

GEORGE ANDERSON  
Presidente y CEO del Foro de Federaciones

# UNA INTRODUCCIÓN AL FEDERALISMO

Traducción de  
ISABEL VERICAT y CELORIO MORAYTA

Revisión de la traducción  
y presentación de  
ENRIC FOSSAS ESPADALER

Marcial Pons  
MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES  
2008

# ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	11
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	15
<b>PREFACIO</b> .....	17
<b>CAPÍTULO I. UN PANORAMA DEL FEDERALISMO</b> .....	19
1. Importancia del federalismo .....	19
2. Diversidad del federalismo .....	20
3. Características comunes del federalismo .....	21
4. Federalismo y devolución de poderes .....	23
<b>CAPÍTULO II. LA ELECCIÓN DEL FEDERALISMO</b> .....	25
1. Orígenes de las federaciones .....	25
2. Oleadas históricas de federalismo .....	26
3. Evolución de las federaciones .....	29
4. Idoneidad del federalismo .....	30
<b>CAPÍTULO III. LAS UNIDADES CONSTITUTIVAS</b> .....	33
1. La geometría política de las federaciones .....	33
2. Tipos de unidades constitutivas .....	35
3. La diversidad social de las unidades constitutivas .....	36
4. Establecimiento y cambio de fronteras .....	38
<b>CAPÍTULO IV. DIVISIÓN DE PODERES. ¿QUIÉN HACE QUÉ Y CÓMO?</b> .....	41
1. Dos modelos para la distribución de poderes .....	41
2. Fuentes jurídicas de los poderes .....	43

	<u>Pág.</u>
3. Diversas distribuciones federales de poderes.....	44
4. Criterios para la distribución de poderes .....	46
5. Asimetría en la distribución de poderes .....	47
6. Resolución de conflictos sobre los poderes .....	48
<b>CAPÍTULO V. DINERO Y PODERES FISCALES .....</b>	<b>51</b>
1. La importancia del dinero .....	51
2. Atribución de poderes en materia de ingresos .....	52
3. Distribución del gasto entre los órdenes de gobierno.....	55
4. Transferencias del centro a las unidades constitutivas....	56
5. Desigualdad fiscal y redistribución .....	57
6. El poder de gasto.....	60
<b>CAPÍTULO VI. LAS INSTITUCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL.....</b>	<b>63</b>
1. Importancia y variedad de las instituciones centrales.....	63
2. Regímenes parlamentarios, presidenciales y mixtos .....	64
3. Cámaras altas y representación territorial .....	66
4. Principios de la representación.....	67
5. Poderes de las Cámaras altas .....	69
6. Los partidos políticos.....	71
7. Disposiciones sobre las minorías .....	74
<b>CAPÍTULO VII. LOS PILARES JURÍDICOS DEL FEDERA- LISMO .....</b>	<b>77</b>
1. Las bases constitucionales del federalismo.....	77
2. Arbitraje constitucional .....	78
3. Estados excepcionales y poderes especiales no federales...	80
4. La reforma constitucional .....	81
5. Los derechos en las constituciones federales .....	83
6. El papel y las características de los tribunales.....	84
<b>CAPÍTULO VIII. RELACIONES INTERGUBERNAMENTA- LES Y POLÍTICA.....</b>	<b>87</b>
1. Interdependencia e interacción.....	87
2. El papel de los poderes ejecutivo y legislativo.....	88
3. Las Cámaras altas en las relaciones intergubernamen- tales.....	90
4. Instituciones y procesos .....	91
5. Federalismo coercitivo <i>versus</i> federalismo consultivo ....	92

	<u>Pág.</u>
<b>CAPÍTULO IX. UNIDAD Y DIVERSIDAD .....</b>	95
1. El reto de la unidad.....	95
2. Represión de la diversidad .....	96
3. Aceptación de la diversidad.....	97
4. Una perspectiva equilibrada de la diversidad .....	98
5. Construcción hacia fuera: la devolución .....	98
6. Construcción hacia dentro: un centro representativo y eficaz .....	100
7. La unidad postconflicto .....	102
8. La cuestión de la secesión .....	103
<b>CAPÍTULO X. REFLEXIONES SOBRE EL FEDERALISMO ..</b>	105
1. Fortaleza y límites del federalismo .....	105
2. La importancia creciente del federalismo .....	106
3. Condiciones para el éxito del federalismo.....	106
4. Lecciones del federalismo comparado .....	107
<b>PARA SEGUIR LEYENDO .....</b>	109

## PRESENTACIÓN

*Como es sabido, el federalismo ha sido objeto de estudio desde enfoques muy diversos y existe en la actualidad una literatura tan extensa sobre el mismo que podría ocupar bibliotecas enteras repletas de todo tipo de obras: desde grandes tratados generalistas a monografías dedicadas a temas sumamente específicos. La presente obra solo pretende ser una breve introducción práctica al federalismo, pero este modesto propósito ha sido concebido y realizado con inteligencia, lo cual queda reflejado en el resultado final, que a mi juicio es excelente por su enfoque, contenido y presentación.*

*En efecto, esta Introducción ofrece al lector una visión amplia del federalismo, entendido como forma de organización territorial del poder que se expresa a través de una gran variedad de fórmulas político-constitucionales en el mundo actual, desde las federaciones clásicas hasta los Estados unitarios que en los últimos tiempos han adoptado soluciones federales. Una de las grandes aportaciones de esta Introducción es mostrar con datos reales esa enorme variedad de las federaciones en todos los aspectos, lo cual permite comprobar que cada federación tiene un carácter único, y afirmar que no hay receta para el federalismo. Precisamente una de las fortalezas del federalismo consiste en su enorme capacidad para la diversidad puesto que ningún modelo es apropiado para todo tipo de circunstancias.*

*En consonancia con lo anterior, la obra presenta una visión práctica del federalismo que, huyendo de todo dogmatismo político o jurídico, muestra cómo las federaciones funcionan en reali-*

*dad, al margen de definiciones académicas y batallas nominalistas. El autor consigue así su propósito expresado en el Prefacio, es decir, ofrecer un estudio dirigido esencialmente a aquellos que tienen un interés práctico sobre el federalismo, aunque a mi juicio el trabajo resulta sumamente interesante también para los académicos que se aproximan al federalismo desde distintas disciplinas.*

*Por otra parte, el autor adopta una visión desmitificadora del federalismo, sin caer en la ingenuidad o el voluntarismo estéril. Por ello nos advierte que el federalismo no es una solución a todos los problemas, ni es siempre la mejor solución porque junto a su fuerza muestra también sus limitaciones. Ni siquiera puede garantizar la democracia y el buen gobierno en mayor medida que un sistema unitario. La realidad acredita que el federalismo tampoco es idóneo para todos los países dado que requiere precondiciones para su implantación y desarrollo: democracia, Estado de Derecho, y una cierta cultura política. De ahí que el libro invite a reflexionar sobre los factores que deben tomarse en consideración en cada país para que el federalismo funcione con éxito.*

*Asimismo, el libro transmite una visión neutra del federalismo, descargándolo de los prejuicios y las prevenciones que aún hoy suscita en muchos países por razones históricas, ideológicas o estrictamente políticas. No obstante, esta visión amplia, práctica y neutra del federalismo no conduce a su disolución conceptual porque el autor señala las características comunes del federalismo como forma de organizar territorialmente el poder. Ni comporta ignorar su dimensión axiológica, porque dicha organización política constituye una forma democrática de gobierno, enraizada en el constitucionalismo y en el Estado de Derecho, tal como se afirma en la obra.*

*Finalmente, esta Introducción proporciona una visión comparada del federalismo, que permite aprender de las experiencias de otros países, relativizar los problemas y descubrir distintas soluciones. En efecto, el estudio del federalismo comparativo nos puede brindar un mejor sentido de las cuestiones que debemos preguntarnos, hacernos mejores observadores de lo propio, y agudizar nuestra capacidad de juicio.*

*El libro me parece, pues, sumamente acertado por esos enfoques del federalismo, pero también por su contenido y presentación. A pesar de su brevedad, esta Introducción trata todos los temas en torno al federalismo: la teoría federal, la historia del fe-*

*deralismo, la distribución de competencias, las divisiones territoriales, el federalismo fiscal, las instituciones federales y los partidos políticos, los fundamentos constitucionales, las relaciones intergubernamentales, y la dialéctica unidad-diversidad, que está en la misma esencia de la idea federal. El autor ha sido capaz de sintetizar con precisión las cuestiones más importantes que los innumerables estudios sobre el federalismo han abordado desde distintas disciplinas, y acompañarlas de una ingente y minuciosa información, presentada y ordenada de forma clara, y por ello extremadamente útil para el lector. Asimismo, el estilo directo y el lenguaje sencillo, pero conciso, facilitan la lectura al público no especializado que quiera aproximarse al federalismo.*

*Como siempre, resulta difícil separar la obra de su autor. George Anderson, además de su excelente formación académica, acumula una dilatada experiencia como servidor público en el Gobierno federal de Canadá, donde ha ocupado numerosos cargos de relieve: ha vivido y pensado en federal. Además, desde hace unos años es Presidente del Foro de Federaciones, un puesto que le convierte en un observador privilegiado de la evolución del federalismo en el mundo. He tenido la oportunidad de compartir con él seminarios, congresos y encuentros, y he podido constatar su aguda capacidad de análisis, el profundo conocimiento que tiene de la práctica del federalismo, y la enorme información que maneja, amén de sus grandes dotes como eficaz organizador.*

*Por todo lo dicho, debemos celebrar que su Introducción al federalismo llegue ahora al lector en lengua española. En España, así como en muchos países latinoamericanos, el federalismo es hoy objeto de creciente atención y de debate político, académico y mediático. De ahí que esta obra llegue oportunamente al público hispanohablante, y tengo el convencimiento de que será de gran utilidad para todos aquellos que tengan un interés práctico por el federalismo.*

Enric FOSSAS ESPADALER  
Catedrático de Derecho Constitucional  
de la Universidad Autónoma de Barcelona

## AGRADECIMIENTOS

No hubiera podido escribir este libro sin la ayuda de obras clave sobre el federalismo. Ante todo, *Comparing Federal Systems* de Ron Watts es la fuente básica de muchos de los resúmenes comparativos y cuadros. Ron, antiguo maestro mío y director fundador del Foro de Federaciones, también revisó el texto y me hizo numerosas indicaciones. Compartió generosamente conmigo los resultados de su investigación sobre los acuerdos fiscales en las actuales federaciones, que ha reunido para la tercera edición de su libro de referencia. También me beneficié enormemente del trabajo del programa Diálogo Global del Foro de Federaciones que ya ha producido cuatro importantes volúmenes, además de seis folletos. Otras fuentes han sido las lecturas que se sugieren al final del libro.

Di a leer el borrador de este libro a una serie de amigos académicos que me hicieron valiosos comentarios: Miguel Ángel Cabellos, David Cameron, Harvey Lazar, Peter Leslie, Johanne Poirier, Richard Simeon y Marie-Joelle Zahar. Los miembros del personal del Foro Raoul Blindenbacher, Celine Auclair, Rupak Chattopadhyay y Rod Macdonell contribuyeron con comentarios y otro tipo de ayuda. Ernest Hillen y Marta Tomins hicieron un magnífico trabajo de edición, y Marta hizo una inmejorable presentación a David Stover en Oxford University Press Canadá. Yash Ghai y Jill Cottrell en Katmandú mostraron un temprano entusiasmo por disponer de un primer borrador traducido al nepalí. El profesor Carles Viver Pi-Sunyer hizo posible la edición del libro en catalán. Y el profesor Enric Fossas Espadaler preparó esta edición en español. Mi esposa, Charlotte Gray, me brindó el modelo de una prosa clara... y mucho más.



## PREFACIO

Esta introducción al federalismo está escrita ante todo para profesionales del gobierno —políticos, funcionarios gubernamentales, periodistas, miembros de organizaciones no gubernamentales e internacionales, y ciudadanos interesados— que tengan un interés práctico en el federalismo, probablemente centrado en el federalismo de sus propios países o en el de otros en particular. Su pregunta podría ser: «¿Qué puedo aprender de la experiencia de otros países federales que pueda ayudarme a entender mejor la naturaleza, las opciones e incluso las limitaciones a las que este país debe enfrentarse para modificar o desarrollar su forma de federalismo?» Al mismo tiempo, esperamos que los estudiosos del federalismo encuentren en el libro una visión útil y concisa.

El libro está escrito en un lenguaje sencillo, con una mínima jerga, sin notas a pie de página ni referencias a autores en particular. Se exponen los puntos esenciales de manera directa y básica para que el libro resulte útil a quienes participan en el debate político o en ejercicio de la política.

No existe una receta para el federalismo porque cada sociedad posee su propia complejidad y en su carácter influyen múltiples factores, de modo que este libro no trata tanto de «cómo hacer» sino de «qué hay que tener en cuenta». Se esbozan los factores que podrían ser relevantes y el papel que podrían desempeñar. El catálogo de factores no puede ser exhaustivo y algunos podrían jugar un papel distinto dependiendo del contexto, de modo que la información que proporcionamos hay que

conjugarla con un buen conocimiento del país que interesa en particular. Aun así, en algunas ocasiones los constitucionalistas más sofisticados se han sorprendido de cómo sus modelos han funcionado en la práctica.

El libro consta de diez capítulos divididos en secciones, cada una de las cuales comienza con una breve frase en cursiva que introduce los puntos clave de la sección. Se puede obtener una rápida visión de todo el libro simplemente con la lectura de estas breves frases, a las que sigue una elaboración que desarrolla las ideas e introduce material adicional. Asimismo, contiene recuadros con ejemplos de la experiencia de diferentes federaciones en relación con un aspecto particular del federalismo. Los recuadros son ilustrativos y no pretenden abarcar todas las experiencias sino únicamente dar una noción de la gama de posibilidades existentes. Se puede optar por hacer caso omiso de ellos o leerlos. Es de esperar que esta manera de presentar el material promueva un uso flexible, facilite la comprensión y responda a las diferentes necesidades de los lectores. Se trata de una introducción y muchos lectores querrán profundizar sus conocimientos. Si el libro inspira lecturas ulteriores tanto mejor: para ello se proporciona una breve lista de sugerencias al final del texto.

El Foro de Federaciones está activo en seis continentes y prevé que se haga un amplio uso de este libro, que escribí para responder a la necesidad de una visión concisa y no académica del federalismo. Les agradeceremos cualquier sugerencia para mejorar las ediciones posteriores.

George ANDERSON  
Presidente y CEO  
Foro de Federaciones

# CAPÍTULO I

## UN PANORAMA DEL FEDERALISMO

### 1. IMPORTANCIA DEL FEDERALISMO

*El federalismo es cada vez más importante en el mundo.*

- Veintiocho países, en los que habita el 40 por 100 de la población mundial, se autodenominan federales o se los considera en general federales.
- Casi todas las democracias con territorios muy extensos o con una población muy numerosa son federales.
- Con la democratización, Argentina, Brasil y México se están volviendo cada vez más federales.
- Bélgica, Etiopía y España son países originariamente unitarios que se han convertido en federales.
- El federalismo se ha adoptado en contextos postconflicto como Bosnia, República Democrática del Congo, Irak, Sudán y Sudáfrica, y se está contemplando su adopción en Sri Lanka y Nepal.
- La Unión Europea posee numerosas características federales.

**LAS FEDERACIONES DEL MUNDO**

Argentina, Australia, Austria, Belau, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoras, República Democrática del Congo\*, Etiopía, Alemania, India, Irak\*, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, San Cristóbal y Nieves, Sudáfrica, España, Sudán\*, Suiza, los Emiratos Arabes Unidos, Estados Unidos de América, Venezuela.

\* Sociedades en situación de postconflicto cuyas constituciones federales no están consolidadas.

## 2. DIVERSIDAD DEL FEDERALISMO

*El federalismo surge en distintas modalidades y contextos.*

Las federaciones difieren enormemente en su composición social y económica, y en sus instituciones. Incluyen a países muy grandes y muy pequeños, a países ricos y pobres, a países que tienen poblaciones muy homogéneas y muy diversas. Algunas federaciones son democracias duraderas, mientras otras tienen una historia de democracia más reciente y turbulenta.

Las estructuras federales —la ordenación institucional interna— varían enormemente. Las federaciones pueden tener sólo dos unidades territoriales o más de ochenta. Algunas federaciones están altamente centralizadas y concentran el poder en el gobierno central\*<sup>1</sup>, en tanto que otras están descentralizadas y sus unidades constitutivas poseen una gran autonomía y libertad de decisión. En algunas existe una clara división de poderes entre el gobierno central y el gobierno territorial, mientras en otras los poderes se encuentran ampliamente solapados. Unas tienen primeros ministros y gobiernos parlamentarios, y otras presidentes e instituciones congresuales. Pueden regirse por un sistema de representación proporcional o por una plura-

<sup>1</sup> Mientras algunas federaciones se refieren al gobierno central como el gobierno «federal», otras se resisten a utilizar dicho término. India posee el gobierno de la Unión, España, «el Estado»; Sudáfrica, el gobierno Nacional; Australia el gobierno de la Commonwealth. En este libro se usan las expresiones gobierno «central» y gobierno «federal», ambas para referirse al gobierno con competencias de ámbito nacional.

lidad de leyes electorales. Pueden tener sólo dos partidos políticos o varios. Algunas federaciones son estables y armónicas, mientras que otras son inestables y divididas. Todos estos factores afectan al funcionamiento y al éxito de los distintos regímenes federales. Ningún modelo es apropiado para todo tipo de circunstancias. La capacidad para la diversidad es una de las fortalezas del federalismo.

### 3. CARACTERÍSTICAS COMUNES DEL FEDERALISMO

*A pesar de algunas diferencias, los sistemas federales se distinguen de otras formas de gobierno por algunas características comunes.*

Generalmente se acepta que un sistema de gobierno federal tiene las siguientes características:

- *Por lo menos dos órdenes de gobierno*, uno para todo el país y otro para las regiones. Cada gobierno tiene una relación electoral directa con sus ciudadanos. Las regiones tienen muchas denominaciones y nos referiremos a ellas como las «unidades constitutivas» de la federación.

#### EJEMPLOS DE DENOMINACIONES DE LAS UNIDADES CONSTITUTIVAS

Las denominaciones más comunes de las unidades constitutivas son la de *estados* (**Australia, Brasil, Etiopía, India, Malasia, México, Nigeria y los Estados Unidos**) y la de *provincias* (**Argentina, Canadá, Pakistán, Sudáfrica**). Pero otras denominaciones son *länder* (**Austria y Alemania**) y *cantones* (**Suiza**). En **Bélgica** existen *regiones* y *comunidades*, y en **España**, *comunidades autónomas*. En **Rusia** hay *regiones*, *repúblicas*, *zonas autónomas*, *territorios* y *ciudades* de importancia federal. Algunas federaciones pequeñas tienen *islas*.

- *Una Constitución escrita*, algunas de cuyas partes no son reformables unilateralmente por el gobierno federal. Las reformas importantes que afectan a las unidades constitutivas requieren normalmente el consenso sustancial entre éstas y el gobierno central.

- Una Constitución que atribuye formalmente poderes legislativos, incluidos los fiscales, a los dos órdenes de gobierno, con la garantía *de una cierta autonomía auténtica para cada orden*. No obstante, las federaciones difieren mucho en la manera y amplitud con que definen los distintos poderes de los dos órdenes.
- Normalmente se establece una organización especial, sobre todo de la *Cámara alta*, para la representación de las unidades constitutivas en las instituciones centrales clave a fin de permitir la participación regional en la toma de decisiones a nivel central, a menudo dando a las unidades pequeñas más peso del que les correspondería de acuerdo con sus poblaciones.
- Un árbitro o un procedimiento (que suele implicar *tribunales*, pero en ocasiones referéndums o una Cámara alta) para la resolución de los conflictos constitucionales entre los gobiernos.
- Una serie de procesos e instituciones para facilitar o establecer *relaciones entre los gobiernos*.

Si hay una esencia del federalismo, ésta es la existencia de *dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos con un grado de auténtica autonomía respecto del otro, siendo los gobiernos de cada nivel responsables ante sus respectivos electorados*.

Los rasgos más específicos que dibujan cada federación reflejan las tradiciones institucionales locales, así como el nivel y la clase de autonomía buscada. Por regla general, el federalismo requiere democracia y Estado de Derecho porque los regímenes no democráticos no suelen permitir la auténtica autonomía a las unidades constitutivas.

No todos los veintiocho países enumerados cumplen plenamente con todos los criterios del federalismo. Algunos están muy centralizados y son débiles federalmente. Otros poseen rasgos unitarios especiales que pueden permitir al gobierno central anular la autonomía de las unidades constitutivas. ¿Quiere esto decir que no son federales? No existe una respuesta definitiva. En el terreno práctico, la cuestión es si el país opera normalmente de manera federal o no, es decir, si existe una auténtica autonomía, con base constitucional, en ambos niveles.

Por último, en algunos países se evita el término «federal» por sus connotaciones políticas, históricas o simbólicas. Así, la

mayoría de expertos dirían que España y Sudáfrica son federales, pero en estos países muchas personas se resisten a emplear este término porque lo asocian, respectivamente, con el debilitamiento de la unidad nacional o con el régimen de *apartheid*. Indonesia rechazó el federalismo que los holandeses trataron de imponer antes de la independencia y el término se emplea raras veces, aunque en la práctica el país se esté volviendo cada vez más federal.

#### 4. FEDERALISMO Y DEVOLUCIÓN DE PODERES

*En los sistemas confederales, el gobierno central es una creación jurídica de las unidades constitutivas. En los sistemas unitarios, todos los gobiernos regionales son creación jurídica de las instituciones centrales. En los sistemas federales, cada orden de gobierno tiene una existencia constitucional autónoma. Algunos países unitarios están más descentralizados en la práctica que algunas federaciones.*

Las dos federaciones más antiguas, los Estados Unidos y Suiza, empezaron como confederaciones. Estos regímenes resultaron débiles e inestables. Es discutible si existen o no confederaciones reales en el mundo moderno. La Unión Europea es una creación política singular con rasgos confederales y federales. El Benelux es una organización confederal de un tipo limitado, como lo es la CARICOM en el Caribe. Los Emiratos Árabes Unidos se autodenominan federación, pero poseen muchos rasgos confederales.

La mayoría de los países tienen un sistema unitario de gobierno. Muchas veces tienen estructuras administrativas regionales sin un gobierno electo. En otros casos, pueden tener unidades constitutivas (a menudo llamadas provincias o regiones) con gobiernos elegidos independientemente y con poderes sustanciales, pero todos sus poderes derivan del gobierno o del parlamento central que, en principio, puede recobrarlos. No obstante, en muchos casos es difícil imaginar esa reversión política, de modo que algunos países unitarios pueden mostrar fuertes similitudes con las federaciones. En realidad, algunos países unitarios han cedido a sus unidades constitutivas pode-

res más esenciales que algunas federaciones. Así, las federaciones suelen estar, aunque no siempre, más descentralizadas en la práctica que los regímenes unitarios.

#### REGÍMENES UNITARIOS CON DEVOLUCIÓN DE PODERES

Algunos países unitarios, como **Colombia, Italia y Japón**, disponen de gobiernos regionales relativamente fuertes. Muchos regímenes unitarios anteriormente centralizados, como **Francia y Perú**, se están moviendo hacia una significativa descentralización hacia los gobiernos regionales electos. En algunos casos, existen fuertes presiones políticas a favor de la devolución de poderes por parte de regiones concretas: el **Reino Unido** ha cedido competencias sustanciales al Parlamento escocés, sobre todo en educación, salud y régimen local (y menos poderes a Gales e Irlanda del Norte). **Indonesia** ha transferido recientemente numerosas competencias a las provincias y municipios, con medidas especiales en el caso de Aceh. Gran parte del análisis contenido en este libro podría aplicarse a tales países. Algunos de ellos pueden llegar a ser plenamente federales.