

MÉXICO A LA LUZ DE LOS MODELOS FEDERALES

Jaime CÁRDENAS GRACIA*

RESUMEN: El federalismo no es un concepto ni una teoría ni una realidad simple. Existen múltiples modelos y maneras de entenderlo. Este artículo desarrolla el tema de los distintos modelos federales que han sido ideados desde un punto de vista teórico, como el federalismo dual, el cooperativo y el asimétrico. Asimismo, el autor emprende un análisis de algunas experiencias federales, como las de los Estados Unidos de América Latina, Canadá, Suiza y Alemania, con el propósito de destacar la diversidad de modelos, y de como el modelo federal centroeuropeo ha elaborado principios y paradigmas frente a las experiencias americanas. El trabajo concluye con una reflexión centrada en el federalismo mexicano. En este sentido, nos dice que el sistema federal mexicano requiere de ajustes en materias relativas a las atribuciones concurrentes, a la descentralización y delegación administrativa, al papel del Senado como cámara federal, a las atribuciones fiscales y financieras de las entidades federativas y municipios, y a los mecanismos de armonización y compensación fiscal.

Palabras clave: federalismo, descentralización, federalismo fiscal, federalismo cooperativo.

ABSTRACT: *Federalism is not a simple concept, nor is it a simple theory or reality. There are multiple models and ways of understanding it. This essay explains the different models of federalism that have been conceived from a theoretical point of view, such as dual federalism, cooperative federalism and asymmetric federalism. Moreover, the author analyzes some experiences with federalism, such as those of the United States of America, Canada, Switzerland and Germany. In so doing, he seeks to stress the diversity of federal models, and to show how the central-european model has elaborated principles and paradigms which differ from those of American federalism. The essay finishes with a reflection on Mexico's federalism. In this way, the author explains that the Mexican federal system needs some adjustments in matters related to concurrent powers, administrative decentralization and delegation, the role of the Senate as a federal chamber, the fiscal and financial powers of the states and municipalities and the mechanisms for fiscal harmonization and compensation.*

Descriptors: *federalism, decentralization, fiscal federalism, cooperative federalism.*

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los modelos teóricos federales*. III. *Cuatro experiencias de Estados federales: Estados Unidos de América, Canadá, Suiza y Alemania*. IV. *Repensar el futuro del sistema federal mexicano*.

I. INTRODUCCIÓN

Pocos temas como el del federalismo suscitan tantas polémicas. El federalismo no es un concepto ni una teoría ni una realidad simple. Existen múltiples modelos y maneras de entenderlo.¹

Este ensayo desarrolla los distintos modelos federales que los teóricos estadounidenses han vislumbrado en la evolución del sistema federal de ese país: el federalismo dual, cooperativo y asimétrico. Incorpora también una descripción, principalmente de carácter constitucional, de algunas experiencias federales: los Estados Unidos de América, Canadá, Suiza y Alemania, con el propósito de destacar la diversidad de realidades federales, y de cómo el modelo federal centroeuropeo ha elaborado principios y paradigmas frente a las experiencias americanas. El trabajo concluye con una reflexión centrada en el federalismo mexicano.

El federalismo nacional fue asfixiado por las características del régimen autoritario. Es un federalismo prevalentemente dual, que política y socialmente ha sido poco discutido. Requiere obviamente de ajustes en materias relativas a las atribuciones concurrentes, a la administración dual y delegación administrativa, al papel del Senado como cámara federal, a las atribuciones fiscales y financieras de las entidades federativas y municipios, y a los mecanismos de armonización y compensación fiscal.

Estas medidas de transformación implican una reforma profunda al marco federal mexicano, tanto de carácter constitucional como legal; pero también un cambio en la cultura jurídica del

¹ Badía, Juan Fernando, *El Estado unitario, el federal y el Estado autónomo*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 74-148; y La Pergola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

país que favorezca interpretaciones y concepciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación más avanzadas sobre la materia.

El federalismo, en nuestro país, por nuestras peculiaridades étnicas deberá verse no sólo como un reparto de competencias entre estados y Federación, sino como un ámbito de convivencia entre comunidades, pueblos y culturas diversas.

No tengo la menor duda de que el diseño del nuevo federalismo en México es un reto a la imaginación y a la complejidad de nuestro proceso de cambio político.

II. LOS MODELOS TEÓRICOS FEDERALES

Ninguna Federación es idéntica a otra. El mismo concepto de federalismo es polisémico y complejo. Como introduce Maurice Croisat al tema: "...Un autor estableció, en una obra dedicada a los conceptos de federalismo, una clasificación y un diccionario de más de 240 páginas a partir de las terminologías utilizadas tanto en obras científicas como de divulgación general".²

Cuando Althusius (1562-1638), considerado por muchos el primer teórico del federalismo, estableció las primeras ideas modernas sobre el federalismo jamás pensó que la noción federal, su realidad y realizaciones, iban a tener múltiples y variados caminos. Montesquieu dijo incipientemente que la república federativa era una forma de gobierno basada en una convención según la cual varios cuerpos políticos consienten en transformarse en un Estado más grande; es una sociedad de sociedades que construye una nueva.³ El federalismo moderno no tiene por sujetos a ciudades, sociedades o estados, sino a ciudadanos. Es un arreglo —aunque no sólo— institucional, en donde existe un reparto vertical o territorial de competencias entre niveles de gobierno, y cada uno de ellos dispone de una soberanía limitada a su ámbito de competencia, y sólo los constituyentes "tienen la última palabra" a condición de

2 Croisat, Maurice, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Hacer-Fundació Rafael Campalans, 1994, p. 15.

3 Secondat, Charles-Louis de (Barón de la Brede y de Montesquieu), *Del espíritu de las leyes*, Libro IX: *De las leyes en su relación con la fuerza defensiva*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 91.

que actúen en el marco del procedimiento de reforma constitucional para modificar, eventualmente, los equilibrios, derechos y deberes recíprocos.

El arreglo institucional llamado federalismo tiene más de una categorización teórica. Es decir, hay distintas maneras de concebirlo, no sólo a partir de las normas constitucionales o legales o a la interpretación que los tribunales hacen de esas normas, sino a partir de su vivencia y desarrollo histórico. Podemos encontrar así distintos modelos federales o federalistas para intentar explicar los conceptos clave de este arreglo institucional, conocer sus características relevantes, sus variables cruciales, y las reglas o lógica del funcionamiento de cada modelo.

Se han encontrado los siguientes modelos de federalismo: dual, cooperativo, competitivo y asimétrico.⁴

1. *Federalismo dual*

Tiene sus antecedentes, desde luego, en los Estados Unidos de América. Autores como John Taylor sostuvieron a principios del siglo XIX la doctrina de los derechos de los estados y la distribución igualitaria de poder entre el gobierno nacional y los estados. En 1934, el profesor de Princeton, Eduard S. Corwin, indicaba que los orígenes del modelo del federalismo dual debían buscarse en James Madison (artículos 39 y 46 de *El Federalista*).⁵ Según Madison, la Constitución estadounidense de 1787 fue el resultado de un convenio o acuerdo entre los estados, contrato según el cual los estados mantenían una soberanía inviolable sobre muchas materias.

La idea de Madison, que otros reformularan para dar fundamento al federalismo dual, consiste en afirmar que los estados se

4 López Aranguren, Eduardo, *El Federalismo americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987; y López Aranguren, Eduardo, "Modelos de relaciones entre poderes", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 104, abril-junio de 1999, pp. 9-34; y véase también Hueglin, Thomas O., "Democracia, federalismo y gobernabilidad: lecciones de la Unión Europea y algunas observaciones del caso brasileño", *Revista Foro Internacional*, México, El Colegio de México, núm. 3, julio-septiembre de 2001, pp. 501-529.

5 Sánchez Cuenca, Ignacio y Lledó, Pablo, *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución americana*, Madrid, Alianza, 2002, pp. 102-110 y 118-125.

juntaron para formar la Unión, pero manteniendo su soberanía, de suerte que el poder central es un producto, “una criatura” de los estados. Las funciones y competencias del gobierno federal y las funciones y competencias de los gobiernos estatales están clara y estrictamente definidas y separadas, de modo que cualquier invasión de competencias a la esfera estatal o federal es anticonstitucional.

El profesor Corwin, de Princeton en 1957, destacó cuatro elementos del modelo dual: 1) El gobierno central es un gobierno de poderes enumerados y especificados; 2) Los objetivos que el poder central puede promover de acuerdo con los preceptos constitucionales son limitados; 3) En sus ámbitos respectivos, el poder federal y los locales son igualmente soberanos; 4) La relación entre estos dos poderes es una relación caracterizada por la tensión más que por la colaboración.⁶ El postulado básico es claro: existe una separación clara y tajante entre los poderes del gobierno central y los poderes regionales, la división del poder tiene su apoyo en normas constitucionales, y se trata de una distribución fija, a menos que se modifique la Constitución.

El modelo dual estuvo en vigor en los Estados Unidos de América durante una buena parte del siglo XIX con catastróficas consecuencias como la guerra civil de ese país. En efecto, la realización del modelo dual en el campo político permite la secesión, esto es, la retirada voluntaria de la unión federal por parte de los poderes locales en caso de incumplimiento con lo estipulado en el convenio constitucional. También, el modelo dual faculta a la declaración de nulidad de la ley o leyes centrales que realizan los poderes locales como consecuencia de la violación constitucional de competencias, tal como estuvo previsto en México durante una parte del siglo XIX.⁷ Un tercer mecanismo es el denominado interposición, el cual consiste en que el poder regional se coloca entre sus propios ciudadanos y las acciones del poder central para impedir la ejecución de acciones centrales consideradas ilegales.

6 Corwin, Edward S., “The passing of Dual Federalism”, en McCloskey, Robert G. (ed.), *Essays in Constitutional Law*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1957.

7 González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM, IJ, 1995, pp. 11-20 y 101-119.

Finalmente, el modelo genera la doctrina del derecho de los estados para oponerse a cualquier intento de centralización federal.

En la actualidad, en los Estados Unidos de América, el modelo dual es una simple reminiscencia histórica. Razones de hecho y de derecho han contribuido a esto. De entre las de hecho, sin lugar a dudas, la amarga experiencia de la guerra de secesión, y de entre las de derecho, un conjunto muy importante de interpretaciones constitucionales de la Suprema Corte por medio de doctrinas como la de los “poderes implícitos”, la de la “supremacía nacional”, y toda la gama de precedentes relacionada con el federalismo cooperativo.⁸

2. *El federalismo cooperativo*

Teóricamente es una formulación de los años sesenta, aunque histórica y jurídicamente era una realidad anterior. El origen del federalismo cooperativo ocurrió en los años de la “gran depresión”, y el modelo se consolidó durante los quince años siguientes a la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Es un modelo que coincide con el *Welfare State* o Estado de bienestar, en el tiempo en que la administración federal estadounidense, y también en Europa occidental, desarrolló un proceso de crecimiento, y de apoyo a las necesidades sociales de toda la población, en detrimento de los poderes de los estados.

El modelo cooperativo es una interpretación funcional de esos hechos y acontecimientos, y se centra en los procesos de financiación, diseño, prestación y administración de servicios públicos, y que identifica como norma dominante en la provisión de tales servicios la coparticipación de todos los poderes. Su diseño teórico se debe a Morton Grodzins y su famosa obra: *The American System. A New View of Government in the United States*.⁹ El postulado o principio básico del federalismo cooperativo consiste en que los poderes, las funciones y responsabilidades de las entidades del gobierno

⁸ Schwartz, Bernard, *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1984, pp. 39 y ss.

⁹ Grodzins, Morton, *The American System. A New View of Government in the United States*, Chicago, Rand MacNally, 1966.

central, regional y local son poderes, funciones y responsabilidades compartidas. Las competencias y funciones no están parceladas nítidamente entre los diversos poderes. La elaboración y ejecución de las políticas públicas son compartidas. El modelo cooperativo mantiene que el poder central y el estatal son partes mutuamente complementarias de un único mecanismo de gobierno, todos los poderes intervienen simultáneamente por medio de funcionarios centrales, regionales y locales con el fin de alcanzar objetivos reales de consecuencias beneficiosas en los diversos ámbitos de poder o para el conjunto de la sociedad. Los funcionarios de los distintos niveles no trabajan entre sí, como rivales sino como socios.¹⁰

La crítica al modelo cooperativo descansa en los hechos. Lo que ocurrió en la práctica en los Estados Unidos de América, y también en otros países europeos, fue un agrandamiento constante del poder central y el debilitamiento consiguiente, en términos fácticos, de los estados y poderes locales, que en algunos casos, en la época de esplendor del *Welfare State*, se transformaron en apéndices administrativos del gobierno federal.

Durante los sesenta y setenta, y aún hoy, en Estados Unidos de América hubo y hay distintos intentos teóricos por salvar y/o cuestionar el modelo. Se habla así de federalismo permisivo,¹¹ federalismo centralizado,¹² federalismo periférico,¹³ federalismo coactivo,¹⁴ federalismo prefectorial,¹⁵ etcétera.

10 Eleazar, Daniel, *Exploración del federalismo*, Barcelona, Hacer-Fundació Rafael Campalans, 1990, pp. 57 y ss.

11 El federalismo permisivo se define porque los gobiernos federal y estatal comparten el poder y la autoridad, pero la porción de poder y autoridad que corresponde a los estados se apoya en el permiso y la permisividad del gobierno federal; López Aranguren, Eduardo, "Modelos de relaciones...", *cit.*, nota 4, pp. 18 y 19.

12 El federalismo centralizado se caracteriza porque los poderes estatales y locales dependen totalmente de las decisiones tomadas por el poder central, y porque los estados y poderes locales son considerados instrumentos administrativos del poder federal; *ibidem*, pp. 19 y 20.

13 El federalismo periférico es el modelo opuesto al federalismo centralizado. Se define porque los gobernantes federales deben consultar invariablemente a los gobernantes locales en la toma de decisiones; *ibidem*, p. 19.

14 Estamos en presencia de un federalismo coactivo cuando el sistema político ha dejado de ser un sistema de socios iguales para convertirse en un sistema jerárquico en el cual quien formula y decide la política es el poder federal, y este poder puede imponer sanciones a los estados cuando éstos no cooperan; *ibidem*, p. 21.

15 El federalismo es prefectorial cuando el congreso federal y las decisiones de los tri-

Cuando Ronald Reagan asume la presidencia en 1981, se discute otra manera de entender el federalismo. El modelo reaganiano o *New Federalism* se derivó de la crisis del *Welfare State*, y postula la disminución drástica en el papel intergubernamental del poder federal por medio de cortes presupuestarios y reducciones de la ayuda federal y desregulaciones, además de devoluciones de responsabilidades a las entidades federadas.¹⁶ Así se da inicio a una nueva etapa de debate público en Estados Unidos de América, sobre la forma de entender las relaciones entre los estados, y entre éstos y el gobierno federal.

3. *El modelo competitivo*

Este modelo entraña una ruptura con los paradigmas anteriores. Los principios del modelo no proceden del campo jurídico sino de la economía. La teoría competitiva propone una respuesta a uno de los problemas fundamentales de cualquier democracia, el problema de cómo controlar el Poder Ejecutivo, al gobierno, de modo que éste siempre sea sensible a las preocupaciones, necesidades, preferencias y deseos de los ciudadanos, en lugar de actuar respondiendo a intereses particulares, sean propios o ajenos. Para esto, sugiere que la competencia entre poderes (y entre funcionarios gubernamentales) es el mecanismo adecuado para asegurar la democracia a través de la defensa y promoción de intereses rivales y opuestos.

Los elementos del modelo son: 1) Existen estados y gobiernos locales autónomos que son responsables independientemente unos de otros del bienestar de la gente que vive en sus territorios; 2) En

bunales ordenan a los estados a que tomen decisiones, sin pretensión alguna de que los estados obtengan apoyo. En otras palabras, las órdenes federales no se dan a cambio de subvenciones federales; *ibidem*, p. 20.

¹⁶ Dilulio, John J. Jr. y Kettl, Donald F., *The Contract with America, Devolution, and the Administrative Realities of American Federalism*, A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management, Washington, 1o. de marzo de 1995, pp. 1-66.

cada territorio, los costos de los bienes y servicios públicos son iguales a los ingresos recaudados de los contribuyentes. Los costos no son externalizados ni traspasados al gobierno central o a los contribuyentes por todo el país; 3) Las externalidades o desbordamientos de costos o beneficios de una jurisdicción a otra son muy reducidos, y no hay connivencia entre los poderes estatales o locales para restringir la competencia; 4) Hay una buena información a disposición de los consumidores-contribuyentes acerca de los servicios y costos proporcionados por todos los gobiernos estatales y locales por todo el país; 5) Hay movilidad de los consumidores-contribuyentes, y una propensión a considerar a los servicios públicos y lo que cuestan como criterios importantes en las decisiones sobre establecimiento de residencia.¹⁷

La competencia entre poderes obliga a los gobiernos locales a ser más eficientes, a mejorar la calidad de los servicios de que son responsables y a reducir costos. El modelo fomenta también la búsqueda de políticas públicas innovadoras.

En el modelo, el papel del poder central consiste en introducir y mantener la estabilidad en el proceso competitivo entre los estados. Se concreta además en el diseño cuidadoso de un programa de subvenciones intergubernamentales dirigido a restablecer la competitividad de todos los elementos del sistema. Ciertas subvenciones son importantes, como las subvenciones per cápita, que tienen por propósito contrarrestar las diferencias en ingresos y riqueza entre los ciudadanos. El poder central, en suma, debe asegurar siempre la igualdad competitiva entre los estados.

Hay autores como Kincaid,¹⁸ que han propuesto un puente entre el modelo cooperativo y el competitivo. La amalgama podría resumirse de la forma siguiente: los poderes de un Estado compuesto dan su consentimiento a la Constitución, y se comprometen a no ser parte de una competencia desenfrenada sino más bien a

17 Dye, R. Thomas, *American Federalism. Competition Among Governments*, Lexington MA y Toronto, Lexington Books, 1990.

18 Kincaid, John, "The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy", en Kenyon, D. A. y Kincaid, J. (eds.), *Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington DC, The Urban Institute Press, 1991.

competir y cooperar dentro de los límites establecidos en la Constitución, así como seguir las reglas acordadas, que hace cumplir un poder que se extiende sobre todos ellos: el poder federal o central. Según Kincaid, si se cumplen estas condiciones, entonces la competencia intergubernamental (vertical) limita las tendencias monopolísticas del poder federal o central, mientras que la competencia interestatal (horizontal) limita a cada poder en sus relaciones con los demás. Se concluye, entonces, que el sistema exige que se establezcan relaciones de cooperación para que exista competencia, y exige que existan relaciones competitivas para que haya cooperación.

4. *Modelo asimétrico*

Es un modelo teórico de los años cincuenta, que en los Estados Unidos de América no ha tenido trascendencia, pero que en otros países como España ha tenido un impacto considerable. El modelo se basa en el reconocimiento diferenciado de ciertas identidades nacionales que por su relevancia histórica o cultural merecen un estatus jurídico diferente al del resto de las nacionalidades.¹⁹ Cataluña o el País Vasco han insistido desde la promulgación de la Constitución española de 1978 en ese hecho, y no admiten principios rectores del sistema federal como son la igualdad, homogeneidad y uniformidad de las unidades que componen una Federación. Así, el modelo asimétrico mantiene que cada poder regional puede tener un tipo de relación específica y única con el poder central, que la división de poderes entre el poder central y los poderes regionales no es la misma en cada paso, pues existen diferencias significativas y relevantes entre los estados.

Del repaso por los distintos modelos teóricos del federalismo, encontramos que el modelo dual es un esquema periclitado, que el modelo cooperativo requiere de indudables ajustes para que los estados no sean sometidos al poder central o federal, que el modelo competitivo exige de presupuestos, como el de información

¹⁹ Requejo, Ferran, "Diferencias regionales y federalismo asimétrico", *Revista Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 59, enero-febrero de 1996/b.

a los ciudadanos sobre las ventajas o desventajas comparativas entre los estados, muy difíciles de conseguir en los hechos, y que el modelo asimétrico rompe —en donde no hay una razón histórica suficiente— con los principios rectores del federalismo: igualdad, homogeneidad y uniformidad entre los estados.

Veamos ahora cuatro experiencias históricas federales, para advertir nuevamente diferencias importantes en los Estados federales.

III. CUATRO EXPERIENCIAS DE ESTADOS FEDERALES: ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, CANADÁ, SUIZA Y ALEMANIA²⁰

1. *Estados Unidos de América*²¹

La sección octava del artículo primero enumera las atribuciones del Congreso, y la décima enmienda declara que los poderes no delegados al Congreso, ni prohibidos por ella a los estados, se reservan, respectivamente, a éstos y al pueblo. Las prohibiciones afectan a las trabas que podrían aplicar los estados en la instauración del mercado interno y el comercio internacional. La cláusula de supremacía constitucional, por otra parte, indica que la Constitución, las leyes de los Estados Unidos de América y los tratados internacionales configuran la ley suprema del país que debe ser respetada por todos los jueces.²²

En los Estados Unidos de América, los estados gozan de autonomía para organizar el poder con un solo límite: el respeto por la forma republicana de gobierno. Los estados, al igual que los poderes federales, deben respetar los derechos individuales (igualdad de voto, ámbito de circunscripción, etcétera). La autonomía estatal no se ha traducido en una gran diversidad de regímenes estatales. Todos pertenecen al modelo presidencialista, con un gobernador elegido con poderes más o menos extensos según los

20 Castro Cascajo, José Luis y Álvarez García, Manuel, *Constituciones extranjeras contemporáneas*, Madrid, Tecnos, 1994.

21 Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 285-292; y Croisat, Maurice, *op. cit.*, nota 2.

22 Lucas Verdú, Pablo, *op. cit.*, nota anterior, p. 292.

estados y un legislativo bicameral, excepto en Nebraska. Los únicos casos de diferencias sustanciales provienen de la existencia, en algunos estados, de procedimientos de democracia directa: iniciativa legislativa popular, referéndum consultivo u obligatorio, así como el procedimiento del *recall* o revocación de mandato que existe en 21 estados.

En cuanto al papel de los tribunales en Estados Unidos de América, y a partir de la famosa sentencia de 1803, *Marbury vs. Madison*, la Suprema Corte ha ido ampliando los poderes y atribuciones de los órganos federales. Una buena parte de la jurisprudencia se basa en la doctrina de los poderes implícitos. Esta interpretación tiene su punto de partida en la cláusula final del artículo primero, sección octava de la Constitución, que define la competencia del Congreso y establece que éste puede hacer todas las leyes necesarias y convenientes para poner en práctica las facultades enumeradas.

Por medio de esta doctrina, el presidente Washington estableció la creación de la banca federal. Más tarde, en 1819, la Suprema Corte, en la sentencia *McCulloch vs. Maryland* amplió la doctrina interpretando “los poderes necesarios y propios” para hacer posible el cumplimiento de atribuciones expresas. En los años subsiguientes, la doctrina se reforzó con otras innovaciones como la de los “poderes resultantes”. En los años sesenta y setenta del siglo XX, se legisló federalmente en materia de derechos civiles mediante una interpretación de la enmienda catorce. Otro aspecto clave, en el papel de los tribunales y la Suprema Corte en materia de interpretación federal, es el ámbito de las competencias concurrentes, que permite intervenir a los estados mientras sus decisiones no entren en conflicto con una decisión del Congreso, pues en ese caso, la ley estatal debe ser conforme a la ley federal.²³

Los estados como bien se sabe, y México siguió esta norma hasta hace muy poco, están representados en el Senado, el que encarna el principio federal. Las competencias legislativas son

²³ Schwartz, Bernard, *op. cit.*, nota 8. En este libro, Schwartz hace un repaso a las principales decisiones de los tribunales estadounidenses en materia de federalismo para destacar el papel que juegan los precedentes para ir modelando los contornos del federalismo de ese país.

idénticas en las dos cámaras, aunque esta igualdad de atribución se inclina a favor del Senado, pues la ratificación de los tratados internacionales firmados por el presidente necesita la aprobación del Senado por una mayoría de dos terceras partes, y el nombramiento de los principales funcionarios y de los magistrados de la Suprema Corte o los embajadores, requiere de la ratificación del Senado. La cortesía senatorial, que es una forma derivada de la costumbre constitucional, determina que antes de proponer el nombramiento de un funcionario en un estado, el presidente debe obtener el asentimiento previo de los senadores que lo representan, pues, en defecto de este apoyo, los demás senadores serán solidarios con sus colegas y rechazarán la confirmación.

La reforma de la Constitución estadounidense se puede concretar mediante dos vías:

- a) Las dos terceras partes de los miembros de las dos cámaras del Congreso proponen las enmiendas que deben ser ratificadas por los cuerpos legislativos o las convenciones en las tres cuartas partes de los estados.
- b) Los cuerpos legislativos de dos terceras partes de los estados solicitan la celebración de una convención para proponer enmiendas que deben ser ratificadas por las convenciones adoptadas por tres cuartas partes de los estados.

La única limitación para la reforma constitucional estipula que ninguna propuesta de enmienda puede privar a los estados de la igualdad de representación en el Senado. Las veintisiete enmiendas hasta ahora adoptadas se han verificado mediante el primer procedimiento contenido en el artículo quinto.

Existen otros elementos para juzgar al federalismo estadounidense o de cualquier otro país, que no derivan necesariamente del entramado constitucional, pero que lo determinan. Me refiero al sistema de partidos, a la naturaleza de la administración, las relaciones financieras entre los estados y la Federación, entre otros, que condicionan el marco jurídico.

El sistema de partidos estadounidense es ampliamente descentralizado al igual que su sistema electoral. Las consecuencias son bien conocidas:

- a) Un bipartidismo flexible, sin disciplina de voto fuerte en el Congreso.
- b) Un reparto de los candidatos electos nacionales en grupos según los intereses dominantes en sus circunscripciones.
- c) Sensibilización hacia los temas locales en el Congreso.
- d) La ausencia de una mayoría estable para el presidente.
- e) Proliferación de partidos y fuerzas locales, etcétera.

La administración pública en los Estados Unidos de América es dual. Tanto la Federación como los estados poseen cuerpos administrativos para ejercer las competencias que la Constitución y las respectivas leyes establecen.

Los inconvenientes de este reparto de administraciones, consisten en elevar los costos presupuestales y, en algunos casos, en producir duplicidades o dobles funciones. En las materias concurrentes como la seguridad social o la administración tributaria, el nivel federal y el local lo administran en forma concertada, con los consiguientes riesgos de conflicto o de parálisis en caso de desacuerdo.

En cuanto a las relaciones financieras, en los Estados Unidos de América, la Constitución reservó las aduanas a Washington y precisó que el Congreso podía además recaudar impuestos, cobrar derechos y tasas en ciertas condiciones, y en particular, el reparto de los rendimientos de los impuestos directos entre los estados, proporcionalmente a su respectivo nivel de población. Estas disposiciones fueron modificadas con la adopción en 1913 de la XVI enmienda en virtud de la cual el Congreso tiene el poder de recaudar impuestos sobre las rentas, cualquiera que sea la fuente de la cual éstas deriven, sin reparto entre los distintos estados y sin ninguna consideración dimanante del padrón o del censo poblacional. Por lo demás, funciona el principio de la competencia concurrente, sin exclusividad ni subordinación. La concurrencia plan-

tea la cuestión de la coordinación en los niveles de imposición, lo que en la práctica no se ha dado, y lo que ha operado es una delimitación: el gobierno federal se beneficia de los impuestos sobre la renta de los individuos y de las empresas, los derechos de sucesión y de los derechos de aduana, y los estados imponen tributos a la renta de los individuos, pero son impuestos menores, y se benefician de la imposición indirecta y del impuesto predial.

Sobre las formas de cooperación entre estados, y entre éstos y la Federación, cabe decir que los acuerdos entre los estados son frecuentes y no se requiere la autorización del Congreso, según sentencia de la Suprema Corte de 1893 (*Virginia vs. Tennessee*) a menos que se afecten competencias federales. La cooperación entre estados permitió resolver conflictos fronterizos, y se extendió después a la protección civil, ordenación urbana, ordenación territorial, medio ambiente y contaminación. La cooperación vertical, además de darse por las vías jurídicas, se actualiza por medio de una serie de organismos: la National Governors Conference, el Council of State Governments, la American Municipal Association, la Unites States Conference of Mayors Association, y la National Association of Attorney. Además, mediante diferentes *lobbies*, los estados y ciudades importantes mantienen con el gobierno federal una permanente negociación sobre diferentes programas públicos.

2. *Canadá*²⁴

El principio de distribución de competencias es inverso al de casi todas las federaciones. Según el artículo 91 de la Constitución, el Parlamento federal puede aprobar leyes para la paz, el orden y el buen gobierno de Canadá en todas las materias que no se encuentran entre los ámbitos asignados a los legislativos de las

²⁴ Para los antecedentes del federalismo canadiense, véase a Ruiz Robledo, Agustín, "Canadá, un federalismo casi olvidado", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 69, julio-septiembre de 1990, pp. 201-215. Asimismo, un trabajo actual que expone el conflicto constitucional e institucional en Canadá, es el de Weaver, Kenth R. (ed.), *The Collapse of Canada?*, Washington, The Brookings Institution, 1992; así como Finbow, Robert, "Dependents or Dissidents?, The Atlantic Provinces in Canada's Constitutional Reform Process, 1967-1992", *Canadian Journal of Political Science*, Canadá, vol XXVII, núm. 3, septiembre de 1994, pp. 465-491.

provincias. El mismo artículo 91 enumera veintinueve ámbitos de competencia federal. La Constitución también enumera dieciséis atribuciones para las provincias en el artículo 92, y en el 93, extiende la competencia provincial a la educación con la reserva del respeto de los derechos de las minorías religiosas. La Constitución, en sus artículos 94 y 95 relaciona las materias concurrentes: las pensiones de jubilación, la agricultura y la inmigración.

En Canadá, el párrafo primero del artículo 92 precisa que las provincias tienen el derecho de reformar sus Constituciones, excepto en aquellas disposiciones relativas al cargo de subgobernador y en el respeto de los derechos contenidos en la Carta de Derechos y Libertades de la Ley Constitucional de 1982. No obstante, la uniformidad es la regla: todos los gobiernos practican el parlamentarismo británico con un primer ministro que es jefe del partido mayoritario en el Parlamento provincial que siempre es monocameral.

La jurisprudencia canadiense ha tenido vaivenes. En una famosa sentencia de 1892 —*Liquidateurs de la Banque Maritime*— los tribunales sentaron criterios a favor de los estados, que han repetido en otros casos, por ejemplo haciendo interpretaciones restrictivas a los artículos constitucionales que consagran los poderes de la Federación para limitar las competencias federales o centrales. En casos más recientes, sobre todo desde 1952, y con la sentencia *Johannesson*, los tribunales declararon que la aeronáutica es un ámbito de interés nacional que pertenece a la cláusula general del artículo 91 de la Constitución.

El bicameralismo canadiense se ha dejado llevar por la lógica del parlamentarismo: aunque los constituyentes dieran el nombre de Senado a la segunda cámara, su función política y parlamentaria la aproxima a la Cámara de Lores británica. La representación pertenece, sin embargo, a una concepción territorial a partir de cinco regiones. Dos de ellas, en realidad son dos provincias, Ontario y Quebec, que comprenden los dos tercios de la población canadiense, y por esto, ambas están representadas por veinticuatro senadores cada una. Las provincias marítimas forman una región de veinticuatro senadores de los cuales diez pertenecen a Nueva Escocia, diez a Nuevo Brunswick, y cuatro a la Isla del

Príncipe Eduardo. Otra región esta formada por las cuatro provincias del Oeste, con seis senadores cada una, sumando un total de veinticuatro. Finalmente, Terranova, que se unió de nuevo a la confederación canadiense desde 1942, tiene derecho a seis senadores. La desigualdad en la representación se ve agravada por la forma de designación de los senadores, pues son nombrados por el gobernador general a propuesta del primer ministro federal. Este derecho de nombramiento no escapa a la facultad de dirección del partido en el poder para recompensar a sus fieles o a los notables que se encuentran al final de su carrera política activa. Una vez nombrados, los senadores conservan su función hasta la edad de 75 años. En estas condiciones, carecen de la legitimidad política que confiere la elección, y del apoyo de las provincias a las que representan. Además, raramente se oponen a la voluntad de la Cámara de los Comunes, aún cuando el bicameralismo canadiense es integral.

Por esto en Canadá, el gabinete federal asume, según una convención constitucional, la función propia de la segunda cámara de un Parlamento federal. Desde 1867, los delegados de las provincias se ponen de acuerdo sobre las bases de una representación gubernamental casi proporcional a la población de las provincias. Esta federalización del gabinete federal en cuanto a su composición no volverá a ponerse en duda. Al contrario, sobre esta convención de base se han introducido nuevas convenciones:

- a) Cada provincia está representada al menos por un ministro.
- b) Esta representación debe tener en cuenta la importancia demográfica, pero también los intereses dominantes en cada provincia. Por ejemplo, el ministro de Justicia se atribuye a un quebequés, para considerar los particularismos de la provincia francófona en materia de derecho civil; el de agricultura a un *Westerner*; las finanzas a un ministro de Ontario, etcétera.
- c) Finalmente, todas las regiones del país se benefician, en la medida de lo posible, de una representación en el gabinete federal.

Por su origen en la tradición británica, la Constitución de 1867 no contuvo ninguna fórmula de revisión o reforma constitucional. En 1982, y a partir de la plena repatriación de la Constitución, se establece un procedimiento de reforma, el que se basa en una resolución del Parlamento federal, y en otras resoluciones de las asambleas legislativas de los dos tercios de las provincias cuya población conjunta represente, al menos, el 50% de la población total. Para cualquier modificación derogatoria de la competencia y privilegios de un Legislativo, es necesaria una resolución adoptada por la mayoría de los senadores y diputados federales y de los diputados de cada una de las asambleas legislativas en el número de provincias requerido. Pero en este caso, una provincia puede expresar su desacuerdo a través de una resolución parlamentaria que le permitirá evadirse de la modificación. Finalmente, es necesario un acuerdo unánime para las modificaciones concernientes al cargo de la reina y de sus representantes; al derecho de una provincia a tener un número determinado de diputados igual, al menos, al de senadores; a la utilización del francés o del inglés; a la composición del Tribunal Supremo y a las disposiciones de la Constitución de 1982 relativas a las reglas de revisión constitucional.

De los factores relacionados con la administración, el sistema de partidos y las relaciones financieras, en Canadá, éstos se manifiestan de la siguiente manera: la administración es dual con prácticas aún de alto clientelismo. Esto origina gastos innecesarios y, para los ciudadanos, el riesgo de una sobreadministración con procedimientos distintos y, en ocasiones, poco funcionales, para ciertas actividades pertenecientes, por ejemplo, al ámbito de la administración de justicia, o de las prestaciones y servicios sociales.

En cuanto al sistema de partidos, las organizaciones políticas canadienses son de gran homogeneidad, lo que es una consecuencia del régimen parlamentario de inspiración británica que ha dado lugar a un bipartidismo dominante en el que dos partidos disciplinados se alternan en el poder desde 1867: el Partido Conservador y el Partido Liberal. Pero la descentralización es también

una característica del sistema bipartidista y se traduce, en particular, por un desdoblamiento de las organizaciones en las provincias. Los dos partidos forman dos jerarquías disciplinadas que se enfrentan como mayoría y oposición parlamentarias. Cada jerarquía se compone de grupo parlamentario, de gabinete y de primer ministro, o de gabinete en la sombra y de jefe de la oposición. Tanto para el gobierno como para la oposición, las normas y los valores del parlamentarismo son los que orientan el funcionamiento jerarquizado de los partidos y la disciplina de voto de los diputados. La disciplina partidista se halla, entre otras cosas, al servicio de la autonomía provincial que se reafirma a través de una exigente defensa de los intereses locales. Esta defensa puede provocar un sentimiento de revuelta contra los partidos nacionales y desembocar en la creación de partidos con vocación provincial o regional. Así sucedió en las provincias del Oeste en los años treinta, donde nacieron el “Crédito social” en Alberta y el CCF en Saskatchewan, que ejercieron el poder en estas provincias, y recientemente el Partido Reformista. Igual sucedió en Quebec, donde el nacionalismo dio origen a la Unión Nacional —vencedora de las elecciones de 1935, de 1945 a 1960 y posteriormente de 1966— y al Partido Quebequés (en el poder de 1976 y a 1985).

Para responder a las exigencias de autonomía y luchar eficazmente contra estas organizaciones locales, los dos grandes partidos federales desdoblaron sus estructuras, creando una organización nacional y diez organizaciones provinciales y reconocieron a éstas una gran libertad. La circulación de las élites es débil, en el sentido de que los elegidos provinciales que hacen carrera en Ottawa son poco numerosos.

Sobre las relaciones financieras, en los hechos, el gobierno federal tiene la competencia legislativa exclusiva sobre “la imposición en toda forma o sistema de tributación”, mientras que las provincias tienen la competencia legislativa exclusiva sobre las contribuciones directas para gravar las rentas con finalidades provinciales. La jurisprudencia ha generado estos criterios:

- a) El gobierno federal sólo dispone una competencia exclusiva en materia de impuestos indirectos y aduanas.
- b) El gobierno federal puede también obtener recursos de esta fiscalidad para fines federales.
- c) Existe coordinación, desde los años cuarenta del siglo pasado, entre el gobierno federal y las provincias, en el marco de los acuerdos fiscales plurianuales, principalmente, en materia de los tres impuestos directos: sobre la renta de personas físicas, sobre la renta de personas morales, y sobre los derechos de sucesión.²⁵

La principal asignatura pendiente en Canadá tiene que ver con la posición de Quebec. Los defensores de la soberanía de Quebec siguen siendo fieles al modelo soberanía-asociación enunciado desde 1967 y que se basa en la soberanía de las dos naciones canadienses y su asociación en una adaptación de la fórmula corriente de los mercados comunes. Estos canadienses parecen creer que la Unión Europea es la prueba de que estados con diversidad de culturas pueden entrar en una unión económica, conservando su soberanía política.²⁶

3. *Suiza*²⁷

El federalismo suizo y el alemán difieren de los modelos estadounidenses por la importancia otorgada a la legislación concurrente. El artículo tercero de la Constitución Suiza de 18 de abril de 1999 establece: “Los cantones serán soberanos, en tanto que su soberanía no esté limitada por la Constitución federal, y ejercerán todos los derechos que no hayan sido delegados a la confederación”.

²⁵ Croisat, Maurice, *op. cit.*, nota 2, pp. 76 y ss.

²⁶ Finbow, Robert, *op. cit.*, nota 24, pp. 465-491.

²⁷ Para este federalismo, véase a Sánchez Ferriz, Remedio y García Soriano, María Vicente, *Suiza. Sistema político y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

El título tercero de la Constitución, que se denomina confederación, cantones y comunas, establece en su artículo 42 que la confederación lleva a cabo las tareas que le sean atribuidas por la Constitución, y el 43 señala que los cantones definen las tareas que llevarán a cabo en el marco de sus respectivas competencias. El artículo 44 determina los principios de colaboración entre la confederación y los cantones, precisando que la confederación y los cantones se ayudarán mutuamente en el cumplimiento de sus tareas y colaborarán entre ellos; se deben respeto y asistencia y se prestarán recíprocamente ayuda administrativa y judicial; además de que las discrepancias entre los cantones, o entre los cantones y la confederación, serán, en la medida de lo posible, resueltas mediante la negociación o la mediación.

Los cantones pueden participar en los casos previstos por la Constitución federal, en el proceso de decisión en el ámbito federal, en particular, en la elaboración de las leyes; la confederación informará a los cantones sobre sus proyectos con tiempo suficiente y de manera detallada: les consultará en todo cuanto sus intereses se vean afectados (artículo 45). Los cantones ejecutan el derecho federal —administración delegada—, y la confederación deja a los cantones un margen de maniobra tan amplio como sea posible y tiene en cuenta sus particularidades. Asimismo, la confederación asume la carga financiera que suponga la ejecución del derecho federal; confía a los cantones fuentes de financiación suficientes y lleva a cabo una distribución financiera equitativa (artículo 46).

La confederación debe respetar la autonomía de los cantones (artículo 47), y los cantones pueden firmar convenios entre ellos y crear organizaciones e instituciones comunes. Pueden, entre otras cosas, realizar conjuntamente tareas de interés regional, y la confederación está en posibilidad de participar en esas tareas en la medida de sus competencias (artículo 48). Al igual que en Alemania, el derecho federal prima sobre el derecho cantonal que le sea contrario (artículo 49).

Cada cantón se dota de una Constitución, la que no debe ser contraria al derecho federal (artículo 51). La confederación está obligada a proteger el orden constitucional de los cantones, e in-

terviene cuando el orden es turbado o amenazado en un cantón y a éste no le sea posible preservarlo, sólo o con ayuda de otros cantones (artículo 52).

Los asuntos exteriores son competencia de la confederación (artículo 54), pero los cantones participan en la preparación de las decisiones de política exterior que afectan sus competencias o sus intereses esenciales; la confederación debe informar a los cantones con antelación suficiente y de manera detallada, y además les consultará; éstos últimos podrán intervenir en las negociaciones internacionales (artículo 55). Los cantones pueden firmar tratados con el extranjero en relación con las materias de su competencia, pero los tratados no deben ser contrarios al derecho o los intereses de la confederación, ni al derecho de los demás cantones, por esto, antes de firmar un tratado, los cantones deben informar a la confederación (artículo 56).

La seguridad y defensa son materias concurrentes (artículo 57). No así la protección civil que es competencia de la confederación (artículo 61). La enseñanza pública es competencia de los cantones (artículo 62). La formación profesional y estudios superiores son competencia de la confederación (artículo 63). La cultura es competencia de los cantones (artículo 69). La regulación de las relaciones entre Iglesia y Estado es competencia de los cantones (artículo 72), pero no puede nombrarse un obispo sin la aprobación de la confederación (artículo 72). La confederación legisla sobre la protección del ser humano y de su medio ambiente (artículo 74), fija los principios aplicables al fomento de los recursos naturales (artículo 75), y la protección de la naturaleza y del patrimonio es competencia de los cantones (artículo 78).

Respecto al régimen de finanzas, la Constitución determina en su artículo 126 que la confederación compensará trimestralmente los gastos y los ingresos, y amortizará eventuales descubiertos. La doble contribución impuesta por los cantones está prohibida (artículo 127). La confederación puede percibir impuestos directos bajo las siguientes reglas: *a)* Un porcentaje máximo de un 11.5 por ciento sobre rendimientos de las personas físicas; *b)* Un porcentaje máximo de 9.8 por ciento sobre el beneficio de las per-

sonas morales; *c*) Un porcentaje máximo de 0.825 por mil sobre el capital y las reservas de las personas morales. Los cantones llevan a cabo la imposición y la percepción, y tres décimas partes del producto bruto del impuesto les son entregadas; al menos una sexta parte de dicha cantidad se afectará a la compensación financiera intercantonal (artículo 128). La confederación establece los principios para la armonización fiscal y legisla para evitar la concesión de ventajas fiscales injustificadas (artículo 129). La confederación percibe un impuesto sobre el valor agregado, de un porcentaje máximo del 6.5 por ciento: el cinco por ciento del producto de dicho impuesto se dedica a la ejecución de medidas en favor de las clases con menos ingresos (artículo 130). La confederación percibe impuestos especiales sobre las siguientes mercancías: tabaco, bebidas alcohólicas, vehículos automotores, petróleo y otros aceites minerales; pero, una décima parte del producto neto del impuesto sobre bebidas alcohólicas se entrega a los cantones (artículo 131). La confederación percibe derechos postales y sobre las ganancias obtenidas en la lotería (artículo 132). La legislación sobre los derechos aduaneros y sobre los demás ingresos obtenidos en la frontera en relación con el tráfico de mercancías es competencia de la confederación (artículo 133).

En cuanto a la estructura del poder, el Parlamento se compone de dos cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de Estados. Ambas tienen iguales derechos en materia de legislación (federalismo simétrico). Los cantones se subdividen en comunas políticas, cuyo número en la actualidad asciende a 2903, cifra que tiende a disminuir a causa de las uniones que se efectúan entre ellas. Como ya se mencionó, todos los cantones tienen su propia Constitución y gozan de una gran libertad para su elaboración, pero deben respetar la forma republicana y asegurar el ejercicio de los derechos políticos. El gobierno se ejerce en algunos cantones, como en Glaris y Appenzell Rhodes-Interieures, por el sistema de democracia directa.²⁸

Suiza es un país de peculiaridades constitucionales. Su Ejecutivo es colegiado, integrado por siete miembros que representan a las

²⁸ *Ibidem*, pp. 82-93.

cuatro etnias tradicionales: la alemana, la francesa, la italiana y la romanche. Su política exterior está basada en el principio de neutralidad. Pero en donde se manifiesta esa singularidad de manera más evidente, es en el papel que desempeñan los mecanismos de democracia participativa en la formación de la voluntad política, en la elaboración de leyes y en las reformas constitucionales, junto con su condición de Estado plurinacional y pluricultural que dio base a una categoría política democrática conocida como democracia consociacional.²⁹

4. *República Federal de Alemania*³⁰

El modelo alemán contenido en la Ley Fundamental de 1949 es próximo al modelo suizo. Los *Länder* tienen competencias definidas. El *Bund* (la Federación) tiene competencia exclusiva en las materias que afectan la soberanía, sobre las cuales el artículo 73 precisa que son los asuntos exteriores, la defensa, la nacionalidad, la libertad de circulación, y la moneda. La legislación concurrente, sobre la cual los *Länder* son competentes mientras la Federación no utilice su derecho a legislar para responder a una necesidad de reglamentación federal en beneficio de la unidad económica y jurídica, y de la uniformidad de las condiciones de vida. En caso de conflicto, el derecho federal prevalece sobre el de los *Länder*. La unidad entre Federación y *Länder* puede resultar también de una ley-marco, en la que el *Bund* establece los principios y los *Länder* el desarrollo.

En Alemania, los *Länder* disfrutaban de una existencia constitucional propia, en algunos casos previa a la Ley Fundamental de 1949. Conservan su autonomía constitucional a reserva del respeto a los principios de un Estado de derecho, republicano, democrático y social, contenido en la Ley Fundamental. Se observan, de este

²⁹ Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Madrid, Ariel, 1998, pp. 37-50.

³⁰ Para el federalismo alemán, véase a Rovira Alberti, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986. Además de revisar un sistema federal emparentado: el caso austriaco, en Vernet i Llobet, Jaume, *El sistema federal austriaco*, Marcial Madrid, Pons-Generalitat de Catalunya, 1997.

modo, pocas variaciones, pues los *Länder* practican un régimen de tipo parlamentario, con un parlamento monocameral y un gobierno dirigido por un ministro-presidente. Únicamente, Baviera practica una especie de gobierno de legislatura sin posibilidad de revocar al Ejecutivo.

La interpretación constitucional en Alemania se realiza a través del Tribunal Constitucional Federal con sede en Karlsruhe. Este último se beneficia del monopolio del control de constitucionalidad de las leyes que ejerce a través de cinco procedimientos distintos, incluso en ausencia del litigio: a petición del gobierno federal, de un *Land*, de un tercio de los miembros de la Dieta Federal o, incluso, en caso de discusión entre órganos federales o entre la Federación y un *Land*. En general, el tribunal, en lugar de declarar la inconstitucionalidad de una disposición, prefiere dar una interpretación conforme a la Constitución con directivas de aplicación para los tribunales inferiores, o incluso indicar al legislador que modifique su texto en un periodo determinado.³¹

El Tribunal Constitucional Federal ha dictado sentencias importantes. En una célebre sentencia de 1961, se denegó al *Bund* su intención de crear una segunda cadena nacional de televisión, el tribunal recordó la competencia general de los *Länder* en materia cultural y negó toda competencia federal conexas. En la concepción alemana, la ruptura con la tradición americana es neta: las cláusulas generales de atribución no son un pretexto de interpretación doctrinal para buscar lo implícito, lo derivado o lo conexo. Se trata, al igual que en Suiza, de otra concepción del derecho y del federalismo.

El bicameralismo alemán presenta una figura particular. Por su forma de representación, la segunda cámara federal, el *Bundesrat*, es principalmente una institución confederal donde están representados los poderes ejecutivos de los *Länder* según la Ley Fundamental, el número de representantes por *Land* está adaptado a una cifra de la población, con tres delegados para el *Land* más pequeño, y hasta cinco para los más poblados. A esta representación desigual, de tres a cinco, debe añadirse que en el curso de las

31 Rovira Albertí, Enoch, *op. cit.*, nota 30, pp. 72 y ss.

votaciones, lo que interesa son los votos que corresponden a cada delegación, pues ésta dispone de los mismos en bloque, según las instrucciones de su gobierno. En cuanto a las atribuciones legislativas del *Bundesrat*, hay una ruptura importante con los modelos simétricos. En principio, esta cámara velará para que las leyes federales no atenten a los derechos e intereses de los *Länder*. En cumplimiento de esta función, el *Bundesrat* puede negarse de dos formas. En primer lugar, detenta un derecho de veto definitivo en los casos previstos por la Ley Fundamental, que son, en general, las relaciones financieras o administrativas entre el *Bund* y los *Länder* o en los casos de crisis. Pero como son estos últimos los encargados de la ejecución de las leyes federales, resulta que un 50% de estas leyes están sometidas a la aprobación previa del *Bundesrat*. Además, dispone de un derecho de veto suspensivo en los demás casos de delegación. Frecuentemente, las dificultades suscitadas por la existencia de este derecho de veto son allanadas por la comisión de mediación, compuesta por un representante de cada *Land* y por once diputados. En casi todos los casos, esta comisión alcanza un compromiso aceptable para las dos asambleas.

En la República Federal de Alemania, las instituciones y los ámbitos de discusión y compromiso pertenecientes al federalismo cooperativo son numerosas y variadas. Además del papel del *Bundesrat*, tan destacado para la defensa de los intereses de los *Länder*, existen una serie de encuentros discretos e informales de los once jefes de gobierno y del canciller federal. Hay una base jurídica para estos encuentros en el artículo 31 del Reglamento Interior del Gobierno Federal que permite al canciller invitar varias veces por año a los once ministros presidentes “para tratar los problemas económicos, sociales y financieros importantes y contribuir a una política unitaria y de comprensión mutua”. La eficacia de este instrumento depende estrechamente del sistema de partidos. En épocas de polarización creciente entre éstos, la lucha mayoría-oposición encuentra su expresión en esta instancia y divide a los gobiernos según su adscripción partidista.

Debido al papel tan destacado del *Bundesrat*, la intervención directa de los *Länder* en las reformas constitucionales no está prevista. Así, en los términos del artículo 79, una modificación de la Ley Fundamental debe recibir la aprobación de los dos tercios de los miembros de cada asamblea parlamentaria. Los *Länder* se benefician además con el artículo 79.2 de la Ley Fundamental, que prohíbe expresamente cualquier revisión o reforma referida a la organización de la Federación en *Länder*, al principio de su participación en la legislación federal, así como a los principios enunciados en las disposiciones sobre los derechos fundamentales.

En la administración alemana rige el principio de la delegación. Es decir, no se trata de una administración dual como la estadounidense o canadiense. La administración delegada se concreta por el hecho de que la ejecución de una parte importante de la legislación federal pertenece a las administraciones locales. No obstante, la administración delegada no es absoluta. Ciertas leyes son aplicadas por organismos federales que disponen de las competencias jurídicas y financieras necesarias, esto se da por ejemplo en el campo de la defensa o los asuntos exteriores. El gobierno federal controla la conformidad a la ley de sus medidas de aplicación. Dispone de varias posibilidades de intervención: solicitar al *Bundesrat* que examine los casos en que un *Land* sobrepasa sus atribuciones de ejecución; promulgación, con la aprobación de la segunda cámara, de decretos de aplicación, o, en algunos casos, de instrucciones precisas; además, obviamente, de una posible intervención del Tribunal Constitucional Federal.

El sistema de partidos alemán tiende a la centralización. Los partidos son más bien organizaciones nacionales disciplinadas que federaciones de partidos regionales, como en Suiza o en Estados Unidos de América. De esta situación se desprenden varias consecuencias: a) La nacionalización de las elecciones locales que constituyen un *test* para los partidos nacionales, y b) La influencia de las direcciones partidistas en la composición de los gobiernos de los *Länder* y de su representación en el *Bundesrat*.

Sin embargo, los barones locales de los partidos nacionales conservan una gran autonomía de decisión y de comportamiento. Esto

puede traducirse, como en Baviera, en la creación de un partido demócrata-cristiano independiente. Por ejemplo, F. J. Strauss, ministro presidente de Baviera, ha sido siempre un compañero difícil para los dirigentes nacionales del CDU, amenazando a menudo con quebrar o romper la unión.

La tendencia a la centralización es, sin embargo, compatible con la existencia de factores de autonomía política. Así, para la oposición, la conquista del poder pasa por victorias en los *Länder*. Para hacer esto, debe adoptar los particularismos regionales en las elecciones locales y sostenerlos a continuación en el *Bundesrat*.³²

Sobre las relaciones financieras, habría que mencionar que la Federación tiene una competencia exclusiva sobre los derechos de aduanas y monopolios fiscales, y una competencia concurrente para los impuestos más importantes, en particular cuando la ley de un *Land* puede afectar intereses de otros *Länder*, o porque la protección de la unidad jurídica o económica y el mantenimiento de la homogeneidad de las condiciones de vida así lo exigen. El sistema financiero está previsto en los artículos 104 a 115 de la Ley Fundamental, ahí se establecen las principales reglas en materia de delegación del gasto federal, competencias exclusivas, concurrentes, armonización fiscal, distribución entre la Federación y los *Länder* del impuesto sobre la renta y de los indirectos, el papel de los municipios en la distribución financiera, las reglas federales y la administración del sistema financiero.

IV. REPENSAR EL FUTURO DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

A la luz de los modelos y experiencias comparadas descritas, debemos repensar el federalismo mexicano. A nivel constitucional es necesario superar el esquema del federalismo dual en cuanto a las llamadas competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes para introducir el modelo de prevalencia de la ley federal sobre la local

32 Véase Nagel, Klaus-Jürgen, "El federalismo alemán. ¿Más cooperación o nueva asimetría?", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 118, octubre-diciembre de 2002, pp. 65-101.

en esas materias. Tal esquema debe venir acompañado de una fuerte descentralización y delegación administrativa a nivel municipal y estatal para evitar problemas de duplicidad administrativa.

La Constitución necesita un título federal que dé coherencia al entramado de competencias existentes entre la Federación, estados y municipios. Es fundamental otorgar competencias exclusivas a los estados, principalmente en materia financiera.

El Senado debe ser el órgano legislativo del federalismo y para esto es imprescindible concederle atribuciones de coordinación, aprobación y control sobre las políticas públicas que inciden en las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes. El Senado debe participar en la aprobación del presupuesto de egresos. En materia de aprobación y ratificación de tratados es indispensable dar participación directa a las entidades federativas en la deliberación previa a la aprobación y/o ratificación de convenios internacionales.

En cuanto a las competencias financieras deben establecerse competencias en cada uno de los ámbitos: federal, estatal y municipal. Es necesario que la Constitución establezca las reglas de distribución sobre los ingresos participables, tanto en el impuesto sobre la renta como sobre impuestos indirectos y derechos. Las reglas de participación en los egresos y sobre el patrimonio del Estado también deben estar previstas en la Constitución. Las reglas de armonización fiscal y de compensación deben ser precisadas desde la Constitución.

Nos parece que la principal deficiencia del federalismo mexicano está en su concepción dualista que impedirá un adecuado entendimiento entre los distintos niveles de gobierno. No obstante, existen otros riesgos que es fundamental atender.³³

1. *El riesgo del separatismo*. Este se produce cuando no hay conciencia de la unidad que es el Estado federal. Son las opiniones de autores como Waitz, Seydel y Calhoun, quienes sostuvieron la tesis de que los únicos soberanos son los estados miembros y no la Unión. La tesis, aunque superada técnicamente, pues confunde

33 Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 218-220.

Federación con confederación, puede tener ropajes modernos y se puede esgrimir, por ejemplo, el derecho de secesión de los estados miembros por razones no exclusivamente políticas, sino económicas y raciales.

Toda teoría auténtica del federalismo debe tender a la unidad, la unidad de lo múltiple en el respeto a la pluralidad, en la negación del absolutismo, y en la afirmación de la relatividad. El federalismo es enemigo del centralismo pero, al mismo tiempo, es un defensor de la unidad en la diversidad.

Es cierto que el riesgo del separatismo no sólo ocurre en los Estados federales cuando éstos no poseen los mecanismos institucionales y políticos adecuados, sino también en los Estados unitarios. No obstante, en el Estado federal no debe haber razón de tipo institucional o teórica para posibilitar el separatismo. La premisa es unidad en la pluralidad. Por lo anterior, pieza clave de todo Estado federal debe ser la defensa de la supremacía constitucional federal y lo que los alemanes llaman la cláusula de la prevalencia: *Bundesrecht bricht Landesrecht*³⁴ (El derecho federal quiebra a la legislación local).

2. *Los cacicazgos*. Un Estado federal que no está inmerso en un contexto democrático, tanto de instituciones como de conductas, corre el riesgo, como ha sucedido en nuestro país, de ser la fachada de cacicazgos e intereses locales. El federalismo auténtico debe permitir mecanismos de inspección federal que vigilen y garanticen el grado de democraticidad de las instituciones y comportamientos locales. En estos momentos de transición a la democracia en México, un federalismo mal entendido y peor practicado puede ser el principal vehículo de obstrucción de los partidos políticos nacionales, por ejemplo, mediante el expediente de los partidos locales o regionales que se opusieran, suscitando sentimientos regionalistas, al avance de los partidos nacionales y del desarrollo democrático, ya sea como una estrategia o fomento intencional del separatismo regionalista.³⁵

34 Rovira Alberti, Enoch, *op. cit.*, nota 30, p. 119.

35 Cárdenas Gracia, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, pp. 112-120.

3. *El riesgo de la desigualdad socioeconómica regional.* Como posible solución a la injusta distribución, algunos partidos han propuesto la competencia de tipo fiscal o hacendario entre estados para atraer inversiones a los respectivos territorios.

La competencia horizontal traslada el modelo del mercado al ámbito federal y puede transformarse en un rompimiento de la unidad y en un fenómeno distorsionador de los equilibrios del Estado federal, con consecuencias tan graves como el exacerbamiento de los sentimientos localistas y las salidas separatistas. Por lo anterior, este federalismo requiere contar con instrumentos de armonización como aquéllos que establecen bases tributarias similares para todos los estados; acuerdos de recaudación para fijar un porcentaje que se destine a un fondo de fomento y compensación interterritorial; en equilibrios verticales, esto es, fondos federales de fomento encargados de mantener un nivel de desarrollo homogéneo.³⁶

4. *El riesgo de pensar el federalismo de manera reduccionista.* Hay una fuerte tendencia en nuestro medio de pensar que el Estado federal implica exclusivamente una forma de organización territorial con descentralización y autonomía. Sin embargo, existen muchos modelos federales, entre ellos, uno que puede ser muy útil para México en estos momentos en que se redescubre como Estado pluriétnico. Me refiero a la concepción federalista no territorial, en donde lo trascendente no es la autonomía de base territorial, sino la autonomía que se entiende a partir de sociedades plurales con composición étnica diversa.

En efecto, en países como Bélgica, se aplica este tipo de federalismo no territorial que tiene el propósito de equilibrar las distintas comunidades lingüísticas y culturales del país. La distribución de competencias de este modelo no territorial se detiene especialmente en las cuestiones culturales y educacionales.

México podría analizar perfectamente experiencias como la señalada, y mediante los mecanismos institucionales de este federalismo no territorial encontrar respuestas y soluciones a nuestra di-

³⁶ Ruiz Huerta, Jesús y Muñoz de Bustillos, Rafael, *Estado Federal-Estado regional: la financiación de las comunidades autónomas*, Salamanca, España, Diputación de Salamanca, 1986.

versidad étnica, de tal forma que exista un nuevo equilibrio que consolide la diversidad nacional y evite el riesgo de la separación o la inestabilidad política.

5. *El riesgo de no concebir la reforma del Estado.* Con ser tan importante la forma del sistema federal en nuestro país, no debe perderse de vista la forma integral del Estado mexicano. Una reforma a la cuestión federal implica reformar otras instituciones como el Senado, como el Poder Judicial, posiblemente la conformación de órganos nuevos de tipo autónomo encargados de la solución de las controversias federales. La reforma al federalismo impacta al municipio, tiene que ver con la administración pública, seguramente reducirá las atribuciones del Poder Legislativo federal, limitará el papel tradicional del Ejecutivo, etcétera. Lo anterior significa que en México no requerimos ya de reformas parciales, porque todas las instituciones están interrelacionadas. Nuestra transición demanda un proyecto completo, un proyecto que piense el tipo de Estado y de sociedad que queremos los mexicanos para el siglo XXI.