

2

FEDERALISMO EN EL SIGLO XXI: TENDENCIAS Y PROSPECTIVAS

George Anderson

(Foro de Federaciones, Canadá)

RESUMEN

Se destaca la emergencia del federalismo a nivel mundial y su constitución como un problema relativo al s. XXI. Mediante el análisis de las diversas experiencias, se relaciona el avance del federalismo con el acrecentamiento de la democratización y con la presión para que la voz local tenga mayor cabida en la política. Profundizando el aspecto fiscal del federalismo, se remarcan algunos interrogantes, objeto de debates. Frente a la tendencia hacia la descentralización del gasto, se señala la discusión sobre la delegación de las facultades recaudatorias y el rol de las municipalidades. Se aborda la cuestión respecto a cuán lejos se puede llegar para nivelar los recursos o minimizar las diferencias entre los estados. Finalmente, se aborda la problemática de la tolerancia –cultural y política–, en un sistema federal hacia la competencia en temas tributarios ente los estados y las provincias.

PALABRAS CLAVE:

sistemas federales, federalismo fiscal, descentralización.

ABSTRACT

Federalism emergence at a worldwide level and its constitution as a problem concerning the 21st C are discussed. By analyzing different experiences, the progress of federalism is related with the growth of democratization and its social pressure so the local voice expresses itself in politics. Studying in depth the fiscal aspect of federalism, some open-ended questions are presented to be discussed. Faced to the tendency towards expenditure decentralization, it is worth noting the discussion on the delegation of powers to municipalities to both, collect taxes and observe the role they play. The matter regarding how far it is possible to go with the purpose of leveling the resources or minimizing the differences between states is tackled. Finally, the problem of tolerance, –cultural and political–, within a federal system as regard competency in tributaries subjects between states and provinces is approached.

KEY WORDS:

federal systems, fiscal federalism, decentralization.

El Foro de Federaciones se dedica a intercambiar experiencias entre los países federales. Esta ha sido mi primera visita a la Argentina y esta semana ha resultado bastante educativa en cuanto al conocimiento del modo en que opera su sistema. No voy a pretender ni remotamente que lo entiendo por completo todavía pero de a poco me voy interiorizando.

Lo que pensé en hacer esta mañana es brindarles de manera sucinta un vistazo general con respecto a dónde el tema del federalismo parece emerger como un problema relativo al siglo XXI. Iré lo más rápido que pueda ya que me gustaría hablar también de algunas cuestiones fiscales, por lo tanto, hacia el final de mi exposición me voy a referir en términos más amplios a lo relacionado al federalismo fiscal.

No voy a recalar demasiado en la digresión sobre lo que es el federalismo. Como bien saben son dos órdenes de gobierno. La cuestión fundamental relativa al federalismo reside en que los diferentes órdenes de gobierno reciben su poder de la Constitución y no uno del otro¹. En las confederaciones el gobierno central recibe su poder de los estados confederados. En los regímenes unitarios, que deberían encontrarse centralizados, las provincias reciben su poder del gobierno central. Pero los sistemas federales están organizados constitucionalmente lo que significa que la corte debe desempeñar el papel de intérprete o que requiere al menos un procedimiento para interpretar cualquier aspecto referido a los dos órdenes de gobierno.

Existen algunas características que definen a la mayoría de las federaciones como la presencia de una cámara alta, de una fórmula de enmienda o reforma, de disposiciones especiales relativas a la composición de la Corte, también pueden existir disposiciones especiales relativas al idioma y demás.

En el mundo existen 25 países más o menos a los que podríamos denominar federales que representan el 40 % aproximadamente de la población mundial, y la gran mayoría de la población, es decir de los habitantes de los países democráticos, de todas las democracias con poblaciones o territorios (físicos) muy grandes, son federales. Creo que el país más grande en cuanto a población que no es federal es Indonesia aunque existe un proceso importante de descentralización en el mismo. Japón no es federal pero aun Japón tiene una tendencia a la descentralización. Todos los demás países importantes en cuanto a población son federales, no obstante podemos encontrar una serie de países pequeños (con 5 millones o aun menos en algunos casos) que son federales debido a las comunidades que integran esos países; por supuesto, cubren una gama que va desde aquellos con ingresos altos, medianos hasta aquellos que poseen bajos ingresos.

Cuando nos ponemos a observar las estructuras institucionales bien podríamos pasarnos todo el día abocados a este tema. Las estructuras legislativas y ejecutivas varían enormemente. Existen sistemas formados por un parlamento y un gabinete, otros con un presidente y un congreso como el aquí existente, regímenes mixtos como el ruso que es un régimen presidencial con un parlamento. Las cámaras altas varían en gran medida en cuanto a su composición y a sus potestades. Los sistemas electorales y los de partidos del mismo modo varían en lo referente a la distribución de potestades y de sus estructuras físicas. Todos estos rasgos, en los cuales no me detendré, son importantes en los casos individuales en lo atinente al funcionamiento efectivo de los países y a lo largo del día volveremos sobre estos temas.

La cuestión sobre lo que es una federación es de ciencia social y es una dimensión política. No todos los expertos en lo federal se ponen de acuerdo exactamente en cuanto a qué países son federales; por ejemplo, algunos sostienen que España es una federación o que Sudáfrica lo es o hasta la India. En muchos países ha existido un bagaje político asociado con el término. Aquí hasta ha habido una guerra entre los unitarios y los federales. Pero descubrimos que en países como España no les agrada la palabra federalismo aun cuando el país se está volviendo más federal. Un caso similar parece darse en Sudáfrica. En Indonesia, utilizan la palabra "federal". No creo que la cuestión esencial recaiga en el uso de la palabra "federal" sino en la comprensión de los conceptos básicos relativos a los dos niveles de

gobierno y en la consideración de los diversos aspectos institucionales que conforman una suerte de juego de herramientas. Cada país, vale repetir, tiene su enfoque particular.

Daremos un rápido repaso sobre la historia del federalismo. La primera federación fue Estados Unidos. Algunas de las primeras federaciones como por ejemplo, Suiza, Canadá, Australia, Alemania y Austria, actualmente constituyen sistemas federales bien establecidos, si bien una atravesó por una guerra civil secesionista (Estados Unidos), Alemania y Austria por un período de dictadura. Las federaciones latinoamericanas, podríamos debatir cuáles de esos países son federaciones, pero Latinoamérica ha adoptado regímenes federales en la medida en que se ha democratizado y ha alcanzado su independencia a lo largo del siglo XIX. Lo que resulta interesante de Latinoamérica es que los cuatro países (Argentina, Brasil, México y Venezuela) han adoptado variantes del modelo presidencialista-congresional de federalismo pero en la práctica todos funcionan de manera bastante diferente². Ha habido, por supuesto, una historia de gobiernos militares y de diversas reformas constitucionales en estos cuatro países y actualmente México, Brasil y Argentina creo que poseen democracias bien establecidas y están aprendiendo a vivir con sus constituciones federales dentro de un contexto verdaderamente democrático. Venezuela parece encaminarse en dirección de una centralización bastante agresiva, pero esa es otra historia. Estas fueron las primeras oleadas de los dos conjuntos de países a los que me acabo de referir ahora.

Cuando los imperios europeos se desmoronaban, hubo diversos intentos por encontrar soluciones federales a algunos de los problemas que la descolonización originaba. Algunos han resultado razonablemente exitosos y los países resultantes aun existen; la India es el ejemplo más destacado. Hoy la India es un país bien establecido, no sucedía lo mismo en 1950 aunque la India sobrevivió como un país democrático y ha sido algo así como un milagro observar como más de un billón de personas en la actualidad han conseguido instaurar un régimen político democrático en la India. Malasia, en un principio fue Malaya y luego se desmembró en Malasia y Singapur que tuvieron una experiencia breve. Nigeria todavía es un país, atravesó por una amarga guerra civil, se ha reestructurado de forma espectacular, pasó de tener 3 estados a tener 36 pero hoy se ha consolidado en cuanto a su identidad nacional y se ha restablecido el gobierno civil. Pakistán es un caso un poco más problemático al igual que Bangla Desh. El mismo problema lo encontramos en muchas partes diferentes del mundo.

Hubo una serie de federaciones cuyos intentos fallaron así como muchos de estos casos en que no existió una verdadera experiencia de convivencia.

Indonesia fue la excepción. Los holandeses intentaron imponer un régimen federal pero los nacionalistas lo resistieron. En Uganda también intentaron el federalismo pero volvieron a un régimen centralizado. Hubo otros casos de países que no habían existido históricamente y en los que el federalismo fue incapaz de mantenerlos unidos. Lo que hemos visto en los últimos 15 a 20 años es en verdad una nueva oleada de experimentos federales que podemos ubicar en una serie de diversas categorías, por lo tanto, voy a describirles cada una de las mismas. Las federaciones post-soviéticas resultaron de regímenes unitarios. La URSS siempre se denominó a sí misma una federación pero por supuesto no funcionó realmente de un modo federal. Era un régimen unipartidista y todas las decisiones se tomaban dentro del partido único, al igual que ocurría en Yugoslavia y Checoslovaquia. Pero cuando éstos se democratizaron, se dieron sus constituciones federales que súbitamente les otorgaron un viso de realidad. Por una serie de motivos no sobrevivieron como países unificados la transición hacia la democracia. Creo que se dio de forma diferente en Checoslovaquia, tal vez hasta en Rusia, pero resulta interesante que Rusia formaba una federación dentro de una federación aunque esa parte de la URSS hoy constituye un régimen federal. Era bastante caótico cuando Putin asumió el poder, éste ha trabajado en la promoción de la centralización y existe un extenso debate sobre qué le depara el futuro al gobierno ruso pero pienso que es justo decir que de momento existen verdaderas dimensiones federales en el funcionamiento del sistema ruso.

También hemos visto un número de países ya establecidos que prefirieron convertirse en regímenes federales para solucionar tensiones internas. Bélgica, un país pequeño, se ha vuelto bastante federal y con un enfoque muy complejo en cuanto al federalismo. España, la que muchos de Uds. conocen muy bien, con la democratización, las identidades históricas de las regiones de España (en particular con tantas nacionalidades fundamentales que existen en las comunidades españolas), España en muchas formas se ha descentralizado bastante. Sudáfrica, cuando hizo la transición del régimen post-apartheid hacia la democracia se federalizó. El Reino Unido delegó muchas potestades en Escocia, Gales e Irlanda del Norte de formas diferentes. No es un régimen federal en sí pero posee ciertos aspectos federales.

Y por otro lado vemos algunos países en que la gente habla sobre el federalismo. Ya mencioné el caso de Indonesia. Italia está muy regionalizada y existe un referéndum sobre el federalismo; allí el debate recién empieza. Y aquí en su propia vecindad hay todo un debate sobre si Bolivia debería adoptar un sistema federal.

Vale la pena agregar una palabras sobre la Unión Europea. Es un régimen

único en el mundo, en el que también encontramos aspectos federales. El Parlamento es elegido directamente al igual que la Corte Europea que resguarda la Constitución y la interpreta. Ambos han contribuido significativamente en el desarrollo de la comunidad política en Europa. Pero al mismo tiempo las decisiones políticas aun se toman sobre una base esencialmente confederal por intermedio del Consejo de Ministros. No se busca unanimidad o aun consenso sobre el rol de la toma de decisiones, se procura que una mayoría vote sobre una base proporcional para la mayoría de los casos. Es interesante cuando observamos la historia de Europa la manera en que conforman el nuevo régimen político como quiera que lo llamemos. Ha evolucionado de una forma diferente a la de la mayoría de las federaciones. Inicialmente existía una fuerte motivación para crear una Europa unificada, para pacificar Europa de una vez por todas, pero los objetivos de la Unión Europea no se han ampliado mucho más. Como la mayoría de los sistemas federales no comenzaron por centralizar la defensa, las finanzas y la política exterior; comenzaron por intentar construir un Mercado Común (que inicialmente fue la Comunidad del Carbón y del Acero). Ha habido un lento acrecentamiento en las funciones que se deben atender a nivel europeo. Los europeos han concebido el concepto de subsidiariedad que se relaciona con el tema de qué potestades tiene el poder central y qué deben hacer las regiones. Europa en muchas formas aun se halla bastante descentralizada pero en otros se halla más centralizada que algunos sistemas federales.

Veremos además una serie de situaciones post-conflicto en que, por diversos motivos, existe un esfuerzo denodado por mantener unido a un país pero en que las divisiones internas son muy profundas y están buscando soluciones federales. Bosnia y Etiopía están funcionando bastante bien en lo que se refiere a las primeras etapas de su experiencia federal. Irak enfrenta un desafío bastante importante, obviamente con una profunda división sectaria, y en el caso de los kurdos, la única forma posible de imaginar a estos formando parte de un Irak unificado es si se estructura de forma federal. Sudán, atravesó una guerra civil bastante prolongada y que concluyó en un acuerdo de paz, esencialmente en una federación dentro de una federación en el sur de Sudán y en una estructura federal más amplia. En Sudáfrica, el Congreso Nacional no era partidario particularmente del federalismo y aun no lo es, para ser honestos, pero aceptaron una estructura federal aunque sin utilizar el nombre, debido a las presiones del partido Inkatha, de los europeos y de los asiáticos, aunque en realidad tuvieron que crear las provincias porque no existían tradicionalmente provincias en Sudáfrica.

A medida que observamos esta nueva oleada de federalismo, se han

realizado una serie de experimentos muy interesantes que se estructuran bajo la forma federal. Bélgica, por ejemplo, no ha desarrollado sólo un federalismo territorial sino también cultural, es decir integrado con comunidades culturales, la de habla francesa y la de habla flamenca, que existen de forma separada de las comunidades definidas territorialmente en sí. También hemos observado que se ha experimentado bastante con la asimetría dentro de los sistemas federales. En España comenzaron por celebrar acuerdos individuales con las comunidades autónomas; sin embargo, en España no se observa que lo que a una se le ha otorgado, la otra en cierta medida tiene también derecho a solicitarlo y parece haber un tipo de dinámica propia de las cosas a largo plazo que se torna más simétrica con el tiempo. En el Reino Unido, Escocia posee una estructura muy asimétrica³. Ya mencioné a Sudán en que existe una federación dentro de una federación. Podemos encontrar aspectos asimétricos en una serie de sistemas federales pero los mismos son más espectaculares de lo que hemos visto en sistemas federales tradicionalmente establecidos, en particular en lo que hace al experimento escocés y al de Sudán.

Hemos observado, además, y este es un tema relacionado con la elaboración de una constitución, la resolución de un conflicto, podríamos decir; que existen experimentos o procesos muy interesantes en lo atinente al dictado de una constitución particularmente a partir de sociedades muy divididas, Sudáfrica es un muy buen ejemplo. Hemos contemplado estructuras nuevas en el centro y una de las características es que el sistema federal no es simplemente una división de poderes entre el centro y las provincias sino que además la mayoría de dichos sistemas federales generan dimensiones federales a través de las instituciones centralizadas. Por ejemplo en Bélgica, actualmente se exige que el 50 % de cada gabinete al menos provenga de cualquiera de las dos comunidades lingüísticas más importantes aunque encontramos otra clase de protecciones en el centro, a las que llamamos “alarmas”, para cuestiones que resultan sensibles desde el punto de vista cultural. En Irak existe un ejecutivo mixto además de disposiciones sobre un ejecutivo conjunto.

La primera condición que debemos atender para lograr el éxito federal es la existencia de una sociedad que sirva de sostén a una forma democrática de gobierno, si esto no se puede lograr entonces la cuestión se vincula más con la naturaleza de la cultura federal. Podemos hallar elementos de identidad común pero se exige respeto por las diferencias, la tolerancia, las divisiones transversales; esto es especialmente cierto dentro de sistemas federales en donde existen muchos idiomas y culturas. El estado de derecho es obviamente fundamental. Determinados líderes en determinados momentos

pueden haber hecho la gran diferencia, como en la India que podría haber seguido un camino muy diferente o Sudáfrica sin Nehru o Mandela, pero debe haber respeto por el juego político. Por otro lado existe un arsenal de técnicas políticas (federales) que pueden utilizarse para darles confort a las distintas comunidades dentro de un sistema federal sin importar las barreras lingüísticas o étnicas, etc.; se puede lograr un sistema federal más o menos estable y duradero.

Pienso que lo que podemos observar a partir de este repaso rápido es que la atención se está centrando cada vez más en el federalismo en el mundo y creo que la razón principal de que esto suceda se debe al acrecentamiento de la democratización. En América Latina técnicamente existen constituciones federales en países como Argentina, Brasil o México, pero a partir de la democracia se pueden implementar estas constituciones de una forma que hace que el federalismo resulte más relevante de lo que era antes. Existen presiones internacionales en zonas del mundo donde nos hallamos ante conflictos graves (Sri Lanka, algunas partes de África, etc.) para que dichos países no se desintegren porque si así ocurriese estos esfuerzos terminarían siendo no siempre exitosos pero es probable que estos sean los casos más difíciles de encontrar entre los que se estructuran de forma federal.

Lo que vemos entonces es que aun en democracias establecidas existe cada vez más presión para que la voz local tenga mayor cabida en la política y algunas veces, dependiendo de la naturaleza de dichos países, dicho proceso adopta la forma federal. Creo que en las próximas décadas nuevas zonas Asia y África serán nuevas zonas aptas para el federalismo. China no se encuentra entre ellas pero si China se democratiza es difícil pensar en que adopte una forma de gobierno que no sea federal.

1 FEDERALISMO FISCAL

Se realizó un seminario bastante interesante aquí en Buenos Aires hace un par de días sobre cuestiones relativas al federalismo fiscal y pensé que a lo largo del día podríamos analizar temas vinculados al mismo.

Es importante tener presente antes que nada que cuando observamos los diferentes sistemas federales a escala mundial vemos cuán distintos son en lo relativo a la cuestión de dónde se recauda el dinero y dónde se gasta. Hay sistemas federales en que el gobierno central recauda más del 80 % de las rentas, es el caso de Argentina, Malasia, México, España, Venezuela. Existe otro conjunto de federaciones que se acercan a esos números: dos tercios a

tres cuartos son recaudados de esta forma. No sé a ciencia cierta si Australia supera el 80 % o no pero allí el porcentaje es bastante alto, también Brasil, India, Alemania, Estados Unidos. Dos federaciones se destacan: Canadá y Suiza se han descentralizado bastante en lo referente a la recaudación de rentas pero aun en esos casos el gobierno federal recauda más que cualquier otro gobierno individualmente; el gobierno federal recauda prácticamente entre el 40 o 65 %. Al considerar el gasto, la mayoría de las federaciones han delegado las responsabilidades concernientes al mismo de algunas de la áreas que más gastan como los servicios sociales, la educación, áreas sustanciales de la salud pública en las provincias o estados y por lo tanto surge la necesidad de transferir dinero desde donde se recaudan las rentas hacia donde se gastan. De nueva cuenta los patrones varían grandemente; Canadá y Suiza están en el extremo en cuanto a los niveles relativamente bajos de gasto que realiza el gobierno central, y si repasamos la lista ya mencionada: en Australia el gobierno central gasta del 50 al 60 %, los Estados Unidos más del 60 %, Austria y España por encima del 70 % (aunque creo que en España el porcentaje se está reduciendo), el 80 % en Malasia. En todos estos países el interrogante es: ¿se deben delegar, en cierta medida, las facultades recaudatorias o sólo las rentas? Y si es así, ¿cómo se desea llevarlo a cabo? Mi lectura es que en esta materia no ha habido un patrón coherente en el mundo. Tomemos como comparación Canadá y Australia. Ambos países se centralizaron físicamente de un modo sensacional debido a la 2da. Guerra Mundial. Las rentas provenientes de impuestos alcanzaron el 80 % en los dos gobiernos centrales pero Canadá debido a la naturaleza de su sociedad se ha transformado descentralizándose en gran medida mientras que Australia ha seguido siendo bastante centralizada. A través de estos amplios procesos de federalización que se han analizado podemos observar que algunos países desean presionar para lograr que el gasto se delegue en las provincias. Pienso que existe una tendencia probablemente más hacia la descentralización del gasto que a la descentralización de la recaudación de rentas y una cuestión fundamental para analizar y considerar es si ello es necesariamente apropiado o exigido, es decir, si no hay espacio para descentralizar la recaudación de rentas.

Hemos notado además en algunos sistemas federales un creciente debate no sólo concerniente al gobierno central versus las provincias o estados sino también concerniente a las municipalidades y hasta qué punto se trata a las municipalidades como unidades políticas distintas. Algunas tienen reconocimiento constitucional en ciertos sistemas federales y en otros no lo tienen. Pero además nuestras sociedades se urbanizan cada vez más;

se convierten en unidades muy grandes, en algunos casos extendiéndose más allá de dos o tres límites estatales. ¿Debería otorgársele a estas municipalidades mayores facultades en lo atinente a la recaudación de rentas? En Estados Unidos y en Alemania poseen facultades importantes para la recaudación de impuestos.

Existen otros temas relativos a la igualización y la mayoría de los países más ricos donde la distribución de la riqueza es más equitativa tienen programas de igualización bastante espectaculares. Es mucho más difícil en un país como Argentina donde existe una relación de 9 a 1 en la distribución de la riqueza entre las jurisdicciones más ricas y las más pobres aunque siempre se destaca el interrogante con respecto a cuán lejos debemos llegar para intentar nivelar los recursos o minimizar las diferencias en cuanto a los recursos de cada región. En cuanto a la deuda, según mi opinión ha habido una tendencia en años recientes contraria a los rescates financieros (*bailouts*) para las provincias o estados que se han endeudado gravemente; podemos notar este problema en Argentina, Brasil, partes de África. Parece haber una opinión predominante sobre que debe evitarse el riesgo moral de permitir que los estados o provincias se endeuden para después recurrir a *bailouts*. Pero se discuten otras técnicas para impedir el excesivo endeudamiento a nivel provincial como recurrir a disposiciones legislativas, etc.

Por último, una cuestión relevante que a menudo es de carácter cultural entre los sistemas federales al analizar el federalismo fiscal es cuál es la tolerancia dentro del sistema federal, la tolerancia cultural y política hacia la competencia entre los estados o provincias. ¿Hay predisposición hacia la competencia en temas tributarios?, ¿Hay predisposición para la implementación de programas importantes entre las provincias o los estados? Algunos sistemas federales bien establecidos como Alemania son bastante uniformes en cuanto a la forma en que encarar la implementación de programas sobre temas tributarios. Los alemanes no aprecian demasiado desde el punto de vista cultural la competencia pero cruzando la frontera, Suiza es mucho más tolerante hacia la competencia entre los cantones y las demás divisiones administrativas. No resulta obvio si la competencia en lo atinente a los impuestos tiene un costo económico pero con frecuencia hallamos una mayor resistencia a abrir un sistema al efecto de la competencia y creo que ese es el debate que muy probablemente se va a dar en Argentina.

NOTAS

¹ Esta es una cualidad esencial de los federalismos, que resulta necesario resaltar. Véase del Autor su “Federalism: An Introduction” (2007), comentado en esta misma Revista (N. del E.).

² En la literatura especializada, suele denominarse, por oposición al parlamentario, al modelo “presidencialista” o “congresional”. Este último

es el vigente en Estados Unidos y Latinoamérica. El primero en Inglaterra y otros países, como Canadá o Alemania (N. del E.).

³ Sobre la noción de “asimetría en las federaciones”, véase Watts, Ronald (1996). También en la Nota de Asensio, M.A., más adelante en este Número (N. del E.).

