

## **Sentido y racionalidad: dos puntos fuertes del federalismo**

**Ier Congreso Federal, Barcelona, 29 y 30 de junio, 2024.**

Temi Vives Rego

### **Introducción**

Uno de los motivos por los que el concepto de federalismo es tan atractivo y que explica el gran número de países que han adoptado ese sistema político es debido a que se trata de una organización política que combina el “autogobierno” (todos quieren ser autónomos y libres para decidir, pero la libertad y la autonomía de poco sirven si no se tiene poder) con el “gobierno compartido” que es lo que da la fuerza y el poder para ejecutar las decisiones. *E pluribus, unum* (unidad en la diversidad) es el lema de la constitución de las trece colonias fundacionales de Estados Unidos. Sin embargo, debido el carácter abstracto del concepto de partida, se impone hacer una serie de precisiones que eviten malas interpretaciones del concepto para evitar que puedan derivar en planteamientos incorrectos.

Hoy en España el término “federal” es muy controvertido. Las opiniones de los españoles en cuanto a si España debieran ser federal, si en realidad ya lo es o no debería serlo, están claramente divididas. Además, España forma parte de Europa y no existe un debate abierto y claro sobre si la propia Unión Europea debería ser federal o incluso si ya lo es. Los opositores del federalismo en España entienden que es una opción demasiado descentralizadora para España y demasiado centralizadora para Europa. Sin embargo, este debate se remonta al comienzo mismo del federalismo moderno. En el debate constitucional americano en la década de 1780, se enfrentaron federalistas y antifederalistas. Fueron precisamente los primeros quienes defendieron “un gobierno central fuerte.” Es decir, el federalismo requiere y busca un gobierno federal central fuerte. Esa fortaleza sólo podremos alcanzarla poniendo sentido y racionalidad en la estructura federal de España y Europa.

La característica esencial, necesaria y suficiente de un sistema federal es la existencia de dos órdenes de gobierno garantizados constitucionalmente, cada uno de los cuales disfruta de una relación democrática directa con el pueblo y ejerce poderes significativos. Sin embargo, es esta característica la que, a la hora de debatirla y

aceptarla en países de cierto nivel de homogeneidad, genera más dificultades para que un Estado Federal se consolide.

Lo fundamental de un gobierno federal es lograr una “verdadera asociación” y en ningún caso una “dominación” del gobierno federal sobre las entidades federadas que se autogobiernan, es decir la clave es alcanzar un “federalismo cooperativo”. Las ventajas del federalismo radican en que sus espacios de acción política son más numerosos que en los estados centralizados y en consecuencia se establecen diferentes escalas de gobernanza. No es menos cierto, que la división de poderes y número de gobiernos pueden complicar e incluso socavar la gobernanza cuando aparecen conflictos entre los miembros federados por elusión, mala coordinación o deslealtad. Es cuando aparece el miedo al descontrol político que puede generar el federalismo. Sin embargo, la elusión, mala coordinación y la deslealtad también se dan en los estados centralizados. El conjunto de sistemas federales a fecha de hoy pone encima de la mesa una amplia gama de experiencias. Es precisamente esa diversidad la que nos alerta de que “federalismo” es un término genérico para un tipo amplio de gobierno y como se observa al analizar los diferentes tipos de federalismo, cada federación encarna los principios federales a su manera. Es fundamental entender que cada federación también tiene su propio carácter social y económico subyacente que acaba determinando su forma de operar. No es menos cierto que las estructuras institucionales de los diferentes sistemas federales a fecha de hoy tienen efectos diversos, variables y a menudo contradictorios, que dependen de las dinámicas políticas del momento y muy especialmente de cómo evoluciona la globalización. En este sentido se hace necesario dedicar más esfuerzos al análisis de cómo la globalización afecta a los sistemas federales.

El “sentido” y la “racionalidad” en los sistemas federales (y por extensión en los sistemas “descentralizados”) son dos elementos claves, no solo para persuadir a la ciudadanía y a la sociedad contemporánea de las bondades del sistema federal sino también a la hora de definir el papel que desempeñan las unidades constituyentes de los estados, autonomías, provincias, cantones, Länders, etc.

El concepto de "políticas con sentido" puede interpretarse de varias maneras dependiendo del contexto en el que se utilice. En general, se refiere a políticas públicas o decisiones políticas que están fundamentadas en principios éticos, racionales y que buscan el bienestar general o el interés público. El “sentido” político implica que esas

políticas sean efectivas en la consecución de sus objetivos y que utilizan los recursos de manera eficiente, maximizando los beneficios para la sociedad y minimizando los costos, tanto económicos como sociales. En resumen, las políticas con sentido son aquellas que buscan el bien común de grandes mayorías y de los más desfavorecidos, están fundamentadas en principios éticos y racionales y tienen en cuenta las necesidades presentes y futuras de la sociedad en su conjunto.

Por políticas “racionales” entendemos aquellas que se basan en un proceso de toma de decisiones lógico, deliberado, no coactivo, en el cual se consideran cuidadosamente los objetivos, las opciones disponibles, las consecuencias y los recursos necesarios para implementarlas. Este enfoque implica que las políticas racionales se fundamentan en datos concretos y evidencias empíricas. Se basan en análisis cuidadosos de la información disponible, incluidos estudios de investigación, estadísticas y opiniones de expertos, para comprender los problemas y las posibles soluciones. Además, las políticas racionales establecen objetivos claros y definidos, se identifican los resultados deseados y se definen los criterios para evaluar el éxito o el fracaso de las políticas establecidas. La racionalidad da sentido, pero no siempre el sentido es racional.

### **Ventajas de federalismo**

Ya Tocqueville en el siglo XIX, resaltó que la ventaja del federalismo consiste en ser un sistema democrático que permite la formulación de políticas que reflejen las diferencias en las condiciones y preferencias sociales de diferentes regiones, tanto en las estructuras económicas, como en las dotaciones de recursos naturales, instituciones y capacidades públicas, experiencia en cuestiones climáticas y las dinámicas culturales y políticas. De este modo, pueden diseñarse políticas más alineadas con el contexto social y los valores e intereses propios. Una segunda virtud del federalismo radica en gobernar desde dos o más niveles. El federalismo es, por lo tanto, una "estructura de oportunidades" con potencial para que las unidades constituyentes puedan lanzar sus propios programas de mitigación o adaptación a los problemas y demandas de solidaridad vigentes en lo que ha sido denominado "federalismo compensatorio".

De esta manera, puede aspirarse a tener gobiernos más receptivos y funcionales, incluso cuando haya diferencias partidistas (o ideológicas) en los dos niveles de gobierno que pueden reflejar actitudes políticas dentro por ejemplo del espectro ideológico tradicional entre derechas e izquierdas. Para que tal acción compensatoria

sea posible, las unidades constituyentes deben tener los poderes y recursos financieros necesarios.

Un elemento clave en el sistema federal, es que la acción de las unidades constituyentes federadas pueda desempeñar un papel instigador e impulsador de las acciones y políticas de los otros entes federados e incluso de las acciones a nivel nacional. Es decir, estamos hablando de las dinámicas que se establecen en los sistemas federales que desencadenan “refuerzos de la acción política” a todos los niveles. Todo ello no excluye que las unidades constituyentes pueden continuar impulsando objetivos políticos generales con programas que complementen y aumenten los implementados por el gobierno central. Dicho en palabras más sencillas: **la existencia de múltiples jurisdicciones crea el potencial para que los gobiernos aprendan unos de otros.** Hace tiempo que se identificó como una ventaja del gobierno federal, a diferencia del unitario o centralizado, el hecho de que proporciona múltiples sitios para que un territorio o comunidad haga “experimentos” en materia de legislación y administración”. Si estos “experimentos” resultan dignos de emulación, se difundirán en los sectores horizontales y verticales de la gobernanza federalista. En este último caso, se puede considerar que los experimentos desempeñan un papel “catalizador” de la acción del gobierno central. Es decir, esta “experimentación política” permitiría distinguir entre las soluciones que son efectivas o eficientes y sobre lo que es políticamente factible o practicable.

### **Variabilidad dentro del federalismo**

Hasta este punto hemos tratado el federalismo como si fuera un fenómeno único o indiferenciado. En realidad, eso es sólo una abstracción más. El mundo real está formado por una serie de federaciones, sistemas federales o pseudo-federales, cada uno con sus propias características, estilo y realidades subyacentes. Las federaciones difieren en varios aspectos importantes y todos tienen un impacto en la forma en que probablemente funcionen en la gobernanza tanto económica como social o pensando en la sostenibilidad. España, por ejemplo, no se describe formalmente como federal, aunque muchos observadores la puedan considerar así. Por otro lado, la Unión Europea hoy debe ser vista sólo como profederal, o incluso cómo confederal en la medida en que sus unidades constituyentes (los Estados) conservan la soberanía, ejercen la mayor parte de la responsabilidad en la formulación de políticas y tienen la opción política de salirse de la Unión, como recientemente vimos con el Brexit. De alguna manera la

Unión Europea es una especie de “metafederación”, ya que algunos de sus miembros son ellos mismos federaciones (caso de Alemania y Bélgica).

Dos casos importantes e interesantes a la hora de hacer este tipo de análisis son los casos de China e Indonesia. Si bien no son federaciones en absoluto, pero tienen sistemas de gobernanza delegada a través de los cuales se implementan sus políticas, es decir tienen elementos de los sistemas federales. Con su extraordinario grado de diversidad social y geográfica, Indonesia (es una república con 17.000 islas, 1,9 millones de Km<sup>2</sup>, 280 millones de habitantes) parecería un hogar natural para el federalismo. Esas diversidades fueron reconocidas en el programa descentralizado de 2001, donde las provincias y municipios ahora compiten por roles y recursos con el gobierno central. Indonesia no es un país federal en el sentido tradicional del término. A diferencia de los países federales como Estados Unidos o Alemania, donde hay una clara división de poderes entre el gobierno central y los estados o regiones, Indonesia tiene un sistema de gobierno unitario con ciertos elementos descentralizados.

Finalmente, como régimen autoritario de hecho y totalitario en varios sentidos, China no es un país federal, pero tampoco es sistema político y administrativo totalmente centralizado. China está dividida en provincias, regiones autónomas, municipios y regiones administrativas especiales (como Hong Kong y Macao que cada uno de ellos tiene moneda propia), pero estas divisiones no operan bajo un sistema federal. Aunque las regiones tienen cierto grado de autonomía en la gestión de sus asuntos locales, esta autonomía está sujeta a la férrea supervisión y control del gobierno central y del PCCh.

Hay dos grandes tipos de federaciones: donde los poderes están divididos de manera “dualista” y aquellas caracterizadas por un “federalismo administrativo”. En federaciones dualistas como Australia, Canadá y Estados Unidos, los dos órdenes de gobierno ejercen plenos poderes de formulación, implementación y administración de políticas dentro de sus áreas de jurisdicción asignadas. En las federaciones donde prevalece un enfoque administrativo, el gobierno central ejerce un amplio poder de formulación de políticas, pero la responsabilidad de la implementación y administración recae en las unidades constituyentes. El federalismo administrativo se originó en Alemania, pero ahora es característico también de Austria, Suiza y la UE. También influyó en el diseño de la constitución de Sudáfrica de 1996.

La división de poderes es también de “grado” así como de “tipo”. Las federaciones varían considerablemente en su grado de centralización o descentralización. Esto puede ser evidente en uno o ambos tipos de poderes disponibles para las unidades constituyentes y los recursos fiscales que tienen a su disposición. Si bien las federaciones establecidas en general han experimentado una centralización considerable a lo largo de los años, Canadá y Suiza siguen estando relativamente descentralizados. India y Sudáfrica tienen características notablemente centralizadas.

**Factores sociales y económicos.** Las federaciones difieren en muchos otros aspectos, incluido su nivel de desarrollo político y económico, su grado de diversidad federal y su base económica y estructura de recursos. Los casos aquí abarcan países con una amplia gama de desarrollo económico y político, así como aquellos con una profunda diversidad y aquellos con una única identidad nacional.

Una de las decisiones políticas más enconadas a la hora de debatir, aprobar y establecer un Estado Federal es el tema fiscal. Una de las preguntas más conflictivas es ¿deben todos los ciudadanos de un Estado Federal recibir las mismas prestaciones sociales (salud, enseñanza e infraestructuras) o por el contrario esas prestaciones pueden diferir en la medida que los impuestos recaudados por el elemento federado puedan repercutir en esas prestaciones? Precisamente en este ejemplo, tiene “sentido” preconizar la igualdad de prestaciones sociales, pero sólo sería racional en los casos en que las cargas impositivas fuesen iguales. No se puede decidir bajar los impuestos propios por un lado y luego pedir fondos de las partidas solidarias. No asumir que la recaudación de impuestos puede y debe revertir en prestaciones sociales a la ciudadanía, ni es razonable políticamente, ni creo que tenga futuro. En este siempre delicado tema, el elemento armonizador son los fondos de cohesión (o reparto solidario) y sobre todo como se definen (con reglas medibles y objetivas), cómo se gestionan y cómo se supervisan.

**Los conflictos jurídicos de jurisdicción.** La posibilidad de que surja un conflicto de jurisdicción y deba ser resuelto por los tribunales ocurre en casi todas las federaciones. Todas las federaciones han tenido que desarrollar mecanismos y procesos de relaciones intergubernamentales a través de los cuales los gobiernos pueden trabajar juntos. Estas prácticas de federalismo cooperativo se han convertido en una característica crucial de los sistemas en los que la superposición entre gobierno federal y gobierno de las entidades federadas implican una creciente necesidad de coordinación.

En resumen, las políticas con sentido y racionales son aquellas que se desarrollan tras una deliberación abierta, basadas en análisis de datos y evidencias, con claridad de objetivos, evaluación de alternativas, consideración de costos y beneficios, y flexibilidad para adaptarse a las condiciones cambiantes. Este enfoque busca maximizar la efectividad y eficiencia de las políticas públicas en la búsqueda del bienestar y el interés general. Aunque las políticas racionales se basan en análisis rigurosos y deliberados, también deben ser flexibles y con capacidad de adaptación a medida que cambian las circunstancias y surgen nuevas informaciones y evidencias.

Sras. y Sres. El reto está servido, los federalistas convencidos no dejaremos en nuestro objetivo: una España Federal, en una Europa Federal.