

DEL PRINCIPIO FEDERAL A UNA TIPOLOGÍA DE LAS FEDERACIONES: ALGUNAS PROPUESTAS

BRUNO THÉRET

NO EXISTE UN MODELO NORMATIVO DE FEDERALISMO, sino más bien una idea, un principio o un “fenómeno” federal que, en la práctica, se refleja en las federaciones realmente existentes, con sus múltiples formas de federalismo.¹ Sin embargo, esa diversidad de regímenes políticos federales y sus dinámicas propias de evolución es poco tomada en cuenta por la literatura especializada, que con demasiada frecuencia reduce el fenómeno federal a una de sus formas de expresión, por lo general el modelo estadounidense. El hecho de que tal reduccionismo se encuentre no sólo en los discursos políticos, sino también en el campo científico, revela que no es exclusivo de estrategias políticas con ciertos intereses, ya que indica asimismo un déficit de teorización sobre el federalismo en las ciencias sociales.

El punto que se plantea, entonces, es cómo mantener juntas, en un mismo marco de problematización, la unidad y la diversidad del fenómeno federal. Hipostasiar una de sus formas empíricas particulares para hacer de ella un ideal representativo de la unidad teórica del fenómeno global puede verse como una solución. Sin embargo, es una solución insatisfactoria des-

¹ “Según los historiadores de la ciencia, Newton y Leibniz ‘descubrieron’, cada uno por su parte, esa disciplina matemática que llamamos cálculo diferencial [...] De forma similar, varios países ‘descubrieron’ o ‘inventaron’, cada uno por su parte, el federalismo [...] Un poco como Leibniz y Newton, los países federados llegan, en forma independiente, al mismo descubrimiento. Por supuesto, no se trata aquí de conceptos matemáticos objetivos, sino más bien de nociones difíciles de calcular o medir, a saber, los conceptos de la organización humana. Así, el descubrimiento –o invención– del federalismo adopta siempre una forma y características particulares. Y, una vez descubierta o inventada, cada federación crece y evoluciona a su manera. [...] Cuando se trata de estructuras federales, tendemos a verlas como modos muy especiales de compromiso, que se conciben para tomar en cuenta las características étnicas regionales, lingüísticas u otras que, en cada caso, nos son propias. [...] De hecho, en varias partes del mundo ‘federal’, la gente suele considerar su sistema federal como único, acorde con la historia y condiciones de su país.” “Un mot de la rédaction ...”, *Fédérations. Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf?*, vol. 2, núm. 4, junio-julio de 2002.

de el punto de vista científico, pues conduce *in fine* a negar la diversidad del fenómeno federal. Debemos buscar, pues, alguna alternativa teórica.

Este texto se inscribe en dicha perspectiva, al exponer la idea de que una opción es construir un conjunto plural de tipos ideales de sistemas políticos federativos, concebidos como variantes de un mismo principio federal, sustentado conceptualmente. Muestra que, en el plano metodológico, esta alternativa requiere que se aplique, simultáneamente, un procedimiento doble. Por una parte, es preciso proceder por inducción y tipologización de las federaciones que existen en la realidad, para dar cuenta de la diversidad de ellas, una vez comprendida esta diversidad. Por otra parte, se debe razonar por deducción, a partir de la conceptualización de lo que constituye la unidad abstracta –en el plano de las ideas– de los sistemas políticos federales. Para que puedan considerarse como expresiones de un mismo orden de realidad, los tipos ideales contruidos por inducción, a partir de la fenomenología del federalismo, deben efectivamente pertenecer a un marco teórico unificado, en el cual correspondan a las posibles variantes de un mismo fenómeno estructural general. Esto implica que el propio fenómeno federal esté teóricamente fundamentado como estructura general abstracta, lo que nos proponemos hacer comparando el principio federal con esa otra abstracción real que es el concepto clásico de soberanía y con el principio de los estados-nación unitarios.

Contra lo que podría pensarse por lo que acabamos de decir, este procedimiento doble no es dicotómico, pues los momentos inductivo y deductivo se intercepan necesaria y dinámicamente durante el desarrollo en “espiral” de la reflexión. Tampoco es muy habitual en las ciencias sociales, pues resulta muy problemático, sobre todo por la interdisciplinariedad. Asimismo, en la primera parte del texto lo reubicaremos en el contexto actual de las reflexiones metodológicas sobre las comparaciones internacionales, para después proponer, en las secciones siguientes, una forma de ponerlo en práctica para identificar la diversidad de federaciones (segunda parte) en la unidad del principio federal (tercera parte). Cabe destacar que, considerando el incipiente estado de desarrollo del enfoque comparativo del federalismo, este trabajo no debe considerarse sino como un primera aproximación, que dará por resultado conclusiones necesariamente provisionales.

REFLEXIONES PRELIMINARES SOBRE EL MÉTODO COMPARATIVO

Existen muchas formas de hacer comparaciones internacionales y tal variedad depende de los diversos objetivos que se asignan al método comparati-

vo; en otras palabras, el cómo comparar no es independiente del por qué comparar. Son, de hecho, tres categorías generales de objetivos las que dan lugar a esas comparaciones.

Comparar: ¿para qué?

En primer lugar, la comparación puede tener un carácter netamente político e ideológico, no heurístico y científico. En este caso, el propósito es justificar políticas que se adoptaron, sin un análisis comparativo previo (cuadro 1).

CUADRO 1
Comparaciones internacionales con propósitos políticos

<i>Promotores</i>	Gobierno nacional, clase política	Administración nacional, burocracia	Instituciones internacionales, élites hegemónicas
<i>Niveles</i>	Macro	Medio y micro	Macro o micro sin articulación
<i>Productos</i>	Clasificación del Estado nacional en una jerarquía preseleccionada	Evaluación de la eficacia de las instituciones, análisis de reglamentos parciales	Clasificación jerárquica general de los estados-nación
<i>Objetivo</i>	Justificar-naturalizar decisiones prediseñadas; construir normas ideológicas y restricciones globales de las políticas presupuestaria, monetaria y normativa	Reformar o preservar instituciones; construir los fundamentos o justificar las estrategias burocráticas de adaptación a los cambios del entorno	Imponer una disciplina internacional a los estados-nación favorable a la preservación o a la construcción de una hegemonía transnacional; regulación internacional; convergencia de culturas
<i>Método</i>	Compatibilidad nacional, análisis sincrónico, recurso al artificio estadístico, primacía de la publicidad sobre la solidez de los fundamentos de las medidas	Análisis sincrónico comparado de los sub-sistemas institucionales cuyo aislamiento fuera del contexto nacional pocas veces es justificado; desinterés por las interdependencias	Análisis "cross-national" sincrónico comparado de las economías y los sistemas políticos nacionales a partir de datos homogeneizados, con referencia a un modelo teórico

CUADRO 1 (*conclusión*)

		entre subsistemas y asimilación de los sectores institucionales a ciertas funciones	abstracto y normativo (equilibrio económico general y pluralismo político), que se considera válido para todo espacio y tiempo
<i>Fundamentos filosóficos o disciplinarios</i>	Positivismo comtiano, retórica macroeconómica, equivalencia de las dimensiones espaciales y temporales, reversibilidad	Racionalismo hegeliano, retórica microeconómica, sociología político- administrativa, autonomía de los subsistemas sociales	Funcionalismo y evolucionismo ingenuos (equivalencia de lo espacial y lo temporal), liberalismo económico, derechos naturales, universalismo abstracto
<i>Ejemplos</i>	Tasas de presión fiscal, agregados monetarios en las cuentas de la nación, etc.	Análisis de las políticas públicas sectoriales (salud, familia, etc.) con base en las denominaciones institucionales	Trabajos del FMI-Banco Mundial-OCDE sobre el esfuerzo fiscal, empleo-desempleo, etc. Criterios de Maastricht

Por lo general, en efecto, la comparación presupone la existencia de un modelo normativo universal con cuyo rasero se pretenden medir las diferencias en la situación de diversos países, que aparecen así en mayor o menor grado cercanos a ese modelo óptimo por alcanzar.² Este tipo de comparación está muy influido por la perspectiva económica y recurre esencialmente a métodos estadísticos. El resultado es una clasificación jerárquica de los países, sobre una escala de valores. La variedad cualitativa se ignora, dando prioridad a una homogeneización cuantitativa. Ésta es, sin duda, una forma radical de querer asemejar los países, de hacerlos comparables, y se da a costa de todo lo que la historia, la sociología, la antropología, las ciencias políticas y jurídicas —las disciplinas más ligadas al análisis de las instituciones— nos han enseñado sobre la relación existente entre un hecho social aislado y el contexto global en el que adquiere sentido.

² Para un ejemplo de esto, véase Bruno Théret, "Du 'principe de Broussais' en économie", *Revue Française d'Économie*, vol. V, núm. 2, 1990, pp. 173-223.

Una variante más cualitativa de ese tipo de comparación consiste en seleccionar ciertos elementos de un contexto nacional, que se “decretan” ejemplares para recomendar su trasplante como solución para salir de una crisis, o bien que se les descarte. De ahí que, en los últimos 30 años, los “modelos” japonés, sueco, alemán y estadounidense hayan sido sucesivamente presentados en Francia como “la” solución para salir de la crisis del fordismo. De ahí también que el modelo de la Unión Europea haya podido ser utilizado políticamente –y, de hecho, en forma opuesta–, tanto por los soberanistas de Quebec –debido a sus aspectos políticos– como por los partidarios del “federalismo centralizado” de Canadá –debido a sus aspectos económicos.

La segunda manera de emplear la comparación internacional constituye, precisamente, una reacción al primer tipo de enfoques.³ Podemos llamarla “ilustrada” en cuanto se propone rendir cuenta, en el plano científico, de la diversidad de sociedades que, sin embargo, pueden remitirse a ciertos principios idénticos de organización de la vida económica (capitalismo) y política (el Estado). En efecto, el hecho de que se haga referencia a valores democráticos comunes –libertad, igualdad, fraternidad, propiedad, eficacia, responsabilidad, solidaridad, imputabilidad, etc.– no impide que los mismos puedan adquirir un sentido específico en distintos contextos histórico-culturales y que sean jerarquizados de manera diferente en cada uno de esos contextos. Con esto se destruye la idea de fondo de las comparaciones directamente políticas, según la cual existe necesariamente una misma jerarquía de valores entre las sociedades comparadas.

Dicho lo anterior, existen varias maneras ilustradas de hacer comparaciones internacionales, lo cual resulta de la diversidad de tradiciones disciplinarias en las ciencias sociales, y del hecho de que unas tienden a destacar las diferencias entre los casos estudiados, mientras que otras ponen más el acento en lo que los asemeja, y otras más pretenden mantener juntas las identidades y diferencias en las tipologías (cuadro 2).

³ Lo que no significa que, *in fine*, las comparaciones “ilustradas” no estén destinadas a alimentar el debate normativo y, por ende, las controversias políticas. Sin embargo, la oposición entre las comparaciones políticamente encauzadas y las que tienen una finalidad científica destaca la idea de que las primeras están destinadas a justificar de manera inmediata ciertas acciones político-administrativas, mientras que el fin prioritario de las segundas es “comprender y explicar” lo que tienen a la vez de común y diferente las distintas sociedades humanas, con el propósito de dotar al conjunto de la sociedad de bases más “razonables”, pero también menos inmediatas, de reflexión para la acción.

CUADRO 2
Comparaciones internacionales con propósitos ilustrados

<i>Promotores</i>	Corrientes funcionalistas y culturalistas "going native"	Corrientes formalistas "going naive"	Enfoques estructural-institucionalistas
<i>Niveles</i>	De lo micro a lo macro. Poca abstracción	De lo macro a lo micro. Mucha abstracción	Interdependencia macro-micro. Abstracción media
<i>Productos</i>	Monografías históricas y tipologías diacrónicas	Invariantes y universales, análisis sincrónicos de las formas institucionales	Tipologías sincrónicas de casos, captadas en la diacronía
<i>Objetivo</i>	Se investigan primordialmente las diversas modalidades de funcionamiento de las sociedades, en tanto sistemas sociales cerrados, o se analizan los efectos de contexto sobre los subsistemas sociales privilegiados, discontinuidades entre sistemas nacionales	Se investigan primordialmente las estructuras "de fondo" comunes a todas las sociedades y reveladoras de estructuras psicológicas universales en el hombre	Se investiga la fragmentación de las políticas públicas, la redefinición de los campos de coherencia, fuera de las categorías administrativas; se desvelan las configuraciones institucionales o "coherencias" nacionales particulares
<i>Método</i>	Ideo(etno e historio)-gráfico, "case-based" Aproximación histórica, genealógica, intensiva y "comprehensiva" a un número reducido de casos. Comparaciones que revelan las diferencias institucionales y la coherencia propia a cada configuración institucional, nacional o cultural	Económico, nomotético "variable-based" Método por inducción y abstracción extensa, basado en una multiplicación del número de casos. Comparaciones que intentan revelar las estructuras profundas comunes a diversas sociedades e, incluso, a toda sociedad humana	Socio(eco)lógico, "tipos-ideales" Método por abstracción intensa y ascenso extenso hacia lo concreto, que conduzca a la definición de equivalencias funcionales. Investigación de los procesos de surgimiento de las instituciones
<i>Fundamentos filosóficos o disciplinarios</i>	Funcionalismo etnográfico e historia Culturalismo	Formalismo Economía formal Naturalismo	Sistemismo Sociología política Estructuralismo genético

Finalmente, una última forma de utilizar las comparaciones, que es más ambiciosa y que, para algunos autores (no menores, dado que entre ellos se cuentan Durkheim y Weber), consiste en equiparar el método comparativo y la sociología misma, la cual, por este motivo, se considera que reúne el conjunto de las ciencias sociales. En este caso, la comparación se considera el método propio de estas ciencias, el equivalente funcional del método experimental en las ciencias naturales. Ya no se le considera, entonces, como la mera observación empírica y simultánea de semejanzas y diferencias, sino que, según se afirma, mantiene una relación dialéctica directa con la teoría: la comparación debe construirse a partir de una teoría, permitiendo a la vez el progreso de la misma.

En esta concepción, a la cual nos adherimos, no se trata ya de comparar lo que es comparable, sino de “comparar lo incomparable”, retomando el título de una obra del historiador y antropólogo del mundo griego Marcel Detienne.⁴ Según este autor, comparar lo incomparable es construir lo comparable, no observarlo considerándolo como “inmediatamente dado”; es hallar el “rasgo significativo” común que, conceptualizado y puesto en relación con otros, permite plantear la pregunta teórica sobre la configuración de las relaciones de las que depende, y estudiar con base en esto las distintas respuestas “lógicas” que cada sociedad da a dicha pregunta. Al hacer esto,

...el comparativista tiene la sensación de haber descubierto un conjunto de posibles, en los que el acuñamiento conceptual hace ver elementos singulares y constitutivos de arreglos diversamente configurados [...] Procede entonces al desmontaje lógico, que le permite descubrir ciertas articulaciones entre dos o tres elementos, y aislar microconfiguraciones que parten de diferencias cada vez más finas y contiguas [...] A partir del momento en que se devela un trazo significativo [...], ese trazo [forma] parte de un conjunto, de una configuración. Y la forma en que ese trazo [está] ligado a la configuración general no es libre. [De una u otra forma], es preciso que esa configuración parezca un sistema. De esta manera somos conducidos a postular una especie de coherencia relativa [...] La hipótesis que acompaña a esos desmontajes lógicos, a ese acuñamiento conceptual [...], es que los elementos de una microconfiguración no se distribuyen al azar [...] Se establecen relaciones entre los distintos elementos [...] En cada microconfiguración hay una especie de orientación.⁵

⁴ Marcel Detienne, *Comparer l'incomparable*, Paris, Seuil, 2000.

⁵ *Ibid.*, pp. 50-52 y 58. “En ese comparativismo [...] constructivo [...], los ‘comparables’ no son tipos destinados a establecer una tipología [...] tampoco son formas que permitan edificar una morfología [...] Los comparables son los eslabones de encadenamiento, que se deciden por elección, una elección inicial.” (*ibid.*, p. 52) “... elección que tenemos que comparar con otras, tomadas por sociedades que, por lo general, no se conocen entre ellas” (*ibid.*, p. 58).

Según esta perspectiva, no hay comparación posible sino construida y referida a un problema teórico, el cual, además, se plantea en términos estructurales y de configuraciones de las relaciones entre los elementos. Aplicado al fenómeno federal, este enfoque implica, entonces, la exigencia de “re teorizar el federalismo”. No obstante, se trata de un enfoque sumamente problemático, pues requiere por igual de una práctica asidua de interdisciplinariedad y de investigaciones realizadas en forma colectiva. Asimismo, sería un tanto presuntuoso –considerando el estado actual de las investigaciones comparativas– pretender que es posible desde ahora re teorizar el fenómeno federal a partir de ellas. Cuando mucho, podríamos intentar avanzar en ese sentido, empleando, de la manera más interdependiente posible y con el objetivo último de hacerlos converger, los dos métodos complementarios de la inducción empírica y la abstracción teórica. El enfoque inductivo debe permitirnos esbozar una o varias tipologías de tipos ideales de sistemas federales, formas intermedias de abstracción derivadas de la observación de rasgos recurrentes o, al contrario, significativos por su excepcionalidad; puede basarse en diversos trabajos comparativos y, en particular, en la obra de Ronald Watts.⁶ El enfoque deductivo debe conducirnos a construir el problema teórico a partir del cual tipologizaciones como las anteriores puedan ser superadas, en el sentido indicado por Detienne; puede basarse en los trabajos de orientación más filosófica, como los de Olivier Beaud, Michael Burgess, Alain-G. Gagnon y James Tully, por citar sólo a algunos autores contemporáneos.⁷ Combinando estos dos métodos tendría que ser posible construir finalmente un espacio legítimo, en el plano científico, de comparación de los federalismos que existen en la realidad y extraer de él enseñanzas normativas bien sustentadas.

Superar los impasses comunes del federalismo comparativo

Desde el punto de vista comparativista, la mayoría de los análisis actuales del federalismo se enfrenta alternativamente a dos *impasses* antagónicos. El primero y más inmediato es la reducción ya mencionada del fenómeno fe-

⁶ Ronald Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University and the McGill University Press, 1996.

⁷ Véanse Olivier Beaud, “La fédération entre l'Etat et l'Empire”, en Bruno Théret (ed.), *L'Etat, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, 1995, pp. 282-305; Michael Burgess y Alain-G. Gagnon (eds.), *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, Toronto–Buffalo, University of Toronto Press, 1993; Alain-G. Gagnon y James Tully (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

deral a una de sus manifestaciones particulares, reducción que realiza no sólo el discurso político habitual, sino también un politólogo tan reconocido por su contribución al análisis del federalismo como William Riker. Como nos lo recuerda Alfred Stepan,⁸ Riker equipara el federalismo moderno al “federalismo centralizado”, del cual los Estados Unidos aparecen como el inventor y modelo normativo insuperable. En efecto, Riker no duda en afirmar que todos los sistemas federativos modernos “se fundan en una historia y una lógica de unión de entidades políticas anteriormente separadas”, y que “derivan del modelo estadounidense”.⁹ El federalismo descentralizado es para Riker una forma arcaica y superada, por ser “inestable en las condiciones modernas”.¹⁰ En cuanto a los federalismos de disociación (o “defensivos”), que representan una parte importante del fenómeno federal,¹¹ están acabados por motivos de pérdidas y ganancias.

De hecho, Riker, quien es también “uno de los padres intelectuales de la teoría de la elección racional en la ciencia política”, considera que el federalismo no es finalmente sino una variable secundaria en la evolución de la sociedad estadounidense (lo que implica, por deducción lógica a partir de las premisas, que lo mismo es válido para toda sociedad que recurre al federalismo para organizar y administrar su orden político). De esta manera, Riker se une a los economistas neoclásicos teóricos del “federalismo presupuestario”, para el cual no existe diferencia alguna entre un sistema federal y un Estado unitario descentralizado.¹² En este caso, por su construcción misma, el federalismo no plantea, evidentemente, ningún problema teórico específico que deba dilucidarse.

El segundo *impasse* es, por el contrario, el relativismo culturalista, que niega toda posibilidad de trascender la diversidad fenomenológica de los sistemas políticos federales que existen. Lo que aquí se desestima, entonces, es el intento por observar regularidades, por identificar jerarquías de relaciones, por hallar semejanzas en las configuraciones, en pocas palabras, por toda tentativa de trascender la incomparabilidad de las experiencias

⁸ Alfred Stepan, “Para uma nova analyse comparative do federalismo e da democracia, federações ques restringem ou ampliam o poder do Demos”, *Dados*, vol. 42, núm. 2, 1999, Río de Janeiro.

⁹ *Ibid.*, pp. 8 y 9.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Véase, por ejemplo, José Luis Fiori, “O federalismo diante do design da globalização”, en Rui Brito Alves Affonso y Pedro Luis Barros Silva (coords.), *A Federação em perspectiva. Ensaio selecionados*, Sao Paulo, Editora da FUNDAP, 1995, pp. 19-38.

¹² A este respecto, véase Bruno Théret, “L’union sociale canadienne dans le miroir des politiques sociales de l’Union européenne”, *Enjeux Publics-Policy Matters*, vol. 3, núm. 9, Montreal, 2002, cap. 1.

locales en la implementación del principio federal y, por ende, promover un comparativismo heurístico. Podría pensarse que esta postura, a menudo reivindicada por los historiadores, tiene una influencia teórica menor en el campo de los estudios sobre los sistemas políticos federados, en comparación con la influencia que hayan podido tener Riker y los economistas de la *welfare economics* y de la elección pública racional. Sin embargo, tal postura marca la mayoría de los trabajos que se refieren al federalismo comparado y que, con mucha frecuencia, en realidad no tienen de comparativo sino el título de las obras en las que se compilan. En efecto, esas obras se limitan, casi siempre, a yuxtaponer experiencias específicas, sin intentar acercarlas o construir su comparabilidad.¹³ Desde este punto de vista, el trabajo ya citado de Watts, que intenta hacer una comparación sistemática de cerca de diez sistemas políticos federados, de entre los 23 inventariados en todo el mundo, debe ser particularmente bienvenido por su novedad.¹⁴ Pese a sus ambigüedades,¹⁵ esta obra resulta notable, no sólo por su concisión, sino también como una brillante excepción en el paisaje tradicional del federalismo comparado. No obstante, no desemboca en una tipología y, mucho menos, en una reteorización del federalismo.

¹³ Véanse, por ejemplo, Annie Allain, Maryline Dupont y Michael Hearan (eds.), *Les fédéralismes*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 1996; Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; también Daniel Elazar (ed.), *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Harlow, Longman, 1991; así como la mayoría de los artículos publicados en la revista *Publius. The Journal of Federalism*.

¹⁴ Desde la aparición de esa obra, se han realizado varios trabajos del mismo tipo (aún en prensa). Véanse, por ejemplo, Edward L. Gibson, "Introduction. Federalism and Democracy in Latin America: Theoretical Connections and Cautionary Insights", en E. Gibson (ed.), *Federalism: Latin America in Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press (<http://pubweb.nwu.edu/~gibson/edworkingpapers.htm>); Stephan Leibfried y Herbert Obinger, "Federalism and Social Policy. Comparative Perspectives on the Old and the New Politics of the Welfare State", 2002; Forum des fédérations, *Guide des pays fédérés*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2002, que contiene cuatro artículos comparativos —entre ellos uno de Watts—, relativos a varios problemas específicos que plantea el federalismo.

¹⁵ La principal ambigüedad de la obra deriva del dilema que enfrenta el autor entre su deseo de extraer lecciones de las experiencias extranjeras para Canadá, lo cual se refleja en la elección de las federaciones que examina, y su reconocimiento de los límites que encara dicho ejercicio, dado que está perfectamente consciente de la necesidad de reubicar las características de cada federación en sus respectivos contextos y, por tanto, de razonar en términos de configuraciones. De ello resulta un análisis rico, pero que carece a la vez de una perspectiva histórica y de una síntesis que conduzca a nuevos *insights*. No obstante, no es nuestra intención reprochar esto al autor —quien, además, nos brinda un material comparativo invaluable—, pues se trata de una tarea que, sin duda, resulta imposible para un solo individuo.

Nosotros mismos llevamos a cabo una comparación histórica bastante profunda de los casos de Estados Unidos y Canadá sobre el lugar que ocupa el tema de la protección social en la dinámica política de esas federaciones.¹⁶ Después de haber construido un tipo ideal, inspirado en la experiencia canadiense y contraponiéndolo a otro, tomado de la situación estadounidense, comparamos los casos de Canadá y la Unión Europea para, por una parte, evaluar el alcance más general que han tenido las innovaciones institucionales asociadas a la experiencia canadiense de federalismo, y por la otra, interpretar el papel que podría desempeñar la protección social en la transformación de la Unión Europea, de una unión económica y monetaria en una unión política y social.¹⁷ Aunque no podamos hacer abstracción de ese trabajo, en nuestro intento por avanzar en el sentido exigido de una teorización conjunta de la unidad y la diversidad del fenómeno federal, es claro que, dado que se trató de una comparación de tipo intensivo (aunque, por el contrario, estando restringida a unos cuantos casos y, por tanto, incapacitada para transformar esas lecciones en generalidades de alcance más amplio), esta manera de comparar adolece del defecto inverso de la de Watts.

Resulta, en realidad, por una especie de ironía de la disciplina, que un método comparativista consecuente, que busque comprender la diversidad de las federaciones, implica ajustarse, en el plano científico, a los principios mismos del federalismo. En efecto, es preciso conciliar la unidad abstracta del principio federal y la diversidad concreta del fenómeno federal, y por ende, construir y negociar compromisos entre un enfoque teórico-deductivo *top-down* y un enfoque empírico-deductivo *bottom-up* (esquema 1). Tal compromiso es posible por el hecho de que ambos enfoques no podrían ser del todo autónomos, dado que no existen hechos brutos que puedan llegar directamente a nuestra conciencia en toda su supuesta pureza factual. La captación empírica de los hechos siempre está entintada por

¹⁶ Bruno Théret, "Federalism and Regionalism: A Comparative Analysis of the Regulation of Economic Tensions between Regions by Intergovernmental Transfers Programs in Canada and the USA", *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(3), 1999, pp. 479-512 (versión en francés en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, vol. 1, núm. 2); asimismo, Bruno Théret, *Protection sociale et fédéralisme, l'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Bruselas, Presses Inter-universitaires Européennes-Peter Lang et Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2002.

¹⁷ Bruno Théret, "L'union sociale canadienne dans le miroir des politiques sociales de l'Union européenne", *op. cit.*, y del mismo autor, "Canada's Social Union and European Union Social Policies, Mirror Images?", en Sarah Fortin, Alain Noël y France Sainte-Hilaire (eds.), *Social Union Framework. Intergovernmental Relations and Social Policy in Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press-IRPP, 2003.

contraposición de métodos, más o menos redundantes entre ellos y con los precedentes, a saber: el conflicto entre las metodologías individualista (holismo asociativo) y holista (“holismo estructural”); la opción entre la metodología referencial y la integral; la disputa entre métodos de clasificación conduce ya sea a meros tipos ideales de referencia, que dan lugar a la idea de hibridación, o bien a un *clustering* que reduce drásticamente la diversidad de los casos a unas cuantas variedades; y por último, la controversia en torno al carácter generalmente estático (sincrónico) de las configuraciones elaboradas y a la necesidad de pensar en términos de trayectorias dinámicas (diacrónicas).

La confrontación –clásica en ciencias sociales– entre los enfoques metodológicos individualista y holista se expresa, en las comparaciones internacionales, como representaciones antagónicas de lo que es el todo social: el individualismo metodológico conduce a un “holismo del conjunto”, mientras que el holismo adopta la forma de un “holismo estructural”.¹⁸ En el holismo del conjunto, las totalidades sociales son agregados de individuos idénticos, que no mantienen relaciones entre ellos, pero comparten una identidad con base en la cual se les puede aglutinar o sumar para hacer un todo. En el holismo estructural, en cambio, las sociedades son sistemas de relaciones y los elementos no existen sino como parte de los conjuntos que los engloban y que, aunque interdependientes, funcionan de manera autónoma, con su lógica propia. Esta oposición metodológica, que tiene sus raíces en el plano filosófico, remite a aquella que ya mencionamos (esquema 1) entre el método estadístico, basado en la idea de un modelo universal del funcionamiento social (pues remite a la naturaleza humana), y el método histórico, que pone el acento en la particularidad de cada contexto histórico-cultural, en cuyo marco los elementos considerados adquieren su verdadera significación.

No obstante, en esta nueva formulación se revela con más claridad la falta de afinidad que existe –incluido el plano filosófico– entre el individualismo metodológico y el estudio y teorización del federalismo. Éste es, en efecto, fundamentalmente un principio “holista estructural” de reconocimiento y preservación, en el marco de un todo unitario de la diversidad de colectivos y de sus derechos específicos, derechos que están en competencia-complementariedad con los de los individuos.¹⁹ Una federación es un sistema de relaciones entre entidades colectivas –principalmente las que unen al Estado federal y las entidades federadas, pero también las que

¹⁸ Vincent Descombes, *Les institutions du sens*, Paris, Minuit, 1996.

¹⁹ Esto surgió claramente de la polémica en torno a la Carta de Derechos y Libertades anexa a la nueva Constitución de 1982 de Canadá.

vinculan entre ellas a las entidades federadas—, y estas relaciones se combinan, además, con los vínculos administrativos y políticos que unen esos diversos órdenes de gobierno con los individuos. Un testimonio de la incompatibilidad lógica entre individualismo metodológico y federalismo es la posición de Riker, antes referida: partidario de un enfoque individualista y concibiendo el federalismo como un mero medio para dividir el poder público a fin de reducir en él el carácter necesariamente perturbador de los equilibrios de elección racional en un contexto democrático favorable al “populismo”, Riker es finalmente conducido a restar toda importancia al carácter propiamente federal de las federaciones.

En cuanto a la distinción entre las comparaciones referencial e integral, debida al historiador quebequense Gérard Bouchard,²⁰ ésta remite, más o menos, a la oposición entre los enfoques intensivo y extensivo antes mencionada. Resultan aquí útiles las observaciones de Bouchard a propósito de los peligros que entrañan las “comparaciones integrales”, las cuales ponen “en el mismo rasero” todas las unidades comparadas y, por ello, corren el riesgo de carecer de los procedimientos teóricos legítimos para llevar a cabo las reducciones de complejidad que exige “el integralismo”. La distinción que hace Bouchard muestra, además, la oposición entre lo que puede llamarse un uso referencial y un uso integral de las tipologías. Con demasiada frecuencia, los tipos ideales que se construyen con el método comparativo-inductivo son incorporados a clases de equivalencia en las que se quiere hacer entrar todos los casos concretos. En lugar de permitir que conserven su carácter de “referentes” y sirvan de faro guía a un espacio comparativo pluridimensional en el que pueden situarse los distintos casos, en función de su carácter más o menos híbrido, los tipos ideales se toman como base de un *clustering* que reduce “integralmente” todos los casos concretos a dos o tres modelos.²¹ Aunque sea relativamente satisfactoria como fotografía instantánea de un momento dado de la configuración internacional de un determinado campo, tal reducción de la diversidad más bien tiende a impedir que se examine la pluralidad de posibles trayectorias

²⁰ Gérard Bouchard, *Genèse des nations et cultures du nouveau monde. Essai d'histoire comparée*, Montreal, Boréal, 2000, cap. 2.

²¹ El ejemplo típico de esta clase de reducción lo presenta el libro clásico de Esping-Andersen sobre los tres mundos del capitalismo providencialista: Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990. El uso político que más tarde dio el propio autor a ese trabajo pionero ilustra los peligros que entraña dicho reduccionismo, en el plano científico, cuando se llega a confundir el modelo de la realidad con la realidad del modelo. Es entonces cuando, paradójicamente, la tipologización se convierte en instrumento de la convergencia hacia una modelo óptimo, en un mundo estructurado por la lucha por la hegemonía entre modelos.

dinámicas de los casos concretos estudiados, ahora encerrados en su supuesta clase de pertenencia e ignorando las “*small differences that matter*” –expresión de Card y Freeman–,²² que pueden ser cruciales en un entorno internacional cambiante o en el contexto mismo de los cambios endógenos. De esta forma, en el caso de las formas híbridas, lo que impide aprehender los procesos de cambio e imposibilita pensar en una eventual bifurcación es la estandarización. En lo que se refiere, particularmente, a la comparación entre federaciones, esas formas de organización política que en muchos casos hallan la estabilidad en su propia dinámica y en la innovación institucional, tal reducción tipológica puede ser aún más nociva.

HACIA UNA TIPOLOGÍA DE LAS FEDERACIONES

Acerquémonos ahora a la diversidad concreta de las federaciones. ¿En qué consiste más precisamente esa diversidad y en qué medida puede ponerse orden a la proliferación de diferencias observables, construyendo distintas configuraciones-tipo a partir de las cuales puedan extraerse lecciones de ciertas experiencias que sirvan a otros?

Un ideal metodológico aún inalcanzable

El método comparativo clásico para responder a ese tipo de preguntas consiste en aislar las variables ilustrativas de las diferencias, de entre un conjunto seleccionado de casos. El *corpus* de casos comparables se elabora identificando las semejanzas a partir de una problemática teórica más o menos explícita, en tanto que las diferencias sirven para designar las variables, pero también, eventualmente, para hacer una selección de entre el conjunto del *corpus* de casos, con base en un principio de economía de los medios que se aplicará y de la pregunta planteada, como podría ser: “¿en qué medida influye la forma federal de un sistema en el ámbito de la protección social o en el mercado de trabajo de los países que han adoptado ese sistema de gobierno?”²³

²² David Card y Richard B. Freeman (eds.), *Small Differences that Matter: Labour Markets and Income Maintenance in Canada and the United States*, Chicago, NBER-University of Chicago Press, 1993.

²³ Este tipo de metodología es muy clara en Watts (*op. cit.*, cap. 1, “Introduction”) y más tarde la retoman Leibfried y Obinger (*op. cit.*).

A partir de eso, cuando se puede disponer de variables cuantificadas o construirlas, es posible utilizar técnicas de análisis estadístico de datos, las más sofisticadas de las cuales (análisis factoriales) permiten realizar mecánicamente “clasificaciones automáticas”, que generan una representación integrada de la dispersión de casos, en un espacio homogéneo dotado de una referencia de medida de las distancias. Las posibles concentraciones de casos en ciertos puntos de ese espacio indican la recurrencia de características comunes a esos casos y permiten, entonces, agruparlos por tipos específicos.

Este método, muy elegante y práctico, puede, sin embargo, plantear bastantes problemas de interpretación, sobre todo cuando se le utiliza en el contexto de un empirismo puro (es decir, se recaban los datos disponibles sobre el “mercado” y se les procesa automáticamente, sin tomar una distancia teórica con respecto a las condiciones de su producción). Aunado al hecho de que este método exige que las diferencias puedan representarse en forma cuantitativa, insertándolas en un espacio común de medición –lo que remite a la cuestión de los procedimientos de comparación de lo que es aparentemente incomparable–, el método sólo adquiere sentido si se puede llegar a una interpretación significativa de los ejes que estructuran el espacio del análisis, los cuales definen coordenadas que son variables de síntesis, combinaciones de las variables observadas. Ahora bien, casi siempre ocurre que o es difícil asignar un significado concreto a esas coordenadas, o ese significado es trivial. Por último, las fronteras entre los distintos tipos pueden ser muy difusas y el procedimiento de clasificación a veces resulta demasiado reduccionista, cuando menos para ciertos casos.

Sea como fuere, en materia de federalismo comparado aún estamos muy lejos de ese punto, no sólo porque, hasta la fecha, la investigación comparada se ha desarrollado poco en el plano empírico, sino también por dos razones complementarias que han contribuido, ellas mismas, a mantener la investigación en ese bajo nivel de desarrollo. La primera es que los investigadores más susceptibles de utilizar ese tipo de procedimientos estadísticos son precisamente quienes, en virtud de un individualismo metodológico, tienden a adoptar una concepción no diferenciada de los sistemas políticos federados. Por tanto, han preferido los análisis de correlación simple, con pocas variables y el máximo de casos disponibles, para establecer leyes generales.²⁴ La segunda razón es que resulta realmente di-

²⁴ Un buen ejemplo de ese tipo de “correlación simple” es el que encontramos en la interpretación de la relación entre federalismo y democracia que se lleva a cabo en la perspectiva individualista de la elección racional (por ejemplo, Stepan, *op. cit.*). En primer lugar, ahí se equipara la democracia a la regla electoral de “un hombre, un voto”. En cuanto al federalismo, éste se reduce a la presencia de una cámara territorial que, dado que la regla de repre-

fácil cuantificar correctamente –en el plano científico, puntualicemos– los rasgos significativos del federalismo, lo cual puede constatarse en la construcción de los indicadores de centralización fiscal-financiera o de no centralización de las federaciones, ello pese a que éstos conciernen a variables monetarias, que aparentemente son las que más se prestan a ese tipo de ejercicio.²⁵

Por supuesto, nada nos impide pensar que el desarrollo de los estudios comparados llevará a superar esa situación y que, con técnicas de cuantificación de las variables cualitativas, se podrá producir un espacio matematizado de representación de la variedad de federalismos. Pero, antes de llegar ahí, es preciso hacer un desbroce –según los principios del doble procedimiento inductivo-deductivo ya expuesto– para poner orden en el conjunto de variables que, según la literatura empírica, caracterizan el problema federal, a reserva de redefinir algunas de ellas, que quizá inadecuadamente hayan sido consideradas pertinentes.

Un primer desbroce

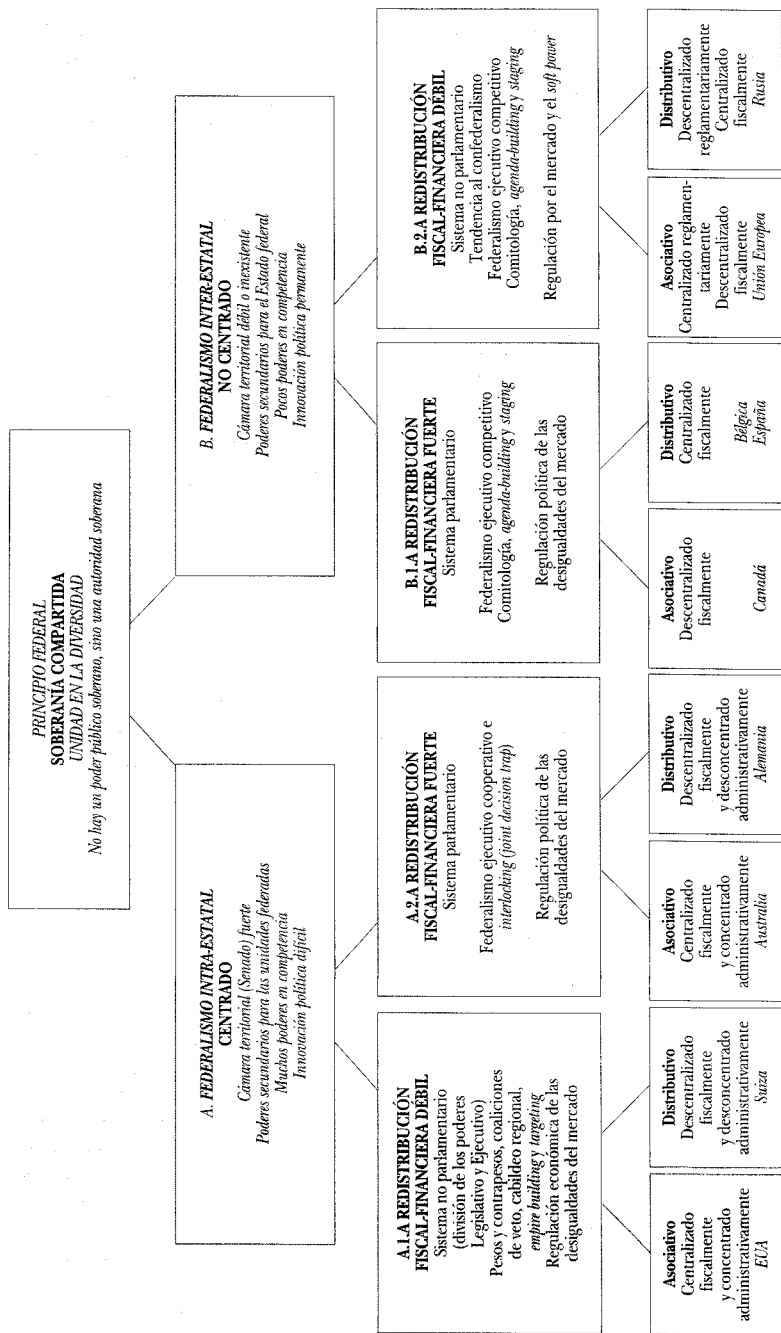
El esquema 2 describe el ordenamiento que obtuvimos tras un primer desbroce de este tipo. ¿Cómo llegamos a ese esquema? ¿Por qué fuimos conducidos a jerarquizar entre variables prioritarias de diferenciación de las federaciones y otras secundarias, incluso de tercer orden? ¿Por qué llegamos también a considerar cuatro (aunque la poca viabilidad, en el plano lógico, del cuarto nos incitará finalmente a conservar sólo tres) grandes

sentación ya no es “un hombre, un voto”, sino más bien “una entidad federada, un voto”, se considera que deroga la regla democrática. De esto resulta que el grado de democracia de una federación –o más bien, el grado de menor restricción de la democracia, en los sistemas políticos federativos– está negativamente correlacionado con la divergencia entre la distribución del número de individuos efectivamente representados por los diversos miembros de la cámara territorial y la que habría si la “regla democrática” fuera respetada para su elección. Optando por esta misma regla, Gibson, Calvo y Falleti extienden la problemática de la sobre-representación a la primera cámara, para mostrar que, en algunas federaciones del continente americano, esta última ejerce un efecto antidemocrático aún más importante, sobre todo en la repartición de las transferencias federales. Véase Edward L. Gibson, Ernesto Calvo y Tullia Falleti, “Reallocation Federalis, Territorial Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere”, en E. Gibson (ed.), *Federalism: Latin America in Comparative Perspective*, The Johns Hopkins University Press (en prensa) (<http://pubweb.nwu.edu/~gibson/edworkingpapers.htm>).

²⁵ La obra clásica de referencia en lo que respecta a la poca pertinencia de ese tipo de mediciones sigue siendo la de Richard Bird, *Federal Finance in Comparative Perspective*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1986. Sin embargo, también puede consultarse Watts, *op. cit.*, cap. 8.

ESQUEMA 2

Una forma de ordenar la diversidad de federalismos



modelos de federación, a partir de los cuales, según nosotros, tendría que poder examinarse la totalidad de casos concretos, ya sea porque son próximos a esos modelos, o bien porque constituyen híbridos de varios de ellos? Veamos todo esto por partes.

La presentación del esquema 2, en forma jerarquizada, deriva en realidad del esquema 1. Aquí se presenta la idea de que, en la medida en que el principio federal –principio general con base en el cual puede definirse el *corpus* de sistemas políticos federativos– se institucionaliza de manera particular en cada caso, dentro de cada uno de esos sistemas, el trabajo de comparación debe llevar a concebir diversos tipos de federación, con un nivel intermedio de abstracción, entre lo general y lo particular. De esta forma, la representación obtenida es el resultado de una primera serie de idas y vueltas, de una sucesión de movimientos *top-down* y *bottom-up*, es decir, de un eslabonamiento de descensos en la escala de diferenciación y de ascensos en la escala de abstracción. Según la pregunta planteada, el nivel intermedio de teorización en el cual debemos colocarnos para responder a ella puede variar, y sin duda es posible introducir otros niveles de diferenciación de los que aquí se presentan.

Más aún, para elaborar dicho esquema tomamos en cuenta que un método inductivo verdaderamente sistemático, en el estado actual de la investigación, sería imposible en el corto plazo. Por tal motivo, la tipología que presenta está basada en una preconcepción teorizada de la federación que se derivó de nuestro estudio histórico-comparado sobre las experiencias federales de Estados Unidos y Canadá, y del experimento europeo actualmente en curso.²⁶ A partir de esa concepción, intentamos aproximarnos a la perspectiva más amplia, detallada y empírica, que Watts, en particular, privilegia.

Para ello procedimos por diferenciaciones sucesivas, aislando principalmente dos criterios teóricos de distinción de los tipos de federación y tratando de correlacionar esos criterios con las variables que, en la literatura empírica, se consideran características de las distintas federaciones. Elegimos esos criterios porque, en nuestro estudio sobre los federalismos de Estados Unidos y Canadá, nos parecieron particularmente pertinentes para comparar esas experiencias y construir los posibles escenarios de evolución en el mediano plazo para la Unión Europea y Canadá. Los cuadros 3 y 4 presentan esos escenarios, mostrando el alcance analítico de los criterios y su capacidad para sintetizar una pluralidad de modelos dinámicos de federaciones, en mayor o menor grado viables.

²⁶ Théret, *Protection sociale et fédéralisme*, op. cit.

CUADRO 3
Escenarios de evolución de la integración europea

Modelo político	Interestatal		Intraestatal	
Espacio de solidaridad social	Principio de reconocimiento mutuo	Preservación de las particularidades nacionales	Armonización supranacional	Principio de convergencia
Mantenimiento de los financiamientos nacionales	a: primacía de lo intergubernamental <i>Confederalismo</i>	Absoluto: "la Europa averiada"	Por el mercado: "la Europa liberal"	b: Unión fuerte y centralizada por medio del derecho: <i>Federalismo "a la americana"</i>
Desarrollo del financiamiento comunitario	d: equilibrio entre intergubernamental y supranacional <i>Federalismo "a la canadiense"</i>	Relativo: "la Europa de la igualdad en la diferencia"	Por lo político: "la Europa de la integración social"	c: Unión fuerte y centralizada por medio de la moneda: <i>Federalismo "a la alemana"</i>

Fuente: Bruno Théret, *Protection sociale et fédéralisme, l'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Bruselas, Presses Inter-universitaires Européennes-Peter Lang et Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2002; del mismo autor, "L'union sociale canadienne dans le miroir des politiques sociales de l'Union européenne", *Enjeux Publics-Policy Matters*, vol. 3, núm. 9, Montreal, 2002.

CUADRO 4
Escenarios de evolución de la federación canadiense

Modelo político	Interestatal		Intraestatal	
Espacio de solidaridad social	Principio de reconocimiento mutuo	Preservación de las particularidades provinciales	Armonización federal	Principio de convergencia
Distribución de competencias a las provincias	a: primacía del interprovincialismo <i>Modelo confederado</i>	Absoluto: "el Canadá conservador de las provincias más ricas"	Por el mercado: "el Canadá federalista residual del gobierno federal"	b: Unión fuerte y centralizada por medio del derecho: <i>Modelo estadounidense</i>
Repartición federal	d: equilibrio entre intergubernamental y federal <i>Modelo "compañeril"</i>	Relativo: "el Canadá multinacional asimétrico"	Por lo político: "el Canadá de la unión social"	c: Unión fuerte y centralizada por medio de la protección social: <i>Modelo alemán</i>

Fuente: Bruno Théret, *Protection sociale et fédéralisme, l'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Bruselas, Presses Inter-universitaires Européennes-Peter Lang et Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2002; del mismo autor, "L'union sociale canadienne dans le miroir des politiques sociales de l'Union européenne", *Enjeux Publics-Policy Matters*, vol. 3, núm. 9, Montreal, 2002.

El primer criterio aplicado es político-jurídico y distingue si la relación constitucional que vincula los órdenes federal y federado es inter o intraestatal. El segundo criterio es económico-monetario y concierne al tipo de regulación financiera, basada en el mercado o en una centralización-redistribución presupuestal tendiente a garantizar cierta equiparación de las condiciones de vida entre las unidades federadas, condiciones de reproducción en el momento del pacto federal que se estableció entre ellas. También se ofrece un tercer nivel de diferenciación, el cual remite a un criterio que suele presentar la literatura y se refiere al carácter asociativo o distributivo del pacto federal original.²⁷ En lo que sigue, sin embargo, omitiremos este criterio para concentrarnos en los dos primeros.

También debe mencionarse que los nombres de las federaciones que en la gráfica se atribuyen a los distintos tipos de federalismo sólo tienen el propósito de indicar, de manera más concreta, lo que podrían llamarse “moldes” de federalismo.²⁸ Ello no significa, a reserva de que se hagan investigaciones más profundas, que los países citados deban equipararse en forma estática a un “modelo” de federalismo. En efecto, el método empleado consiste en construir tipos ideales o modelos, que se caracterizan por cierta coherencia lógica en su configuración institucional general. Ahora bien, las federaciones que existen en la realidad son casi siempre el fruto de *bricolages* institucionales, que se van creando con base en la experiencia y el aprendizaje, el ensayo y error; también pueden cambiar de tipo, desaparecer o mudarse en ciertas formas de Estado unitario. Sólo algunas de ellas, con una larga historia a sus espaldas, se acercan a los tipos ideales e inspiran la construcción de otras; el resto suelen ser híbridos, más o menos susceptibles de asemejarse a tal o cual tipo, dependiendo de las circunstan-

²⁷ Original porque, desde el momento en que se constituye la federación, todas las federaciones se ven en la necesidad de conservarse, hallando el equilibrio entre las tendencias a la centralización y a la disgregación. En efecto, mientras que el punto límite del pacto de asociación es la posibilidad de que el Estado federal se convierta en un Estado unitario descentralizado, el del pacto de distribución es la fragmentación de la federación. La distribución también puede corresponder al paso de un imperio a una federación.

²⁸ En esta etapa del análisis no tomamos en cuenta las federaciones de los países llamados emergentes o en vía de desarrollo, como Argentina, Brasil y México, que Gibson (*op. cit.*) y Stepan (*op. cit.*), por ejemplo, comparan con Estados Unidos, o como India y Malasia, que Watts examina por su carácter multinacional. Esos muy interesantes e importantes casos requieren de investigaciones más profundas, pues es muy difícil controlar el efecto específico que tiene la variable “nivel de desarrollo” sobre las instituciones. Asimismo, prescindimos del efecto que ejerce el carácter multinacional de las federaciones, el cual no es evidente dado que las federaciones multinacionales tendrían lógicamente que hallarse del lado de las federaciones interestatales (los casos de Canadá, Bélgica y la España de las autonomías, así como Malasia), deducción lógica que es refutada por los casos suizo e indio.

cias y los cambios en su entorno. El proceso actual de globalización es uno de esos cambios capaces de producir dicho tipo de evoluciones. Cabe señalar, por último, que es puramente hipotética la aproximación que hemos hecho entre la Rusia postsoviética y la Unión Europea, y su caracterización como forma distributiva de tipo B2 (dentro del cual la UE representa la forma asociativa), cuya poca estabilidad en el plano lógico veremos más adelante.

En cambio, un aspecto que nos parece muy sólido en nuestra clasificación es que los diversos criterios diferenciados no se empalman, no son redundantes, sino que son independientes y ortogonales, por lo cual pueden servir “objetivamente” para definir las coordenadas que permitan a la vez distinguir los sistemas federales y situarlos en un espacio común. Otro punto fuerte que cabe destacar es que dichos criterios están bien correlacionados empíricamente con ciertas características institucionales de las federaciones. Por ejemplo, los caracteres centrado o intraestatal y no centrado o interestatal (que dependen, en primer lugar, de la forma que adopta la cámara territorial en el ámbito federal) también están caracterizados por estilos políticos (*policy-patterns*, es decir, maneras recurrentes de conducir las políticas públicas) que son específicos e incluso opuestos en cuanto a su capacidad para promover innovaciones institucionales y organizacionales.

En las federaciones intraestatales, en donde las entidades federadas participan en el poder federal por medio de una cámara territorial poderosa, pero que también se caracterizan por estar las facultades importantes divididas entre el federal y el federado, y por la asignación a las entidades federadas de competencias secundarias, la innovación política resulta muy difícil, debido a la existencia de “trampas de la decisión conjunta” (*joint-decision trap*).²⁹ Sin embargo, el origen de esas trampas –que consisten en la existencia de muchos puntos de veto para toda decisión que haya de tomarse– es distinto según que el régimen político sea o no parlamentario, es decir, que los poderes Ejecutivo y Legislativo estén o no separados. En el caso de un régimen parlamentario, como el de Alemania, en particular, la trampa resulta de la naturaleza cooperativa del federalismo ejecutivo, el cual produce un “*interlocking federalism*” que hace difícil toda decisión que no alcance la casi unanimidad.³⁰ En el caso de un régimen no parlamentario, como el de los Estados Unidos, la trampa para la innovación deriva de

²⁹ Según la expresión de Fritz W. Scharpf, “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, núm. 6, 1988, pp. 239-278.

³⁰ Arnaud Lechevalier, “Fédéralisme et protection sociale dans la République Fédérale d’Allemagne”, *Document de travail*, Centre franco-allemand de recherches en sciences sociales, Berlín, 2002.

los “*checks and balances*” entre los tres poderes (entre presidencia y cuerpo legislativo y entre las dos cámaras de este último) y de los juegos de coaliciones y *lobbying* que se tejen en ellos y entre los actores políticos para resistir el cambio.³¹

En el tipo intraestatal de federalismo, la diferencia de régimen político también está correlacionada³² con la existencia o no de programas de repartición financiera entre las entidades federadas. En los regímenes con división funcional de los poderes, la tendencia es a que no haya repartición y que la tarea de igualar las condiciones de vida entre las entidades federadas se deje en manos del mercado. Por el contrario, en los regímenes parlamentarios el papel de la repartición es sumamente importante, ya sea que concierna sólo a la autoridad fiscal (que puede, no obstante, llegar a tomar una forma “bruta”, es decir, hacerse directamente por transferencias de impuestos entre entidades federadas, como en el caso de Alemania), o bien que llegue incluso a igualar las facultades de las unidades federadas para responder a sus necesidades específicas de gasto (caso de Australia).

Las federaciones interestatales son aquellas en las que el poder de la cámara territorial es débil, hasta inexistente, y donde, por una especie de compensación, se reafirma junto a las instituciones federales el juego de relaciones diplomáticas entre los órdenes federal y federado de gobierno, así como entre las entidades federadas. Asimismo, a diferencia de las federaciones intraestatales, en esas federaciones son pocas las competencias compartidas o en competencia, y se asignan al Estado federal poderes secundarios. Por último, dada la competencia política entre los dos órdenes de gobierno, esas federaciones se caracterizan por el papel central que desempeña en ellas el proceso permanente de innovación política, institucional y organizacional.

El federalismo ejecutivo competitivo, que es el origen de ese proceso de innovación política, también puede desarrollarse en el marco de dos regímenes fiscal-financieros opuestos, según que el régimen político al nivel de las instituciones sea o no parlamentario. En un orden federal regulado de manera democrática, por un régimen parlamentario (el caso de Canadá, especialmente), el *policy-pattern* del *agenda-building* asociado al *competitive state-building*, que rivaliza entre los órdenes federal y federado, va acompañado de una repartición financiera, muy semejante a la que se observa en las federaciones intraestatales parlamentarias. Por el contrario, cuando el

³¹ Paul Pierson, “Fragmented Welfare States, Federal Institutions and the Development of Social Policy”, *Governance*, vol. 8, núm. 4, 1995, pp. 449-478. En el caso suizo, los “*checks and balances*” resultan del principio de subsidiariedad y de los procedimientos de referendo.

³² No olvidemos, sin embargo, que correlación no implica necesariamente causalidad.

orden federal no está constituido como un orden de gobierno democrático y verdaderamente autónomo con respecto a las entidades federadas, como es el caso de la Unión Europea,³³ o si la soberanía de las entidades federadas no está en verdad instituida en ciertos ámbitos de competencia, como en la Rusia actual,³⁴ las transferencias entre los dos órdenes de gobierno son sumamente limitadas y no corresponden a una lógica de repartición. En esos casos encontramos más bien programas semejantes a los que existen en las federaciones intraestatales, con una división funcional de los poderes (Estados Unidos y Suiza).

Estas semejanzas entre los regímenes de centralización-distribución financiera intergubernamental nos llevan a ver el juego de los dos criterios de poder de la cámara territorial y de la existencia de programas de repartición entre las unidades federadas de una manera menos jerárquica que la adoptada en el esquema 2. En el cuadro 5, entonces, se muestra esto, que habrá de compararse con los cuadros 3 y 4 anteriores.

CUADRO 5
Proximidades y distancias entre distintos tipos de federalismo

Intraestatal ⇒ Repartición ↓	NO Federalismo no centrado y regulado por una "comitología" intergubernamental	SÍ Federalismo centrado en la cámara territorial
NO Federalismo regulado por el mercado	B2. Régimen político federal no parlamentario Federalismo ejecutivo competitivo, pero con tendencia confederalista. Acción plena de la comitología No hay reducción política de las desigualdades interregionales y hay competencia económica entre las entidades federadas	A1. Régimen político federal no parlamentario No hay federalismo ejecutivo, sino acción plena de la cámara territorial en el proceso de equilibrio de los poderes No hay reducción política de las desigualdades interregionales y hay competencia económica entre las entidades federadas
SÍ Federalismo regulado por lo político	B1. Régimen político federal parlamentario Federalismo ejecutivo competitivo por medio de la comitología Reducción política de las desigualdades del mercado, sociales y espaciales	A2. Régimen político federal parlamentario Federalismo ejecutivo cooperativo entre el federal y el federado Reducción política de las desigualdades del mercado, sociales y espaciales

³³ Existe, ciertamente, en el nivel de la Unión Europea, una división de los poderes Ejecutivo (Comisión) y Legislativo (Consejo y Parlamento Europeos), mientras que casi todos los regímenes políticos de los estados miembros son de tipo parlamentario.

³⁴ Jacques Sapir, "Différenciation régionale et fédéralisme budgétaire en Russie", *Criti-*

En este esquema, las federaciones no aparecen tan encerradas estáticamente en moldes-tipo, sino más bien con la posibilidad de evolucionar dinámicamente hacia distintos modelos alternativos, ya sea por medio de cambios constitucionales o por las prácticas cotidianas. Es el caso, principalmente, de los federalismos de tipo B2, que si bien se distancian más del tipo A2, están en cambio más próximos tanto a A1 como a B1; del primero por la forma de redistribución financiera pública y el lugar que ocupa el mercado en la regulación de las relaciones intergubernamentales, y de B1 por la dinámica de la innovación política.³⁵ Más tarde volveremos sobre este punto.

Dicho lo anterior, para que esta primera clasificación se comprenda mejor serán precisos otros estudios empíricos relativos a un conjunto más vasto de federaciones y, sin duda, también rectificaciones progresivas de la prueba de su alcance analítico y sintético. Asimismo, requiere de análisis en el plano teórico, sobre todo en lo concerniente a la elección de los criterios de diferenciación en los que está basada. ¿Por qué —más allá de las razones empíricas ya mencionadas— se optó por esos criterios y no por otros, más comunes, que aquí se encuentran en posición subordinada o, incluso, del todo ignorados, como son el grado de centralización o el hecho de que se trate de un federalismo de asociación (federalización) o de distribución (preservación de la unidad de un Estado anteriormente unitario o imperial), o bien el carácter uni o multinacional de las federaciones? Nuestra respuesta tentativa a esa pregunta consiste en plantear que esos criterios son características básicas de la estructura de todo sistema federal y, por tanto, subyacen en la fenomenología del federalismo. Es esto lo que consideraremos a continuación.

FORMAS ELEMENTALES DE ESTRUCTURACIÓN DE LOS PACTOS FEDERATIVOS

Recordemos para este fin que una federación, vista desde dentro, no es un Estado soberano, ya que no existe en ella un poder político omnicompetente por sobre todos los otros, sino tan sólo poderes compartidos. El Estado

que internationale, núm. 11, 2001, pp. 161-177; Richard Rousseau, "Russian Federalism under Vladimir Poutine Presidency", ponencia presentada en el seminario del CEMI, EHESS, París, 6 de febrero de 2003, mimeo.

³⁵ Es por ello por lo que no consideramos del todo válido el acercamiento que hace Scharpf (*op. cit.*) entre el federalismo alemán y la Unión Europea. De hecho, esta última tiende "naturalmente" ya sea hacia un federalismo de tipo canadiense (B1) o hacia el tipo suizo (A1), dado su multinacionalismo.

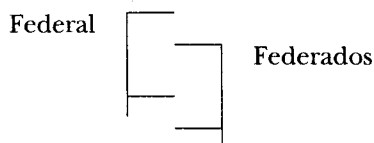
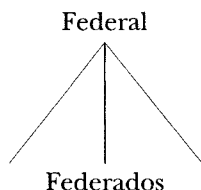
federal no es un gobierno central que domine una periferia de colectividades locales, pues no tiene la vocación de regir las unidades federadas en sus ámbitos de competencia exclusivos y compartidos. De esta forma, la jerarquía que existe entre los órdenes federal y federado de gobierno no es en esencia una jerarquía de poder, como suele verse, sino más bien lo que los antropólogos llaman una jerarquía de valor, es decir, una figura de interdependencia que tiene la forma de un englobamiento de los contrarios (véase esquema 3).

ESQUEMA 3
Jerarquías centrada y no centrada

¿Jerarquía de poder

o

Jerarquía de valor?



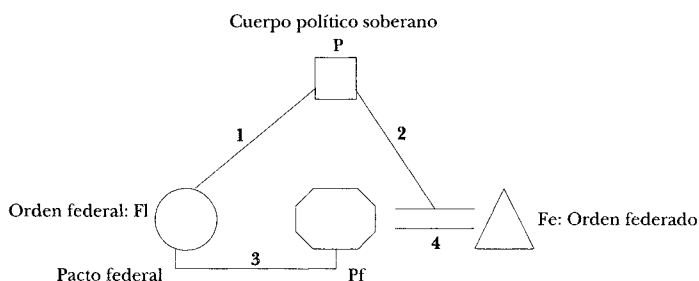
En efecto, el nivel funcional del Estado federal no es superior en poder, sino sólo en valor, pues en el nivel inferior en valor, que es el nivel territorial de competencias de las entidades federadas, el Estado federal es inferior en poder a estas últimas. En lo que respecta a las funciones superiores en valor que le fueron confiadas al gobierno federal –inserción del país en el orden político internacional y “civilización” de las relaciones entre unidades federadas–, éstas reconocen su autoridad y se someten a ella. Pero, en el nivel inferior de competencias, propias de los colectivos territorializados que son las entidades federadas, el nivel federal reconoce, en cambio, su autoridad y se somete, a su vez, a ellas. Este reconocimiento doble es la particularidad de un sistema federal y la condición de su permanencia.

De esta manera, los sistemas federales no son únicamente órdenes políticos *descentralizados* (desde el momento en que existe una jerarquía de poder en los ámbitos de competencia que dependen del gobierno federal o que forman parte del campo de prerrogativas comunes del cual éste posee la coordinación o el liderazgo), sino también, y sobre todo, son *no centrados* (dado que no hay omnicompetencia de un solo orden de gobierno) para todo lo que concierne a las prerrogativas constitucionales de los gobiernos regiona-

les.³⁶ La forma particular de soberanía que ahí se expresa es, pues, distinta de la que prevalece en un Estado unitario, de lo cual puede darse cuenta distinguiendo entre autoridad (jerarquía de valor) y fuerza (jerarquía de poder). En efecto, si bien en principio no existe un poder soberano en una federación, sí hay, en cambio, una autoridad soberana, que es la del pacto federal, de las costumbres que lo completan y de las organizaciones e instituciones que son las formas de concreción del mismo (tribunal supremo o constitucional, referéndum popular o procedimientos institucionales que permiten la enmienda del pacto federal). Para que la federación se reproduzca como tal, esa autoridad debe ser reconocida tanto por el Estado federal como por las entidades federadas, ya que, en caso de conflicto intergubernamental, dicha autoridad no puede imponerse sino con el consentimiento de ambos órdenes de gobierno y su aceptación del valor soberano de sus decisiones. Tal consentimiento descansa, en última instancia, en el hecho de que el pacto federal refleja la soberanía del pueblo y no es otra cosa sino el contrato social y territorial que lo constituyen.

El Gran Texto en el que se formula el pacto federal –la Constitución, la Carta Magna– aparece, entonces, como aquel que regula los conflictos de poder entre dos órdenes de gobierno contendientes, aquel que les permite mantenerse juntos en el seno de un mismo orden político. Dicho Texto, como autoridad, constituye entonces el núcleo de la estructura de todo sistema político federativo, el cual podemos ahora formalizar de la siguiente manera:

ESQUEMA 4
Estructura elemental de un sistema político federativo



³⁶ Así, “la clave para distinguir los sistemas federales de los no federales, que también están descentralizados en diversos ‘grados’, reside en el concepto de no centralización, lo que denota que los ámbitos que pertenecen a las unidades federadas no pueden ser centralizados unilateralmente. Es esta no centralización, que se contrapone a la descentralización (la cual presupone una centralización), la que hace del federalismo una forma sumamente distinta de la ‘descentralización’”. Eghosa E. Osaghae, “A Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization”, *Publius. The Journal of Federalism*, núm. 2, 1990, pp. 83-98.

Estructuración política

El esquema 4 muestra que el cuerpo político soberano, que no es sino el pueblo o el conjunto de pueblos unidos en la federación (en el caso de una federación multinacional), delega su soberanía a un orden político complejo, compuesto por (al menos) dos órdenes de gobierno (dos tipos de Estado) y un conjunto de instituciones mediadoras de la relación entre esos dos órdenes, las cuales no son otra cosa sino formas de expresión del pacto federal. En el nivel político más abstracto, una federación se estructura, entonces, por dos pares de relaciones: las relaciones 1 y 2 de delegación de la soberanía al Estado federal y a las entidades territoriales federadas, relaciones que, al inscribir el orden político en la sociedad global, conforman el régimen de ciudadanía, y las relaciones 3 y 4, internas al orden político, las cuales son características del régimen federal y que vinculan al conjunto del Estado federal y las unidades federadas mediante las formas institucionalizadas del pacto federal.

Cada una de esas cuatro relaciones tienen una naturaleza diferente. Las relaciones 1 y 2 son ambas reguladas por regímenes de representación electoral, pero mientras que la relación 1 es univalente (sólo vale en el orden federal), la 2 es bivalente o mixta (conciene tanto al orden federado como a la expresión de las pertenencias territoriales dentro del orden federal). La relación 1 expresa la pertenencia de todo individuo a la federación, cualquiera que sea su provincia de origen; es una relación que podría calificarse de pertenencia social y expresión de intereses funcionales (que remite, por ejemplo, a la división social del trabajo); su régimen electoral está basado, generalmente, en la regla "un individuo, un voto". En cuanto a la relación 2, ésta da cuenta de la pertenencia a las entidades federadas, colectividades territorializadas, y expresa, por tanto, intereses territoriales; en cuanto a la representación electoral, corresponde a un doble sufragio: elecciones de gobierno de las entidades federadas y selección de los representantes para la cámara territorial del gobierno federal.

Las relaciones 3 y 4 son, igualmente, de naturaleza diferente. La relación 3, que incluye el orden federal en el pacto federativo, traduce la consubstancialidad entre el Estado federal y ese pacto: no existe Estado federal sino porque existe un pacto federativo. Este último es constitutivo del Estado federal: establece sus competencias, su modo de funcionamiento. La relación 4, por el contrario, es una relación de alianza, de unión, pues, por el lado del orden federal, el pacto federativo es un pacto de alianza. Las entidades federadas, ancladas en su territorio, no están intrínsecamente basadas ni son dependientes del pacto federativo; pueden existir sin él y la existencia de estados territoriales unitarios es muestra de ello (mientras que el Estado federal, en

tanto poder funcional, no posee un asiento territorial propio). El pacto federal aparece, entonces, como el contrato matrimonial entre un Estado federal y varias colectividades territoriales federadas.³⁷

En términos más concretos y simples, podemos considerar que, en la práctica, el pacto federativo adopta en el nivel político la forma de las instituciones y organizaciones que median la relación entre el federal y el federado, a saber, en primer lugar, la cámara territorial (Senado) y, en menor grado, las instituciones “diplomáticas” que administran las competencias compartidas, a las cuales en el esquema 2 llamamos la “comitología”, inspirándonos en la experiencia europea. De ahí, primero, la importancia que concedimos a la forma de existencia o inexistencia de esa segunda cámara, que pertenece a los dos órdenes de gobierno y determina su contrato matrimonial. De ahí, en segundo lugar, la tipificación ideal de dos regímenes de esta alianza: el tipo intraestatal de federalismo, que corresponde a un “régimen de comunidad”, en el cual un Senado poderoso, verdaderamente representativo de las entidades federadas, participa en el proceso decisorio en el ámbito federal; y el tipo interestatal, que corresponde a un “régimen de separación”, en el cual la capacidad de la cámara territorial para participar en la toma de decisiones en el ámbito federal es poca o nula, lo que se traduce también por una separación más marcada de las facultades respectivas de lo federal y lo federado.

Ese grado de poder de la cámara territorial es, en sí mismo, independiente del régimen electoral característico de la relación 2, lo que revela la independencia, la ortogonalidad de los dos sistemas de relaciones 1-2 y 3-4. Una cámara territorial elegida puede tener un poder débil (España) o fuerte (Estados Unidos), mientras que el poder de una cámara no elegida puede ser mucho (Alemania) o inconsistente (Canadá). No existe, pues, relación de causalidad directa entre las formas del sistema de representación política (régimen de ciudadanía) y las del sistema de estructuración del orden político (régimen de federalización).

Por el contrario, puede haber problemas de compatibilidad lógica dentro de ciertas configuraciones de la estructura general del sistema político federativo, pues así como existen dos formas polarizadas de estructuración interna del orden político federal, también existen dos formas polarizadas de estructuración de la delegación de soberanía del pueblo al orden político. Una de ellas puede estar asociada a una situación en la que los intereses funcionales prevalecen sobre los intereses territoriales, en donde la pertenencia social predomina sobre la pertenencia a un territorio o una

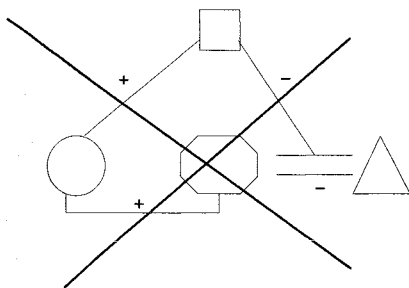
³⁷ Obviamente, en este caso se trata de poligamia o poliandria.

cultura, lo que se traduce en una mayor legitimidad del gobierno federal con respecto al gobierno federado. La otra, por el contrario, corresponde a una situación de supremacía de las pertenencias territoriales sobre las sociales, y en la que la referencia a lo histórico-cultural –ámbito en el que domina el orden federado– impera sobre la referencia de lo funcional –ámbito preferido del nivel federal para la legitimación del orden político. La polarización de los tipos de federalismo remite, entonces, a que, en la conformación de las identidades colectivas, ocurra una de dos: o bien que la división social del trabajo prevalezca sobre la división territorial de la población, o bien la jerarquía contraria.

Al combinar los dos juegos de relaciones se obtienen cuatro tipos de sistemas políticos federativos, de los cuales, sin embargo, sólo dos pueden conservarse como configuraciones estables, basadas en una coherencia entre el tipo de pacto federal y el orden prevaleciente de legitimidad de las élites políticas (esquema 5). Existe, en efecto, un doble peligro de ruptura de los pactos federales: por una parte, el peligro de centralización y, por ende, de desviación del Estado federal hacia un Estado unitario, así fuera descentralizado, y por la otra, el peligro de fragmentación en tantos estados soberanos como haya unidades federadas.

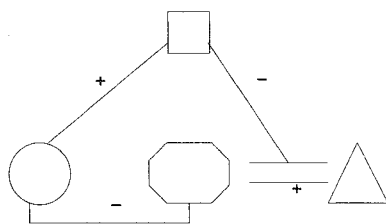
ESQUEMA 5 Primer criterio de diferenciación de las federaciones: estructura política³⁸

Federalismo intergubernamental
(cámara territorial inexistente o sin poder real)



Forma inestable: tendencia a transformarse en un Estado unitario
Poca legitimidad de los estados federados

Federalismo intragubernamental
(cámara territorial poderosa)

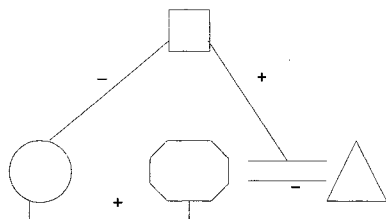


Estable: equilibrio estático de poderes complementarios
Federalismo administrativo o cooperativo

³⁸ El signo + significa una relación fuerte; el signo – una relación correlativamente débil, dominada por la fuerte.

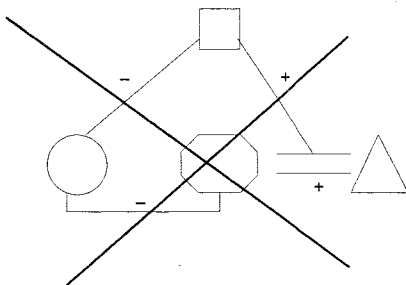
ESQUEMA 5 (conclusión)

Federalismo intergubernamental
(cámara territorial inexistente o sin poder real)



Estable: equilibrio dinámico de poderes contendientes

Federalismo intragubernamental
(cámara territorial poderosa)



Forma inestable: tendencia a la fragmentación de la federación
Federalismo ejecutivo competitivo, con poca legitimidad del Estado federal, que está sometido a los distintos intereses territoriales

Un sistema federal “auténtico” puede entonces definirse como aquel que contiene un mecanismo de autoconservación del principio federal, que regula permanentemente su contradicción constitutiva entre unidad y diversidad; si la unidad prevalece sobre la diversidad o, a la inversa, si la diversidad triunfa a expensas de la unidad, no puede ya hablarse de federalismo. Ello es evidente en el segundo caso, el cual implica la destrucción explícita de la federación; puede ser menos evidente en el primero, dado que, en general, sigue hablándose de un Estado federal, si bien ya no existe, de hecho, un sistema federal, sino únicamente un Estado unitario descentralizado (o un imperio), que ha invadido los ámbitos de competencia de los estados federados. El riesgo de un desvío centralista es, evidentemente, más fuerte en el tipo “intraestatal”, mientras que el peligro de fragmentación es más inmediato en el tipo “interestatal”.

Estructuración fiscal-financiera

Sin embargo, la estructura político-financiera de las federaciones no es la única dimensión que debe tomarse en cuenta. Su estructuración económica –fiscal-financiera, para mayor precisión– es igualmente importante, pues es la que hace posible que la organización política funcione y, por tanto, que el pacto federal se reproduzca. Ahora bien, una federación, lo mismo que un Estado unitario, no sólo presenta un régimen fiscal-finan-

ciero que expresa la legitimidad que tiene para procurarse recursos frente a sus ciudadanos a fin de poder gastar para mantener o ampliar su organización, así como para reproducir dicha legitimidad, redistribuyendo recursos entre los propios ciudadanos.³⁹ Por el hecho de que un régimen semejante se divida en los niveles federal y federado, la regulación de las finanzas públicas en una federación también posee otra dimensión fundamental, que concierne al régimen de repartición de los recursos fiscales y a las facultades de gasto entre el Estado federal y las entidades federadas. A la cuestión del déficit presupuestal de cada orden de gobierno se añaden otras dos: en primer lugar, la del déficit vertical global entre Estado federal, por una parte, y entidades federadas, por la otra, debido a una asimetría inevitable entre la distribución de los recursos y de las competencias entre los dos órdenes de gobierno; en segundo lugar, la cuestión de los déficit horizontales que pueden existir entre entidades federadas, en virtud de su desigual riqueza y, en consecuencia, de potenciales fiscales desiguales. De ello resulta que, en toda federación, la cuestión de las transferencias intergubernamentales, que permiten solventar tales déficit, es central, siendo entonces que la redistribución de los recursos fiscales y financieros no concierne tan sólo a los ciudadanos, en lo individual, sino también a los colectivos territoriales federados.

El sistema de relaciones entre finanzas federales y finanzas de las entidades federadas (lo que los economistas llaman "federalismo presupuestal") es, de hecho, la forma que adopta el pacto federal en el nivel económico. En este nivel, el equivalente funcional del sistema de representación de las entidades federadas dentro del Estado federal es el que prevalece en el nivel político, sistema que, como acabamos de ver, puede caracterizarse principalmente por el papel mediador de la cámara territorial. En materia de federalismo presupuestal, dicho papel lo desempeña el sistema de transferencias intergubernamentales, es decir, el conjunto de derechos y obligaciones fiscal-financieros recíprocos que vinculan al Estado federal y las entidades federadas. El equivalente funcional del grado de poder de la cámara territorial dentro del orden federal es, entonces, el grado de incondicionalidad y repartición (igualación de las condiciones del ejercicio de autoridad de las diversas entidades federadas) del régimen de esas transferencias.

La principal institución económica que debe tomarse en cuenta para caracterizar conceptualmente el pacto federal en el nivel económico es, se-

³⁹ Un régimen fiscal-financiero es un sistema de correlaciones históricas que vinculan ingresos fiscales, gastos y endeudamiento públicos, el cual permite cubrir los gastos del Estado mediante sus ingresos y regular el déficit presupuestal (véase Bruno Théret, *Régimes économiques de l'ordre politique*, Paris, PUF, 1992).

gún esta perspectiva, la “repartición” federal de los ingresos entre las entidades federadas. Esto no significa que, además de la repartición, los sistemas de redistribución intergubernamental no comprendan otros tipos de transferencias, en mayor o menor grado condicionales o arbitrarias, en mayor o menor grado igualadoras y negociadas. Sin embargo, la reducción de las desigualdades territoriales de acceso a los bienes públicos es una condición esencial para la reproducción de las federaciones, y sus modalidades conforman estructuralmente su modo de gobierno. Esto es el resultado lógico de que la inserción de las federaciones en una economía de mercado tienda permanentemente a transformar toda diferencia –que el federalismo valora positivamente– en desigualdad –que la democracia valora negativamente. Al transformar lo incomparable en comparable, el mercado provoca que se empiecen a hacer cálculos de pérdidas y ganancias relativas, asociadas a la participación en el conjunto federativo,⁴⁰ lo cual, en un régimen democrático, es el origen de conflictos que deben ser resueltos para que la federación pueda perdurar.

La necesidad de que, en el pacto federal, se tome en cuenta esta exigencia de regulación y reducción de las desigualdades económicas entre las entidades federadas tenderá entonces a conducir al reconocimiento de derechos “sociales” específicos a esas colectividades, y a la implementación de procedimientos fiscal-financieros mediante los cuales tales derechos puedan ser respetados. De ahí la función esencial del Estado federal que consiste en centralizar-redistribuir, de manera prorrateada, los recursos monetarios, a fin de reducir las desigualdades territoriales de acceso a los bienes públicos. Sin embargo, ese objetivo de igualación de las condiciones en todo el territorio de la federación puede buscarse por otros medios, en particular cuando el liberalismo se considera –como en la visión liberal al estilo Riker– la mejor forma de llegar a un Estado mínimo, en donde se deja que la mano invisible del mercado sea la que dirija el cuerpo político sobre la vía del óptimo social. En ese caso, la repartición es escasa o nula, las transferencias federales son condicionales, y la tarea de homogeneizar las condiciones sociológicas entre las entidades federadas se deja en manos de la competencia y la movilidad de los factores trabajo y capital.⁴¹

⁴⁰ Lo que queda bien ilustrado por el principio de “compensación justa”, que empieza a prevalecer en la Unión Europea.

⁴¹ De hecho, la presencia o ausencia en una constitución federal de un sistema de repartición determina la naturaleza –política o económica– del terreno sobre el cual tendrá lugar la competencia entre los diversos órdenes de gobierno y entre territorios. Al respecto véase Thérét, “Federalism and Regionalism: A Comparative Analysis of the Regulation of Economic Tensions between Regions by Intergovernmental Transfers Programs in Canada and the USA”, *op. cit.*

De esta manera, así como, en el nivel político, pudimos comparar dos grandes tipos ideales de sistemas federativos, según existiera o no una cámara territorial fuerte que permitiera participar a las entidades federadas en la toma de decisiones en el orden federal, también en el plano económico puede contemplarse una polarización entre dos modelos de federalismo, según que la repartición sea fuerte o escasa; una repartición escasa o nula significa que la igualación de las condiciones entre territorios no se considera un problema que deba manejarse políticamente, sino que depende del juego de los mecanismos económicos del mercado.

Asimismo, se puede retomar la estructura elemental de todo sistema federal (esquema 4) para describir su estructura fiscal-financiera. Las relaciones 1 y 2 de esa estructura son en este caso relaciones de centralización-redistribución entre estados-individuos, formas económicas de las relaciones de ciudadanía e identificación en cada uno de los dos órdenes de gobierno. Tomadas en conjunto, como un par inseparable, dichas relaciones expresan una rivalidad fiscal y de gasto entre los dos órdenes de gobierno, rivalidad que no puede disimular la asimetría debida al carácter mixto de la relación 2, que no es una relación exclusiva entre ciudadanos y entidades federadas, sino que también implica un vínculo con el Estado federal, a través de las transferencias de éste a aquéllas. Por su parte, las relaciones 3 y 4 son las relaciones fiscal-financieras que estructuran el orden político federal en tanto totalidad, relaciones entre el Estado federal y los estados federados que son mediatizadas por el sistema de reparto de recursos fiscales y de transferencias de éstos entre los órdenes de gobierno.

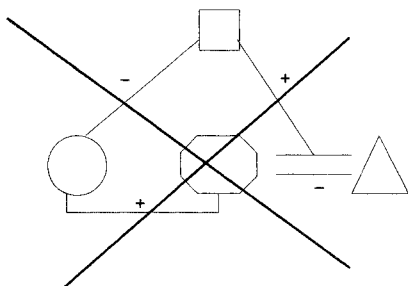
La independencia *a priori* de esos dos pares de relaciones, 1-2 y 3-4, también se verifica en este caso, puesto que, independientemente de que un Estado federal ejerza o no la repartición, éste puede llevar a cabo una redistribución individual directa fuerte o escasa. Todo depende de su capacidad fiscal global y, por tanto, del reparto de las facultades fiscales y de gasto de que ha sido dotado cada orden de gobierno por el pacto federal original y la historia de la federación. Sin embargo, lo mismo que para la estructuración política, podemos considerar —desde el punto de vista de la dinámica de las instituciones— que ciertas configuraciones o correlaciones entre esos pares de relaciones son lógicamente inestables en cuanto son propensas ya sea a la desintegración de las federaciones, o bien a su desviación centralizadora hacia un Estado unitario (véase el esquema 6).

En efecto, una redistribución federal directa débil (en relación con la que practican las unidades federadas), aunada a transferencias intergubernamentales de repartición también escasa, no constituye un fundamento de legitimidad seguro para un gobierno federal cuya base fiscal es, en este caso, igualmente débil. De la misma forma, pero a la inversa, una redistri-

ESQUEMA 6

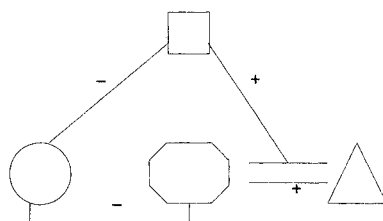
Segundo criterio de diferenciación: estructura fiscal-financiera

Federalismo "market preserving"⁴²
(sin repartición)

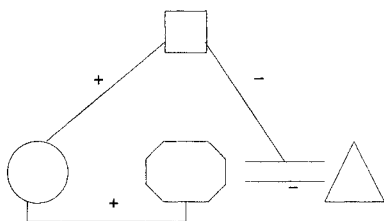


Redistribución federal escasa
Forma inestable: tendencia al debilitamiento de la federación

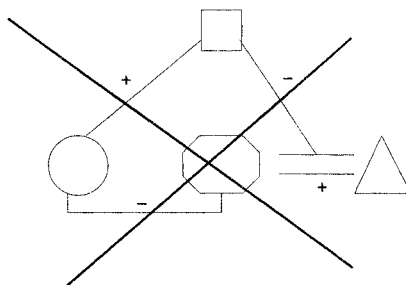
Federalismo "social"
(con repartición)



Redistribución federal escasa



Redistribución federal fuerte



Redistribución federal fuerte
Forma inestable: tendencia al centralismo de la federación en el Estado federal

bución federal fuerte, aunada a una repartición intensa, indica una forma de federación sumamente centrada en torno al Estado federal y en la cual la autonomía fiscal de las entidades federadas es necesariamente inconsistente. La repartición ocurre, entonces, con un nivel bajo de redistribución

⁴² Expresión que utiliza McKinnon. Véase Ronald McKinnon, "Monetary Regimes, Government Borrowing Constraints, and Market-Preserving Federalism: Implications for EMU", en T. J. Courchene (ed.), *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*, Kingston, Ontario, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University, 1997, pp. 101-142.

en el ámbito regional, lo que indica que los gobiernos federados no disponen de una base de legitimidad suficiente para oponerse a las tendencias unitaristas de un Estado federal que se beneficia con la mayor parte de los recursos fiscales.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Si, para terminar, combinamos las estructuras políticas y fiscal-financieras que se presentaron en los esquemas 5 y 6 (cuadro 6), obtenemos de nuevo el sistema del cuadro 5, con cuatro tipos de federalismo.

CUADRO 6
Modelos elementales de sistemas federativos

A1. Federalismo intraestatal " <i>market preserving</i> ": tendencia de Estados Unidos	B2. Federalismo interestatal " <i>market preserving</i> ": tendencia de la Unión Europea
A2. Federalismo intraestatal " <i>social</i> ": tendencia de Alemania	B1. Federalismo interestatal " <i>social</i> ": tendencia de Canadá

Sin embargo, el análisis estructural realizado nos permite ahora revelar mejor el carácter inestable del modelo B2, al cual la Unión Europea se ha aproximado desde su evolución de los años ochenta y noventa. En efecto, el análisis precedente sugiere dos cosas: en primer lugar, que un federalismo basado en la competencia mercantil entre territorios debe disponer de un poder federal de redistribución fuerte, a fin de compensar uno a uno los embates asimétricos del mercado que no dejan de afectarlo (modelo A1 y tipo ideal estadounidense);⁴³ por otra parte, que la legitimidad de un gobierno federal –condición esencial para que éste pueda procurarse recursos para redistribuir– difícilmente puede sustentarse en una federación interestatal y no podría adquirirse en un contexto puramente liberal. En ese caso, el Estado federal no puede basar su autonomía con toda legalidad sino mostrándose eficaz en su función de repartir con justicia los beneficios de la federación, función que no debe interferir con las facultades de las entidades federadas y tiene, entonces, que realizarse mediante transferencias incondicionales de repartición (modelo B2 y tipo ideal canadiense). De esta forma, el modelo interestatal de federalismo,

⁴³ Véase James K. Galbraith, Pedro Conceicao y Pedro Ferreira, "Inequality and Unemployment in Europe: The American Cure", *New Left Review*, 1/237, 1999, pp. 28-51.

basado en el mercado, no es estable, de lo cual nos da un perfecto ejemplo la coyuntura actual de la Unión Europea. Debemos considerar, entonces, que no son cuatro, sino más bien tres los modelos de federalismo que pueden servir como puntos de referencia a partir de los cuales tendría que ser posible teorizar mejor la fenomenología del federalismo.

La inestabilidad de la configuración B2 revela, además, que no es posible mantener una visión estática de los sistemas federativos. Existe, en cada caso, una pluralidad de evoluciones posibles, ya sea hacia la autoconservación, según los distintos regímenes, o bien hacia la centralización, o incluso hacia la fragmentación. Pero esas trayectorias no son innombrables ni totalmente libres, pues se explican por la estructuración precisa de la configuración institucional global de cada federación; son, sobre todo, funciones de la combinación de su régimen político y su régimen fiscal-financiero (en sentido amplio, incluido el régimen de transferencias intergubernamentales), combinación que está sometida a los juegos estratégicos de los actores sociales, individuales y colectivos, que aceptan o impugnan esos regímenes.

De esta forma, consideramos que el análisis conceptual que acabamos de esbozar permite retornar al estudio de casos concretos de federaciones con una problemática más dinámica que los enfoques tipológicos habituales, que son de naturaleza esencialmente estática. Es éste un punto que nos parece muy importante para el estudio de la fenomenología del federalismo, fenómeno en transformación permanente en virtud de la tensión irreducible entre unidad y diversidad que se supone debe resolver, sin poder eliminarlo.

Traducción de LORENA MURILLO S.