

SIGNIFICADOS Y TENDENCIAS DEL FEDERALISMO Y DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN BRASIL Y EN ESPAÑA

CARLOS VASCONCELOS ROCHA

ESTE TRABAJO PROPONE UNA COMPARACIÓN de algunos aspectos intergubernamentales del modelo autonómico español con el modelo de federación brasileño. Las semejanzas y diferencias que comparten España y Brasil justifican tal comparación. Ambos países debieron enfrentar el desafío de superar décadas de regímenes autoritarios de gran fuerza centralizadora. En ese esfuerzo compartieron una agenda política semejante cuyo objetivo principal era el de establecer un orden político democrático basándose en la idea de la descentralización del poder, en especial en su dimensión territorial. Junto a las similitudes, los dos países muestran diferencias importantes, sobre todo las relacionadas con las divisiones etno-lingüísticas regionales de España, que viven movimientos que buscan su autonomía, y hasta su separación, situación inexistente en Brasil. A partir de una apreciación de las características políticas específicas de los dos países, se pretende valorar la adaptación que puedan tener sus instituciones y procesos políticos a los requisitos considerados comúnmente como necesarios, para configurar una federación siguiendo la definición de parte de la bibliografía sobre el tema. Es decir, se considerarán algunos mecanismos institucionales que garanticen autonomía para los gobiernos intermediarios y locales o, dicho en otras palabras, que tienen una función de *center-constraining*¹ que

¹ Se refiere al mecanismo de restricción del centro de poder, según se detal-

sean: una constitución que defina el pacto federativo y un poder judicial con capacidad de dirimir conflictos inter-gubernamentales; la distribución en la autonomía de legislar y de funciones, tomando como modelo las políticas de salud, educación y medio ambiente. Considerando el proceso de elaboración de esas políticas públicas, se pretende evaluar una dimensión de la distribución territorial del poder en ambos países. Se examinará en especial la capacidad de coordinación del gobierno central sobre esas políticas como indicador de la distribución federativa de las prerrogativas sobre el proceso de toma de decisiones en relación a las políticas públicas. Además de señalar la existencia de tales mecanismos, se desarrollarán algunas consideraciones sobre la forma en que los mismos se conjugan con otras instituciones del sistema político; y se observará cómo afecta el *proceso político* el potencial para defender la autonomía de los entes con relación al centro de poder.

El trabajo busca demostrar que, en el caso de España, las relaciones inter-gubernamentales están menos definidas por causa de una estructura institucional dada más que por un proceso político de carácter altamente centrífugo, conectado a una sociedad caracterizada por identidades etno-culturales múltiples. Bajo tal perspectiva, el sistema español presenta una elevada capacidad de *center-constraining*, a pesar de las afirmaciones contrarias por parte de varios autores. Por ejemplo, Baldi propone que la “federalization by disaggregation (*i. e.* Spain) [...] is likely to develop weak *center-constraining* mechanisms”.² Por el contrario, se procura argumentar que las Comunidades Autónomas tienen capacidad de

lará con posterioridad. Véase G. Anderson, *Federalismo: uma introdução*, Río de Janeiro, FGV, 2009; A. Stepan, *Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999; y B. Baldi, *Beyond the Federal-Unitary Dichotomy*, Institute of Governmental Studies, University of California, Working Paper, 1999.

² Cursivas mías, Baldi, *op. cit.*, p. 19. En el federalismo por desagregación, el caso de España y Brasil, el gobierno central antecede los entes intermediarios, y el arreglo federativo surge como forma de “mantener la unión” (*hold together type*), amenazada por las exigencias de autonomía de las regiones. El federalismo por agregación, el caso de Estados Unidos se caracteriza por la asociación de unidades políticas antes independientes entre sí (*come together type*).

decisión amplia: capacidad legislativa elevada sobre su sistema electoral y sobre la distribución de poder en sus territorios, y amplio poder de decisión sobre políticas públicas. En contrapartida, el gobierno central enfrenta una profunda dificultad de coordinación territorial de políticas públicas, como se intenta demostrar con los ejemplos seleccionados.

Concluimos, contrariamente a lo que muchos afirman, que España puede ser clasificada como una federación por sus sobrados requisitos, sea por las características de sus instituciones o, principalmente, por el verdadero funcionamiento de su sistema político en términos del equilibrio del poder del centro con la substancial autonomía de las Comunidades Autónomas.

Si bien el caso español resulta paradigmático por la notable capacidad que tuvo de equilibrar la convivencia del gobierno central con las identidades e intereses regionales, a pesar del conflicto histórico en esa relación, se busca argumentar, en un esfuerzo prospectivo, que tal equilibrio no es estable debido a la lógica centrífuga de las relaciones intergubernamentales vigentes, retratada esta lógica en un proceso de *mimesis* autonómica, en la que el provecho de la autonomía de una Comunidad Autónoma específica lleva a las demás a reivindicar el mismo grado de poder de decisión. Se deduce que las Comunidades Autónomas buscan elevar al máximo su poder en relación al gobierno central, en un proceso en el que no hay consenso del límite de tales embates que persiguen la distribución del poder. Si esa lógica centrífuga se observa como expresión de una dinámica de lucha por el poder inclinada a las Comunidades Autónomas en relación al gobierno central, muestra también sus efectos nocivos: la agenda política dirigida excesivamente a la distribución del poder acaba por invalidar la importante búsqueda de relaciones intergubernamentales para elaborar políticas públicas, lo que ha quedado en evidencia, por ejemplo, en la falta de competencia del gobierno central de coordinar territorialmente las políticas públicas.

En el caso brasileño, por el contrario, la dinámica de las relaciones federativas se lleva a cabo siguiendo otra lógica. En un primer momento, en la década de 1980 se da un proceso de descentralización federativa que fortalece la autonomía de los estados

y municipios, para así configurar un patrón de distribución de poder en gran medida aceptado por los actores. En un segundo momento, a partir de mediados de los años noventa, surge un movimiento de relativa re-centralización, por el fortalecimiento de la capacidad de coordinación del gobierno central, que refleja el intento de enfrentar los problemas resultantes del proceso de descentralización anterior. Es decir, el foco central para los actores en general, y para los entes de la federación —equilibrando de forma satisfactoria el problema de la distribución del poder—, consistió en buscar un diseño institucional adecuado para dotar de una mayor eficiencia a las políticas públicas.

1. ESPAÑA Y BRASIL: EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS

España, al final de la década de 1970, pasó de un Estado unitario centralizado y autoritario a uno de un modelo denominado Estado Autonómico. Las polémicas surgidas sobre la clasificación de ese modelo expresan las dificultades que abarca la definición de lo que sería un sistema federal. Para algunos, el modelo español sería, en sus aspectos fundamentales, un sistema federal; para otros, sin embargo, excluiría los requisitos fundamentales para ser clasificado como tal. De hecho, analistas y políticos evitaban utilizar el término federal, y siguen haciéndolo, por no considerarlo adecuado para expresar el caso español.³ El Estado de las Autonomías es considerado por algunos autores como una democracia, pero no como una federación;⁴ como “una tercera vía entre el federalismo y el unitarismo”, puesto que “no es un estado federal”,⁵ como un “pacto casi federativo”,⁶ o un “proyecto federal que no se atreve a

³ Elazar, “Tendencias de desarrollo institucional en España y el mundo”, en R. Agranoff y R. Bañón, *El estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.

⁴ J. M. Colomer, *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1998, p. 179.

⁵ J. Canel, “Gobierno local en el Estado Autonómico Español”, *La Revista del Colegio*, año 3, núm. 5, 1995, p. 99.

⁶ Véase A. Camargo, “Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiarida-

decir su nombre”.⁷ Para otros es, más bien y sin reparos, un estado federal o con salvedades.⁸ Para otros terceros, España “is not only moving toward federal democracy, it is also approaching a cooperative model of federalism”.⁹

Los argumentos más comunes utilizados para cuestionar el carácter federal del sistema español son: la existencia de una cámara alta de débil representación territorial, una Constitución que no establece con claridad la distribución territorial del poder, una autonomía insuficiente de los gobiernos intermediarios en la toma de decisiones sobre políticas públicas, un sistema partidario con la preponderancia de dos partidos nacionales fuertes –debido, por ejemplo, a la adopción de lista cerrada y al control del financiamiento partidario por sus cúpulas– y partidos regionales débiles. Se buscará demostrar que, no obstante que algunos de los argumentos arriba expuestos son procedentes, la capacidad de *center-constraining* del sistema español es elevada en lo general. Ello se debe en gran medida a sus identidades nacionales múltiples y a las características de los procesos políticos en España.

Brasil es clasificado, en contraste y sin gran polémica, como una federación. Es más, algunos autores lo consideran como uno de los sistemas federales que concede mayor grado de autonomía a sus entidades.¹⁰ Se intentará demostrar, contrariamente a lo sugerido,

de: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha”, en Wilhelm Hofmeister y José Mário B. Carneiro (orgs.), *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, vol. 1, núm. 22, 2001, p. 79. También: P. Pierson, “Fragmented Welfare State: Federal Institutions and the Development of Social Policy”, *Governance* (Cambridge), vol. 8, núm. 4, 1995.

⁷ España *apud* Camargo, art. cit., 2001, p. 79.

⁸ Elazar, “Tendencias de desarrollo institucional en España y el mundo”; Stepan, *op. cit.*

⁹ T. Börzel, “From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies”, *Publius*, vol. 30, núm. 2, 2000, p. 17.

¹⁰ Stepan, *op. cit.*; J. R. Afonso y E. Araújo, “Local Government Organization and Finance: Brazil”, en A. Shah, *Local Governance in Developing Countries*, Washington, World Bank, 2006; B. Lamounier, “Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 1990”, en J. P. Dos R. Velloso, *O Brasil e as Reformas Políticas*, Río de Janeiro, José Olympio, 1992.

que las Comunidades Autónomas tienen más autonomía en España que las de los estados y municipios en Brasil. Se trata de argumentar que de cierto España muestra los requisitos de una federación, por sus mecanismos de *center-constraining* bastante poderosos y, en diversos casos, más fuertes que los de los países considerados ciertamente federales, como es el caso brasileño.

Como ya se mencionó, el proceso de democratización en ambos países incluye la afirmación de poderes regionales, que pueden expresarse como presiones federalizantes. En cierto aspecto, la demanda por la democratización expresó la búsqueda de la afirmación del poder de estados y municipios en el caso brasileño, y de regiones y nacionalidades en el caso español, frente a un centro de poder impuesto históricamente como un espacio privilegiado en la toma de decisiones.

Sin embargo, como se apuntó con anterioridad, el proceso de democratización de los dos países se llevó a cabo en contextos caracterizados por realidades sociológicas bastante diferentes. En Brasil, las demandas en estados y municipios por mayor autonomía no se asientan en una sociedad caracterizada por divisiones étnicas, lingüísticas y religiosas, sino en la búsqueda de afirmación de poder de las élites regionales. En España ese proceso fue mucho más complejo porque se relaciona a una sociedad que presenta fuertes divisiones de identidades etnográficas por territorio. Por lo menos tres nacionalidades –vascos, catalanes y gallegos– se distinguen de las demás, principalmente por sus idiomas, sentido de la historia y mitos propios, y recuperan, a partir de sus identidades específicas, un derecho de autonomía negado a lo largo de la historia por sucesivos regímenes centralistas y autoritarios.¹¹

Si la democratización en Brasil consolida un federalismo *de facto*, en contraste con el federalismo nominal característico del periodo autoritario, la descentralización en España configura lo que se denominó Estado Autonómico, que significó la distribución efectiva del poder político para regiones y nacionalidades. La Constitución española de 1978, marco del proceso de demo-

¹¹ Obsérvese que casi la cuarta parte de la población española es bilingüe (Moreno, *Las federalización de España*, Madrid, Siglo XXI, 2008, p. 97).

cratización, estableció los supuestos de descentralización política y administrativa del Estado. Además del Estado central, se establecieron 17 entidades políticas de nivel intermedio denominadas Comunidades Autónomas, 50 provincias y 8 089 municipios, como entidades de nivel local.¹²

El proceso para redefinir al poder territorial en España se llevó a cabo en diversas etapas y de forma negociada entre el gobierno central y los gobiernos intermedios. Estos gobiernos intermedios expresaban intereses regionales e identidades nacionales parciales después de un largo régimen autoritario en que la única referencia de poder aceptada era la del gobierno central. El proceso movilizó fuerzas centrífugas y centrípetas. De un lado, movimientos políticos donde se incluían partidos regionales exigen la autonomía de sus regiones según sus identidades culturales propias. Por el otro, el Ejército, los partidos nacionales y la burocracia central presionan para mantener la preponderancia del poder del centro, con el temor de que la descentralización territorial del poder pueda redundar en la fragmentación del Estado. La Constitución de 1978, buscando hacer compatibles tales fuerzas opuestas, estableció una vía rápida para devolver los poderes a las Comunidades Autónomas que exigían con más fuerza sus demandas de autonomía (Cataluña, el País Vasco, Galicia y Andalucía), y una vía lenta para aquellas que expresaban un interés autonómico menor. Así, en un primer momento que cubre la década de 1980, las Comunidades Autónomas que defendían más fuertemente el reco-

¹² Las provincias son entidades supra-municipales que componen las Comunidades Autónomas (algunas de ellas de una sola provincia) y, a su vez, compuestas por un número variable de municipios. Surgen en la división napoleónica de España en 1810, y su estado legal siempre fue controvertido (Canel, art. cit., p. 105). La institucionalidad territorial de España es más compleja en la realidad. Tiene aún dos ciudades autonómicas, Ceuta y Melilla; y entidades inter-municipales como Comarcas –consideradas por Moreno (*op. cit.*, p. 145) como un cuarto nivel administrativo- y Mancomunidades. Pero para los fines de este trabajo, se considerarán en especial el poder central y las Comunidades Autónomas porque, de hecho, la distribución del poder del modelo español se concentra en esos dos entes; el poder local tiene importancia secundaria. Agranoff y Gallarín, “La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales”, en Agranoff y Bañón, *op. cit.*, p. 58.

nocimiento de sus identidades específicas lograron alcanzar mayor autonomía en relación a otras regiones. El proceso de descentralización se llevó a cabo, entonces, de forma asimétrica mediante acuerdos bilaterales de transferencia de competencias del poder central para la Comunidad Autónoma. En otras palabras, la autonomía de cada Comunidad Autónoma se determina mediante negociaciones con el gobierno central, caso por caso, dando como resultado una distribución asimétrica del poder territorial. Sin embargo, a partir de la década de 1990, la distribución de responsabilidades y poderes se fue haciendo simétrica progresivamente puesto que todas las Comunidades Autónomas empezaron a exigir el poder obtenido por aquellas que utilizaron la vía rápida. Además de la intención de algunos gobiernos autonómicos de obtener el mismo poder conquistado por los otros, las dificultades de gestión, representadas por una administración pública fragmentada y asimétrica en sus poderes y funciones, estuvieron de acuerdo para obtener una distribución más equilibrada del poder territorial. De tal forma, la estructura institucional y administrativa es, en la actualidad, muy similar en lo general para todos los gobiernos intermedios.¹³

A su vez, el proceso de democratización en Brasil hereda una estructura de distribución de poder anterior que estaba relativamente establecida. El régimen autoritario mantiene, a lo largo de su vigencia, una estructuración federal formal, aun si en la práctica funciona como un sistema unitario. Ello significa que cuando se inicia el proceso de democratización, los estados y los municipios brasileños están constituidos de manera formal con élites políticas conformadas y actuantes, a pesar de contraer su autonomía. Por lo que el proceso de democratización brasileño se caracteriza, en cierto aspecto, es por una disputa de poder negociada con el poder central de esas unidades territoriales, con base en menor conflicto que en el caso español. El resultado es que se implanta un

¹³ Ramió y M. Salvador, "O processo de descentralização regional na Espanha e as dificuldades para a inovação institucional das novas administrações públicas", en S. Fleury (org.), *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*, Río de Janeiro, FGV, 2006, p. 241-242.

federalismo *de facto*, distinguido por ser tripartita: compuesto por la Unión, por 26 estados y el Distrito Federal como entes intermedios, y por 5564 municipios.¹⁴

Es importante señalar, sin embargo, que la controversia sobre el carácter del sistema español se debe, en cierto aspecto, a la dificultad inherente de definir el federalismo. De cierto modo, tal definición involucra cuestiones ideológicas, ya que grupos políticos específicos se adhieren a la idea de federalismo para legitimar sus objetivos políticos, dado que la opinión pública recibe positivamente ese término. Tal instrumentación ideológica del federalismo puede llevarse a cabo gracias a la elasticidad de su significado. Por ejemplo, grupos representativos del nacionalismo catalán y vasco niegan el carácter federal de España para que puedan exigir mayor autonomía en sus regiones. En la realidad, muchos de ellos utilizan la denominación más benigna y mayormente legitimada de federalismo con el fin de llegar a una situación más calificada de confederación, o simplemente para justificar demandas que buscan, en última instancia, que se establezca un estado-nación propio. Para terminar, la falta de un consenso del significado de federalismo origina problemas analíticos que deben ciertamente enfrentarse. Algunos de esos problemas se tratarán en la siguiente sección con objeto de ofrecer elementos para caracterizar el caso español y compararlo con el brasileño.

2. DILEMAS DEL CONCEPTO DE FEDERALISMO: ALGUNAS OBSERVACIONES

Los estudios sobre el federalismo adquirieron importancia en décadas recientes en la agenda de investigación de la ciencia política.¹⁵ A pesar de la relevante producción de trabajos sobre el tema llevados a cabo hasta el momento, ese campo de investigación se

¹⁴ IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística], *Perfil dos Municípios Brasileiros*, 2008.

¹⁵ En esta sección utilizo ciertos pasajes de mi contribución en Rocha y Faria, "Federalismo, Relações Intergovernamentais e Gestão Metropolitana no Brasil", 2010.

enfrenta, todavía, con desafíos que pueden ser considerados como básicos. Uno de ellos –tal vez el más importante, pero no por ello menos problemático– es el de establecer un consenso mínimamente razonable sobre el propio significado de federalismo. Como ejemplo del grado de dificultad que envuelve tal definición conceptual, Stewart logró recabar 497 conceptos diferentes para el término.¹⁶ Es evidente lo complicado que resulta delimitar un campo de estudio con tal imprecisión.

El significado de federalismo, en su sentido más general, agrega un conjunto de principios sobre los cuales existe un amplio consenso. Montesquieu, al referirse a las “repúblicas federativas” de su tiempo, afirma que el federalismo es una “sociedad de sociedades” que presupone “una convención por la cual varios cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un Estado mayor que quieren formar”.¹⁷ Tal definición resalta la posibilidad de expresión de las voluntades de los participantes involucrados en el acuerdo federalista. En ese aspecto, el federalismo se relaciona positivamente con una idea específica de democracia puesto que persigue garantizar la expresión y la autonomía de voluntades e intereses, no del pueblo genéricamente, sino de grupos parciales.

Una particularidad central del federalismo es la de garantizar simultáneamente la unidad y la diversidad. A la vez que incluye una unidad de partes que conciertan una acción común, establece un espacio para afirmar los valores e intereses de cada una de ellas. En ese sentido, el federalismo se fundamenta en una ambigüedad, puesto que la dimensión de la unidad se establece en el contexto de la diversidad.

En su sentido más contemporáneo, el federalismo incluye la articulación de partes en “una forma de organización territorial del poder, de la articulación del poder central con los poderes regional y local”, que consiste en un “un conjunto de alianzas complejas que buscan conciliar valores e intereses entre los acto-

¹⁶ Apud D. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE, 1997, p. 103.

¹⁷ Montesquieu, *O Espírito das Leis*, São Paulo, Abril Cultural, 1979, p. 125.

res políticos”,¹⁸ estableciendo obligaciones mutuas entre sus componentes.

Se trata de un contrato que busca facilitar la convivencia de unidades políticas que cristalicen en instituciones específicas. A su vez, diversos motivos son la razón de tales unidades, como la identidad cultural, lingüística, étnica y regional. Así surge, por consiguiente, una dimensión formal del fenómeno, expresada en el diseño de las instituciones, y en una dimensión sociológica, que se refiere a la diferenciación real de una sociedad por diversos aspectos. Relacionar la existencia de identidades sociales, culturales y políticas específicas con las características institucionales de un sistema es algo complejo porque de tales identidades pueden derivarse arreglos institucionales diferenciados.

Diversos autores buscan establecer el significado de federación, en una estrategia bastante difundida y formalista, delimitando su diferencia con fenómenos afines. Así, el concepto de federalismo trabaja con las distinciones entre los modelos unitario, federativo y confederativo. El Estado unitario es diferente al de federalismo porque éste último se caracteriza por la concentración de poder, que se impone como única referencia de una sociedad política, que excluye la existencia de focos parciales de poder. El Estado federal, por el contrario, presupone la existencia de partes con poder de decisión. A su vez, la confederación comparte con el federalismo la propiedad de que ambas hacen referencia a un contrato entre unidades políticas para lograr objetivos comunes. En la federación, sin embargo, una parte de la soberanía se transfiere de nuevo al órgano central, a la vez que, en la confederación, la soberanía de las unidades es plena y el órgano común representa la suma de voluntades de las partes, sin reconocer la existencia de un poder superior sobre éstas. Se deduce que dentro de una confederación que las partes pueden renunciar al pacto siguiendo sus intereses momentáneos. En el federalismo, por el contrario, ninguno de sus miembros tiene el derecho de renunciar al pacto político inicial unilateralmente y seguir su

¹⁸ R. E. Afonso, y P. L. Barros Silva, *A federação em perspectiva*, São Paulo, Fundap, 1995, p. 57.

camino de manera individual, dado que la unidad no puede ser cuestionada por las partes.

El problema, así descrito, es la relación de definir al federalismo: carente de criterios que establezcan con más precisión los límites entre un modelo y otro. En fechas recientes ha aumentado la dificultad de precisar las características de cada modelo porque los procesos políticos contemporáneos impactan, en diversos grados, a cada uno de ellos en sentido de que sus características básicas sean aún más confusas. La distribución territorial del poder ha configurado, en la actualidad, sistemas federales con tendencias a fortalecer el centro y, al mismo tiempo, abrir espacios de sistemas unitarios para expresar sus autonomías parciales. Como apunta Stepan,¹⁹ la distinción entre los sistemas unitario y federal ha perdido capacidad de describir y clasificar la complejidad que ha asumido el fenómeno del federalismo.

Una propuesta de confrontar el conjunto de dificultades conceptuales la ofrecen Baldi y Stepan,²⁰ al tratar el federalismo dentro del contexto de un *continuum*, que va de los sistemas que encierran restricciones mínimas al centro del poder (*least center-constraining*) a los de restricciones máximas (*most center-constraining*).²¹ Un *continuum* que en un extremo está representado por el sistema unitario pasa por el sistema federal y termina, en el otro extremo, en la confederación. La idea de *continuum* permite contemplar las diversas variantes institucionales entre los sistemas unitario, federal y confederado, a partir de un criterio que, de alguna forma, permite traspasar formulaciones rígidas de la propuesta anterior, con base en la definición de sus instituciones características. La idea de *center-constraining* permite valorar la medida en que las instituciones garantizan la autonomía a los entes periféricos, por causa de la restricción del poder del centro.

¹⁹ Stepan, *op. cit.*

²⁰ Stepan, *op. cit.*

²¹ Stepan (*op. cit.*) trabaja con la idea de *demos-constraining*. Se utiliza el concepto similar de *center-constraining* propuesto por Baldi (*op. cit.*) porque no establece ninguna relación tan directa con la discusión del tema de la democracia que, en este caso, puede suscitar cuestiones que no son de interés para este trabajo.

De esa manera si el federalismo incluye la afirmación, en su significado más abstracto, de la diversidad en un contexto de unidad,²² la propuesta de evaluar los mecanismos institucionales que pueden identificar el modelo, en términos de su potencial de *center-constraining*, conlleva una condición analítica importante, si bien incompleta. Si se adopta una perspectiva que resalte los mecanismos que desanimen las tendencias centrípetas de los sistemas –porque lo que está en juego, según esta visión, es evaluar la capacidad del sistema para contener el centro del poder–, Stepan y Baldi minimizan alternativamente la importancia de evaluar la capacidad del centro de limitar la autonomía de las partes en situaciones donde dominan las tendencias centrífugas, como es el caso de España.²³ Entonces, es posible afirmar que la dinámica de las paradojas propias del federalismo incluye tanto mecanismos de *center-constraining* como mecanismos de contención del poder de los entes, que buscan mantener la unidad.

Ahora bien, pensar que el federalismo fue constituido por instituciones con la función de *center-constraining* y, al mismo tiempo, imaginar los mecanismos que limitan los poderes intermediarios dentro de ciertos parámetros, ayuda a establecer un parámetro analítico con mayor capacidad para tratar la diversidad de los casos imperantes.²⁴

²² D. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, p. 64.

²³ Una hipótesis para explicar el énfasis de los autores es que trabajaron con una referencia implícita al paradigmático caso norteamericano, cuyo federalismo es resultado de la asociación de unidades políticas antes independientes entre sí (*come together type* o proceso centrípeto), que buscan resguardar cierta autonomía resaltando los mecanismos de contención del centro de poder.

²⁴ En este trabajo se resalta para el caso español lo que llamaremos mecanismos (instituciones y procesos) de equilibrio, representados por la Constitución y, principalmente, por el Tribunal Constitucional, y los mecanismos centrífugos, representados por la distribución territorial de la prerrogativa de toma de decisiones sobre políticas públicas. Los mecanismos centrípetos, representados por el sistema de partidos y electoral, se considerarán en otro trabajo. En este caso, los aspectos institucionales que elevarían al máximo el centro de poder –o, en otros términos, adelgazarían la capacidad de *center-constraining* del sistema–, como una centralización oligárquica partidista –debido, entre otros aspectos, al sistema de lista cerrada

Con el objeto de definir indicadores que midan la capacidad de *center-constraining* de un sistema, Baldi y Stepan²⁵ han elegido un conjunto de instituciones consideradas, por diversos sectores, características de una federación.²⁶ Referidas en parte en la introducción de este trabajo, volvamos a tales instituciones de manera más explicativa:

1. A un sistema federal se le dota, por lo general, de referencia constitucional tanto del gobierno central como de los demás niveles de gobierno, para proteger la soberanía y la autonomía de los entes.

2. Las reglas que determinan el pacto deben estar garantizadas por un poder judicial fuerte e independiente, cuya función es la de regular la distribución de poder definida constitucionalmente y dirimir los conflictos entre los entes.

3. Debe existir una distribución de la autoridad para legislar reservada tanto al gobierno federal como a las unidades federadas. Es posible que la distribución de los atributos en la toma de decisiones sobre políticas públicas, o *policy scope*, no se encuentre establecida en la ley. En varios casos depende de las negociaciones o intercambios.

4. Existe la presencia de dos cámaras: la cámara alta, con representación territorial, y la cámara baja, representativa de la población. El sistema federativo, como se señaló con anterioridad, adopta mecanismos para proteger a las minorías, como una representación exagerada de las pequeñas unidades y exigencias de las mayorías o super-mayorías para efectuar cambios importantes en las políticas que afectan la distribución de la autoridad política de las partes.

y al control del financiamiento de los partidos por sus cúpulas—, sistema bipartidista mayoritario y ausencia de una cámara territorial fuerte en el plano central, no son incompatibles con un sistema federal, como intentamos argumentar. Por el contrario, esos aspectos significan la contrapartida necesaria para mantener la integridad de un sistema con características de fragmentación, como lo demuestran los aspectos estudiados en este trabajo.

²⁵ Baldi, *op. cit.*; Stepan, *op. cit.*

²⁶ Anderson, *op. cit.*, pp. 18-20.

5. El pacto federal requiere de una distribución de recursos financieros que contemple, de alguna forma, los intereses de los entes involucrados, dándoles la facultad de decidir sobre la distribución de sus propios recursos. La cuestión fiscal es un aspecto central para configurar un sistema federal, en la medida en que las alianzas “se unen en gran parte por medio de los fondos públicos”.²⁷

Determinar tales aspectos institucionales es importante pero, sin duda, insuficiente. Las definiciones que buscan captar el fenómeno por su dimensión formal, o institucional, pueden ser erróneas. La diversidad de los arreglos adoptados por los llamados estados federativos soporta un único decreto. A pesar de que las teorías concuerdan en lo general sobre algunos de sus lineamientos característicos y básicos, acaban por resaltar diferentes aspectos del fenómeno. Lo que puede dar como resultado la clasificación de casos diferenciados significativamente como sistemas federales o, de manera inversa, establecer de diferente manera casos que presentan lineamientos afines a los principios definidos como regidores de un sistema federal. Si tal opción, por su dimensión institucional, representa por un lado un avance en el esfuerzo de conceptualización, por el otro presenta problemas. Un aspecto importante de esas facultades, que se agrega a la variación fundamental que subyace en el diseño de las instituciones federativas, es que éstas interactúan con otras características de las *national politics*. La definición de un diseño institucional presupone que se obtengan ciertos resultados deseados en términos de la acción política. Tales resultados, sin embargo, dependen de una conjunción de los tipos particulares de instituciones con otras variables políticas.

En tal sentido, debe señalarse que los *procesos* políticos, más que las particularidades institucionales, deben ser tomados en consideración para definir un sistema federal, puesto que “el federalismo no es una distribución particular de autoridad entre gobiernos sino un *proceso* estructurado por un conjunto de instituciones, por medio del cual la autoridad se distribuye y redistribuye”.²⁸ De hecho,

²⁷ Afonso y Barros, *op. cit.*, p. 57.

²⁸ J. Rodden, “Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada”, *Revista Sociologia e Política*, num. 24, Curitiba, 2005, p. 17.

la verdadera distribución del poder territorial sobrepasa el diseño institucional y las reglas constitucionales. Como señala Elazar,²⁹ muchos países con una estructuración institucional federal no eran tales en la realidad: esas estructuras formales enmascaraban una concentración de poder *de facto*. Es decir, “en el estudio de los gobiernos federativos es conveniente estudiar las fuerzas reales que están por detrás de la ficción en un sistema político”.³⁰ Por último, a pesar de la innegable importancia de los aspectos institucionales para configurar un sistema federativo, éstos deben ser relativos, puesto que las declaraciones que buscan captar el fenómeno por su dimensión meramente formal, lo institucional, pueden llevar a conclusiones equivocadas, como se buscará demostrar en la próxima sección.

En un esfuerzo por mostrar una explicación más incluyente y menos equívoca del objeto de estudio, Wright propone que se abandone el término federal y, en sustitución, se adopte el término Relaciones Inter-gubernamentales (RIG).³¹ Sin pretender evaluar el alcance de su propuesta, vale la pena presentar los tres modelos de RIG, porque contribuyen a clasificar los patrones de autoridad establecidos entre los entes gubernamentales. En primer lugar, Wright define la *autoridad coordinada* por sus límites claros y bien determinados al separar el gobierno nacional de los gobiernos sub-nacionales. En este caso, los niveles de gobierno son independientes y autónomos unidos apenas tangencialmente, y las acciones de los entes están separadas para reproducir lo que se denomina federalismo dual. Este modelo ya está superado por las condiciones sociales y políticas que prevalecen en la actualidad en virtud de que la complejidad de los problemas sociales imposibilita acciones independientes y autónomas por parte de los entes gubernamentales.

En segundo lugar, otro patrón es el que se denomina *autoridad inclusiva*, caracterizado por relaciones jerárquicas: los estados y localidades se someten al gobierno federal, que es el que

²⁹ Elazar, *Exploring Federalism*.

³⁰ Ricker *apud* Stepan, *op. cit.*, p. 24.

³¹ Wright, *op. cit.*

gobierna. Abarca la idea de una sociedad nacional, que busca asegurar propósitos nacionales mediante la formulación centralizada de sus objetivos. Los gobiernos intermediarios y locales dependen de las decisiones nacionales, caracterizados por la subordinación y debilitamiento de su autonomía.

Wright propone en último lugar el patrón que mejor describe las relaciones de poder de los sistemas políticos de la actualidad, identificados por su creciente complejidad. El modelo de *autoridad superpuesta* se determina por interacciones negociadas entre los entes. Las áreas operativas de los niveles de gobierno incluyen simultáneamente, en ese caso, unidades y funcionarios nacionales, estatales y locales, cuya autonomía o independencia individual es relativamente pequeña, dado que el poder de influencia de cada ente es limitado y la autoridad es negociada comúnmente. Permanecen áreas modestas de autonomía pues las políticas no corresponden a una sola entidad gubernamental, sino que abarcan relaciones de negociación y regateo entre múltiples entidades gubernamentales. Es por ello que las RIG, en este caso, se caracterizan por buscar la concertación: quien recibe ayuda debe aceptar también condiciones y presentar cuentas de su desempeño. Este modelo se distingue por el intercambio de recursos e influencia a través de los límites gubernamentales, alterando las relaciones de autoridad entre los participantes. El poder, entonces, es disperso y su distribución desigual. En el mismo sentido, Rodden refuerza la actualidad del modelo de autoridad superpuesta y señala que las federaciones han evolucionado hacia contratos incompletos y en constante renegociación, pues en la mayoría de los casos el centro depende de las provincias para poner en marcha sus políticas y no puede efectuar cambios sin el consentimiento de las unidades que lo constituyen.³² Como lo expuso Pierson,³³ la interacción entre los niveles de gobierno abarca más allá de un conflicto que “suma cero”. El sistema federal puede generar esfuerzos de “suma positiva”. Las relaciones federativas establecen una compleja mixtura de competencia, cooperación y acomodamientos.

³² Rodden, art. cit., p. 20.

³³ Pierson, art. cit.

Para terminar, debe señalarse que los modelos de relaciones federativas propuestos por Wright pueden convivir dentro de un mismo sistema político en la medida en que cada área de política pública pueda configurar relaciones específicas entre los entes.

En la sección siguiente, se buscará comparar los casos español y brasileño con referencia a esas observaciones.

3. LOS SISTEMAS ESPAÑOL Y BRASILEÑO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

En esta sección se elaborarán consideraciones resumidas sobre el sistema español comparándolo con las propiedades del sistema brasileño. Se analizarán específicamente las características de la Constitución en términos de la distribución territorial del poder, y el papel del poder judicial para dirimir conflictos entre los entes. Se estudiará, también, la distribución de la autonomía de legislar y de funciones y, en contrapartida, la aptitud de coordinación del poder central, tomando como ejemplo las políticas de salud, educación y medio ambiente. Dichos aspectos se relacionarán con las particularidades del *proceso* político de ambos países.

3.1 Un primer requisito para lograr la configuración de un sistema federal, señalado en la bibliografía sobre el tema, es que debe existir una Constitución que proteja la autonomía de los entes (tanto del gobierno central como de los otros niveles de gobierno). Una justificación utilizada en relación a la importancia de ese aspecto es que si la Constitución distribuye más poder a los entes periféricos, mayor será el grado de *center-constraining* del sistema.³⁴

En relación a este requisito, los procesos de democratización de España y de Brasil tienen como marco relevante la elaboración y aprobación mediante el voto de una Constitución, resultado de la participación de un amplio abanico de fuerzas políticas representativas de intereses variados. En ambos casos, las exigencias de los actores territoriales por reconocer su autonomía se incorporan

³⁴ Baldi, *op. cit.*; Stepan, *op. cit.*; Elazar, *Exploring Federalism*.

en el pacto constitucional. El perfil de la distribución territorial de poder estipulado en la Constitución está diferenciado para cada uno de los países, como también lo es el grado de descripción y explicación de la distribución de poderes y funciones entre el Estado central y los entes intermediarios y locales. Puede decirse que la Constitución brasileña, comparada con la española, es más detallada en ese aspecto. Establece con más claridad los poderes de los estados y municipios, contemplando una distribución simétrica de poder territorial en cada uno de los niveles de gobierno. En contraste, la Constitución española es imprecisa en relación a la definición de los poderes del Estado central y de las Comunidades Autónomas, según se expone a continuación:

lo que caracteriza al Estado federal no es otra cosa que el reconocimiento del principio de autonomía política en una constitución normativa, con las garantías inherentes a ésta [...]. Desde esta perspectiva, el Estado autonómico es un Estado federal. Lo que le distingue es el hecho de que el Texto Constitucional reconoce el principio de autonomía política de los entes infraestatales, pero no precisa cuáles son los sujetos de esa autonomía ni el contenido concreto de esa autonomía.³⁵

En teoría, la Constitución brasileña tendría un sentido de mayor *center-constraining* si se la compara con la española, y por establecer con más claridad la autonomía de los gobiernos intermediarios y locales. Sin embargo, tal cosa no sucede *de facto* porque la forma en que se desarrolla el proceso de democratización español terminó por compensar el carácter de indefinición de su Carta Magna.

La democratización española se consolidó construyendo un consenso inter-partidario de difícil negociación entre fuerzas centralistas y periféricas. Las tensiones entre los intereses del Estado central y las exigencias de las nacionalidades periféricas por obtener la autonomía ocuparon un papel central en el proceso de democratización. El ejercicio del autoritarismo histórico del poder

³⁵ Ruipérez *apud* Tajadura Tejada, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, Granada, Comares, 2000, p. 120.

central, siempre celoso por forjar una nacionalidad única española a través de la represión a las identidades nacionales periféricas, explica esa reacción de las nacionalidades por buscar al máximo su autonomía en relación a un gobierno central históricamente hostil a la afirmación de sus especificidades. En un primer momento del proceso de democratización, el grado de conflicto en la relación del centro político con los intereses regionales, llevó a una organización territorial del Estado de las Autonomías ambigua. Tal definición minimalista, por así decirlo, fue una solución que ayudó a garantizar acuerdos más o menos precarios entre el centro de poder y las recién nacidas Comunidades Autónomas. Si esa ambigüedad dio la posibilidad de establecer acuerdos, aunque limitados, causó también incertidumbre en cuanto a los resultados del proceso de negociación intergubernamental sobre la distribución territorial del poder. La misma Constitución estableció pragmáticamente las bases de las negociaciones de fórmulas por la “vía rápida” y la “vía lenta”, que buscaban facilitar acuerdos según las características de cada Comunidad Autónoma.

El capítulo de la Constitución que trata sobre la distribución territorial del poder fue el que exigió mayor negociación en su redacción. Como principio formal, plenamente adecuado a un sistema federal, el Artículo 2 de la Constitución española reconoce tanto la unidad de la nación como el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones y, el Artículo 137, el derecho al auto-gobierno de los municipios y provincias. De hecho, es la dinámica política y el embate de fuerzas los que, siguiendo esos principios genéricos, van diseñando *de facto* la verdadera distribución territorial del poder entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas.

El foco principal de las disputas por la distribución del poder se genera entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas. La autonomía tanto provincial como municipal depende de la legislación de las Comunidades Autónomas a la cual pertenecen. La distribución de poder entre las Comunidades Autónomas, las provincias y los municipios es específica conforme sea el caso: en el País Vasco, por ejemplo, las provincias tienen mayor autonomía

que el resto de las Comunidades Autónomas,³⁶ a la vez que Cataluña buscó, por su lado, eliminar el poder de sus provincias y concentrar recursos y funciones en el gobierno autonómico. El poder de las Comunidades Autónomas de establecer las prerrogativas de los poderes locales (provinciales y municipios) saca a la luz una autonomía nada despreciable. Tal distribución de poder en Brasil está dada por la Constitución federal, configurando una federación simétrica porque el total de municipios y estados tienen, formalmente, las mismas funciones y el mismo grado de autonomía.

En la realidad, la administración local en el caso español ha mantenido una condición más o menos pasiva frente a las negociaciones intergubernamentales. Los organismos locales han logrado que sus funciones y recursos aumentaran moderadamente si se los compara con los de las Comunidades Autónomas, pero, como afirma Ramió:

[...] podríamos decir que se ha pasado de un centralismo estatal a un centralismo autonómico o regional. Las administraciones autonómicas han sido beligerantes con el poder local y acostumbradas a una fuerte dinámica de crecimiento han intentado asumir también competencias propias de las administraciones locales. Algunas provincias han visto perder ámbitos de actuación asumidas por las administraciones autonómicas, muchos municipios han pasado a competir con desventaja con las comunidades autónomas en funciones que le son propias.³⁷

Así es como las relaciones intergubernamentales españolas se distinguen por su distribución de poder entre el gobierno central y los gobiernos intermediarios, con los poderes locales más o menos dependientes de las Comunidades Autónomas, según las propiedades de cada una de ellas. Las Comunidades Autónomas van consolidando paulatinamente su autonomía

³⁶ Gerard Marcou, (org.), *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2000.

³⁷ C. Ramió, "Las administraciones públicas", en Manuel Alcántara y Antonia Martínez, *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, p. 551.

frente al poder central en un proceso centrífugo diferenciado, que aún está en construcción, cuya tendencia es ir uniformando paso a paso los poderes de los gobiernos intermediarios. En términos estrictamente formales, sin embargo, la garantía de la autonomía de las Comunidades Autónomas frente al gobierno central es frágil, comparado con el caso brasileño. En Brasil todos los estados cuentan con los mismos poderes, definidos éstos por la Constitución. Por otro lado, los entes intermediarios españoles tienen el poder formal de limitar la autonomía de los poderes locales. Los municipios en Brasil, por el contrario, tienen su autonomía garantizada por la Constitución, sea en relación al gobierno central o en relación a los estados.

3.2 Otro trazo inherente a un sistema federal se refiere a la existencia de un poder judicial con capacidad efectiva de dirimir las disputas sobre el poder territorial. Como el sistema federal debe hacer valer constitucionalmente, en algún grado, la distribución de poder entre el gobierno central y los entes territoriales, sus Constituciones son un poco más complejas que las de los países unitarios. Definir las prerrogativas del gobierno federal y de las unidades territoriales indica la posibilidad de mayores conflictos que en los gobiernos unitarios, tendiendo así a un mayor grado de administración de la justicia.

Tanto Brasil como España están dotados de un poder judicial con funciones de garantizar el pacto federativo. España cuenta con un Tribunal Constitucional que ejerce como un espacio de arbitraje de los conflictos intergubernamentales.³⁸ El Tribunal Constitucional tiene, a partir del proceso de democratización, un papel fundamental para mantener el equilibrio entre el poder central y las Comunidades Autónomas. Ambos lados han recurrido al Tribunal en los momentos de *impasse*. Por ejemplo, hasta 1982 el gobierno central protagonizó las acciones penales para garantizar sus demandas de poder; a partir de entonces, las Comunidades Autónomas empezaron a ser interlocutoras de las demandas al Tribunal Constitucional, con intención de impedir lo que se interpretaba

³⁸ Agranoff y Gallarín, art.cit., p. 74.

como intromisión indebida del poder central en sus ventajas.³⁹ El Tribunal Constitucional cumple, desde la democratización, un papel importante para mantener el equilibrio entre las demandas de poder del gobierno central y las de las Comunidades Autónomas, ya sea limitando el poder de los entes territoriales o conteniendo el poder del gobierno central.

En el caso brasileño, el potencial de disputa entre los entes es menor porque la Constitución es más explícita sobre la distribución de poderes y funciones, mostrando un consenso inicial significativamente mayor en relación a la distribución territorial del poder. Lo que acaba por conferir un papel en apariencia menos importante en esas cuestiones al Tribunal Superior Federal, la instancia judicial brasileña responsable de arbitrar los conflictos federativos. Puede decirse, en relación al caso brasileño, que el patrón de distribución territorial del poder está determinado a partir del momento en que se instituyó el régimen democrático, con que se establece una base más consensuada para el proceso político del futuro. En España, ese pacto inicial es bastante frágil; los límites no son claros para una negociación del poder territorial. Ese pacto se va actualizando paso a paso y hasta estos días todavía ocupa el centro de la agenda política del país. Es por ello que en el caso español las relaciones tienen un mayor grado de administración de la justicia.

3.3 Otro aspecto considerado particular de un sistema federal se refiere a la distribución de las funciones y la autoridad para legislar entre el gobierno central y los gobiernos intermediarios y locales. Existen diversas modalidades de políticas públicas que pueden expresar esa distribución de poder; aquí se considerarán los ejemplos de las políticas de educación, salud (las dos políticas más relevantes en el área social) y medio ambiente (que, por su naturaleza, demanda un alto grado de cooperación intergubernamental). Esas

³⁹ R. Bañón y M. Tamayo, "Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales", en R. Agranoff y R. Bañón i Martínez, *El estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.

políticas serán estudiadas como indicadores de la distribución del poder entre el gobierno central y los gobiernos intermediarios. Un aspecto específico por señalar es la capacidad del centro para responder a los desafíos de la coordinación intergubernamental que demandan esas áreas de toma de decisiones. Dicha coordinación refleja de alguna manera el “empoderamiento” del centro de poder y, en contrapartida, la baja condición de *center-constraining* del sistema.

El énfasis conferido a la competencia de coordinación del centro de poder conduce a valorar la cooperación como requisito para generar políticas públicas que enfrenten sus desafíos con eficiencia. Como lo señalaron con anterioridad Rodden, Pierson y Wright, la complejidad de los problemas actuales requiere de relaciones federativas factibles para lograr la concertación entre los entes de la federación. En los términos de Wright, la fragmentación que presenta el modelo de *autoridad coordinada*, caracterizado por la independencia de los entes, viola, en general, los requisitos para elaborar políticas públicas eficientes. Por ello, la aptitud para coordinar las acciones gubernamentales es fundamental, como lo ha contemplado el modelo de la *autoridad inclusiva*. Por el contrario, si se aceptara el criterio de la afirmación de las identidades y del poder de las entidades, los requisitos para contar con unas políticas públicas eficientes sustentarían una evaluación secundaria.

La expansión y difusión en el mundo de la oferta de políticas sociales es una de las propiedades comunes a los procesos de democratización política de España y Brasil. Ese proceso dibuja, en cierta medida, los trazos de las relaciones intergubernamentales en ambos países. En tal aspecto, la autonomía de las Comunidades Autónomas en la elaboración de políticas de salud, educación y medio ambiente está por encima de la que ya existe en los estados y municipios brasileños. En el caso brasileño, después de un primer momento caracterizado por una considerable independencia de las entidades, el gobierno central iba afirmando su capacidad de coordinación de políticas públicas, en un proceso por consolidar las relaciones intergubernamentales descritas por el modelo de *autoridad coordinada*.⁴⁰ La elaboración de esas polí-

⁴⁰ M. Melo, “O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: fe-

ticas refleja, de manera comparativa, los mecanismos vigentes de *center-constraining*, mucho más vigorosos en el caso español, configurando una situación descrita por el modelo de *autoridad coordinada* de Wright.

El Estado español se expandió de manera significativa, en general, con el proceso de democratización. El nivel de gasto público en España en 1973 era de 22% del PIB, frente a una media de 44% en los países de la comunidad europea. El promedio de gasto público de la Unión Europea en 1993 era de 50% del PIB, a la vez que España presentaba gastos de casi 74%.⁴¹ El nivel de gastos desde entonces muestra variaciones cercanas a ese valor, mientras que en 2010 el promedio europeo era de 50.3% y el de España, de 45%. El crecimiento del gasto público español es relativamente más elevado en los gobiernos intermediarios que en el central. Los gobiernos autonómicos rompen de manera progresiva el monopolio sobre los recursos técnicos y administrativos ejercidos históricamente por el gobierno central y se preparan para administrar un volumen de recursos financieros y materiales que va en aumento. El gobierno central concentraba en 1982 el 81.4% de los funcionarios públicos frente a un exiguo 3.9% de las Comunidades Autónomas, pero en 1999 se observa que tal relación se invierte: 32.6% del gobierno central y 42.6% de los gobiernos intermediarios.⁴² Las comunidades autónomas se responsabilizan así de la elaboración de la parte significativa de las acciones públicas al determinar, por ejemplo, gran parte de la legislación del país: en 1990, los 17 parlamentos de la Comunidades Autónomas fueron responsables de 85% del conjunto de leyes elaboradas en España. El gobierno central mantuvo responsabilidades legales y financieras relativas a las políticas de bienestar, si bien todavía en 1990 los gobiernos subnacionales

deralismo, reformas constitucionais e política social”, *Dados*, vol. 48, núm. 4, 2005.

⁴¹ Gomá, R. y J. Subirats, “La dimensión sustantiva: los contenidos de las políticas públicas en España”, en R. Gomá y J. Subirats (coords.), *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 14.

⁴² Fuente: <http://www.map.es>

eran responsables de cerca de 60% de las inversiones en las políticas sociales.⁴³

Con una presencia del Estado cada vez mayor por resolver los problemas sociales en España, se logró alcanzar niveles de protección social que se aproximan a los de Europa.⁴⁴ Avance resultado de las demandas internas de sectores de la población española como de los criterios de intervención social declarados por la Unión Europea (UE). El proceso revela al mismo tiempo tendencias inclinadas al modo europeo (porque refleja un cambio de los procesos de gobierno hacia la UE) y a la definición de territorios, por el fortalecimiento de las Comunidades Autónomas y, en menor medida, de los gobiernos locales. Los diecisiete gobiernos autónomos empezaron a adquirir progresivamente amplios poderes para destacar diversas modalidades de políticas públicas. La configuración de modelos diferenciados en la elaboración de políticas como salud, educación, empleo, habitación, políticas de ingresos y servicios sociales acabaron por determinar diversos patrones de relación entre los papeles del Estado, mercado y sociedad civil en cada gobierno intermediario.

Muy al contrario del caso brasileño, donde los municipios tienen un papel importante en las relaciones intergubernamentales, en España se dio un “empoderamiento” relativamente más elevado que el del nivel intermediario, el cual como se observó, juega un papel fundamental para decretar la organización política del nivel local. El gobierno local se especializó en la oferta de políticas de infraestructura urbana y algunos servicios sociales menos importantes según los recursos administrativos y financieros. Las Comunidades Autónomas adquirieron así el monopolio de gran

⁴³ E. Carrillo, “El gobierno y la administración local en el Estado de las Autonomías”, en R. Agranoff y R. Bañón i Martínez, *El estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, p. 187.

⁴⁴ R. Gallego, R. Gomá y J. Subirats, “O impacto do processo de devolução de competências sobre as políticas sociais espanholas: de um Estado de Bem-estar social central a um regional?”, en S. Fleury (org.), *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*, Río de Janeiro, FGV, 2006, p. 500.

parte de las funciones de bienestar social como, por ejemplo, las políticas de educación y salud.⁴⁵

En el proceso de distribución del poder territorial, el gobierno central intenta garantizar su espacio de decisión. En el área de bienestar, por ejemplo, mantiene la responsabilidad sobre el sistema nacional de pensiones y protección frente al desempleo. En los servicios de bienestar como educación, salud y medio ambiente busca cumplir, con dificultad, con las tareas necesarias de coordinación y evaluación.⁴⁶

Una buena forma de evaluar el patrón de distribución territorial del poder, configurado a lo largo del proceso de democratización española, es supervisar la aptitud que ha demostrado el poder central en enfrentar el problema de coordinación intergubernamental en la elaboración de políticas públicas. El gobierno central estableció para ello las Conferencias Sectoriales de políticas públicas, que son espacios de decisión entre representantes del gobierno central y representantes de las Comunidades Autónomas mediante reuniones periódicas, en las que se discuten y examinan los aspectos relacionados con la elaboración de diversas modalidades de políticas públicas.⁴⁷ Las Conferencias Sectoriales tienen carácter resolutivo, aunque bien poco se logra por el elevado poder de veto de cada participante, como se verá con posterioridad.

El caso español arrastra un déficit de aptitud de coordinación intergubernamental. El poder central se enfrenta con la gran resistencia del carácter competitivo y de la alta capacidad de *center-constraining* del sistema de relaciones intergubernamentales para cumplir con esa función. Como lo afirma De la Rosa, “cualquier intento del Gobierno Central por ‘armonizar’ las competencias o introducir mecanismos de cooperación intergubernamental era

⁴⁵ Carrillo, art. cit.

⁴⁶ Gallego, Gomá y Subirats, art. cit.

⁴⁷ Establecidas en 1992, las Conferencias Sectoriales representan el principal mecanismo de coordinación intergubernamental en España. En 2003 estaban constituidas en áreas de políticas distintas, entre ellas, salud, educación y medio ambiente (A. González, “La cooperación multilateral institucionalizada: las conferencias sectoriales”, en L. López Nieto [coord.], *Relaciones intergubernamentales en la España democrática*, Madrid, Dykindon S. L., 2006, p. 96).

percibido por las CCAA [Comunidades Autónomas] como una intrusión de éste en su esfera de autonomía”.⁴⁸ Tal incapacidad de cooperación conlleva consecuencias. En las palabras de Börzel:

el Estado Central y las Regiones intentaron desplazar los costos de la descentralización hacia el otro, en vez de compartirlos. En lugar de establecer mecanismos viables de cooperación intergubernamental, el Estado Central y las CCAA competían por aumentar sus competencias, lo que resultó en problemas serios de efectividad en las políticas públicas.⁴⁹

En los términos de Wright,⁵⁰ se configura un patrón de autoridad coordinada en las relaciones inter-gubernamentales en que, como afirma Scharpf, “eficiencia y flexibilidad son subordinadas a las garantías de continuar con el acomodo político”.⁵¹ Las políticas que buscan garantizar los objetivos, metas sustantivas y protección de posiciones institucionales, tienden a ser menos efectivas que las que buscan únicamente el primer objetivo.⁵² La característica del proceso español, de negociación bilateral y asimétrica del gobierno central con cada Comunidad Autónoma, en cierto sentido implica flexibilidad funcional para responder a desafíos que buscan lograr acuerdos casi siempre difíciles de alcanzar, por las posiciones polarizadas de las fuerzas políticas y sociales del país. Aunque por el otro lado se presentan aspectos negativos. La eficiencia de las políticas como una prioridad es tarea difícil, tanto más cuando es necesario establecer mecanismos de cooperación vertical y horizontal. Como bien lo señala Ramió:

⁴⁸ A. B. De la Rosa, “Los efectos de la transformación territorial del Estado español sobre el PSOE y el PP”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (Generalitat de Catalunya, Barcelona), núm. 3, octubre de 2006, p. 237.

⁴⁹ T. A. Börzel, *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 101.

⁵⁰ Wright, *op. cit.*

⁵¹ *Apud* Pierson, art. cit., p. 459.

⁵² Pierson, art. cit.

Las Comunidades Autónomas parecen más preocupadas en la asunción de nuevas competencias que en la gestión de las que ya poseen; pareciera que tienen unas élites políticas y profesionales más preparadas para negociar nuevas transferencias que para la gestión y la administración del día a día de sus competencias y de sus aparatos organizativos. La Administración General del Estado, en cambio, adopta una posición de resistencia; se empeña en mantener algunas funciones que ya no le pertenecen y aparece como descentrada sin saber muy bien lo que es sin saber tampoco lo que quiere o debe ser.⁵³

En Brasil se dio, también, una descentralización efectiva de las políticas públicas, incluidas las políticas sociales. A partir de la década de 1980, estados y municipios se convirtieron en los principales proveedores de servicios sociales. Tal descentralización de las políticas en un sistema tan heterogéneo como el brasileño, con profundas desigualdades de capacidad administrativa, técnica y financiera de los estados y municipios en la elaboración de políticas públicas, demandó que se pusieran en marcha mecanismos de coordinación del sistema. Al contrario del caso español, la respuesta a esta necesidad es más efectiva y eficiente.

A partir del inicio de la década de 1990, el gobierno central en Brasil desencadena un proceso de re-centralización y recuperación del control sobre determinadas políticas públicas; esto lo llevó a poner en marcha mecanismos para coordinar las políticas sociales a nivel nacional con base en incentivos positivos y negativos, a fin de que los gobiernos sub-nacionales asumieran los cometidos y cumplieran con las metas. Además, el gobierno federal estableció mecanismos para evaluar las políticas descentralizadas, en especial en el área de la educación y la salud, lo que implicó elaborar patrones de resultados de las políticas a lo largo del territorio nacional. En el aspecto fiscal, el gobierno central restringió

⁵³ Ramió, "Las administraciones públicas", p. 550.

la capacidad de gastos de los gobiernos subnacionales ejerciendo diversas medidas.⁵⁴

Estas acciones representaban una inclinación de volver a centrarse en el federalismo del país revirtiendo en cierto grado el cuadro de descentralización establecido en la Constitución de 1988, que buscaba llevar a la práctica los mecanismos de control del gobierno central sobre los gobiernos sub-nacionales. En el caso brasileño, el gobierno central demuestra un poder más efectivo de coordinar, legislar y evaluar las políticas sociales si se lo compara con el caso español. La aptitud de coordinación se diferencia según cada área de política, como se verá a continuación.

3.3.1 El proceso de democratización de la política española implicó reconfigurar la política de salud, siguiendo los principios de descentralización territorial y de la oferta universal. La Constitución de 1978, como marco inicial de la reforma, sustituyó al modelo unitario vigente en el régimen autoritario por un modelo descentralizado, el que el gobierno central iba a transferir la responsabilidad de la oferta de los servicios de salud a las Comunidades Autónomas. En la primera mitad de la década de 1980, durante la época del gobierno socialista del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el gobierno central definió las estructuras del sector, las que se apoyaban, entre otros aspectos, en la oferta universal como responsabilidad pública, en la regionalización, en la participación, en el acceso e integración ajustada a las necesidades de cada Comunidad Autónoma.⁵⁵ Los principios se pusieron en marcha siguiendo un calendario: en Andalucía, en 1984; en el País Vasco y en Valencia, en 1987; en Galicia y Navarra, en 1990, hasta finalizar la descentralización de la política en todo el territorio español en 2001.

El gobierno central buscó consolidar un Sistema Nacional de Salud durante ese proceso, garantizando su capacidad de instituir la legislación básica del sector. Mantuvo, además, parte del

⁵⁴ Melo, art. cit.; Arretche, *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, Río de Janeiro, FGV/Fiocruz, 2012.

⁵⁵ Decreto RD 137/1984, artículo 50.

control sobre el financiamiento del sistema, descentralizando la gestión de los gastos para las Comunidades Autónomas.⁵⁶ En apariencia existe un nivel relativamente elevado de dependencia de las Comunidades Autónomas de los recursos otorgados por el gobierno central, lo que indicaría la limitación de la autonomía de los gobiernos intermediarios. Pero al fin y al cabo, las Comunidades Autónomas acaban por decidir, de hecho, la asignación de aproximadamente 80% de sus presupuestos.⁵⁷ Se puede leer el motivo en lo que sigue: “del total de las transferencias condicionadas, la mitad corresponde a transferencias para financiar los gastos del sistema sanitario que ha sido transferido a algunas Comunidades Autónomas. Esas transferencias son en bloque, y no obligan a las Comunidades Autónomas a seguir una determinada política sanitaria”.⁵⁸

De esa forma, y a pesar del aparente dominio del gobierno central en los aspectos estratégicos de la política, las Comunidades Autónomas tenían una significativa libertad para determinar las características de sus sistemas de salud.

De modo que si el centro de poder logró establecer los principios básicos como oferta universal y de descentralización para el sistema de salud, la política de salud española, en sentido estricto, se fragmentó en subsistemas diferenciados o, para usar una imagen bastante difundida, en diecisiete “tarjetas sanitarias”.⁵⁹ El sistema es heterogéneo, por ejemplo, en relación al papel del Estado y del mercado en la oferta de los servicios. El sistema de Cataluña, por ejemplo, privilegia la oferta privada y la lógica del mercado porque el gobierno autonómico tiende a ofrecer servicios mediante el financiamiento y compra de servicios privados. En el País Vasco, a su

⁵⁶ David Cantarero Prieto, “La evolución de la financiación Sanitaria en España”, en J. M. Cabasés Hita, *La financiación del gasto sanitario desde la perspectiva de la experiencia comparada*, Bilbao, Fundación BBVA, 2006, pp. 129-160.

⁵⁷ Marcou, *op. cit.*, p. 230.

⁵⁸ Bañón y Tamayo, art. cit., p. 134.

⁵⁹ El sistema de salud en España adopta la característica de salud para todos los ciudadanos.

vez, existe el énfasis en la producción de oferta por el mismo sector público.

Como es sabido, una política sanitaria exige un importante grado de coordinación territorial. Parece que la solución española no ha funcionado en su intento de coordinar la política sanitaria mediante un consejo sectorial, compuesto por el mismo número de representantes de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas, todos con poder de veto en las decisiones.⁶⁰ Así, la coordinación de la política por el centro es endeble por la débil capacidad para fomentar la cooperación intergubernamental en sentido horizontal, en especial de las Comunidades Autónomas entre sí; y en sentido vertical, el de las Comunidades Autónomas con el mismo gobierno central. La dificultad que vive la Comisión de Salud y Consumo del gobierno central ejemplifica magníficamente la situación para alcanzar un acuerdo con las Comunidades Autónomas sobre algo tan básico como unificar el calendario y los servicios de vacunación; cada Comunidad Autónoma define su calendario así como la misma minuta de las vacunas que ofrecen.⁶¹ Por tal situación, aún está pendiente en la agenda política del país la necesidad de instrumentar mecanismos de cooperación entre los niveles gubernamentales para elaborar políticas en el sector salud.⁶² Un factor que puede ayudar a lograr una mejor coordinación del sistema en el futuro es la influencia de la Unión Europea, que actúa como fuerza para uniformar los servicios sanitarios en Europa, si bien aún con magros resultados.⁶³

La gestión del sistema nacional de salud, en el caso brasileño, está más institucionalizada: el poder central ha demostrado mayor

⁶⁰ A. Guillén y L. Cabiedes, “La política sanitaria: análisis y perspectivas del sistema nacional de salud”, en R. Gomá y J. Subirats (coords.), *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1998.

⁶¹ *El País*, 26 de febrero de 2009, p. 30.

⁶² A. U. de la Hoz, “Nuevo sistema de financiación de la sanidad: líneas básicas”, en J. M. Cabasés Hita, *La financiación del gasto sanitario desde la perspectiva de la experiencia comparada*, Bilbao, Fundación BBVA, 2006 p. 370.

⁶³ Está en discusión, por ejemplo, elaborar un padrón estadístico en el área

capacidad de imponer los marcos generales de la política a los gobiernos subnacionales y de inducir a lograr la cooperación intergubernamental. Por un lado, el gobierno central tiene la capacidad de establecer los grados de autonomía de los estados y municipios según las aptitudes de gestión de cada uno de ellos. Además, las Comisiones Inter-gestoras Bipartitas (espacio de negociación de tres niveles de gobierno) cumplen con relativo éxito el objetivo de coordinar el sistema a nivel federativo. Todas las iniciativas intergubernamentales de planeación integrada y programación pactada en la gestión descentralizada del Sistema Único de Salud (sus) se apoyan en el funcionamiento de esas comisiones que involucran negociaciones entre los tres niveles de gobierno, a pesar de que el resultado de las decisiones es impositivo. La participación de estados y municipios en esos consejos de representación suprimió, por un lado, la posibilidad del Ministerio de Salud de establecer reglas de manera unilateral, pero, al mismo tiempo, facilitó que el gobierno central ejerciera una co-participación en la gestión de políticas. Con lo que el Ministerio de Salud es la principal arena para establecer la política nacional, dado que tiene la capacidad de condicionar a los estados y municipios a los objetivos de la política federal.⁶⁴

3.3.2 En España, la política de educación decretada en la Constitución de 1978 establece el derecho y obligatoriedad de la enseñanza gratuita hasta los dieciséis años. A lo largo del proceso de democratización, al igual que en el caso de la salud, surge una disputa

de salud y un sistema de datos sobre pacientes a ser compartido por todos los países de la Unión Europea.

⁶⁴ Véase F. E. Rezende y A. Cunha, *O Orçamento Público e a Transição do Poder*, Río de Janeiro, FGV, 2003. Afirmer que la política de salud brasileña tiene una mejor coordinación no significa afirmar que la salud pública española es mala. Debe tomarse en cuenta que el gasto per cápita del sector público de salud en España es cerca de cinco veces más elevado que el de Brasil. Esa diferencia es aún más marcada si se considera que el gasto público español equivale a 71% del gasto total en salud, o 5.5% del PIB, mientras que en Brasil es de 45% del gasto total en salud, o cerca del 3.5% del PIB. S. F. Silva, *A Saúde na Espanha em Comparação com o Brasil*, CONASEMS, 2007, en http://www.conasems.org.br/files/Saude_Espanha.pdf

intergubernamental entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas por el control de esa área de la política. En el inicio, y reproduciendo el carácter asimétrico de las relaciones intergubernamentales españolas, algunas Comunidades Autónomas lograron, en negociaciones con el Ministerio de Educación, mayor autonomía que otras comunidades para elaborar las políticas sobre educación. A mediados de los años ochenta, siete Comunidades Autónomas habían alcanzado competencia plena sobre sus políticas de educación, a saber: Andalucía, Cataluña, País Vasco, Galicia, Valencia y Navarra. Pero como sucedió en otros campos, la revisión de la autoridad en el área se expande progresivamente a las demás Comunidades Autónomas: los pactos autonómicos de 1992 y los Estatutos de las Comunidades Autónomas de 1994 definieron una autonomía similar en las cuestiones educativas para todas ellas.⁶⁵ Así fue que todos los gobiernos autonómicos alcanzaron plena competencia legislativa y política en el área, lo que da como resultado una diversidad de sistemas educacionales con diferencias en diversos aspectos, según la definición legal de cada Comunidad Autónoma.

Al igual que en el caso de la salud, el problema de la coordinación de un sistema que se fragmenta e independiza en lo territorial era ganando espacio en la agenda del gobierno central sea para alcanzar cierto patrocinio de la enseñanza en todo el territorio español, sea para responder a las presiones de la Unión Europea, también interesada en lograr cierta uniformidad en el sector educativo para todos los países del bloque. Por el otro lado, al tiempo que se descentraliza el sistema se ejercen, paradójicamente, presiones para centralizar algunos de sus aspectos. A mediados de los años noventa, con vistas a garantizar un modelo educativo básico en todo el país, se formó el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, del Ministerio de Educación. Se buscaba así implantar un modelo de descentralización regulado por el gobierno central,

⁶⁵ Los pactos autonómicos son acuerdos sobre la distribución de poder entre cada Comunidad Autónoma y el poder central; los Estatutos son las contribuciones de las Comunidades Autónomas, las que definen sus autonomías y funciones.

que “mantiene un tronco de poderes fundamentales del Estado, con el objeto de asegurar la homogeneidad del sistema educativo, flexibiliza algunos ámbitos de decisión política en manos de las Comunidades Autónomas”.⁶⁶

Los gobiernos autonómicos cuestionan sistemáticamente la política educativa, por la intención del gobierno central de imponer parámetros básicos nacionales, en especial, por ejemplo, en establecer los criterios para ingresar a la carrera de docencia, en los requisitos básicos para formar centros públicos educativos, en formular un servicio de inspección en las escuelas y, principalmente, en aspectos relativos a las cuestiones lingüísticas y al contenido curricular. Al igual que en la política de salud, y a pesar de que el gobierno central es el responsable de fijar buena parte de los recursos financieros para el sector, su capacidad de coordinación es baja debido a que prevalece la posición de los gobiernos autonómicos en gran medida. Cada Comunidad Autónoma decide así sobre aspectos diversos de la organización de su sistema educativo, como son los criterios para construir unidades escolares, definir los modelos de relaciones entre la oferta pública y la privada, el contenido curricular y, en especial, la cuestión lingüística.⁶⁷ Este último aspecto es de crucial importancia para afirmar las identidades nacionales en territorios específicos.

En el caso brasileño, la educación ya se caracterizaba por la división entre el gobierno central, los estados y los municipios, aun dentro del régimen autoritario. La Constitución de 1988 definió que la educación básica, considerada una obligación del Estado y un derecho de todos, debería ofrecerse a los municipios en primera instancia. Se configuró, a la vez, una red pública sobrepuesta de escuelas estatales y municipales, cuyo peso, de uno u otro nivel gubernamental en cada estado, depende de factores del orden de oportunidad y regional. De ahí el carácter

⁶⁶ X. Bonal, “La política educativa: dimensiones de un proceso de transformación (1976-1996)”, en R. Gomá y J. Subirats (coords.), *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 173.

⁶⁷ Por ejemplo, en Cataluña y en el País Vasco la educación se imparte predominantemente en los idiomas locales.

heterogéneo y desigual de los sistemas educativos gubernamentales en Brasil.⁶⁸

Tal división ha demandado, sin embargo, acciones verticales de coordinación y control del sector establecidas con relativo éxito. A partir de la década de 1990 se tomaron decisiones encaminadas a aumentar el control del gobierno central sobre la oferta de la educación en los estados y los municipios. Para enfrentar la desigualdad en la calidad de los servicios ofrecidos en el país, el gobierno central creó en 1996 el Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef). Se estableció un valor mínimo de gasto por alumno con objeto de reducir las asimetrías inter e intra-estatales de gastos en la enseñanza básica. El Fundef recibe una aportación financiera del gobierno central, 15% del ingreso de los estados y municipios es retenido y redistribuido en el interior de cada estado, entre éste y los municipios, con base en el número de matrículas ofrecidas. Los estados con valor/alumno inferior al que fijó el gobierno central adquieren el derecho de un complemento de recursos para alcanzar el gasto mínimo establecido.

El Fundef fue sustituido por el Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) en 2006, con una única modificación significativa, la incorporación de la enseñanza media. Se pusieron en marcha paulatinamente, también, programas de evaluación nacional formulados por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Anísio Teixeira (INEP), del Ministerio de Educación, que determinan un modelo de calidad para todas las escuelas del país. Por ejemplo, el gobierno central implantó el Sistema Nacional de Evaluación de la Enseñanza Básica (SAEB) para la enseñanza básica, que lleva a cabo evaluaciones cada dos años en larga escala, siguiendo los criterios que han funcionado en todo el país adecuadamente. El sistema se mejoró en 2007 incorporando

⁶⁸ Véase M. Arretche, *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*, Río de Janeiro, Revan, São Paulo, FAPESP, 2000; también: Rocha, C. V., "Política e Mudança Institucional: a reforma da educação pública de Minas Gerais", en C. Souza y P. F. Dantas Neto (orgs.), *Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros*, Río de Janeiro, Revan, 2006.

al SAEB la Prueba Brasil. La base metodológica de las dos pruebas es la misma, la única diferencia es la población de estudiantes a quienes se aplica. Los promedios de desempeño en esas evaluaciones son el insumo para calcular el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), cuyo objetivo es ofrecer información para mejorar la calidad de la educación en el ámbito de los tres niveles de gobierno. El éxito de esas iniciativas fue notable: el gobierno central mostró una encomiable capacidad de coordinación de la política educativa más elevada en relación a la mostrada por el gobierno central español.

3.3.3 El área de políticas de medio ambiente, en lo general, es particularmente interesante para estudiar los dilemas de las relaciones intergubernamentales en la fabricación de las políticas públicas, a pesar de que los problemas ambientales no respetan los límites de los poderes político-territoriales. Se trata de un tipo de política de fuertes características regulatorias y, por ello, con efectos entre los gobiernos sumamente elevados porque impone restricciones o límites, sea por un gobierno sea por otro. Aquí también la intención es resaltar la poca capacidad de coordinación central del gobierno español si se lo compara con el brasileño.

La Constitución española de 1978 establece que la función de elaborar la legislación básica de la política ambiental corresponde al estado central, sin perjuicio de que el poder de las Comunidades Autónomas establezca una legislación complementaria y ejerza en sus territorios la gestión de esa política. A pesar de la intención del gobierno central, sin embargo, la política ambiental presenta una gran dispersión porque cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas elaboran modelos propios de actuación en el área. Las Comunidades Autónomas acaban por legislar en detrimento de los principios establecidos por el gobierno central.⁶⁹ Tal desacierto legal hace del medio ambiente la cuarta materia

⁶⁹ M. A. Fernández, y J. A. R. Gallarín, "Relaciones intergubernamentales y políticas públicas: el caso de la política del medio ambiente", en L. L. Nieto (coord.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática*, Madrid, Dykinson S. L., 2006, p. 257.

de conflicto entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, lo que demanda con frecuencia la intervención del Tribunal Constitucional.⁷⁰

El gobierno central intentó solucionar el problema de coordinación en el área, al igual que con otras áreas de políticas públicas, con el establecimiento en 1988 de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, compuesta por el gobierno central y por las Comunidades Autónomas, cuyo objetivo es decidir sobre la formulación, instrumentación y evaluación de la política de manera participativa. En especial en el área de medio ambiente, la necesidad de una coordinación de política para todo el territorio surgió como respuesta a las presiones de la Unión Europea sobre el gobierno español, en sentido de adecuar su política ambiental a los principios definidos a todos los países miembros. El gobierno central, en respuesta a estas presiones, buscó adoptar la legislación europea pero terminó por enfrentarse a la resistencia de las Comunidades Autónomas. Sin tener condiciones políticas para imponer esos principios a los gobiernos autonómicos, el gobierno central adoptó la fórmula de compartir las decisiones con ellos a modo de comprometer a esos gobiernos con las directrices de la Unión Europea para el sector. Pero tal medida no fue suficiente, en 2005 los grupos de trabajo de los gobiernos autonómicos empezaron a participar directamente en el Consejo del Medio Ambiente de la Unión Europea, para comprometerse en las orientaciones de este organismo en políticas ambientales. La participación directa en un foro europeo atiende la reiterada exigencia, en especial, de las Comunidades con identidades nacionales específicas, de negociar sus asuntos directamente con la Unión Europea, con la intención de limitar la ingerencia del gobierno central y garantizar un *status* reservado a los países del bloque. Tal hecho pone en evidencia la incompetencia del gobierno central español para coordinar las políticas dirigidas al sector.

Además, y al igual que en otras áreas de políticas públicas, el elevado poder de veto de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente dificulta enormemente la

⁷⁰ *Ibid.*, p. 244.

toma de decisiones: los gobiernos autonómicos y el gobierno central tienen un voto cada uno, pero cuatro votos invalidan cualquier propuesta. Los gobiernos autonómicos, aun así, no están obligados a someterse a las posiciones mayoritarias, porque, en caso de discordancia, ejercen la posibilidad de no adherirse a la decisión de la mayoría calificada.⁷¹

Un ejemplo de esa incompetencia del centro para coordinar las políticas de medio ambiente, en especial en el caso de la gestión de aguas, se refiere al conflicto entre algunas Comunidades Autónomas sobre la transposición del río Tajo-Segura. Ese proyecto se remonta a los primeros años del gobierno de Francisco Franco; la transposición de las aguas es responsabilidad del gobierno central a través del Ministerio del Medio Ambiente. A pesar de ello, la Comunidad de Castilla La Mancha, territorio en el que las aguas son desviadas, decidió de manera unilateral al revisar su Estatuto Autonómico,⁷² en su segunda Disposición Transitoria, que el final de la transposición del río Tajo-Segura se hará en 2015, la que beneficia principalmente a la Comunidad Autónoma de Murcia y a la Comunidad Valenciana. El líder político de Murcia, José María Barreda, expresa el significado de esa decisión al afirmar que el Estatuto de Castilla La Mancha “rompe la unidad de España” por romper la solidaridad entre las Comunidades Autónomas.⁷³

Por su lado, el gobierno central de Brasil cuenta, comparativamente, con una mejor coordinación en la gestión de los recursos

⁷¹ *Ibid.*, p. 261.

⁷² Los Estatutos Autonómicos tienen el carácter de Constitución de los gobiernos intermediarios.

⁷³ *El País*, 5 de septiembre de 2008, p. 17. La legislación referente a la gestión de agua expone la falta de coordinación en esa área. El Estatuto de Aragón, en su artículo 19, establece el principio de evitar todo tipo de transferencia de agua de sus sistemas hidrográficos [presas]; el de Andalucía, en su artículo 51, define competencias exclusivas sobre las aguas de la Presa de Guadalquivir, localizada en su territorio; el de Cataluña establece en su artículo 117 la prerrogativa de decidir sobre cualquier propuesta de transposición de aguas de su territorio. La Comunidad de Valencia, que recibe agua de otros territorios, establece en el artículo 17 de su Estatuto, su derecho de abastecimiento de agua de calidad a través de presas localizadas en otras Comunidades, basándose en la Constitución Española, que

hídricos. En el caso brasileño, en contraste con España, la política de recursos hídricos estaba centralizada en la Unión hasta inicios de los años ochenta. En aquel entonces, con el proceso de democratización, técnicos y especialistas brasileños discutieron intensamente la necesidad de cambiar ese escenario, estableciendo un sistema integrado por sectores y con una gestión descentralizada y participativa en la administración de las aguas. La Constitución de 1988 dividió el control del agua entre los estados y la Unión, bajo el principio de que, en ríos que atraviesan más de un estado la Unión tiene la prerrogativa en su gestión; en los ríos estatales, el estado en cuestión adquiere ese privilegio. En el caso de un río interestatal, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (formado en la década de 1990) es responsable de coordinar la política.

La Ley Federal Núm. 9,433/97, conocida como la Ley de Aguas, regula el inciso XIX del Art. 21 de la Constitución, mediante la Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Se basa en los fundamentos de que el agua es un bien público; las vertientes hidrológicas [presas] es la unidad territorial para formular la Política Nacional de Recursos Hídricos, de gestión descentralizada y con participación del poder público, de los usuarios y de la comunidad. Es una ingeniería institucional que presenta ciertos problemas de estructuración: por ejemplo, indefiniciones en cuanto al papel de los diversos niveles de la federación en la gestión del agua. De cualquier forma el gobierno central establece y hace cumplir los mismos principios generales y los mismos instrumentos de políticas para los estados y municipios. Tales parámetros establecen los marcos de referencia de los estados con los que van a desarrollar sus sistemas de gestión. La diversidad entre los sistemas estatales se lleva a cabo en los límites de los parámetros básicos impuestos por el gobierno central.

Un ejemplo similar al del caso español, es el Proyecto de Transposición del Río San Francisco. El gobierno federal lo maneja de

establece en el artículo 149, la competencia exclusiva del gobierno central para legislar sobre el aprovechamiento de aguas que atraviesan territorios de más de una Comunidad Autónoma. Tal desencuentro se convierte invariablemente en materia de decisión del Tribunal Constitucional.

manera efectiva bajo la responsabilidad del Ministerio de Integración Nacional, que coordina una política que incluye a otros doce ministerios, afecta directamente tres estados y enfrenta la oposición activa de algunos gobiernos estatales, en especial de aquellos estados que envían agua a otros territorios.

Otro ejemplo que pone en evidencia la capacidad de control del gobierno central en el área ambiental es el estado de Santa Catarina, que aprobó leyes más permisivas que las federales para el plantío y construcción en las márgenes de los ríos en su territorio. El Ministerio de Medio Ambiente no reconoció tal decisión apoyándose en el argumento de que la legislación federal “es la ley máxima en el país”. Al poner en marcha este principio, cualquier infracción a la ley federal es castigada por los funcionarios federales en el estado.⁷⁴

4. CONCLUSIÓN

El periodista Javier Moreno afirma que “En Europa, la solución se ha llamado federalismo, y no hay nada en la genética de los españoles que excluya *ex ante* esa posibilidad entre nosotros”.⁷⁵ A su vez, Luis Moreno reclama de “cierto abandono político de las Comunidades Autónomas en su implicación en los procesos de formación [de] política estatal, así como una persistente visión de supremacía centralista en las relaciones territoriales españolas”.⁷⁶ Esas observaciones ejemplifican una percepción difundida reiteradamente en España por determinados grupos: expresan el deseo de instaurar un “sistema federativo”, justificado por el diagnóstico de que el gobierno central español abusa de su poder al violar una situación que es deseable, de mayor autonomía para las nacionalidades. Al reflexionar sobre la misma situación de forma inversa, en curioso observar que en Brasil se multiplica el deseo de una reforma política: sin embargo, el sistema brasileño se vería, según varios de

⁷⁴ *Folha de São Paulo*, 5 de junio de 2009.

⁷⁵ *El País*, 22 de diciembre de 2006.

⁷⁶ Moreno, *op. cit.*, p. 157.

nuestros reformistas, seriamente fragmentado y con la necesidad de instrumentar reformas que fortalezcan el centro del poder.⁷⁷ Al contrario de tales percepciones, este trabajo buscó demostrar, mediante comparaciones, que las Comunidades Autónomas en España viven una gran autonomía y, en contrapartida, el gobierno central brasileño mantiene gran poder en la toma de decisiones y en la coordinación de acciones en los estados y municipios. El caso analizado sugiere que los diagnósticos equivocados pueden acarrear propuestas reformistas que pretenden alcanzar lo que la realidad ya puede ofrecer. De cualquier forma, de esas percepciones distorsionadas de la realidad se pueden extraer algunas conclusiones.

Se puede afirmar, por encima de todo, que el fenómeno del federalismo no puede reducirse a una dimensión meramente formal. La dimensión formal e institucional es, sin duda, importante para configurar las relaciones intergubernamentales, pero no son suficientes. Existe otra dimensión sustantiva, también importante, que se manifiesta en los *procesos* políticos y en las características sociológicas de cada sociedad. Como se intentó demostrar, referirse al caso español por sus propiedades institucionales puede dar la idea de un sistema caracterizado por el *déficit* de mecanismos de *center-constraining*. Sin embargo, si se resalta la dimensión del proceso político y sus resultados reales o potenciales, las tendencias centrífugas saldrán a la luz. El problema de las relaciones intergubernamentales en España es que aún no se ha podido alcanzar un equilibrio suficiente. El juego está regulado por la lógica de la maximización en un proceso abierto en el que todos buscan nivelar las ganancias alcanzadas por las Comunidades Autónomas que consolidan, antes de las otras, una mayor autonomía. El carácter multinacional de la sociedad española es el problema central que origina las tensiones en las relaciones intergubernamentales. Y para dividir aún más las identidades nacionales múltiples, existe un pasado en el que se buscó negar totalmente la expresión de tales diferencias.

El trabajo aquí presentado buscó demostrar, en primer lugar, y contrariamente a lo que afirman diversos analistas, que España

⁷⁷ Se trata de una posición que defienden diversos actores políticos y analistas, como Lamounier (art. cit.), entre otros.

cuenta con mecanismos más poderosos de *center-constraining* que muchos países considerados federales, como quiera que éstos sean. Los gobiernos intermediarios ostentan una gran autonomía en las áreas de salud, educación y medio ambiente, frente a un gobierno central que vive grandes dificultades para ejercer la coordinación adecuada de esas políticas a lo largo del territorio español. En segundo lugar, es importante resaltar que el caso español llama la atención a la necesidad de pensar el federalismo en términos de instituciones que buscan equilibrar el poder del centro y de las entidades: el papel que llevó a cabo, por ejemplo, el Tribunal Constitucional. Es decir, debe considerar un punto que se ha dejado de lado en la discusión sobre federalismo: contener el poder de las partes es resguardar el principio federativo de la unidad dentro de la diversidad.

En el caso brasileño, observamos que las relaciones federativas están mediadas por una Constitución más detallada que la española en términos de distribución territorial del poder, manifestando un pacto mucho más consolidado. La Constitución brasileña sería, formalmente, más *center-constraining*, porque explica una autonomía simétrica para los estados y los municipios. Es por ello que, en comparación, el *proceso* efectivo en España de las relaciones intergubernamentales compensa el carácter indefinido de su Carta Magna.

Buscó, también, refutar la percepción de diversos autores de que Brasil puede representar el sistema que garantiza una mayor autonomía a sus gobiernos intermediarios y locales. Por el contrario, después de un primer momento en que la autonomía de los estados y municipios estaba bastante fortalecida, el gobierno central reforzó su capacidad de coordinación de las políticas públicas a fin de enfrentar los problemas que resultasen de la descentralización del sistema. Es lo que intentó demostrar con las políticas de salud, educación y medio ambiente. El gobierno central brasileño, en todas ellas, tuvo capacidad de articular mecanismos efectivos de coordinación inter-gubernamental.

En relación al tema de la elaboración de políticas públicas en sistemas federales es válido hacer aquí una observación final. Si se tiene la preocupación por entender la forma de preparar políticas públicas eficientes en un contexto federativo, la capacidad de

coordinación del centro de poder debe ser fundamental. Se refiere a la consolidación de un modelo de relaciones intergubernamentales que Wright denominó *autoridad superpuesta*. Para tal, la producción eficiente de políticas públicas requiere de lograr el balance adecuado en el problema de distribución del poder. La comparación entre los dos países intentó demostrar ese punto.

En el caso brasileño, se pudo otorgar prioridad a la cuestión de la eficiencia en la preparación de políticas públicas porque la distribución del poder federativo ya estaba relativamente valorada. En el caso español, sin embargo, prevaleció –y aún prevalece!– un “juego de suma cero” en el que las Comunidades Autónomas, en especial de identidades nacionales específicas, actúan en sentido de elevar el poder al máximo en relación al gobierno central, estableciendo una lógica en que a todas luces buscan garantizar las “ganancias del poder” que alcanzaron las demás comunidades.

Como cualquier evaluación, se trata de una dimensión de valor si tomamos la perspectiva de que los entes que participaron en los embates políticos, en especial aquellos que buscan afirmar sus identidades nacionales, como en el caso de diversas Comunidades Autónomas españolas, la coordinación del centro aparece como una violación a sus autonomías, con desdoblamientos políticos y sociológicos significativos. Es entonces que la cuestión de la eficiencia de las políticas públicas queda, de manera natural, en segundo plano.

Traducción de GRACIELA SALAZAR J.

BIBLIOGRAFÍA

Adelantado, J. (coord.), *Cambios en el estado del bienestar*, Barcelona, Icaria/UAB, 2000.

Afonso, J. R. y E. Araújo, “Local Government Organization and Finance: Brazil”, en A. Shah, *Local Governance in Developing Countries*, Washington, World Bank, 2006.

Afonso, R. E. y P. L. Barros Silva, *A federação em perspectiva*, São Paulo, Fundap, 1995.

- Agranoff, R. E. y J. R. R. Gallarín, “La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales”, en R. Agranoff y R. Bañón i Martínez, *El estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.
- Anderson, G., *Federalismo: uma introdução*, Río de Janeiro, FGV, 2009.
- Arretche, M., *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*, Río de Janeiro, Revan, São Paulo, FAPESP, 2000.
- , *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, Río de Janeiro, FGV/Fiocruz, 2012.
- Baldi, B., *Beyond the Federal-Unitary Dichotomy*, Institute of Governmental Studies, University of California, Working Paper, 1999.
- Bañón, R. y M. Tamayo, “Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales”, en R. Agranoff y R. Bañón i Martínez, *El estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.
- Bonal, X., “La política educativa: dimensiones de un proceso de transformación (1976-1996)”, en R. Gomá y J. Subirats (coords.), *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Börzel, T. A., “From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies”, *Publius*, vol. 30, núm. 2, 2000.
- , *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Cabrero, G., “El Estado del bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional”, en R. Gomá y J. Subirats (coords.), *Políticas Públicas em Espanha: conteúdos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Camargo, A., “Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiaridade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha”, en Wilhelm Hofmeister y José Mário B. Carneiro (orgs.), *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, vol. 1, núm. 22, 2001.
- Canel, J., “Gobierno Local en el Estado Autonómico Español”, *La Revista del Colegio*, año 3, núm. 5, 1995.

- Cantarero Prieto, David, “La evolución de la financiación Sanitaria en España”, en J. M. Cabasés Hita, *La financiación del gasto sanitario desde la perspectiva de la experiencia comparada*, Bilbao, Fundación BBVA, 2006, pp. 129-160.
- Carrillo, E., “El gobierno y la administración local en el Estado de las Autonomías”, en R. Agranoff y R. Bañón i Martínez, *El estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.
- Colomer, J. M., *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1998.
- De la Hoz, A. U., “Nuevo sistema de financiación de la sanidad: líneas básicas”, en J. M. Cabasés Hita, *La financiación del gasto sanitario desde la perspectiva de la experiencia comparada*, Bilbao, Fundación BBVA, 2006.
- De la Rosa, A. B., “Los efectos de la transformación territorial del Estado español sobre el PSOE y el PP”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* (Generalitat de Catalunya, Barcelona), núm. 3, octubre de 2006.
- Elazar, D., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987.
- , “Tendencias de desarrollo institucional en España y el mundo”, en R. Agranoff y R. Bañón, *El estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.
- Fernández, M. A. y J. A. R. Gallarín, “Relaciones intergubernamentales y políticas públicas: el caso de la política del medio ambiente”, en L. L. Nieto (coord.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática*, Madrid, Dykindon S. L., 2006.
- Figueiredo, A. C. y F. Limongi, *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro, FGV, 1999.
- Gallego, R., R. Gomá y J. Subirats, “O impacto do processo de devolução de competências sobre as políticas sociais espanholas: de um Estado de Bem-estar social central a um regional?”, en S. Fleury (org.), *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*, Río de Janeiro, FGV, 2006.
- Gomá, R. y J. Subirats, “La dimensión sustantiva: los contenidos de las políticas públicas en España”, en R. Gomá y J. Subirats (coords.), *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1998.

- González, A., “La cooperación multilateral institucionalizada: las conferencias sectoriales”, en L. López Nieto (coord.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática*, Madrid, Dykindon S. L., 2006.
- González, A. y López Nieto, “Los Partidos Políticos en el Desarrollo Automático: PSOE – AP, PP”, en L. López Nieto (coord.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática*, Madrid, Dykindon S. L., 2006.
- Guillén, A. y L. Cabiedes, “La política sanitaria: análisis y perspectivas del sistema nacional de salud”, en R. Gomá y J. Subirats (coords.), *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1998.
- IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística], *Perfil dos Municípios Brasileiros*, 2008.
- Lamounier, B., “Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 1990”, en J. P. Dos R. Velloso, *O Brasil e as Reformas Políticas*, Río de Janeiro, José Olympio, 1992.
- Marcou, Gerard (org.), *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2000.
- Melo, M., “O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social”, *Dados*, vol. 48, núm. 4, 2005.
- Montesquieu, *O Espírito das Leis*, São Paulo, Abril Cultural, 1979.
- Moreno, L., *La federalización de España: poder político y territorio*, Madrid, Siglo XXI, 2008.
- Pierson, P., “Fragmented Welfare State: Federal Institutions and the Development of Social Policy”, *Governance* (Cambridge), vol. 8, núm. 4, 1995.
- Ramió, C., “Las administraciones públicas”, en Manuel Alcántara y Antonia Martínez, *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.
- y M. Salvador, “O processo de descentralização regional na Espanha e as dificuldades para a inovação institucional das novas administrações públicas”, en S. Fleury (org.), *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*, Río de Janeiro, FGV, 2006.
- Rezende, F. E y A. Cunha, *O Orçamento Público e a Transição do Poder*, Río de Janeiro, FGV, 2003.
- Rocha, C. V., “Política e Mudança Institucional: a reforma da educação pública de Minas Gerais”, en C. Souza y P. F. Dantas Neto (orgs.),

- Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros*, Rio de Janeiro, Revan, 2006.
- y C. A. P. Faria, “Federalismo, Relações Intergovernamentais e Gestão Metropolitana no Brasil”, en E. Castro y M. J. Wojciechowski, (orgs.), *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*, Vancouver, The University of British Columbia; Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpolis; Belo Horizonte, PUC Minas, 2010.
- Rodden, J., “Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada”, *Revista Sociologia e Política*, num. 24, Curitiba, 2005.
- Silva, S. F., *A Saúde na Espanha em Comparação com o Brasil*, CONASEMS, 2007, en http://www.conasems.org.br/files/Saude_Espanha.pdf
- Simeon, R. y L. Turgeon, “Federalism, Nationalism and Regionalism in Canadá”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 3, octubre de 2006.
- Stepan, A., *Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.
- Subirats, J., “El papel de las Comunidades Autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales. Quince años de Comunidades Autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aún en discusión”, en R. Agranoff y R. Bañón, *El estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1998.
- Tajadura Tejada, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonomo*, Granada, Comares, 2000.
- Wright, D., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE, 1997.