

ANÁLISIS MULTIDISCIPLINARIO DEL FEDERALISMO*

por Jaime Grimaldo Lorente** y Christi Rangel Guerrero***

I. El federalismo, vías de comprensión

La noción de federalismo surge de las experiencias en la organización político-territorial de países, en rechazo a una forma unitaria de Estado que se fue tornando absolutista, desconociendo libertades y derechos. Lucas y Lucas (1994) proponen que, en cierto sentido, la experiencia federal es una reacción a la concentración del poder tal como ocurrió con las trece colonias inglesas levantadas en armas frente a la metrópoli en Norteamérica. La originalidad de esta experiencia reside en utilizar la solución federal en un ámbito territorial extenso y con una forma política republicana, cuando dogmáticamente se sostenía que el gobierno republicano sólo era aplicable a espacios territoriales reducidos.

Posterior a los hechos que dieron nacimiento al federalismo, diferentes disciplinas han pretendido explicar lo que éste representa. La doctrina jurídica fue pionera en la generación de aportes teóricos. Comenzó con los trabajos de Publius en *El federalista* (1787-1788)¹ y Alexis de Tocqueville (1835).

* Este artículo forma parte del proyecto de investigación “El Municipio en Venezuela”, financiado por el CDCHT bajo el código D-200-02-09-A de la Universidad de Los Andes.

** Abogado, DEA en Gobierno y Administración Pública y candidato a doctor en la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es investigador de la Universidad de Los Andes. E-mail: jaimeg@ula.ve.

*** Economista, doctora en Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid. Profesora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas e investigadora de la Universidad de Los Andes. E-mail: christi@ula.ve.

¹ *El federalista* fue una compilación de 85 ensayos que salieron publicados en varios periódicos del Estado de Nueva York para incitar a sus ciudadanos a ratificar la Constitución aprobada en Filadelfia en 1787. Los autores fueron Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, quienes publicaron bajo el seudónimo Publius.

Luego, desde el punto de vista económico, la escuela alemana encabezada por Adolph Wagner hizo propuestas a finales del siglo XIX que no trascendieron las fronteras continentales, sin embargo, a partir de los años cincuenta del siglo XX, este tema ha sido objeto de análisis dentro de la doctrina económica, de donde han surgido valiosos aportes. Casi paralelamente surgieron los análisis politológicos de la mano de Riker (1964)² y Friedrich (1968).

La revisión de la literatura desde cualquiera de las perspectivas comentadas demuestra la estrecha vinculación existente entre ellas. Los temas que atañen al sector público necesitan la visión multidisciplinaria, de la que nos ocuparemos más adelante, pero es menester en este punto explicar las diversas vías de comprensión del federalismo que se ponen de manifiesto en la literatura consultada. En este sentido, queremos resaltar tres acepciones para comprender el federalismo: como estructura, como proceso y como principio.

La noción estructural del federalismo será útil en el sentido en que nos ofrece la culminación del proceso evolutivo federal, que se cristaliza en un diseño constitucional y legal de distribución de poder, competencias y recursos. Esta percepción es útil para luego establecer evaluación y control de los efectos de ese diseño. Consideramos que puede definirse al federalismo como estructura a un sistema político³ que contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de independencia política. La naturaleza política de las relaciones que se establecen entre las partes está caracterizada por la independencia y no subordinación de éstas al centro. Considerado así, se tienen en cuenta elementos como la cultura o los valores, además de que puede ser aplicado tanto en la vertiente interna (Estado federal) como en la vertiente internacional (estructuras supranacionales). La perspectiva estructural de comprensión del federalismo es principalmente jurídica, lo que no excluye el análisis económico moderno interesado en los diseños institucionales como determinantes del logro de los objetivos de eficiencia y equidad.

² Para ampliar sobre los orígenes del análisis sobre el federalismo se puede consultar el trabajo de Beramendi y Máiz (2003).

³ Estimamos oportuno utilizar esta noción en lugar de la de Estado, por considerar que integra, no solo elementos formales, sino además informales. En este sentido nos guiamos por Alcántara (1995: 54) quien propone como tal el conjunto integrado por elementos institucionales que se traducen en el régimen político y sus reglas de interacción y las normas generales de conducta; en segundo término los actores institucionalizados; en tercer lugar los valores sociales; y por último la integración de un sistema político nacional que se inserta en el entramado internacional.

Una segunda acepción sería la de federalismo como proceso, que se presenta a partir de las propuestas de Friedrich (1968), y que se centra en la realidad nacida del desarrollo de normas y principios fruto de la experiencia práctica de cada día; se trata de una visión dinámica del federalismo que se fundamenta en cómo las normas e instituciones establecidas en el diseño formal (estructura) se adaptan y modulan en virtud de la realidad, los valores y las ideologías predominantes. Riker se preocupa de cómo surgen los gobiernos federales, y si son estables, y Friedrich resalta la insuficiencia del enfoque estático y plantea su comprensión como proceso, ya sea de federalización de una comunidad política o de descentralización de la misma en varias comunidades. Esta es una concepción principalmente politológica, en la que aparece la economía, puesto que propone que las adaptaciones y los cambios se den atendiendo a una racionalidad que tiene como trasfondo la eficiencia.

Por último, queremos enfatizar en la comprensión del federalismo como principio, entendiendo por tal el postulado que orienta la acción o la realización de metas. En este sentido, se definirá el principio federal, siguiendo a Hernández (2001) como el *minimum* de cualidades y valores inherentes al Estado federal "... que constituyan presupuesto o condición de la organización federativa", y que inspiran o guían las acciones del sistema, compuesto por elementos tanto formales como informales. El principio federal constituye una idea genérica, que puede realizarse en un Estado federal, o que incluso a nuestro juicio puede estar presente en estados no reconocidos constitucionalmente como federales. Otro elemento resaltante de esta perspectiva del federalismo la encontramos en que estos principios constituirían la base de una cultura federal, esencial para la existencia real de un sistema federal, que vaya más allá de una descentralización política avanzada.

¿Qué implica un *minimum* de cualidades y valores? Proponemos una lista abierta que incluye subsidiariedad, respeto a la diversidad, autonomía, pluralismo jurídico, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y descentralización política. El federalismo como principio constituye la acepción más permanente en virtud de que es aplicable a cualquier sistema que quiera tomarlo como inspiración.

La utilidad de establecer estas distinciones es que esclarecen el objeto de estudio del investigador ya que según sea el tema de análisis podría ser útil una o más de las acepciones explicadas. No son excluyentes, sencillamente consideran diferentes aspectos de la realidad federal. En este sentido, consideramos que es más fácil llegar a un acuerdo del concepto de federalismo si antes se aclara la perspectiva de análisis: estructural, funcional o valorativa.

II. Riesgos y debilidades del federalismo como objeto de estudio

Un primer aspecto que genera debilidad en cuanto al estudio y percepción del federalismo, se refiere a que el análisis de lo federal, cuando se hace desde diversas ciencias describe únicamente una parte determinada de esta realidad. A su vez, en el análisis “interno” de cada ciencia, los estudios se segmentan aún más, dando lugar a diversas aproximaciones para comprender esta realidad, con lo que encontrar un consenso sobre cómo tratar este objeto de estudio resulta lejano. Esta falta de unidad doctrinal y la excesiva dependencia de definiciones y distinciones que terminan siendo puramente semánticas al hacer referencia a la realidad federal, ha generado problemas en la evolución y consolidación de la teoría federal. Así, vemos cómo se puede hacer referencia sin un acuerdo sobre su significado al Estado federal, al Estado políticamente descentralizado, al sistema multinivel, al federalismo o a principios federales.

Por otra parte, hay autores que advierten sobre la dificultad, o casi imposibilidad de una “definición universal y abstracta del federalismo, cuando se pretende utilizarla para sustentar las bases de una cierta tipología” (Fernández 2003: 593), lo que no implica que no puedan vertebrarse ciertas tipologías en función de elementos caracterizadores de un Estado federal⁴.

Esta imposibilidad ha llevado a un sector doctrinario a señalar la crisis no sólo de la teoría federal, sino del Estado federal mismo (Hernández 2001) o a utilizar denominaciones inclusivas como estados compuestos (Vallès 2002), cuasi federales (Kincaid 2002), gobierno multi-nivel (King 1988) o multi-jurisdiccional (Rangel 2003). Desde la perspectiva estructural, el problema de la caracterización de un Estado federal “modelo”, se basa en que es difícil dar lugar a categorías definitivas, y debido a la diversidad de situaciones posibles, hay que estudiar cada caso en particular (Fernández 2003: 285), pues podría decirse que hay tantos tipos de Estado federal como experiencias particulares.

Un tercer problema se deriva de lo advertido por Pérez Royo (1994) sobre que, debido a esta incapacidad doctrinaria de establecer una definición “universal” de Estado federal, se ha recurrido a la descripción, vía enumera-

⁴ Se reconoce, no obstante, lo dinámico del concepto, y su dependencia de la presencia de condiciones marco, a saber la existencia de soberanía originaria en principio ilimitada, legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, y a la influencia de rasgos históricos (Pielow 2003).

ción, de características presentes en lo que se considera Estado federal. En este sentido, manifestamos nuestro acuerdo con Kincaid (2002) en relación a que no existe una estructura ideal o mejor de constitución o estructura de gobierno federal, ni un listado universal de funciones o competencia que deban ser asignadas a cada nivel, ya que "... siempre habrá dominios intermedios que darán lugar a conflictos de competencias, por mucho que nos empeñemos en conciliar con toda la prudencia posible las necesidades nacionales con las exigencias particulares, habrá que revisar, más pronto o más tarde, hasta la mejor de las constituciones federales" (Mouskheli 1931:191).

Parte de la debilidad de la teoría federal, está en no haber sabido delimitar el objeto de estudio, que por su complejidad presenta diversas connotaciones. La dificultad definitoria no se presenta tanto en cuanto a su consideración como estructura, antes presentada, sino en cuanto a la consideración procesal del federalismo, que es donde por su carácter dinámico se debe atender al estudio de los casos.

III. Complejidad del objeto de estudio y necesidad de una visión interdisciplinaria

La necesidad de una aproximación multidisciplinaria, que reconozca la importancia del diseño institucional como determinante de los objetivos económicos y políticos, es fundamental para la comprensión de una realidad tan compleja. De allí se determinará qué principios caracterizan el federalismo desde las distintas perspectivas.

Ofrecer una visión multidisciplinaria del federalismo permitiría superar el aislacionismo de gran parte de las visiones políticas y la rigidez de las jurídicas; pero también complementar los enfoques económicos, que consideraron erróneamente las estructuras políticas como variables exógenas dejándolas fuera de las discusiones doctrinarias. Los principios de racionalidad económica necesitan de contextos políticos estables y de un marco normativo adecuado. He aquí las razones que apoyan esta idea: i) lo federal (ya sea como estructura, como principio o como proceso) constituye una realidad compleja; estamos hablando de comprender un fenómeno social y como tal exige las perspectivas de las ciencias dedicadas a la comprensión de los hechos sociales: ciencia política, derecho, economía e incluso, la sociología; ii) las diversas ciencias reconocen la importancia del sector público como realidad y objeto de estudio diferenciado; algunas de las ideas que han hecho aportes a la construcción de la teoría del Estado son estudiadas desde

múltiples disciplinas; iii) los retos que enfrentan los estados actuales, por ejemplo la globalización, tienen un origen económico pero impactan en otras esferas, y por lo tanto necesitan ser comprendidos desde varias perspectivas; iv) las tendencias descentralizadoras recientes (De la Cruz y Barrios, 1998) confirman desde diversos enfoques la importancia del hecho federal, aun cuando no se le llame de esta manera; y v) dentro de los sistemas federales convergen intereses económicos, elementos culturales, jurídicos, históricos, étnicos y hasta religiosos.

Para llegar a la visión multidisciplinaria estimamos necesario hacer una revisión de las teorías federales desde diversas aproximaciones —el derecho público, la economía y la ciencia política— y rescatar aquellos elementos que pudiesen ser mejor comprendidos si se conciben de manera integral. Entendemos que hay ciertos aspectos que no admiten tal visión, como por ejemplo, la consideración de la jerarquía normativa o el proceso de formación de leyes; el diseño de las políticas macroeconómicas, la política monetaria, requieren un análisis especializado. De manera que nuestra propuesta gira en torno a la identificación de aquellos aspectos del diseño institucional federal determinantes de los objetivos económicos, políticos y jurídicos.

IV. La visión económica

La ciencia económica y más específicamente la economía del sector público tiene claramente definidos sus principios orientadores en materia normativa y los mecanismos de evaluación en los casos de análisis positivos. La eficiente asignación de recursos escasos y el logro de la equidad son los principales objetivos que sirven de guía en los análisis que nos ocupan, hemos dividido estos objetivos en tres vertientes, tomadas de las propuestas de Cordes (1997) y Albi, González-Páramo y Zuribi (2000b) citadas en Rangel (2003: 28-29): determinar cuándo y cómo el gobierno debe utilizar instrumentos fiscales y legales para ajustar la asignación de los recursos y la distribución del ingreso y la riqueza; reconocer que el ámbito y la forma de las acciones públicas están definidas por el comportamiento de un amplio conjunto de individuos que buscan sus propios intereses, por la influencia de grupos de interés organizados, políticos y burócratas que interactúan unos con otros en una variedad de instituciones políticas; y considerar el costo de las intervenciones públicas por sí mismas o a causa de su financiación.

Cada aspecto objeto de análisis debe ubicarse en un contexto que lo justifique, asociado a la naturaleza de cambios profundos que caracteriza la

historia reciente. El primer planteamiento surge a raíz de la aparición de la escuela económica del bienestar, que aporta la idea de óptimo como hito para definir la eficiencia. Con este indicador fue fácil comprender y explicar una serie de dificultades —ya detectadas desde Smith, pero que no habían podido ser expuestas con total claridad—: cuándo existen diferencias entre costos privados y sociales y cuándo deben asignarse bienes de carácter colectivo. Además, en breve espacio de tiempo ocurre la gran depresión en Estados Unidos y Europa, que golpea definitivamente la ley de los mercados de Say⁵ y abre las puertas a un nuevo paradigma en el que el sector público debe asumir un papel mayor del que tenía en ese momento, asegurando la promoción del crecimiento y el empleo y evitando la inestabilidad de los precios. El gran aporte keynesiano se ubica en la identificación de los instrumentos fiscales y monetarios como herramientas para derrotar lo que parecía la enfermedad mortal del sistema capitalista, ya pronosticada por Marx, que estaba poniendo en gran desventaja al mundo occidental frente a la amenaza del sistema comunista. En esos momentos poco se sabía sobre el funcionamiento interno de los regímenes comunistas, pero prometían ser una opción frente a la miseria producto del desempleo, y más tarde frente al nazismo, la discriminación racial y la muerte. El pensamiento socialista y las revoluciones que inspiraron, ya habían causado efectos a comienzos de siglo, lo que promovió la aparición de la equidad como parte de los objetivos económicos en el pensamiento neoclásico. Por lo tanto, la teoría y experiencia económica en materia de remuneración a los factores productivos fue un logro constante de reivindicaciones al factor trabajo y una actuación pública cada vez más influyente en los llamados bienes preferentes que garantizan la igualdad de oportunidades y opciones (cohesión social, en los términos en que hoy se la concibe).

La aparición de la segunda vertiente se da en otro contexto, posterior al anterior. Las políticas públicas aplicadas en la posguerra dieron sus frutos como respuesta a la crisis de desempleo y estancamiento, pero a su vez generaron efectos colaterales como la inflación y el desconcierto de políticos y académicos cuando se pone en evidencia la brecha entre las formulaciones de tales políticas (diseño) y su implementación. Las críticas al modelo keynesiano se dan por dos vías: de un lado, los politólogos enfrentan el gran desafío de hacer que los objetivos del Estado (ampliados y cada vez más complejos) encuentren viabilidad y para ello se apoyan en herramientas del

⁵ La Ley de Say o Ley de los mercados establece que toda oferta crea su propia demanda. Esta afirmación indica que no hay posibilidades de desequilibrios en los mercados, ni excesos de oferta ni excesos de demanda.

análisis microeconómico tales como los indicadores de racionalidad y eficiencia; de otro lado, los economistas, presionados por la amenaza de la inflación y a su vez por las pocas respuestas a los eventos económicos que se sucedían, se ven obligados a tratar de encontrarlas a través del análisis positivo del Estado y los mecanismos de decisión públicos. La Escuela de Virginia asume el reto del análisis del crecimiento y del rol que desempeña el Estado en las modernas economías occidentales y de allí surgen múltiples vertientes dentro de las cuales la teoría de la elección pública es el asiento cuyo núcleo paradigmático está en la puesta en evidencia de las fallas del Estado (Puy Fraga 1996: 55). Así las cosas, la conclusión no es que el Estado se abstenga de intervenir; se trata de buscar alternativas institucionales que produzcan resultados más eficientes. El interés por el análisis institucional y las opciones de diseño que produzcan resultados favorables se aviva. La economía y la política se reintegran; y las fronteras económicas se expanden para incluir valores como la justicia, la igualdad y la libertad: los análisis sobre la organización espacial del Estado definitivamente son una opción frente a estas inquietudes.

En relación a la tercera vertiente de la economía del sector público, el fundamento del análisis se encuentra en que bien a través de los tributos, bien con endeudamiento o a través de la emisión de dinero inorgánico, las consecuencias de la financiación tienen un impacto indiscutible en las metas económicas. El poder tributario del Estado necesita de límites que garanticen minimizar las ineficiencias que de forma inevitable ocurren a causa de la recaudación, además de que está plenamente justificado el cumplimiento del principio de justicia tributaria muy asociado al logro de la equidad. Luego, el endeudamiento se ha convertido también en objeto de preocupación a causa de la consecuente indisciplina fiscal con la que se le asocia, aunque haya justificación teórica en su utilización. Finalmente, en cuanto a la emisión de moneda inorgánica no hay lugar a dudas de los efectos inflacionarios que genera y que a su vez altera las actuaciones de los agentes económicos y redistribuye regresivamente la renta en la sociedad.

En suma, la intervención pública requiere de todos los análisis aquí expuestos y adicionalmente debe enfrentar los desafíos del vertiginoso avance de las sociedades: revolución tecnológica, globalización, crimen organizado, inclusión social, son entre otros, los múltiples retos que comprometen al gobierno y que justifican una vez más la propuesta multidisciplinaria.

La hipótesis que sostendremos para responder a las inquietudes que de aquí se derivan es la expuesta por Weingast (2003:18) cuando señala que el diseño de las instituciones políticas es la clave para comprometer de manera

creíble al Estado frente al dilema siguiente: “un gobierno que sea lo bastante fuerte como para proteger los derechos de propiedad y hacer cumplir los contratos también es lo bastante fuerte para confiscar la riqueza de sus ciudadanos”. La justificación de la intervención pública es un tema que se acepta sin discusión, por lo tanto el objeto de análisis girará en torno a cómo realizar las intervenciones de la mejor manera posible, qué factores determinan resultados que suman recursos a los logros de las interacciones privadas. Apoyados en esta idea vamos a demostrar que el federalismo como opción de diseño de las instituciones políticas es una solución a varias de las fallas del Estado, una respuesta a los retos de la era actual y, finalmente, un contrapeso al resurgimiento de modelos de Estado autoritarios, militaristas y neosocialistas.

IV.1 Economía y federalismo

Se pretende avanzar hacia la segunda generación de análisis económicos del federalismo, según la cual son objeto de estudio las estructuras de incentivos que el federalismo otorga a los actores: estados, partidos, grupos o ciudadanos. Las instituciones no solamente restringen los cursos de acción a disposición de los actores, sino que además generan preferencias e incluso identidades (Beramendi y Máiz 2003: 4). Partiendo de esta premisa comenzaremos el análisis sobre las fallas del Estado.

IV.1.1 Fallas del Estado

Los análisis positivos del Estado son la principal fuente de referencia para la comprensión de sus fallos: se asume que la organización pública debe enfrentar “un conjunto de acomodados, un juego si se quiere, en el que muchos jugadores, con objetivos bastante dispares, se interrelacionan de tal manera que se genera un conflicto de resultados, que pueden no ser internamente coherentes, ni eficientes bajo ningún estándar” (Buchanan, citado en Puy 1996: 29). Un primer aspecto que interesa resaltar de la cita es que se trata de “muchos jugadores”: políticos, funcionarios, legisladores, grupos de presión, entre otros, pocas veces unidos por intereses comunes. No obstante, es mucho suponer que todos los involucrados en la actividad pública están movidos por intereses estrictamente individualistas, así como se ha negado la veracidad de lo contrario. Se pretende entonces mantener una postura menos radical, lo que no significa indecisión o confusión, tan sólo un intento de acercamiento a lo que opera en la práctica; una suerte de ambivalencia entre compromisos personales y colectivos que al mismo tiempo está sometido a restricciones de

gestión como el proceso electoral, la gestión presupuestaria, la codificación de las normas y el procedimentalismo, los controles administrativos, la estabilidad en el empleo, la discreción y el secreto y la aversión a la iniciativa (Albi, González-Páramo y Zubiri 2000a: 53).

Entre el conflicto de intereses, la variedad de actores y las restricciones en la gestión no queda lugar a dudas respecto a la peculiaridad de la organización estatal, marcadamente diferente del sector privado y desde ya imposibilitada para alcanzar fácilmente soluciones eficientes a los retos que debe enfrentar. A continuación se comentan algunas de las principales fallas de la intervención pública:

No hay acuerdo en relación a los objetivos públicos prioritarios

El sector público se debe a los intereses y preferencias de los individuos sobre los que ejerce su imperio y es propio de los colectivos la divergencia en tales preferencias y heterogeneidad de intereses. Si todos los individuos fueran idénticos, la toma de decisiones sería algo trivial, "... todos querrían el mismo nivel y estructura del gasto y el mismo sistema de financiación de ese gasto, y el sector público se debería limitar a satisfacer estas preferencias unánimes" (Albi, González-Páramo y Zubiri 2000b: 115). La realidad, empero, está bastante lejana a esto. La teoría de elección colectiva nutrida por los aportes de Arrow, Bergson, Samuelson, Kaldor, Hicks, Scitovsky y Sen, entre otros, ha tratado de investigar la manera en que los juicios sobre elección social y de política general dependen de las preferencias de los miembros de la sociedad y aunque tales juicios de elección colectiva están relacionados con las necesidades y deseos de los miembros de la comunidad, pueden sin embargo, adoptar una forma muy distinta (Sen 1976:16).

El problema de los procesos políticos

Las indagaciones de Arrow, luego de inquietarse por las inconsistencias de la regla de la mayoría como método de agregación de preferencias, lo llevaron a considerar que no sólo el método de la mayoría, sino cualquier método utilizado para agregar preferencias y toma de decisiones sociales incumple las cuatro condiciones más simples que debería cumplir toda decisión colectiva, a saber: condición de dominio no restringido, el principio de Pareto, la independencia de las alternativas irrelevantes y la condición de no dictadura. En definitiva, no hay posibilidad de lograr un resultado o decisión social que refleje los intereses de todos, y así las cosas, la eficiencia de la actuación pública entendida como una función del ajuste de la oferta pública a las exigencias de los ciudadanos

está condicionada por decisiones que no serán nunca de “*first best*”. Si sumamos a los múltiples intereses del colectivo para el cual trabaja el sector público y los intereses de quienes están dentro suyo, la realidad se torna más compleja y dista de acercarse a la unanimidad de objetivos a resolver. En medio de variados objetivos, los esfuerzos se dispersan y disipan, dificultando la solución expedita de las exigencias sociales, tal como se expone a continuación con el problema de agencia, objeto de análisis de la ciencia política.

El problema de agencia

La teoría de la agencia analiza la forma de los contratos formales e informales mediante los que una o más personas denominadas como “el principal” encargan a otra persona denominada “el agente”, la defensa de sus intereses delegando en ella cierto poder de decisión (Martínez 2001): es el caso de la relación entre el ciudadano-votante (principal) y el representante político (agente) en quien se delega la responsabilidad de atender las necesidades sociales. En estas circunstancias es probable que exista riesgo moral o la posibilidad de que el agente (gestor político) busque objetivos personales en detrimento de los intereses del principal (el ciudadano) y habrá una pérdida de bienestar cuando las decisiones del agente no recaigan sobre sí mismo sino que se constituyan en costos para el principal. Los gestores públicos pueden utilizar su poder de decisión de forma maliciosa y obtener beneficios personales tales como ingresos extraordinarios, oficinas y vehículos lujosos no necesariamente requeridos, pueden ingresar nuevo personal o promoverlo en razón de parentesco o amistad, tomar decisiones arriesgadas con beneficios de corto plazo pero costos a largo plazo (indisciplina presupuestaria), entre otros. La solución a este problema suele estar asociada a la vinculación entre el agente y los beneficios de su organización. Privadamente, la respuesta puede ser más sencilla, en el ámbito público la solución la daremos a través del diseño institucional.

El conocimiento y la información son escasos

Los bienes colectivos, entendidos como aquellos que deben producirse pero para los cuales no existe método factible alguno de cobrar a los consumidores (Tiebout 1978: 325), no sólo representan un problema para el mercado ya que la negativa a revelar las preferencias por parte de los ciudadanos será un problema también para el Estado. Tal como lo planteó Samuelson (1954) el votante típico subrevelará sus preferencias y querrá asumir un comportamiento de polizón (o *free-rider*) con el objeto de disfrutar de los bienes mientras evita el impuesto. En este contexto, es imposible determinar el nivel de gasto público

eficiente en los bienes colectivos, lo que implica que existe el problema de tener asignada una porción importante del gasto público de forma no óptima.

Además, aun siendo posible aplicar un mecanismo de revelación de preferencias como el planteado por Groves-Clarke (citados por Albi, González-Páramo y Zubiri 2000b: 138), eso resultaría muy costoso y difícilmente daría lugar a un equilibrio presupuestario. En vastas extensiones de territorio y poblaciones heterogéneas, acceder a información veraz sobre necesidades colectivas y luego encontrar respuestas adecuadas a cada realidad es tarea de gran dificultad. La ventaja del Estado frente al mercado está en que las opciones de financiación indirecta posibilitarían la prestación del servicio de alguna manera, aunque no necesariamente la más idónea.

Los instrumentos de intervención son limitados

Las funciones básicas de la actuación pública (asignación, distribución y estabilización) se han realizado a través de dos grandes instrumentos: el presupuesto y las leyes. El primero representa la expresión del programa político, confeccionado con las previsiones de gasto y las estimaciones de ingreso para cubrir dichos gastos para un período que generalmente es de un año. Las técnicas presupuestarias han evolucionado considerablemente hasta la fórmula más usada en la actualidad, llamada presupuesto por programas. La intención es racionalizar la asignación de los recursos públicos y realizarlos dentro de un marco legal. No obstante, la programación presupuestaria enfrenta dificultades y ambivalencias entre las necesidades de control y de flexibilidad para ajustarse a los cambios comunes que puedan suceder. Ahora bien, visto como instrumento para la estabilización a través de la política fiscal, es abundante la literatura sobre los límites frente a factores exógenos como el comportamiento de economías foráneas, la globalización, etc.

En cuanto a las leyes, es preciso hacer referencia a la calidad de las instituciones de cada país para poder determinar su alcance. Allí donde la independencia de los poderes y la eficacia del sistema judicial sean dudosas, es poco probable que el sistema legislativo logre sus cometidos, bien porque su diseño está condicionado a los intereses de los gobernantes de turno o porque su aplicación es escasa, generando estímulos perversos como la desobediencia, la manipulación y el chantaje. La validez y eficacia de las normas escritas condiciona el logro de los objetivos públicos.

Límites frente a las fuerzas globales

Aun cuando los estados nacionales aumentaron sus presupuestos considerablemente en el siglo XX, se puede advertir que su capacidad de manio-

bra para resolver antiguas y nuevas demandas se ve restringida ante la altísima movilidad de los capitales y la lucha para conseguirlos, los desórdenes ambientales a gran escala —como el agujero en la capa de ozono, el calentamiento global y efecto invernadero—, el crimen organizado internacional, el terrorismo, el lavado de dinero y el tráfico de personas, entre otros. Castells (1997: 294) afirma que las asociaciones multilaterales han aparecido como una respuesta a la inoperancia creciente de los estados, y coincide en ello Stiglitz (2002: 278) cuando propone que ante el hecho de que los fenómenos asociados a la globalización están aquí para quedarse, es menester contar con instituciones públicas globales, puesto que “la globalización, al extender la interdependencia entre los pueblos de la Tierra, ha acentuado la necesidad de una acción colectiva global y la importancia de los bienes públicos globales” (Stiglitz 2002: 280). Claro está entonces, que estas realidades representan retos inalcanzables para los estados individuales, lo que impone según Castells (1997: 383) una nueva geometría del poder, en la que el federalismo encaja como principio orientador del diseño de nuevas instituciones.

*Hay gran complejidad en los procedimientos
de implementación de las políticas públicas*

El diseño de las políticas públicas se ha considerado como un proceso político partiendo de la separación artificial entre política y administración. Esto contrasta con la complejidad inherente a la implementación, en la que intervienen múltiples actores y requiere de perspectivas tanto técnicas como políticas. El diseño de políticas públicas en muchos países estaba secuestrado por los líderes políticos negados a aplicar instrumentos de participación para la recolección de las necesidades. Además, las políticas sectoriales fueron concebidas como problemas aislados y así dejaron de considerar elementos determinantes. Cada uno de los problemas expuestos, de forma particular o conjunta, han hecho fracasar la acción gubernamental.

Límites a la iniciativa privada y estímulos perversos

El sector público, en su meta de proteger los intereses colectivos y generales, debe actuar sin sofocar los estímulos, ni la iniciativa, ni la responsabilidad de la gente en el trabajo y el ahorro. Samuelson y Nordhaus (2002: 6) explican que “las sociedades pueden ayudar durante un tiempo a los desempleados, pero cuando el seguro de desempleo cubre demasiado durante demasiado tiempo, la gente acaba dependiendo del Estado y dejando de buscar trabajo”. La búsqueda de cohesión social debe procurarse sin menoscabo de la acción voluntaria de cada individuo para que pueda conseguir

más para sí mismo y su familia (Domingo 1998). Otro caso es el de los sectores públicos que controlan las actividades económicas más importantes, tal como ocurre con los países petroleros, en donde es prácticamente imposible que surjan instituciones de contrapeso, y el Estado actúa discrecional y arbitrariamente. Torres (2000) describe cómo en las naciones petroleras el bienestar de actores privados (empresas, gremios, individuos) depende de que éstos se ajusten a los intereses y propósitos de quienes controlan el Estado, lo que conforma una sociedad clientelar en la cual la capacidad de prosperar depende de la cercanía al Estado.

El tema final que deseamos exponer como potencial limitante de la iniciativa privada y promotor de estímulos perversos es el de la financiación pública. El sistema fiscal, según su diseño, puede inducir a consumir más de unos bienes y menos de otros, a dedicar la renta al ahorro o al consumo, a trabajar más o a consumir más ocio, a formar parte de la economía formal o de la economía sumergida, a invertir en unas actividades o en otras.

En definitiva, el Estado debe asumir que sus intervenciones, aunque bien intencionadas, pueden generar efectos no deseados sobre los objetivos públicos, lo que obliga al análisis meticuloso de las formas como se intentan resolver los problemas.

IV.1.2 Respuesta a las fallas del Estado

El desarrollo de este apartado exige retomar las acepciones del federalismo propuestas. Notarán los lectores que en los textos siguientes usamos como referencia las tres perspectivas del federalismo: estructural, funcional y como principio. En el caso del análisis normativo el problema a resolver desde la perspectiva económica es: ¿cómo organizar verticalmente al sector público de tal manera que las competencias sean asumidas por el nivel de gobierno más idóneo desde el punto de vista de la racionalidad económica, jurídica y política? Asimismo, implica resolver la interrogante de ¿cómo financiar estos niveles de gobierno? Pensamos que esta perspectiva estructuralista coincide con el federalismo constitucional expuesto por Domingo (1977) en la presentación a la edición española del libro de Oates. La propuesta va más allá de la descentralización, considerando el problema de la organización vertical del gobierno con movimientos y nuevas ubicaciones de responsabilidades e instrumentos fiscales en cualquier sentido, tanto de un nivel superior a uno inferior como de un nivel inferior a uno superior⁶ (Rangel 2003: 49). Sin embargo, el

⁶ Perspectiva funcional.

análisis positivo debe integrarse y de allí evaluar el funcionamiento del diseño constitucional para así contrastar los principios orientadores.

Los orígenes. Diversos autores reconocen que el federalismo fiscal como objeto de análisis económico tiene su punto de partida en la escuela económica alemana (finales del siglo XIX) a raíz de las propuestas de Adolf Wagner, y posteriormente de Johannes Popitz. Sin embargo, el enfoque del federalismo como una solución a las fallas del Estado es una idea más reciente, casi inmediata a la puesta en evidencia de las mencionadas fallas. Tiebout en 1956 quiso responder a la inquietud planteada por Samuelson un año antes respecto a la imposibilidad de una solución eficiente a la provisión de bienes colectivos, de lo que resultó una propuesta de suministro descentralizado de bienes públicos o en palabras de Tiebout (1978), un sistema de gobiernos locales. Esta propuesta disminuye los problemas de información escasa para determinar los niveles óptimos de gasto público y mitiga el problema del *free rider*, ya que la cercanía del gobierno permitiría determinar las preferencias y el nivel adecuado de impuestos.

De aquí también podemos inferir que en una organización federal, caracterizada en los términos expuestos en este trabajo, facilitará los acuerdos sobre qué objetivos públicos resolver y cómo resolverlos, ya que la multiplicidad de comunidades disminuye los espacios de decisión. Teniendo como referencia el modelo de Tiebout, estas comunidades tendrán intereses más o menos comunes, paliando de alguna manera los conflictos que pudieran surgir tratándose de vastas poblaciones con diversas realidades.

A su vez, la posibilidad de muchas organizaciones políticas es también una respuesta al problema de imposibilidad de soluciones “*first best*” en los procesos políticos para la toma de decisiones. En espacios de actuación pública reducidos es mucho más probable que los resultados electorales y de toma de decisiones de políticas públicas se aproximen aún más al sentir de los ciudadanos-votantes, y lograr esto es lograr la eficiencia en la actuación pública. Estas ideas están subyacentes en los trabajos de Buchanan (1965), Samuelson (1954) y Musgrave (1969) cuando desarrollan la teoría sobre el tamaño óptimo de las jurisdicciones.

Posteriormente, Mancur Olson con su planteamiento sobre la equivalencia fiscal, y los desarrollos de Monasterio y Suárez (1998), De la Cruz y Barrios (1998), Cano y Rangel (2000), entre otros, dejan entrever que en contextos donde se cumplen dos condicionantes —1) cercanía entre los ciudadanos-votantes y los gestores públicos y 2) igualdad entre ciudadanos-votantes y contribuyentes—, es posible superar el problema de agencia ya que el factor proximidad aunado a la corresponsabilidad fiscal y la

perceptibilidad posibilitará la participación, el control político y la rendición de cuentas (*accountability*). Así las cosas, se reducen las posibilidades de que los intereses del “agente” primen sobre los del “principal” (riesgo moral), o si eso ocurre, no será por mucho tiempo. Influirá también en este tema el diseño del sistema electoral.

En cuanto a los problemas originados por los límites de los instrumentos públicos, tenemos dos planteamientos, uno para cada instrumento. En cuanto a los inconvenientes presupuestarios tales como el correcto diseño en medio de dicotomías entre flexibilidad y cumplimiento transparente y efectivo, queremos destacar que la posibilidad de considerar grandes objetivos públicos en presupuestos amplios, y pequeños objetivos públicos en presupuestos reducidos ofrece una ventaja de adecuación a cada necesidad. A su vez, los presupuestos como expresiones de programas políticos deben ser una respuesta a las demandas ciudadanas y éstas podrán ser acogidas con mayor facilidad en las pequeñas jurisdicciones. El tema de la dimensión es una vez más elemento de análisis y respuesta. Sobre el instrumento legal utilizaremos como paradigma el modelo del discurso de Habermas, que incluye la participación como elemento para la legitimidad de las leyes, pero sobre este punto volveremos en la disertación jurídica.

En cuanto a los retos que impone la globalización, queremos referirnos a las propuestas de Borja y Castells (2004: 14), quienes sin referirse específicamente a la organización federal destacan las ventajas que los gobiernos locales tienen como centros de gestión de lo global, específicamente en tres aspectos: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas. Claro está que los gobiernos locales dependen administrativa y financieramente de los estados nacionales, y tienen menos poder y recursos para controlar los agentes económicos y políticos globales, pero tienen dos grandes ventajas: gozan de una mayor capacidad de representación y legitimidad con relación a sus representados, y también gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados.

Esta idea se complementa con la propuesta de Castells (1997: 383) del Estado red: “un Estado caracterizado por compartir la autoridad a lo largo de una red, cuyos nodos aunque variando en tamaño o en influencia, son interdependientes, de tal modo que ningún nodo puede pasar por alto al resto”. Inferimos de estas ideas que las nuevas realidades exigen organizaciones públicas novedosas que se ajusten a la “magnitud y pequeñez” (Tocqueville)

de las exigencias: necesitamos gobiernos próximos, que interpreten las demandas y sean nuestra voz ante las instancias nacionales y supranacionales, éstas últimas responsables de asumir la acción colectiva global.

Para cerrar el punto de respuestas a las fallas del Estado queremos citar los trabajos de Weingast (2003) y Rodden y Ackerman (2003), quienes disertan sobre las ventajas o no del federalismo como sistema protector de los mercados. El primero utiliza el análisis empírico de dos países para argumentar que el federalismo fue de gran influencia en su crecimiento económico puesto que ayudó a “la creación de restricciones creíbles a la elección gubernamental de políticas, (...) proporcionó la base del imperio de la ley y, por tanto, las bases políticas de la libertad económica” (Weingast 2003: 56). Los segundos cuestionan los planteamientos de Weingast criticando el descuido de los objetivos distributivos en sus análisis, así como el hincapié en establecer límites al Estado olvidando los planteamientos de cómo fortalecerlo. Sin embargo, es innegable que se trata de una propuesta sugerente, nada desdeñable y que abre nuevas puertas a la investigación.

V. La visión política

Para Ribó y Pastor (1996) el federalismo presenta ventajas que categorizan como motivaciones de índole técnico-administrativa; motivaciones democráticas y motivaciones histórico-políticas:

Motivaciones tecnico-administrativas: se refieren a la enorme cantidad de decisiones que deben tomarse derivadas de las complejidades de la cotidianidad. En este sentido, un sistema federal, por tener diversidad de ámbitos de decisión, es más eficaz en las respuestas, facilita el manejo de información y distribuye las tareas. A estas motivaciones agregamos las relativas a la eficacia-eficiencia de las políticas públicas: a través de los mecanismos de relaciones intergubernamentales pueden obtenerse excelentes resultados si se reconocen metas, objetivos y mecanismos de gestión comunes. Se requiere sin embargo el establecimiento de agendas conjuntas y acuerdos en cuanto a la implementación de las mismas.

Motivaciones democráticas: el federalismo implica un acercamiento de las decisiones a la ciudadanía y facilita el control democrático. La distribución territorial del poder refuerza el control contra los abusos y constituye un complemento a la división funcional del poder: la separación de po-

deres implica un control mutuo entre detentadores del poder, el federalismo posibilita el control por parte de la sociedad.

Motivaciones histórico-políticas: suponen el reconocimiento de realidades históricas muy diversas dentro de una idea de nación. “En general las motivaciones de este tercer tipo son las que dan lugar a reivindicaciones de mayor entidad (...) De aquí han surgido las soluciones más complejas para la distribución territorial del poder. Se trata de soluciones específicas, o de régimen especial para el autogobierno...” (Ribó y Pastor 1996: 463).

A estas tres motivaciones agregaremos dos más:

Una referida a la gobernabilidad, para lo cual partiremos de dos definiciones clave. La primera tomada de Alcántara (1995) como la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno (de carácter medioambiental) o que son intrínsecas a éste, y en el que gobernabilidad e ingobernabilidad constituyen dos polos de un continuo. Las condiciones favorables de la gobernabilidad se aprecian en dos ámbitos: el funcionamiento del aparato formal del sistema político, y el rendimiento de la política económica, siempre con respecto a sus resultados y a la evaluación social de los mismos.

El federalismo facilita el funcionamiento del aparato formal del sistema político, ya que permite dar respuestas diferenciadas a demandas distintas, a diferencia de los sistemas unitarios que responden con uniformidad. El flujo de *inputs-outputs* entre las instituciones formales del sistema y la sociedad en sistemas federales se hace más fluido, diversificado y especializado. En relación al rendimiento de la política económica, los análisis de los autores tradicionales de la escuela del federalismo fiscal demuestran que en virtud de las economías (deseconomías de escala) y la variabilidad de la información sobre las demandas de bienes colectivos, es apropiada la solución federal, tal como expusimos en el apartado de las respuestas a las fallas del Estado, más arriba. Además no hemos mencionado las ventajas vinculadas a las opciones de innovación y experimentación en la aplicación de políticas públicas.

Esta definición se puede complementar con la aportada por Flisfisch (1989: 115) quien considera la gobernabilidad como “la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo” y que implica las siguientes dimensiones: i) capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que son desafíos que exigen una respuesta gubernamental; ii) efectividad y eficiencia de las decisiones adoptadas; iii) aceptación social de esas decisiones; y iv)

coherencia de las decisiones a través del tiempo, de manera que no produzcan efectos contradictorios. Las características federales de subsidiariedad y descentralización política favorecen estas características y permiten la revisión de las decisiones de manera más eficaz. Así las cosas, el federalismo desarrolla vías que podrían asegurar la gobernabilidad dentro del marco de la democracia al facilitar el acercamiento de las autoridades a la gente.

Por último, en relación a la perspectiva política, el federalismo puede convertirse en garantía de convivencia política “basada en la diversidad de los pueblos y en la fraternidad entre iguales” (Caminal 2002: 35). Frente a la complejidad de la sociedad actual, que se caracteriza por su heterogeneidad, constituye una forma de organización que maximiza la unidad y la diversidad, y que da cabida a diferentes partes en los procesos de toma de decisiones del poder central. Como consecuencia, facilita el entendimiento de actores políticos distintos y previene contra la captura del sistema por parte de grupos excluyentes (especialmente en sistema con sociedades compuestas por distintas culturas, etnias o razas). Además, su diseño impide la dominación y por lo tanto cualquier modo de política totalitaria o autoritaria.

En la bibliografía especializada hay suficiente evidencia teórica que respalda estas afirmaciones, y algunos trabajos especialmente provenientes del área económica apoyan empíricamente algunas de ellas: De la Cruz y Barrios (1998), Bednar et al. (2003), Musgrave y Musgrave (1973), Oates (1977), Breton (1996) y el informe PNUD-ILDIS (2000) para el caso venezolano. Por otra parte, no hay evidencia empírica que contradiga nuestros planteamientos.

Somos conscientes de que en cuanto a estructura y proceso, el federalismo requiere de un diseño más elaborado e implica mayores niveles de complejidad institucional, toda vez que se deben conciliar distintos ámbitos de poder, y distintos órdenes jurídicos. Sin embargo existe suficiente información y herramientas para lograr superar estos desafíos, justificación adicional de la visión multidisciplinaria. Los desafíos serán mejor arrostrados si abarcamos las exigencias de cada perspectiva de análisis.

VI. La visión jurídica

En relación a la perspectiva jurídica, desde los primeros aportes de Althusius (1557-1638) que comprendieron ideas sobre el federalismo y la soberanía (entendiendo la necesidad de construir el sistema político de abajo hacia arriba), y llegando a los más recientes, Wheare citado por Oates

(1977), Brewer-Carías (2004), Lucas y Lucas (1994), Fernández (2003), se observa cómo la discusión se ha centrado en los siguientes aspectos:

El primero es la explicación de la naturaleza jurídica del Estado federal, que a juicio de Jorge Carpizo (1983) puede sintetizarse en 6 teorías que van desde la teoría clásica de la doble soberanía hasta la considerada por Kelsen y Mouskheli, entre otros, como una forma avanzada de descentralización.

El segundo ámbito está compuesto por dos criterios clasificadores básicos: el tratamiento jurídico de la soberanía y la distinción entre Estado federal, Estado unitario y confederación (González Oropeza citado en Gámiz Parral 2000: 71).

Está también el diseño constitucional y el reparto de competencias. Conviene en este punto recordar que la organización federal es consecuencia de necesidades políticas y sus procesos el resultado de experiencias prácticas, y que “la esencia del federalismo no esta en la estructura constitucional o institucional, sino en la sociedad misma” (Livingston 1956: 250), por lo que las construcciones que pretendan explicar su naturaleza jurídica no deberían en ningún caso olvidar esta realidad ni la función instrumental que el derecho tiene.

Utilizando como base la teoría de la ética del discurso de Habermas (1998), quien señala que la validez jurídica del Estado de derecho está en función de la legitimidad que otorgue la posibilidad de que el ciudadano se sienta partícipe del derecho al que está sometido⁷, proponemos que el federalismo puede ser una respuesta para operacionalizar esta idea. Los gobiernos territoriales, en virtud del pluralismo jurídico, tienen más probabilidad de lograr la participación ciudadana en la creación legislativa. Habermas apuesta por la democracia participativa.

Para complementar lo anterior queremos citar a Brewer-Carías (2004: 125), quien sostiene que “la participación política o la democracia participativa están íntimamente unidas al localismo y a la descentralización, y ésta a la limitación del poder, lo cual es consustancial con la democracia”. Esta conclusión deviene de la comparación entre Europa y América Latina en materia de municipalización y participación. En América confundimos participación con democracia directa, y además la contraponemos a la democracia representativa como si ésta significara exclusión⁸.

⁷ Si bien no necesariamente el ciudadano ha participado directamente, cree que existe la posibilidad de influir en el derecho. Debe sentirse potencialmente coautor de las reglas que lo rigen.

⁸ Vale aclarar que lo real es que la democracia participativa se contraponen a sistemas de exclusión política y no a la representatividad, como algunos líderes políticos pretender hacer ver.

Muy en sintonía con Oates (1999), creemos que existen diferentes ámbitos territoriales dentro de los cuales hay derechos subjetivos particulares para cuya satisfacción se requiere de pluralismo jurídico.

Ahora bien, consideramos oportuno ampliar algunos aspectos de los literales anteriores. En relación con la consideración de que la estructura federal se trata de una forma avanzada de descentralización, si bien ha sido difícil llegar a otra conclusión cuando se mira desde una perspectiva estrictamente jurídica, es evidente que no toma en consideración la connotación cultural y del federalismo como principio, y se corre el riesgo de reducirlo a una simple fórmula técnica de distribución de competencias. Por esto, sería interesante enriquecerlo con consideraciones socio-políticas.

En cuanto al tema de la soberanía, la realidad muestra a diario la inconveniencia de seguir considerando los criterios jurídicos clásicos de soberanía, toda vez que en algunos casos se presentan ejemplos evidentes de cesión de soberanía como en el caso de la Unión Europea, y en otros, sencillamente algunos estados tienen vedada la posibilidad de hacerla valer en el ámbito internacional. Desde otra perspectiva, está el riesgo de la manipulación de términos aduciendo que el gobernante la ejerce en nombre del pueblo. La teoría actual debería tener en cuenta las consideraciones políticas en esta materia.

Respecto a Habermas, estimamos conveniente extrapolar su teoría discursiva a los supuestos jurídicos del federalismo y a los planteamientos de Kelsen y Mouskheli. A su vez, la relación entre participación, fortalecimiento democrático, limitación del poder y libertad podría incluirse como principio jurídico del federalismo.

Finalmente, cabe recordar que, originariamente, en las primeras experiencias federales (americanas y europeas) las competencias, los recursos, el territorio y la población tenían una identificación territorial (estados/provincias/cantones) y son éstos los que le dan poder al Estado-nación.

VI. Conclusiones

Consideramos para este trabajo tres acepciones diferentes del federalismo: como estructura, como proceso y como principio. Se trata de visiones no excluyentes, que se complementan y que derivan de distintas realidades. Para el análisis, en función de las necesidades de comprensión, se puede utilizar cualquiera de ellas. Queremos resaltar, sin embargo, que el federalismo como principio nos da idea de permanencia y es la guía para las otras dos visiones.

Aparentemente el federalismo como objeto de estudio tiene dificultades debido a la multiplicidad de definiciones y visiones aisladas desde cada ciencia, que luego son criticadas por las otras. De allí la importancia del análisis multidisciplinario para tratar todo lo relacionado al sector público y al federalismo en particular. Además, la reivindicación del institucionalismo como aspecto determinante de los resultados económicos ha reconciliado a la economía y la ciencia política, conciliación que se realiza en torno al derecho. En el tema federal convergen todos los científicos sociales: las constituciones y ordenamientos normativos que no consideren la realidad social son inoperantes; sistemas políticos eficientes y equitativos con autoritarismo y límites a las libertades son inaceptables; inclusión, pluralismo y democracia con despilfarro de recursos y sin un diseño institucional acorde no son sostenibles.

De la visión económica concluimos que los resultados y avances sobre el federalismo se dan en torno, fundamentalmente, a las fallas del Estado. Impuestos los sistemas económicos mixtos por la realidad mundial, queda entonces resolver cómo optimizar las actuaciones del mercado y del Estado, y esto, en medio del institucionalismo renovado, nos lleva a plantearnos el diseño, las consecuencias y los principios orientadores de la organización espacial del Estado, o lo que es lo mismo, plantearnos el federalismo.

Destacamos las ventajas que desde la óptica de los fenómenos políticos tiene la organización federal: motivaciones históricas, técnicas, democráticas y las relacionadas con la gobernabilidad y la convivencia política.

Jurídicamente encontramos, de la revisión del estado del arte, la necesidad de una renovación de sus planteamientos en base a las herramientas que nos brindan las ideas de Habermas y Brewer-Carías.

En suma, las ciencias jurídicas, políticas y económicas han dado valiosas contribuciones que, vistas de manera conjunta, representan una base teórica sólida, y que la realidad apoya. La gran diversidad de experiencias de estados que se agrupan bajo un esquema federal de distribución de poder, además de que constituyen una tendencia en aumento, son en efecto muy variadas en tamaño, extensión geográfica, grado de diversidad étnica y cultural, condiciones políticas y desarrollo económico, entre otras. Según el *Handbook of Federal Countries* del Foro de Federaciones, los países que adoptan esta forma de organización suman 24 y agrupan al 40 por ciento de la población mundial. A esta lista podemos agregar otros estados que se organizan bajo sistemas llamados cuasi federales o compuestos, es decir bajo formas de organización principalmente federales, aunque sin declaración constitucional expresa de esta condición, como el Estado Autonomico español, el

Estado de las Regiones italiano, o incluso la Gran Bretaña con sus experiencias de descentralización política de amplio margen a Irlanda y Escocia.

Empero, no podemos cerrar este escrito sin antes reconocer que el federalismo requiere que: se cuente con un diseño adecuado en términos de distribución de competencias, recursos, mecanismos de participación política, de relaciones intergubernamentales y de flexibilidad; no se someta a una ideología (como el nacionalismo) o parcialidad determinada (política, étnica o cultural); no se vacíe de su esencia como principio convirtiéndolo en una simple técnica de transferencia de competencias; y exista una cultura federal que implique aceptación del sistema, reconocimiento de derechos colectivos y diferenciados y respeto a la diversidad.

Bibliografía

- Albi, E., J. González-Páramo y C. López (2000a), *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Barcelona, Ariel.
- Albi, E., J. González-Páramo e I. Zubiri (2000b), *Economía pública I y II*, Barcelona, Ariel.
- Alcántara, Manuel (1995) *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bednar et al. (2003) “Teoría política del federalismo”, en *Zona Abierta*, N° 104-105, Madrid, Ed. Pablo Iglesias.
- Beramendi, Pablo y Ramón Máiz (2003) “La segunda generación de análisis institucionales del federalismo”, en *Zona Abierta*, N° 104/105, Madrid, Ed. Pablo Iglesias.
- Borja, Jordi y M. Castells (2004) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- Breton, Albert (1996) *Competitive Governments*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brewer-Carías, Allan (2004) “Sobre la globalización, la lugarización y el pequeño municipio”, en *Provincia*, N° 12, Mérida (Venezuela), CIEPROL, julio-diciembre.
- Buchanan, James (1965) “An Economy Theory of Clubs”, en *Economica*, Vol. 32, N° 125, febrero.
- Caminal, Miquel (2002) *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, Paidós.
- Cano, D. y Rangel, C. (2000) “La necesaria corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales”, en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N° 4, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- Carpizo, Jorge (1983) *Estudios constitucionales. La gran enciclopedia mexicana*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

- Castells, Manuel** (1997) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Vols. 2 y 3, Madrid, Alianza.
- Cordes, Joseph** (1997) “Reconciling Normative and Positive Theories of Government”, en *The American Economy Review*, Vol. 87, Nº 2, mayo.
- De la Cruz, Rafael y Armando Barrios** (1998) “Venezuela: realidades y perspectivas. Un pacto para la descentralización”, en De la Cruz, Rafael (comp.), *Descentralización en perspectiva*, Caracas, IESA.
- Domingo, Eugenio** (1977) “Presentación a la edición castellana de Federalismo Fiscal”, de Wallace Oates, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Domingo, Eugenio** (1998) “Replanteamiento de la forma de actual del Estado en la economía”, en *Espacio Euro: Sostenibilidad del Estado de Bienestar en España*, Madrid, Prince Waterhouse.
- Fernández Segado** (2003) “Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina”, en Arismendi A., Alfredo y Jesús Caballero Ortiz (coords.), *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, Tomo 1, Madrid, Civitas.
- Friedrich, Carl** (1968) *El hombre y el gobierno*, Madrid, Tecnos.
- Flisfisch, Ángel** (1989) “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México D.F., Vol. 51, Nº 3, julio-septiembre.
- Gamíz Parral, Máximo** (2000) *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México D.F., UNAM.
- King, David** (1988) *La economía de los gobiernos multi-nivel*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Kincaid, John** (2002) “Introduction”, en Griffiths, A. L. (ed.), *Handbook of Federal Countries*, Montreal, McGill-Queen’s University Press.
- Habermas, Jürgen** (1998) *Facticidad y validez*, Valladolid, Editorial Trotta.
- Hernández Becerra, Augusto** (2001) *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad Externado de Colombia.
- Livingston, William** (1956) *Federalism and Constitutional Change*, Oxford, Greenwood Press Reprint.
- Lucas Verdú, Pablo y Pablo Lucas Murillo** (1994) *Derecho Político*, Madrid, Tecnos.
- Martínez Coll, Juan Carlos** (2001) “Instituciones económicas”, en *La economía de mercado, virtudes e inconvenientes* [en línea] <http://www.eumed.net/coursecon/1/inst.htm> [fecha de consulta: 4/06/05].
- Monasterio, Carlos y Javier Suárez** (1998) *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Barcelona, Ariel.

- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1973) *Public Finance in Theory and Practice*, Nueva York, McGraw Hill.
- Musgrave, Richard (1969) “Theories of Fiscal Federalism”, en *Public Finance/ Finances Publiques*, Vol. XXIV, N° 4.
- Mouskheli, Michel (1931) *Teoría jurídica del Estado federal*, Madrid, Aguilar.
- Oates, Wallace (1977) *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Oates, Wallace (1999) “An Essay on Fiscal Federalism” en *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, septiembre.
- Pérez Royo, Javier (1994) *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons.
- Pielow, Christian (2003) “Sobre unificación, descentralización y europeización: recientes desarrollos del Estado federal en Alemania”, en en Arismendi A., Alfredo y Jesús Caballero Ortiz (coords.), *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, Tomo 1, Madrid, Civitas.
- PNUD–ILDIS (2000) *Balance de la descentralización en Venezuela*, Ponencia presentada en las VI Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio, Mérida (Venezuela), Universidad de Los Andes–CIEPROL.
- Puy Fraga, Pedro (1996) *Economía política del Estado constitucional*, Barcelona, Cedecs Economía.
- Rangel, Christi (2003) *Economía pública multijurisdiccional*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- Ribó, Rafael y Jaime Pastor (1996) “La estructura territorial del Estado”, en Caminal, Miquel (coord.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos pp. 451-470.
- Riker, W. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown.
- Rodden, J. y S. Ackerman (2003) “¿Protege el federalismo a los mercados?”, en *Zona Abierta*, N° 104/105, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- Samuelson, Paul (1954) “The Pure Theory Of Public Expenditures”, en *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, N° 4, noviembre.
- Samuelson Paul y William Nordhaus (2002) *Economía*, Madrid, McGraw Hill.
- Sen, Amartya (1976) *Elección colectiva y bienestar social*, Madrid, Alianza.
- Stiglitz, Joseph (2002) *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- Tiebout, C. M. (1978) “Una teoría del gasto público local”, en *Hacienda Pública Española*, N° 50.
- Tocqueville, Alexis (1980[1835]) *La democracia en América*, Madrid, Alianza.
- Torres, Gerver (2000) *Un sueño para Venezuela ¿Cómo hacerlo realidad?*, Caracas, Banco Venezolano de Crédito.
- Vallès, Josep (2002) *Ciencia Política. Una aproximación*, Barcelona, Ariel.

Weingast, Barry (2003) “El papel económico de las instituciones políticas: el federalismo de mercado y el desarrollo económico”, en *Zona Abierta*, Nº 104/105, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.

Resumen

El federalismo es objeto de estudio de la economía, el derecho y la ciencia política, ciencias que han construido su teoría federal al margen de los aportes del resto. Para intentar una aproximación al estudio interdisciplinario del tema se parte de la identificación de diversas acepciones, encontrándose tres: el federalismo como estructura, el proceso federal y el

federalismo como principio. Expuestas sus vías de comprensión se indaga sobre el estado del arte de la teoría en cada disciplina (derecho, ciencia política y economía), encontrándose múltiples objetivos y elementos comunes o complementarios que exigen un análisis conjunto para comprender mejor al sector público y a su vez, enriquecer la teoría federal normativa.

Palabras clave

federalismo - análisis interdisciplinario - economía - ciencia política - derecho

Abstract

Economics, political science and law have federalism as a study matter, but this sciences has built their federal theory without considering each other. In order to try to reach an interdisciplinary vision we start by identifying three meanings: federalism as structure, the federal process and federalism as a principle. Afterwards,

we research about the state of the art of the federalism comprehension in each discipline (law, political science and economics), and we found multiple aims and common or complementary elements that required a joint analysis to a better understanding of public sector and to improve normative theory of federalism.

Key words

federalism - interdisciplinary analysis - economics - political science - law