectativa de beneficios comunes derivados de la unión”.²² Para Watts ambos factores se contraponen entre sí. Por ello el surgimiento de las federaciones se da cuando existe un relativo “equilibrio” entre las demandas de autonomía y diversidad y las demandas de unión e integración, es decir, cuando las demandas de diversidad representan un contrapeso a las demandas de unión, y viceversa.²³

Para Riker, en cambio, el federalismo es el resultado de “una negociación constitucional entre políticos”, que se lleva a cabo con el objeto de defenderse de agresiones militares y diplomáticas.²⁴ Dos son las condiciones necesarias que deben darse para que se realice la negociación y aparezca entonces el sistema federal: la condición de expansión y la condición militar. El autor las describe en los siguientes términos:

²¹ Watts, *op. cit.*, p. 42.

²² *Ibid.*, p. 93.

²³ *Ibid.*, p. 94.

²⁴ Riker, *op. cit.*, pp. 113-114.

Un deseo por parte de los políticos que ofrecen la negociación para expandir su control territorial por medios pacíficos, usualmente para hacer frente a una amenaza externa militar o diplomática o para prepararse para un agrandamiento militar o diplomático [condición de expansión]. Un deseo por parte de los políticos que aceptan la negociación para ceder su independencia en aras de la unión ya sea por un anhelo de protección ante amenazas externas o porque quieren participar en el agrandamiento potencial de la federación [condición militar].²⁵

Riker argumenta que ambas condiciones tienen sustento en una negociación racional, donde ambos grupos de políticos ceden algo a cambio de obtener ciertas ventajas con la formación del sistema federal. Respecto a la condición de expansión, Riker considera que es necesario que se consolide un gobierno más grande a la hora de enfrentar amenazas externas o internas, o para llevar a cabo el proceso de agrandamiento militar o diplomático. Para probar su teoría, el autor analiza el surgimiento del federalismo en varios países. De acuerdo con él, en todos los casos en donde se formó exitosamente una federación estuvieron presentes la condición de expansión y la militar. En cambio, en aquellos casos donde se intentó formar una federación pero se fracasó, al menos una de las dos condiciones no estuvo presente.

A primera vista, tanto la teoría de Watts como la de Riker parecerían contar con la parsimonia necesaria en toda investigación científica. De acuerdo con Watts, la razón por la cual surge una federación es muy sencilla: cuando los deseos de unión y los de autonomía se encuentran balanceados o equilibrados, podemos esperar el nacimiento de un sistema federal. La hipótesis es, como diría Davis, "linda, limpia, simétrica, mecánica y simple".²⁶ Pero, como este mismo autor comenta, el gran problema con esta teoría es la dificultad que representa establecer un "balance" de los deseos. En efecto, Watts no explora las dificultades de definir un "deseo" por parte de aquellos que se interesan en formar una federación, y mucho menos ofrece parámetros claros para medir los deseos de unión y autonomía. ¿Y qué de la teoría de Riker? Su argumento sólo necesita la presencia de dos condiciones para testificar el origen de toda federación. Sin embargo, una revisión más cuidadosa de ambos factores parecería indicarnos lo obvio: las federaciones surgen cuando se combinan motivos expansionistas con motivos de defensa. ¿Pero acaso no se puede decir lo mismo de los países no

²⁵ *Ibid.*, pp. 114-116.

²⁶ Davis, *op. cit.*, p. 138.

federales? O como argumenta Davis, “sería realmente destacable si uno pudiese apuntar a cualquiera de las múltiples formas de asociación política territorial a lo largo de la historia y sugerir que ninguno de estos dos factores estuvo presente”.²⁷

Así, ni la teoría de Watts ni la de Riker logran en último término redondear un argumento convincente para responder a la pregunta de por qué surgen las federaciones. En ambos casos, los factores que se ofrecen constituyen generalizaciones que bien podrían formar parte de explicaciones sobre por qué surge cualquier otro tipo de gobierno. Con frecuencia, la literatura que investiga los orígenes de las federaciones se tropieza con este tipo de problemas, ya que su objeto de estudio se presta a las interpretaciones multicausales, todas ellas difíciles de aislar. Más prolífica ha sido la literatura que se desprende, de manera natural, del surgimiento de las federaciones: por qué perduran éstas en el tiempo, es tema del siguiente apartado.

*La estabilidad del federalismo: por qué perdura una federación,
o el federalismo como variable dependiente*

¿Por qué algunas federaciones son políticamente estables y duran muchos años mientras otras desaparecen o son proclives a la inestabilidad territorial y la protesta de algunos grupos dentro de ellas? Ésta ha sido una pregunta que de manera más reciente ha cobrado mucho interés entre algunos autores. Daniel J. Elazar, de manera un poco descuidada, nos ofrece una lista de lavandería sobre por qué las federaciones “fallan”. Desde su punto de vista, las federaciones fallan o se desintegran cuando existen imposiciones externas que no tienen que ver con el arreglo federal original; cuando hay fuertes intereses encontrados por parte de los “hombres fuertes” de las distintas regiones; cuando existen conflictos étnicos; por falta de recursos de la federación; porque no existe una “cultura política” federal; porque hay pocos intereses en común; o porque existe un desequilibrio entre regiones como resultado del arreglo federal.²⁸ Por el contrario, las federaciones tienen éxito cuando se da la contraparte de cada una de estas causas.²⁹ Así, una federación tiene éxito cuando, por ejemplo, existe en ella una

²⁷ *Ibid.*, p. 137.

²⁸ Elazar, *op. cit.*, pp. 240-244.

²⁹ *Ibid.*, pp. 244-247.

“apropiada” cultura política federal. Además de constituir explicaciones *ad-hoc*, Elazar no prueba ninguno de estos factores, y con frecuencia cae en la argumentación ideológica para justificarlos.

Este tema, sin embargo, ha sido analizado con mayor rigor analítico en años recientes. Peter C. Ordeshook considera que un factor primordial para mantener estable a una federación lo constituye el papel aglutinador que pudiesen tener los partidos políticos. Con ello se refiere a la relación simbiótica y de mutuo interés que pudiera surgir entre candidatos locales y nacionales de un mismo partido para tener éxito en las contiendas electorales. De esta forma, se fomenta una conexión de los partidos en escala regional con el gobierno nacional. Así, toda federación permanece estable si la estructura de partidos proporciona los incentivos suficientes de cooperación entre políticos provenientes de distintos órdenes regionales. Ordeshook prueba su teoría con los casos de los Estados Unidos, Canadá y Alemania, todos ellos países federales altamente industrializados. Encuentra que las federaciones estadounidense y alemana son más estables que la canadiense, ya que los sistemas político-institucionales de aquellos dos países “fomentan partidos federalizados que tienen un incentivo para resolver disputas inter e intrajurisdiccionales”, cuestión que no sucede en Canadá.³⁰

Por otro lado, John Ferejohn y otros consideran que la durabilidad y estabilidad de un sistema federal sólo son posibles cuando se mantienen dos condiciones: una condición estructural, donde “las fuerzas nacionales deben estar estructuralmente restringidas de infringir el arreglo federal”, y una condición jurídica, donde “las tentaciones provinciales de renunciar a los arreglos federales estén también restringidas, posiblemente mediante la aplicación de reglas legales impuestas por algún órgano judicial independiente”.³¹ Respecto de la primera condición, Ferejohn sostiene que la mejor forma de impedir que el gobierno nacional quebrante el arreglo federal es mediante la fragmentación del poder. Esto se logra de dos maneras: formal e informalmente. Entre los mecanismos formales, el sistema de separación de poderes constituye un arreglo institucional efectivo para que se dé la primera condición, tal como ha sucedido con el caso de los

³⁰ Peter C. Ordeshook, “Federal Stability, Political Parties, and Russia”, ensayo presentado en la conferencia *Hyper-Federalism: Russian Decentralization in a Comparative Context*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University, febrero de 1996, p. 29.

³¹ Jenna Bednar, William N. Eskridge y John Ferejohn, “A Political Theory of Federalism”, noviembre de 1995, pp. 3-4 (manuscrito).

Estados Unidos desde que se aprobó la constitución de ese país. E informalmente se puede lograr “impidiendo la formación de partidos políticos unificados y disciplinados”.³² En relación con la segunda condición, los autores mencionan que el papel de las cortes federales es de suma importancia para impedir que las provincias o estados se beneficien injustamente del arreglo federal: “Debido a que las cortes federales son sustancialmente independientes de la política de los estados y funcionan a través de una adjudicación caso por caso, el federalismo jurídico es muy efectivo a la hora de monitorear infracciones incurridas por los estados”.³³

Es de notar el papel preponderante que desempeñan las instituciones en las explicaciones de Ordeshook y Ferejohn. Para ambos autores existe una relación importante entre los arreglos institucionales de un país —la estructura de partidos para el caso de Ordeshook, la separación de poderes y las cortes federales para el caso de Ferejohn y otros— y la estabilidad del sistema federal. Sin embargo, desde mi punto de vista habría que cuestionarse seriamente la relevancia de investigar cuáles son los factores que contribuyen al éxito y durabilidad de una federación, es decir, a la pertinencia teórica de colocar al federalismo como variable dependiente. Ésta es una cuestión que retomo hacia el final de esta sección. Mientras tanto, a continuación nos ocuparemos de una agenda de investigación opuesta a la seguida por Ordeshook y Ferejohn: el estudio del federalismo como causa de otros fenómenos políticos.

Los efectos del federalismo: cómo afecta el federalismo a otras instituciones, o el federalismo como variable independiente

La que debería ser la mayor preocupación de los estudiosos del federalismo ha sido con frecuencia uno de los temas menos tratados: los efectos reales que tiene el federalismo en la vida política de los países que han adoptado este sistema de gobierno. Es ya famosa la aseveración de Riker en este sentido: *federalism does not matter*, el federalismo no importa. Riker defiende la tesis de que el federalismo no tiene ninguna influencia en términos de resultados políticos, solamente en estilo de

³² *Ibid.*, p. 44.

³³ *Ibid.*, p. 43.

gobierno. Su importancia como institución política es sólo accidental y tiene que ver con las formas en que se lleva a cabo la política pública. En este sentido, el sistema federal únicamente retrasa la aprobación de leyes nacionales a las que se oponen minorías nacionales que logran ser mayoría en las legislaturas estatales. Siguiendo esta idea, también es famoso su ejemplo sobre el racismo en los Estados Unidos: "Si uno aprueba las metas y valores de la minoría privilegiada, uno debería aprobar el federalismo. Así, si en los Estados Unidos uno aprueba a los racistas blancos del sur, entonces uno debería aprobar al federalismo norteamericano".³⁴

Pero es en estas ideas donde encontramos las mayores contradicciones del autor. Si el federalismo es capaz de proteger los privilegios de ciertas minorías territoriales a costa de los intereses nacionales, entonces los efectos del sistema federal no son despreciables. Si bien dichos efectos tampoco serían deseables, lo cierto es que el federalismo cobraría importancia por el simple hecho de discriminar territorialmente la aprobación de leyes de interés nacional.³⁵ Riker observó agudamente este hecho, aunque no se ocupó de contrastarlo lógicamente con su propuesta anterior acerca de la inutilidad que representa el adoptar un sistema federal para la vida política de un país. Aunque Riker concede poca importancia al papel que pudiese jugar el federalismo en el desempeño de otras instituciones, ha habido otros autores que le dan mayor relieve a este sistema de gobierno, en especial en relación con la democracia y las instituciones que fomentan el desarrollo económico. Veamos a continuación cómo ha sido tratado el papel del sistema federal en relación con estos dos aspectos.

Robert Dahl, en su ensayo "Federalism and the Democratic Process",³⁶ analiza el papel que juega el federalismo en el desempeño democrático. Su artículo cobra gran relevancia cuando observamos el escaso y en ocasiones insuficiente análisis que se ha llevado a cabo sobre este tema. Daniel J. Elazar, por ejemplo, sostiene que el federalismo debe ser considerado como una forma "madre" de la democracia, y que

³⁴ William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown, 1964, p. 155.

³⁵ Diversos autores han criticado los argumentos de Riker. Susan Rose-Ackerman, por ejemplo, demuestra que el federalismo sí importa en un sistema político donde el capital se puede mover pero las personas no. Su modelo muestra cómo cuando la autoridad se encuentra dividida "las elecciones tomadas por los gobiernos en los niveles inferiores pueden tener consecuencias importantes para las decisiones de los gobiernos en los niveles superiores". Véase Susan Rose-Ackerman, "Does Federalism Matter? Political Choice in a Federal Republic", *Journal of Political Economy*, vol. 89, núm. 1, 1981, p. 162.

³⁶ Robert A. Dahl, "Federalism and the Democratic Process", *Nomos*, vol. 25, 1983.

los sistemas federales tienen “una fuerte predisposición hacia la democracia”.³⁷ Además de la enorme evidencia histórica que existe contra estos argumentos, Elazar con frecuencia se queda en un plano meramente argumentativo e ideológico, lo cual contribuye poco a entender la relación que podrían guardar federalismo y democracia.

Dahl, por el contrario, realiza un análisis detallado y riguroso sobre esta relación. El autor aclara desde un principio que el hecho de que un país sea federal no significa que automáticamente será democrático. Su argumento principal es que la democracia puede darse en un sistema federal tal como puede darse en cualquier otro sistema político, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones respecto del proceso democrático. Siendo éste el caso, hay tres asuntos que todo sistema federal debería resolver para ser considerado una democracia. En primer término, Dahl considera que una característica primordial de toda democracia es el control de la agenda por parte de los ciudadanos. En el caso de los gobiernos unitarios, donde la autoridad la ejerce un solo gobierno y no varios, no se presenta el problema de que distintos grupos de ciudadanos puedan ejercer el control de la agenda, como sucedería en el caso de un gobierno federal. Sin embargo, Dahl argumenta que el federalismo no es menos capaz que los gobiernos unitarios de proveer un gobierno democrático siempre y cuando en algún nivel de gobierno cada ciudadano tenga acceso a lo que él ha llamado una agenda cuasi abierta.³⁸ En este sentido, una federación será democrática si los asuntos que no puedan colocarse en la agenda local pueden colocarse en la agenda nacional, y viceversa.³⁹

En segundo término, Dahl piensa que una federación presenta una anomalía de origen, ya que por su estructura misma restringe injustamente el principio de la regla de mayoría, característica primordial de todo sistema democrático. Al igual que Riker, Dahl menciona que en un sistema federal una “mayoría nacional no puede prevalecer sobre una minoría que logra constituirse en mayoría en alguna de las unidades locales constitucionalmente privilegiadas”.⁴⁰ Sin embargo, este simple hecho no debe orillarnos a concluir que una federación es menos democrática que un sistema unitario, “excepto bajo la premisa de que la unidad propia en la que las mayorías deberían prevalecer es la nación

³⁷ Daniel J. Elazar, “Federalism”, en Seymour Martin Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, vol. 2, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1995, pp. 475-477.

³⁸ Dahl, *op. cit.*, p. 107.

³⁹ *Ibid.*, p. 100.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 96.

o el país".⁴¹ De acuerdo con el autor, no podemos dar una mejor solución a dicha anomalía, ya que ésta depende del tratamiento que se dé al tercer asunto: ¿cuál es la unidad propia en la que una *demos* debería ejercer un control final sobre la agenda?⁴² Dahl considera que no existe una respuesta teórica a esta pregunta, sólo meras especulaciones basadas en experiencias históricas y juicios de valor. En efecto, no hay un balance óptimo entre el tamaño del sistema y la capacidad democrática de éste. Con ello sería entonces estéril afirmar *a priori* que el federalismo está naturalmente emparentado con la democracia. Dahl nos aclara que esto no es necesariamente cierto, y el problema de fondo lo constituye la imposibilidad de asegurar cuál es el tamaño óptimo en el que debe operar una democracia.

Arend Lijphart es otro de los autores que revisa la influencia que pudiera tener el sistema federal para el desarrollo de la democracia. De acuerdo con su tesis, el federalismo favorece el mantenimiento de la democracia debido principalmente a que fomenta la descentralización de las funciones administrativas.⁴³ Sobre esta misma línea y con el objeto de poner a prueba si en verdad el federalismo tiene diversos efectos positivos sobre la democracia, Axel Hadenius realiza un análisis comparativo con más de 30 países federales y no federales. Su conclusión es que no existe evidencia para sostener que el federalismo contribuye al sostenimiento de la democracia, ya que estados tanto federales como no federales muestran en promedio "registros casi idénticos de durabilidad democrática".⁴⁴ A diferencia de la mayoría de los autores que estudian la relación entre federalismo y democracia, Hadenius es uno de los pocos que investiga dicha relación de manera formal. Su estudio constituye un buen ejemplo de cómo verificar lo que muchas veces se dice con ligereza y cierto ánimo ideológico sobre las federaciones.

Además de la democracia, un segundo tema de interés entre los estudiosos del federalismo es la relación que este sistema de gobierno pudiera tener con el desarrollo económico de un país. Utilizando las herramientas de la elección racional, Barry R. Weingast elaboró recien-

⁴¹ *Ibid.*, p. 107.

⁴² *Ibid.*, p. 96.

⁴³ Arend Lijphart, "The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America", *Government and Opposition*, vol. 25, 1990, p. 79.

⁴⁴ Axel Hadenius, "The Duration of Democracy: Institutional vs. Socio-economic Factors", en David Beetham (ed.), *Defining and Measuring Democracy*, Londres, Thousand Oaks y Nueva Delhi, Sage Publications, 1994, p. 78.

temente un artículo donde analiza parte de esta relación. El interés principal de Weingast es conocer cuáles son las causas que promueven la reforma económica. Su primera respuesta es un gobierno limitado (*a limited government*). Según Weingast, todo sistema económico enfrenta un dilema político: “un gobierno lo suficientemente fuerte como para proteger los derechos de propiedad y hacer valer los contratos también es lo suficientemente fuerte como para confiscar el bienestar de sus ciudadanos”.⁴⁵ El problema consiste entonces en cómo limitar al gobierno, es decir, cómo lograr que éste mantenga un sistema adecuado de derechos de propiedad y leyes de contratos (ambos necesarios para el buen funcionamiento de los mercados económicos) sin que confisque el bienestar de los ciudadanos. De acuerdo con el autor, esto se consigue cuando los ciudadanos han desarrollado cierto “deber ciudadano” (*citizen duty*) y han logrado cierto consenso sobre lo que constituye una transgresión a los límites que debería tener la acción gubernamental. La manera de plasmar este consenso en un mecanismo institucional consiste en elaborar una constitución, ya que ésta “sirve como un mecanismo de coordinación, lo cual ayuda a los ciudadanos a coordinar sus estrategias de tal forma que puedan reaccionar en concierto [*i.e.* cooperar] y vigilar el comportamiento del estado”.⁴⁶ En efecto, Weingast considera que una constitución no es más que un mecanismo que resuelve un problema de coordinación, ya que “logra que cada ciudadano juzgue y reaccione de manera similar ante la acción del Estado”.⁴⁷

Weingast argumenta que cierto tipo de federalismo, al que él llama “federalismo preservador de mercado” (*market-preserving federalism*), proporciona una forma particular de gobierno limitado. En efecto, el federalismo no sólo institucionaliza la descentralización política, sino que plantea restricciones constitucionales a las funciones de gobierno. Weingast sostiene que estos mecanismos propios del federalismo surgen a través del consenso popular sobre los límites de acción que deben imponerse al Estado. Para probar su teoría, Weingast analiza el desarrollo económico que experimentaron la Inglaterra del siglo XVIII, los Estados Unidos del siglo XIX, y China durante el presente siglo. En todos los casos, el autor argumenta que el éxito económico de estos países tuvo que ver no sólo con el desarrollo de los mercados, sino con la

⁴⁵ Barry R. Weingast, “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 11, primavera de 1995, p. 1.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 15.

⁴⁷ *Idem.*

existencia de instituciones que podemos caracterizar como federales: "Tanto para Inglaterra como para los Estados Unidos, la descentralización de la autoridad política que implica el federalismo preservador de mercado fue el producto de un proceso histórico que derivó en un fuerte consenso que apoyaba los límites [de gobierno]". En el caso de China, "el gobierno central se limitó a sí mismo mediante la transferencia de poder a las autoridades locales de una forma tal que fuera difícil de recuperar".⁴⁸

Conclusión: qué tan deseable es una federación

Investigar el origen y la estabilidad del federalismo presupone, en muchos casos, que las federaciones son sistemas de gobierno deseables en sí mismos. Este supuesto se deriva de discusiones normativas que colocan al federalismo como una institución cuyos efectos vale la pena procurar.⁴⁹ Hadenius es quien mejor ha resumido las supuestas ventajas de las federaciones:

El federalismo provee mayores posiciones políticas para distribuir: además de la escena nacional existe un gran número de arenas políticas de importancia. Los grupos políticos que no puedan reivindicar su posición en la competencia nacional pueden verse compensados por las posibilidades de éxito a nivel regional (estatal). En sociedades donde las posiciones en el aparato público son vistas como cruciales para determinados actores políticos clave, una estructura federal podría servir para mitigar

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 26-27.

⁴⁹ Alexis de Tocqueville, a propósito del sistema federal estadounidense, argumenta que la división del poder ocasiona que los gobiernos locales estén más cerca de sus gobernados y atiendan de mejor forma sus necesidades (véase Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Nueva York, Harper Perennial, 1988, pp. 161-162). Su discusión forma parte del debate sobre las ventajas de las repúblicas pequeñas de Montesquieu, que fomentan la virtud pública y protegen los derechos individuales contra la tiranía de la mayoría. Sin embargo, esta visión de gobierno se adapta más a lo que normalmente se entiende por "confederación", y que fue tan atacada por los constitucionalistas estadounidenses que fundaron el sistema federal moderno en 1787. Es curioso observar cómo para ellos "federalismo" tenía un significado similar a lo que hoy nosotros entendemos por "confederalismo", y por ello consideraban que la constitución que se establecía no era enteramente federal ni enteramente nacional, sino "una composición de ambas" (véase James Madison, *The Federalist Papers*, Nueva York, Penguin Books, 1961, p. 246). Hoy, como argumenta Martin Diamond, reservamos la palabra "federal" para referirnos "a los sistemas que los fundadores [de la constitución estadounidense] consideraban que tenían características tanto federales como nacionales. Esto quiere decir que nosotros consideramos como un solo principio lo que ellos veían como un compuesto". Véase Martin Diamond, "What the Framers Meant by Federalism", en Lawrence J. O'Toole Jr. (ed.), *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*, Washington, CQ Press, 1985, p. 29.

la tendencia del ganador-se-lo-lleva-todo y la fuerte polarización resultante, que de otra manera podría surgir. También en otros ámbitos, se sostiene que el federalismo contribuye a la moderación de los conflictos políticos. Debido a que fomenta la toma de decisiones descentralizada, el federalismo proporciona un enfoque de discreción en distintas cuestiones. Los diferentes segmentos de la sociedad pueden entonces contar con autonomía en algunos asuntos de importancia (por ejemplo, en las áreas de educación, cultura e ingresos). De esta manera, el proceso político nacional se libraría de un número de asuntos potencialmente controversiales. Como apoyo al federalismo, también se ha sostenido que ofrece mayores oportunidades para la práctica política. Bajo este sistema, aun los grupos minoritarios cuentan con la posibilidad de controlar oficinas de importancia y de ejercer el poder político, lo cual se toma como una forma de aumentar su socialización dentro de la cultura política democrática. Debido a que provee una arena de influencia relativamente cercana en términos geográficos, también puede esperarse que el federalismo facilite la organización de partidos y grupos de interés a nivel local. Además, por su propia naturaleza, el sistema denota una difusión del poder político, lo cual era una preocupación de gran importancia para los fundadores del orden federalista y padres de la Constitución norteamericana. Según su propio entendimiento, así como el de sus sucesores, el federalismo contribuye a un orden de pesos y contrapesos que sirve para restringir el abuso del poder y salvaguardar el mantenimiento del gobierno popular.⁵⁰

Sin embargo, más arriba cuestionábamos la pertinencia de estudiar el federalismo únicamente como efecto político relevante y no como posible causa de otros fenómenos políticos. Para empezar, el federalismo siempre ha generado controversias como sistema de gobierno. No sería exagerado decir que existen otras instituciones y fenómenos que han sido mayormente aceptados como formas de gobierno deseables, como es el caso de la democracia. Incluso si analizamos con cuidado estudios como los de Ordeshook y Ferejohn sobre la estabilidad del federalismo, nos daremos cuenta que la principal preocupación de estos dos autores es no tanto la supervivencia del sistema federal como tal, sino la disminución de los efectos problemáticos que pudieran tener las federaciones. Así, Ferejohn y otros argumentan que su objetivo principal es “tomar en cuenta qué diseños institucionales podrían aminorar los problemas de durabilidad inherentes en las estructuras institucionales federales”.⁵¹ ¿No sería entonces prudente preguntarse, al revés

⁵⁰ Hadenius, *op. cit.*, p. 73.

⁵¹ Bednar, Eskridge y Ferejohn, *op. cit.*, p. 7.

de como lo hacen Ordeshook y Ferejohn, en qué medida ha contribuido el federalismo a la desestabilización (o solidificación) de algunas instituciones políticas y a la creación de intereses regionales?

Ésta es la perspectiva teórica adoptada por autores como Riker, Dahl, Lijphart, Hadenius y Weingast. Su propósito es ubicar el sistema federal no como objeto de estudio, sino como un factor más que contribuya al entendimiento de diversos fenómenos políticos y económicos. Por ejemplo, para el desarrollo de la democracia vimos cómo Dahl sostiene que el federalismo plantea problemas de origen, mientras que Hadenius lo encuentra, en el mejor de los casos, irrelevante. Weingast, por el contrario, defiende los efectos positivos del sistema federal para el desarrollo económico. De cualquier forma, todos estos autores evitan apologizar al federalismo desde un inicio, y a cambio lo someten a planteamientos analíticos de rigor. Con ello lo liberan de los estudios ideológicos y en ocasiones románticos que se han hecho sobre él. En este sentido, si se quiere conocer cuán deseable es contar con las instituciones propias del sistema federal, convendría estudiarlo a partir de un diseño de investigación donde la federación fuese una variable más que nos ayudara a entender el comportamiento de asuntos tan importantes como la democracia, el desarrollo social y económico, y otros asuntos propios de las disciplinas políticas y económicas.

Teorías económicas sobre el federalismo

A diferencia de la mayoría de las teorías políticas sobre el federalismo, la economía sí se ha preocupado por estudiar a fondo cuáles son los efectos del sistema federal en términos de la asignación de responsabilidades en la provisión y distribución de bienes públicos. Para ello se han elaborado teorías de corte tanto normativo como positivo. Como veremos más adelante, la capacidad de explicación de estas teorías se ve limitada por la falta de inclusión de factores de tipo político, así como por la concepción un tanto simplista que se hace del sistema federal y que tiene que ver con el entendimiento de éste bajo un esquema de descentralización.

La mayor parte de las teorías económicas sobre el federalismo⁵²

⁵² La bibliografía sobre estos temas es enorme. Para una revisión más exhaustiva, véase Robert P. Inman y Daniel L. Rubinfeld, "The Political Economy of Federalism", en Dennis C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice. A Handbook*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

tienen su origen en la teoría normativa del gobierno local de Charles M. Tiebout, desarrollada en su artículo "A Pure Theory of Local Expenditures".⁵³ El interés principal de Tiebout es encontrar la manera óptima de asignar bienes públicos dentro de distintas comunidades. Esto se logra de una manera simple: si asumimos que los ciudadanos son completamente movibles⁵⁴ y por ende pueden escoger la comunidad que más les parezca para residir (*i.e.* pueden "votar con los pies"), entonces la asignación de bienes públicos en el ámbito local será eficiente. Tiebout argumenta que ésta es la mejor manera de que los ciudadanos revelen sus preferencias sobre bienes públicos. Aquellas comunidades que no presenten un tamaño óptimo buscarán atraer o expulsar residentes, según sea el caso, mediante la oferta de diversos servicios a distintos "precios" (impuestos). Así, "el movimiento [de ciudadanos] tendrá lugar de las comunidades mayores al tamaño óptimo a las comunidades menores al tamaño óptimo. El votante-consumidor se muda a la comunidad que satisfaga su orden de preferencias".⁵⁵ Al igual que como pasa con los mercados de bienes privados, Tiebout propone un modelo de asignación de bienes públicos basado en un mercado de comunidades donde los "consumidores" pueden escoger aquella comunidad que mejor se apegue a sus gustos. En sus palabras:

Tal y como el consumidor puede ser visualizado caminando al mercado privado para comprar sus bienes, los precios de los cuales están dados, así nosotros lo colocamos en la posición de caminar a la comunidad donde los precios (impuestos) de los servicios comunitarios estén dados. Ambos viajes llevan al consumidor al mercado. No hay forma en que el consumidor pueda evitar revelar sus preferencias en una economía espacial. La movilidad espacial [*spatial mobility*] provee la contraparte de los bienes públicos locales al viaje de compras al mercado privado.⁵⁶

⁵³ Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956, pp. 416-424.

⁵⁴ La teoría de Tiebout realiza muchos otros supuestos además de la movilidad. Entre ellos, se asume que los consumidores-votantes "tienen pleno conocimiento de las diferencias entre los patrones de ingresos y gastos" y reaccionan ante estas diferencias; que existe un número grande de comunidades; que no existen restricciones respecto de oportunidades laborales; que "los servicios públicos proveídos no presentan externalidades o diseconomías entre comunidades"; que existe un tamaño "óptimo" de comunidad; y que aquellas comunidades que sean menores al tamaño óptimo buscarán atraer residentes para reducir los costos promedio. Las que sean mayores al tamaño óptimo harán lo contrario, y las que estén en el óptimo "tratarán de mantener sus poblaciones constantes". Véase *ibid.*, p. 419.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 420.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 422.

Wallace E. Oates, tomando como base esta idea,⁵⁷ propone una perspectiva enteramente económica para estudiar al federalismo, conocida como la teoría del federalismo fiscal. De acuerdo con Oates, el sector público realiza tres funciones específicas: "asegurar un uso eficiente de los recursos, establecer una distribución equitativa del ingreso, y mantener la economía en niveles altos de empleo con una estabilidad razonable de precios".⁵⁸ Cada una de estas tres funciones es conocida, respectivamente, como de asignación, distribución y estabilización. Para Oates, las funciones de distribución y estabilización debe realizarlas el gobierno central, mientras que los gobiernos locales desempeñarían de manera más eficiente la función de asignación. Éstos no están bien equipados para realizar las dos primeras funciones. En el caso del problema de distribución, el gobierno central puede emprender acciones redistributivas que comprendan la totalidad del territorio nacional y que minimicen los problemas de movilidad de ciudadanos que un gobierno local sin duda enfrentaría. En los problemas de estabilización, los gobiernos locales carecen de la capacidad para controlar las políticas fiscales y monetarias, ya que no cuentan con la posibilidad de crear o destruir dinero. Pero para el caso de las funciones de asignación, Oates argumenta que los gobiernos locales están en mejores condiciones de llevarlas a cabo que un gobierno central. De acuerdo con el autor, el gobierno central es insensible "a las variaciones de preferencias entre los residentes de distintas comunidades".⁵⁹ Por esta razón, existe un argumento económico para la provisión local de bienes públicos que no sean estrictamente nacionales, y con ello Oates se acoge a las ideas vertidas previamente por Tiebout.

Para Oates ésta es la razón por la cual el federalismo es atractivo. Como se dijo arriba, Oates considera que un gobierno federal consiste simplemente en un sector público con niveles "tanto centralizados como descentralizados para la toma de decisiones",⁶⁰ y por ello es el sistema ideal para que distintos niveles de gobierno lleven a cabo las diferentes

⁵⁷ Oates no acepta del todo el argumento de Tiebout. De acuerdo con el primero, Tiebout olvidó considerar ciertos aspectos que los consumidores tomarían muy en cuenta antes de mudarse de comunidad, como el apego que éstos pudiesen tener hacia la familia o los amigos locales. Esto limitaría de alguna manera el supuesto de movilidad completa que propone Tiebout. Véase Wallace E. Oates, "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism", en Wallace E. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1977, pp. 6-7.

⁵⁸ Oates, *Fiscal Federalism*, op. cit., p. 3.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 17.

funciones propias del sector público. En su "teorema de la descentralización", Oates resume sus conclusiones respecto de qué nivel de gobierno debe realizar la función de asignación:

Para los gobiernos locales siempre será más eficiente (o al menos tan eficiente) proveer, para sus respectivas jurisdicciones, los niveles Pareto —eficientes de producción de un bien público— cuyo consumo se define a través de subconjuntos geográficos de la población total, y para el cual los costos de proveer cada nivel de producción del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o local respectivo —que para el gobierno central proveer *cualquier* nivel especificado y uniforme de producción a lo largo de todas las jurisdicciones.⁶¹

En efecto, desde el punto de vista del teorema resulta ineficiente que el gobierno central provea la misma cantidad de un bien público para dos comunidades, "ya que si las demandas del servicio público difieren en las dos comunidades (y si no hay economías de escala derivadas de la provisión centralizada del servicio), entonces podemos incrementar el bienestar diversificando la producción en ambas comunidades de acuerdo con las demandas locales".⁶² Las teorías de Tiebout y Oates ejemplifican los modelos normativos ofrecidos por la economía para explicar los problemas que debe resolver un sistema de gobierno. En particular, a Oates le resulta interesante el sistema federal, no tanto por razones políticas, sino por razones de eficiencia económica, puesto que permite "la provisión descentralizada de servicios públicos en respuesta a las demandas locales".⁶³

Existe, sin embargo, otro grupo de teorías económicas, de corte más positivo, que intenta enfocar al federalismo desde un ángulo diferente. Mientras la tradición normativa de Tiebout y Oates está más interesada en decirnos cómo disponer de un sistema de gobierno con características federales, la tradición positiva se preocupa más por la forma en que se toman las decisiones en el interior de los gobiernos locales. Así, "la competencia entre gobiernos locales y la movilidad de los contribuyentes entran dentro de las teorías positivas sólo como preferencias exógenas de los ciudadanos, cuyas demandas agregadas influyen en las decisiones locales, y son la materia del análisis positivo".⁶⁴

⁶¹ *Ibid.*, p. 35.

⁶² Oates, "An Economist's Perspective...", *op. cit.*, p. 6.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ John E. Chubb, "The Political Economy of Federalism", *American Political Science Review*, vol. 79, 1985, p. 995.

Con esta lógica, el federalismo sigue viéndose como un sistema de gobierno donde las decisiones se toman en distintos niveles, sólo que ahora el énfasis se encuentra en determinar el comportamiento de los gobiernos locales en particular. El análisis más típico utiliza un modelo económico de transferencias intergubernamentales, las cuales son pieza clave de las teorías positivas sobre federalismo fiscal. John E. Chubb explica esquemáticamente la forma más sencilla de dichos modelos utilizando la gráfica 1.

De acuerdo con este modelo, las preferencias de los votantes o ciudadanos se encuentran ya agregadas, y las curvas de indiferencia representan las preferencias (convexas) de un gobierno local sobre un bien privado y un bien público, cuya producción se pretende influir mediante una transferencia intergubernamental. La transferencia puede tomar una de dos formas posibles: una transferencia *lump sum* o un pago condicional a un gasto local, es decir, una transferencia igualitaria [*match*].⁶⁵

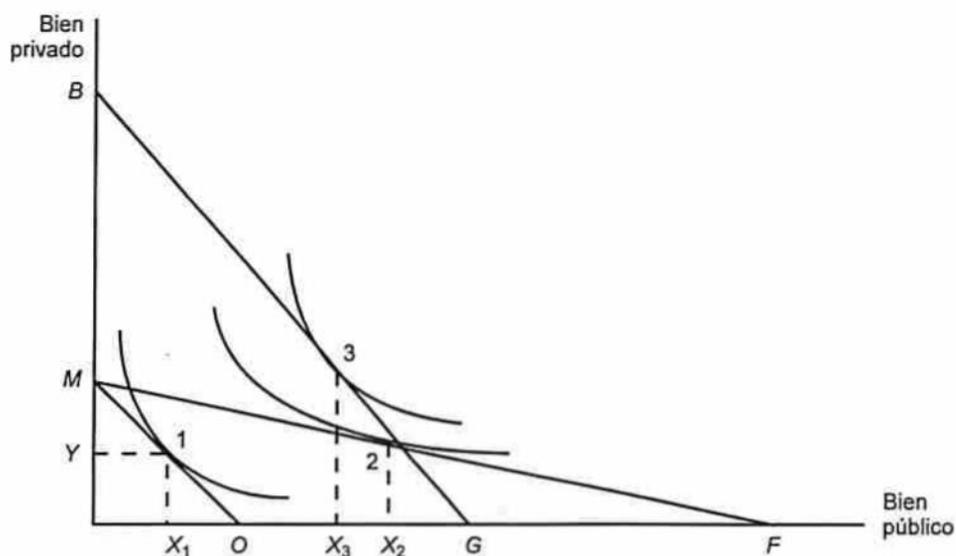
En el modelo, se asume que el gobierno local es un actor unitario cuya función de preferencia equivale a la del votante mediano (*median voter*), que intenta maximizar su utilidad mediante la combinación de los bienes público y privado. Antes de la transferencia,⁶⁶ el gobierno local (receptor) produce una cantidad X_1 del bien público, sujeto a la restricción inicial de presupuesto MO . Si introducimos una transferencia igualitaria (*matching fund*) tenemos dos efectos sobre MO . Primero, aumenta el ingreso del gobierno local (efecto ingreso) y por tanto MO se mueve hacia la derecha hasta MF . Y segundo, se reduce el precio del bien público en relación con el bien privado, lo cual se puede observar a través de la menor pendiente de MF comparada con MO : "Gráficamente, una transferencia igualitaria ocasiona que la línea de presupuesto se mueva a la derecha alrededor de M , produciendo la nueva línea de presupuesto, MF ".⁶⁷ En el punto 2, donde una nueva curva de indiferencia es tangente al presupuesto MF , se produce una nueva

⁶⁵ *Ibid.*, p. 996.

⁶⁶ Una transferencia *lump sum* es un pago directo que el gobierno federal otorga al gobierno local para que éste lleve a cabo un servicio. En cambio, las transferencias categóricas o igualitarias son cantidades de dinero que el gobierno federal da al gobierno local en la misma proporción que el nivel de gasto que éste realice para llevar a cabo un servicio en particular. Véase Craig Volden, "State Federal Responses to Grants-in-Aid: An Analysis of AFDC", Harris School of Public Policy, The University of Chicago, octubre de 1996, pp. 3-4 (manuscrito).

⁶⁷ Chubb, *op. cit.*, p. 997.

Gráfica 1



cantidad del bien público, X_2 , adquirido con la transferencia igualitaria, de tamaño 1-2.

Por otro lado, si introducimos una transferencia *lump sum* (también conocida como *block grant* o transferencia "total") de la misma magnitud que la transferencia igualitaria, obtenemos un resultado distinto. En este caso los precios relativos de los bienes público y privado no cambian, y el efecto de la transferencia se refleja sólo en el ingreso del gobierno local. Esto puede verse en el movimiento de la línea de presupuesto de MO a BG , sin que exista en esta última un cambio de pendiente. La producción del bien público se da ahora donde una nueva curva de indiferencia es tangente a BG , en el punto 3, y se produce así una cantidad X_3 del bien público. En otras palabras, el modelo "predice que la transferencia *lump sum*' tendrá un efecto menos estimulante en el gasto del bien público que la transferencia igualitaria, ya que sólo afecta el ingreso del gobierno receptor, mientras que la transferencia igualitaria afecta tanto el ingreso como el precio del bien público".⁶⁸ En efecto, desde el punto de vista del gobierno local, el modelo nos muestra cómo éste prefiere una transferencia *lump sum* a una igualitaria (BG alcanza una curva de indiferencia

⁶⁸ *Idem.*

mayor a MF), a pesar de que con la primera se produce una menor cantidad del bien público (X_3) que con la segunda (X_2).

Las teorías económicas del federalismo han despertado un gran número de críticas. La principal ha sido su falta de conexión con el mundo político.⁶⁹ Como afirma Susan Rose-Ackerman, "el mundo de Tiebout es tanto eficiente como apolítico".⁷⁰ Para Rose-Ackerman, los modelos económicos son bastante vulnerables una vez que se relajan sus supuestos: "La política no puede eliminarse de los modelos de gobierno local sin realizar supuestos extremadamente fuertes acerca de las preferencias y oportunidades que enfrentan los ciudadanos".⁷¹ Chubb, de manera similar, afirma que las teorías normativas que ofrece la economía para el estudio del federalismo son inadecuadas, ya que no toman en cuenta "la complicada jerarquía de factores políticos y administrativos que la investigación política nos ha dicho son tan cruciales".⁷² Asimismo, respecto de las teorías positivas Chubb sostiene que los modelos ofrecidos por la economía son también deficientes,⁷³ ya que no consideran los conflictos que surgen entre niveles de gobierno como resultado de las transferencias: "El ingreso y los incentivos característicos de la transferencia sólo establecen lo que hay de por

⁶⁹ Como remedio a las deficiencias de las teorías económicas, la economía política ofrece un marco de estudio que incorpora algunos elementos políticos para entender el federalismo. Esta literatura se preocupa no sólo por el problema de la asignación de responsabilidades en la provisión de bienes públicos (nacionales y locales), sino que también toma en cuenta la representación política de los gobiernos locales en el gobierno central. El hallazgo más interesante nos revela la existencia de una tensión entre los problemas de asignación y los de representación en todo sistema federal. Como sostienen Robert P. Inman y Daniel L. Rubinfeld, cuando la representación local en el centro es elevada y todas las responsabilidades se asignan en escala local, se fomentan los derechos democráticos pero se incurre en ineficiencias del sector público. Por el contrario, si la representación local en el centro no es elevada y todas las responsabilidades recaen en el gobierno central, se aumenta la eficiencia pero disminuye la representación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales. Estas dos posturas son extremas. En medio existen distintas combinaciones de bienes públicos que se asignan a cada gobierno dependiendo de su condición (local o nacional). Véase Inman y Rubinfeld, *op. cit.*, p. 105. De acuerdo con estos dos autores, no se puede determinar cuál es la mejor combinación entre el grado de representación local y la asignación de responsabilidades de política, ya que existe un *trade-off* entre ambas características federales: al aumentar la representatividad local en el centro y con ello los derechos democráticos, disminuye la eficiencia económica de la federación, y viceversa (*ibid.*, pp. 74, 105).

⁷⁰ Susan Rose-Ackerman, "Tiebout Models and the Competitive Ideal: An Essay on the Political Economy of Local Government", en John Quigley (ed.), *Perspectives on Local Public Finance and Public Policy*, Greenwich, Connecticut, JAI Press, 1983, p. 25.

⁷¹ *Ibid.*, p. 28.

⁷² Chubb, *op. cit.*, p. 995.

⁷³ Chubb propone un modelo de principal-agente para remediar estas deficiencias y explicar las interacciones existentes entre gobiernos dentro de un sistema federal. Véase *ibid.*, pp. 994-1015.

medio en una contienda entre intereses dispares con ideas diferentes acerca de cómo debería usarse la transferencia".⁷⁴

Sin embargo, un problema aún más serio de estas teorías es la forma un tanto simplista con la que algunos economistas entienden el federalismo. Para ellos, la existencia de distintas comunidades en el interior de un Estado es suficiente para dar pie a la clasificación de éste como una federación. Como se recordará, el federalismo de los economistas es muy similar a un sistema descentralizado, donde dos o más niveles de gobierno se encargan de realizar diversas funciones administrativas. Por ello, al existir distintas comunidades dentro de un mismo territorio se posibilita la descentralización de las tareas gubernamentales. Esta concepción del federalismo, además de ser errónea,⁷⁵ tergiversa las conclusiones que se podrían sacar de la investigación económica sobre las federaciones.

Entender el federalismo como un sistema de gobierno descentralizado ignora por completo los efectos políticos y económicos que las instituciones (como los congresos locales) y leyes (como las constituciones regionales) propiamente federales pudieran tener sobre la asignación y distribución de bienes públicos. Nótese que esto va más allá de la crítica de Rose-Ackerman y Chubb sobre la falta de consideración de factores políticos. Por "factores políticos" se puede entender cualquier tipo de proceso o institución de tipo político, federal o no, que impacte las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, confundir al federalismo con la descentralización nos impide conocer el efecto que tienen aquellos factores políticos que son *específicamente federales* sobre las variables que interesan a la economía. Por ello convendría no poner bajo un mismo rubro concepciones que, en esencia, son de naturaleza distinta.

Conclusiones

¿Cuáles son las repercusiones de las anteriores discusiones para el estudio del federalismo? Retomando las conclusiones vertidas con anterioridad, en esta última sección se analizan algunos de los asuntos de interés que empezaron a perfilarse más arriba. Primeramente, la

⁷⁴ *Ibid.*, p. 997.

⁷⁵ Véase la discusión de la definición económica del federalismo en la primera sección de este ensayo.

sección sobre los problemas de la definición del federalismo mostró la importancia de la autonomía regional para distinguir o no a una federación de otros sistemas de gobierno. Dicha autonomía no sólo debe estar constitucionalmente protegida, sino que debe ejercerse en la práctica. Este último punto es de especial importancia, ya que supone la existencia de garantías extraconstitucionales para que la autonomía pueda existir en escala regional. En este sentido, no basta que la constitución (nacional o regional) garantice la autonomía local, ya que hay diversas maneras de que ésta no pueda llevarse a la práctica. Por ejemplo, con frecuencia se ha destacado la importancia de contar con mecanismos de recaudación propios para poder ejercer un gobierno independiente. Sin ellos, de poco sirve contar con garantías constitucionales en favor de la autonomía regional.

Ahora bien, la existencia de diversos gobiernos con capacidad de decisión propia plantea tensiones y problemas dentro de toda federación. Como apuntaban Riker y Dahl, el sistema federal abre la posibilidad de que existan ciertas minorías nacionales que pueden prevalecer como mayorías en distintas regiones. Esto genera una tensión exclusiva del federalismo, que fue anticipada por los revolucionarios franceses: ¿cómo puede promoverse la existencia de metas nacionales en un sistema de gobierno donde las unidades territoriales constitucionalmente privilegiadas tienen la autoridad para desecharlas y/o la capacidad para legislar en asuntos que tienen que ver con dichas metas? O como lo plantea Vivien A. Schmidt, "¿hasta qué punto son compatibles los requerimientos de unidad nacional y los dictados de los principios de igualdad ante la ley con la libertad local?"⁷⁶ Cuando se le mira desde la óptica democrática, este planteamiento de unidad nacional *vs.* autonomía regional representa una anomalía del sistema federal. Es cierto que la autonomía regional genera la posibilidad de innovar en distintos asuntos de interés local. Pero bajo un sistema democrático, una legislatura nacional legítimamente constituida no tendría por qué enfrentar obstáculos para legislar sobre diversos asuntos de interés nacional. Por ello puede decirse que en toda federación, sea ésta democrática o no, surgen problemas entre gobiernos cuyo origen es inherente a la concepción institucional misma de este sistema de gobierno.

Por otro lado, en la segunda sección se analizaron diversas teorías políticas sobre el federalismo, que responden a inquietudes particulares

⁷⁶ Vivien A. Schmidt, *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 1990, p. 4.

en el estudio de este tema. Así, podríamos destacar tres preguntas de interés: por qué surgen las federaciones, por qué algunas federaciones son más estables que otras, y cuáles son los efectos de las federaciones en otro tipo de instituciones. Las dos primeras preguntas tratan el federalismo como variable dependiente (efecto), mientras que la última lo trata como variable independiente (causa). Quizá el punto que más deba subrayarse dentro de este grupo de teorías es la conveniencia de estudiar el federalismo no sólo como efecto, sino como causa de otros fenómenos políticos. Esto por varias razones. Primero, no resulta evidente que el federalismo promueva instituciones “deseables” desde el punto de vista político. Además de la anomalía implícita discutida más arriba, habría que cuestionarse seriamente la viabilidad de un sistema de gobierno que fomente la autonomía local sin que ésta se haga acompañar por instituciones democráticas. La autonomía sin democracia corre el riesgo de promover un régimen de caciquismos locales más que un régimen de libertades. Con ello resultaría más conveniente estudiar otro tipo de instituciones cuyos efectos sería deseable conocer, como es el caso de las instituciones democráticas.

Asimismo, la evidencia empírica que existe actualmente no nos permite determinar *a priori* si las federaciones constituyen formas de gobierno interesantes de explicar *per se*. La verdad es que se pueden observar todo tipo de fenómenos políticos y económicos (deseables o no) en sistemas federales y no federales. Tanto Francia, un sistema no federal, como la federación alemana gozan de sistemas democráticos estables con altos niveles de desarrollo económico. En América Latina existen gobiernos federales al lado de gobiernos no federales, y no por ello se observan distintos grados de desarrollo económico o político, o distintos niveles de pobreza. Y tampoco parece claro que las federaciones enfrenten de mejor forma que los países no federales problemas de tipo interracial o intercomunitario. Al igual que España o Bélgica, ambos países no federales, la federación canadiense enfrenta de manera permanente problemas de secesión por parte de Quebec. En fin, ni normativa ni empíricamente tendríamos por qué pensar que el estudio del federalismo aportaría hallazgos importantes en otros campos de la teoría política.

Segundo, estudiar al federalismo no como efecto sino como causa de otros fenómenos implica evaluar si este sistema de gobierno en verdad fomenta las ventajas que le atribuyen sus defensores. Debido a que el federalismo plantea tensiones y problemas de origen, estudiarlo como factor explicativo del desarrollo económico o la democracia, por

ejemplo, constituye una mejor forma de evaluar si en verdad vale la pena o no conservar y expandir las instituciones que promueve este sistema de gobierno. Ahora bien, esto no quiere decir que cambiar el enfoque del análisis e incluir al federalismo como posible causa de otros fenómenos vaya a redituarse en argumentos para su defensa: el federalismo no necesariamente es una variable relevante para explicar el comportamiento de otros fenómenos políticos.

Por ejemplo, Dahl sólo se atrevió a formular las condiciones en las cuales la democracia podría darse en un sistema federal. Mucho más distante estuvo de afirmar que el federalismo es una causa natural de la democracia, como desatinadamente han afirmado diversos autores.⁷⁷ Todo lo contrario: si algo se obtiene del análisis de Dahl es que el federalismo, lejos de fomentar los procesos democráticos, les impone ciertas limitaciones de origen que ya hemos discutido. Por otro lado, Weingast es más optimista, al considerar que el federalismo sí tiene importancia como factor de cambio en el desarrollo económico de los países. Pero en este punto habría que detenerse un poco y aclarar que el federalismo de Weingast representa un sistema de gobierno muy similar al que proponen los economistas, en el sentido de que sólo se le identifica como un sistema descentralizado.

Es aquí donde resulta conveniente repasar lo analizado en la tercera y última sección del ensayo. En ella se estudiaron los fundamentos principales de las teorías económicas sobre el federalismo. Como se observó, la bibliografía económica resalta la importancia de descentralizar las funciones de gobierno que tengan que ver con los problemas de asignación de bienes públicos. Ello fomenta la competencia entre gobiernos locales por atraer al mayor número de residentes, lo cual redundaría en una asignación eficiente de bienes públicos. Como también se apuntó arriba, la falta de visión del ámbito político ha sido la principal crítica que se ha hecho a esta literatura.

Sin embargo, el problema con estas teorías económicas es no sólo la falta de consideración de lo político, sino la tergiversación que se hace del término "federalismo", al equipararlo con un sistema descentralizado cuya característica principal es la división de la toma de decisiones en distintos niveles de gobierno. Es en esta confusión entre federalismo y descentralización donde se genera un gran número de problemas. Quizá descentralizar tenga sentido desde un punto de vista económico. Pero al confundir los procesos de descentralización con la existencia de

⁷⁷ Véase Elazar, *Exploring Federalism*, op. cit.

un sistema federal se malinterpreta el peso verdadero del federalismo como institución política. Como se mencionó anteriormente, contar con un sistema descentralizado de gobierno no implica que dicho sistema sea federal. En efecto, cualquier país puede descentralizar funciones, sea éste federal o no. Por ello, cuando Weingast utiliza el término "federalismo" para referirse a un sistema descentralizado de gobierno, incurre en errores de apreciación que sólo sirven para imposibilitar el avance de las investigaciones que intentan precisar cuáles son los verdaderos efectos del sistema federal.

En suma, se puede decir entonces lo siguiente. Sin intentar definir propiamente al federalismo, primeramente podemos afirmar que un elemento distintivo de este sistema de gobierno lo constituye la autonomía regional protegida constitucionalmente y llevada a la práctica en los quehaceres propios de gobierno. Segundo, para contribuir al mejor entendimiento del sistema federal sería conveniente estudiarlo no sólo como efecto sino como posible causa de otros fenómenos políticos de mayor relevancia (como la democracia). Y por último, debe distinguirse al federalismo de la descentralización administrativa. Confundirlos como sistemas de gobierno análogos contribuye a enredar los resultados de las investigaciones que se hacen sobre estos temas.

Apéndice. Interpretaciones sobre el modelo federal estadounidense

El sistema federal de los Estados Unidos ha sido, por mucho, el más estudiado dentro de las federaciones existentes en el mundo;⁷⁸ se han utilizado para ello teorías tanto políticas como económicas. Por esta razón es conveniente llevar a cabo un breve recorrido de las interpretaciones más importantes que se han escrito con respecto a su sistema de gobierno. Consciente de la imposibilidad de analizar la enorme gama de teorías que se han realizado sobre el tema, en este apartado sólo se revisan cinco versiones que, a mi juicio, son de las más destacadas: el federalismo centralizado de John E. Chubb, el federalismo competitivo de Thomas Dye, el federalismo cooperativo de Morton

⁷⁸ El libro de Daniel J. Elazar (ed.), *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Longman Current Affairs, 1991, constituye una buena referencia para empezar a conocer las características de los principales sistemas federales en otras partes del mundo.

Grodzins y Daniel Elazar, el federalismo dual de David B. Walker, y la teoría sobre el federalismo funcional *vs.* el federalismo legislativo de Paul E. Peterson. El desarrollo de esta sección es de carácter descriptivo, y se incluye con el objeto de proporcionar al lector un panorama más aplicado de algunas de las teorías que se discutieron arriba.

Chubb argumenta que la principal característica del sistema federal norteamericano a partir del *New Deal* y hasta los años setenta ha sido la centralización. En la actualidad esta situación ha sido difícil de revertir, debido principalmente a que los miembros del Congreso de ambos partidos políticos encuentran útil a la centralización desde un punto de vista electoral.⁷⁹ Chubb sostiene que la centralización se ha institucionalizado especialmente a partir de la "institución" de las transferencias categóricas. Éstas tienen fines asistenciales con propósitos limitados, y permiten que los miembros del Congreso reclamen el crédito "por producir beneficios discretos para sus distritos", lo cual los beneficia electoralmente.⁸⁰ Normalmente son administradas en los distintos estados por burocracias intergubernamentales que dependen del Congreso y que, según el autor, han contribuido a que el centro haya podido minimizar la importancia de los políticos locales.⁸¹

Dye defiende una tesis distinta de la de Chubb. De acuerdo con aquél, el federalismo norteamericano consiste no en la centralización de funciones sino en "la creación de intereses 'opuestos y rivales' entre gobiernos".⁸² Su teoría parte de la económica sobre el federalismo iniciada por Tiebout.⁸³ En efecto, Dye argumenta que el sistema federal norteamericano no es de corte centralista sino de corte competitivo, ya que existe un mercado de gobiernos "donde los consumidores-contribuyentes pueden escoger voluntariamente los bienes públicos y servicios que ellos prefieran, al costo que deseen pagar, por medio de la selección de las jurisdicciones gubernamentales que mejor se ajusten a sus preferencias de política".⁸⁴ En este sentido, los gobiernos locales y

⁷⁹ John E. Chubb, "Federalism and the Bias for Centralization", en John E. Chubb y Paul E. Peterson (eds.), *The New Direction in American Politics*, Washington, The Brookings Institution, 1985, p. 302.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 282.

⁸¹ *Ibid.*, p. 298.

⁸² Thomas Dye, *American Federalism: Competition Among Governments*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1990, p. 3.

⁸³ A diferencia de Tiebout, Dye nos advierte que la incorporación de intereses "opuestos y rivales" en su teoría explica de mejor manera por qué en el federalismo estadounidense se ha logrado controlar al gobierno central, cuestión que no explica la literatura económica sobre el federalismo. Véase *ibid.*, p. 12.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 14.

estatales compiten entre sí para ofrecer a los consumidores-contribuyentes “el mejor paquete de bienes públicos y servicios a los menores costos posibles”.⁸⁵

Grodzins y Elazar, a través de su teoría sobre el federalismo cooperativo, nos ofrecen una visión completamente opuesta a la de Dye. De Grodzins es el famoso argumento de que el sistema federal estadounidense no debe verse como un “pastel de tres capas” (haciendo clara referencia a la creencia generalizada de que los gobiernos locales, estatales y nacional se ocupaban de sus propios asuntos y mantenían una relación jerárquica entre ellos), sino como un “pastel de mármol” (*a marble cake*):

En efecto, la manera como opera el sistema de gobierno norteamericano no es en lo más mínimo un pastel de capas. No consiste en tres capas de gobierno, separadas por alguna sustancia pegajosa o algo que se le parezca. Operativamente, es un pastel de mármol, o lo que los británicos llaman un pastel arcoiris. Ninguna actividad de gobierno en los Estados Unidos es la provincia exclusiva de alguno de los niveles, ni siquiera la que pudiese considerarse como la más nacional de las funciones nacionales, tal como las relaciones exteriores; ni siquiera la más local de las funciones locales, tales como la protección policiaca y el mantenimiento de los parques.⁸⁶

De acuerdo con Grodzins, todas las unidades del gobierno estadounidense, lejos de competir entre sí funcionan bajo un sistema de compartimiento (*a sharing system*), donde comparten o cooperan en la producción de todos los servicios públicos: “Es difícil encontrar alguna actividad de gobierno que no involucre a los llamados tres ‘niveles’ del sistema federal”.⁸⁷ Discípulo de Grodzins, Elazar no hizo sino extender esta teoría, describiéndola en los siguientes términos: “El federalismo cooperativo o colaboracionista puede definirse como el compartimiento de responsabilidades de funciones dadas entre los gobiernos federal y estatal”.⁸⁸ Es importante destacar que tanto Grodzins como Elazar buscaban desacreditar la teoría del federalismo dual, hasta la fecha una

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ Morton Grodzins, *The American System: A New View of Government in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1966, p. 8.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 9-10.

⁸⁸ Daniel J. Elazar, *The American Partnership: Intergovernmental Competition in the Nineteenth-Century United States*, Chicago, The University of Chicago Press, 1962, p. 305.

de las más aceptadas para explicar el funcionamiento del sistema federal de los Estados Unidos.

Uno de los mejores exponentes del federalismo dual es Walker. La tesis es simple: en una federación existe la división de poderes, y por ello cada gobierno es soberano⁸⁹ dentro de la esfera de acción que le corresponde.⁹⁰ Walker argumenta que esto genera tensión, más que colaboración entre gobiernos. Para Walker esta teoría explica mejor lo acontecido en los Estados Unidos desde la fundación del sistema federal hasta la década de 1930. Siguiendo a Chubb, Walker sostiene que es a partir de estos años cuando el sistema federal estadounidense empieza a cargarse notablemente hacia el centro. De cualquier forma, Walker piensa que el comportamiento de la federación estadounidense pasada y presente puede entenderse a partir de la doctrina de la separación de poderes, y no a partir del federalismo cooperativo que defienden Grodzins y Elazar.

Paul E. Peterson, a propósito de qué teoría es la que mejor explica el comportamiento del sistema federal estadounidense; es quien ha realizado el esfuerzo más reciente en este sentido. Peterson considera que, en general, podemos resumir la amplia gama de interpretaciones sobre el sistema federal en dos grandes teorías: la teoría funcional (similar a las teorías sobre el federalismo competitivo de Dye y el federalismo dual de Walker) y la teoría legislativa (similar a la teoría centralista de Chubb). En palabras del autor,

La teoría funcional identifica diversas áreas de competencia para el gobierno nacional como distintas de las de los gobiernos estatales y

⁸⁹ El federalismo dual tiene su fundamento teórico en la noción sobre soberanía dual, la cual parte del supuesto de que "el pueblo" es soberano tanto en los órdenes nacionales como regionales. El problema con este argumento es que generalmente la soberanía implica que la autoridad política recae en un cuerpo político singular e indivisible. Al hablar de soberanía dual se puede caer entonces en una contradicción. Como ha afirmado Elazar, "¿cómo puede uno tener dos soberanías 'exclusivas' compartiendo el mismo territorio?" (véase Elazar, *Exploring Federalism*, op. cit., p. 41). La única forma de evadir esta contradicción lógica es afirmar que la noción de soberanía dual no es más que una metáfora curiosa pero desafortunada, y que sólo existe un soberano, el pueblo, el cual delega poderes a distintos tipos de gobierno, nacionales o regionales. Ésta es la idea detrás de la noción de "soberanía popular" de Samuel H. Beer. Como este autor argumenta, "Una vez que se garantiza que el pueblo puede establecer y alterar la forma de gobierno, se prepara el terreno para que esta autoridad funde un sistema federal. Actuando en su capacidad constitutiva, el pueblo realiza la asignación territorial del poder, autorizando gobiernos tanto para las partes como para el todo". Véase Samuel H. Beer, *To Make a Nation: The Rediscovery of American Federalism*, Cambridge, Massachusetts, y Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 1993, p. 137.

⁹⁰ David B. Walker, *The Rebirth of Federalism: Slouching Toward Washington*, Chatham, Nueva Jersey, Chatham House Publishers, 1995, pp. 67-68.

locales. Predice que cada nivel de gobierno se expandirá en su arena de competencia pero permanecerá limitado o se contraerá en sus arenas menos competentes. La teoría legislativa dice que el sistema federal moderno está moldeado por las necesidades políticas de los legisladores responsables de su diseño. Los legisladores en todos los niveles de gobierno buscarán distribuir beneficios gubernamentales por los cuales puedan reclamar crédito y, de ser posible, trasladar las cargas gubernamentales a otros niveles del sistema federal.⁹¹

De acuerdo con Peterson, y basando su argumento en las ideas provenientes del federalismo fiscal,⁹² un supuesto de la teoría funcional es que todos los gobiernos que forman parte de una federación respetan las ventajas comparativas que tiene cada nivel de gobierno. En este sentido, el gobierno nacional debería ser responsable de funciones redistributivas, mientras los gobiernos estatales y locales deberían responsabilizarse de las funciones de desarrollo. La lógica detrás de este argumento es que los gobiernos locales obedecen más a fuerzas del mercado que a fuerzas políticas, mientras el gobierno nacional se comporta de manera contraria. Los argumentos no están totalmente privados de la lógica política. Peterson sostiene que los votantes toman en cuenta la prosperidad económica de su estado a la hora de evaluar a los candidatos a puestos de elección popular. Esto genera incentivos para que los políticos busquen información que les permita tomar las decisiones más eficientes desde el punto de vista de las funciones propias de cada nivel de gobierno. En términos generales, la teoría funcional es normativa y optimista.

La teoría legislativa es menos optimista. Sostiene que los incentivos políticos que rigen las decisiones de los políticos ocasionan que éstos tomen las decisiones equivocadas. Asume que “las políticas públicas son moldeadas por las necesidades políticas de aquellos que tienen la autoridad de escribir las leyes del país”.⁹³ En términos de las funciones de desarrollo, la teoría sostiene que los legisladores apoyarán proyectos de desarrollo para sus distritos independientemente de su eficiencia económica, ya que dichos proyectos son muy útiles desde el punto de vista electoral.⁹⁴ En relación con el aspecto redistributivo, la teoría dice

⁹¹ Paul E. Peterson, “Functional and Legislative Theories of Federalism”, ensayo presentado en la reunión de 1995 de la American Political Science Association, Chicago, septiembre de 1995, p. 2.

⁹² Véase Oates, *Fiscal Federalism*, *op. cit.*

⁹³ Peterson, *op. cit.*, p. 24.

⁹⁴ La teoría asume que el principal interés de los políticos es la reelección.

que los legisladores aprobarán o no políticas redistributivas de acuerdo con la presión que ejerzan sus representados. En general, los legisladores que vienen de distritos pobres apoyarán proyectos redistributivos, mientras los que vienen de distritos ricos, no. En este caso, "evitar la culpa" (*blame avoidance*) es aún más importante que "reclamar el crédito" (*credit claiming*).

Peterson sostiene que las propuestas de la teoría funcional significarían que el "precio" del federalismo en los Estados Unidos estaría bajando, ya que los gobiernos se estarían enfocando en aquellas responsabilidades para las que están mejor adaptados. Por el contrario, las repercusiones de la teoría legislativa indicarían que el precio del federalismo estaría subiendo, ya que los incentivos que enfrentan los legisladores los inducen a actuar de forma tal que la asignación de recursos para proyectos de política pública obedecería más a intereses políticos que a criterios de eficiencia económica. ¿Cuál de las dos teorías explica mejor lo que actualmente sucede en los Estados Unidos? Peterson aporta evidencia para sostener la teoría funcional: "Encuentro la dirección del cambio más acorde con la teoría funcional. Cada nivel de gobierno está cada vez más enfocado en la arena política en la que tiene la mayor competencia".⁹⁵ Es decir, el gobierno nacional en asuntos redistributivos, y los gobiernos estatales y locales en asuntos de desarrollo. En este sentido, Peterson concluye que el precio que los estadounidenses pagan por tener un sistema federal es más bajo de lo que antes se pensaba.

⁹⁵ Paul E. Peterson, *The Price of Federalism*, Washington, The Brookings Institution, 1995, p. 50.