

PERSPECTIVAS CONTEMPORANEAS DEL FEDERALISMO AMERICANO

Ellis Katz

Director del *Center for the Study of Federalism*
Temple University, Filadelfia

Hace poco, cuando me enfrenté al tema del federalismo en São Paulo, Brasil¹, el Decano de la Facultad de Derecho me presentó como un entusiasta federalista. Aunque yo prefiero considerarme un estudioso desapasionado, me temo que el Decano tenía razón. A veces tiendo a encontrar federalismo donde no lo hay y a considerarlo como el principio clave para la solución de todos los problemas.

Aunque es verdad que a veces sobreestimamos el federalismo, debemos tener también cuidado para no subestimarlos. Desde mi punto de vista, las grandes tendencias centralizadoras posteriores a la Segunda Posguerra Mundial han hecho que los líderes políticos responsables en todo el mundo estén buscando caminos alternativos para la organización de la autoridad política. En mi opinión, el mundo está inmerso virtualmente en una revolución federalista.

Ya que esto es un trabajo sobre el federalismo norteamericano y no sobre sistemas federales comparados, pienso que sería importante considerar los progresos norteamericanos en el contexto de lo que está ocurriendo en todo el mundo. Por eso, si me lo permiten, emplearé unos pocos minutos en el repaso del federalismo en general.

En primer lugar, pienso que el federalismo se entiende mejor como una idea política que como una estructura política particular o un fruto de un pacto constitucional. Como idea, representa lo que mi colega Daniel J. Elazar ha llamado *self-rule-shared-rule*² (auto-gobierno-gobierno compartido), intentando expresar el concepto de entidades políticas combinándose entre sí dentro de un entramado no centralizado con ventajas para las dos, mientras que, a la vez, se

¹ Ellis KATZ, *The United States as a Federal Republic: Origin and Development y State Constitutions in the American Federal System* (Philadelphia: Center for the Study of Federalism, 1988).

² Para un estudio más completo de este concepto, véase Daniel J. ELAZAR, *Exploring Federalism* (Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press, 1987).

mantiene un alto grado de independencia garantizada política y constitucionalmente.

Esta idea de *self-rule-shared-rule* tiene muchas manifestaciones diferentes³. Antes del siglo XVIII, su principal manifestación era la de *confederación*, como la Confederación Suiza, los Países Bajos o incluso los Estados Unidos bajo sus Artículos de la Confederación. Pero los acuerdos confederales no resultaron adecuados para los norteamericanos y en 1787 crearon una nueva forma de federalismo, lo que ahora llamamos Federación. La tercera manifestación de federalismo toma su forma bien de una *federacy* o de una relación de *estado asociado*. He contado 23 acuerdos de este tipo. La mayoría de ellos datan del final de la Segunda Guerra Mundial, ya que muchas relaciones coloniales fueron sustituidas por algo que no llegó a ser de independencia completa. Además, hemos visto el nacimiento de pactos de tipo *consociational* dentro de naciones poliétnicas que suponen la formal o casi formal distribución constitucional de la autoridad entre grupos dentro de la comunidad política de forma que les garantiza su participación en el gobierno de la totalidad de la comunidad política misma, así como la autoridad sobre ciertos aspectos de la vida común. Bélgica es un buen ejemplo de una «consociación», e incluso también existen elementos limitados de *consociation* en Sudáfrica (que establece asambleas legislativas separadas para los blancos, los de color y los asiáticos, manteniendo cada uno de ellos con la autoridad sobre asuntos que afectan a sus respectivas comunidades). En quinto lugar —y aquí se manifiesta mi propensión a extender la definición de federalismo— está la *unión*, un acuerdo por el que la unidad constituyente sacrifica su carácter político separado y, en cambio, se garantiza una participación en el gobierno de la comunidad política general, y un papel importante en la dirección de los asuntos locales. Finalmente —y aquí casi no hace falta mencionar el caso de España— está la creciente *utilización de principios federales en Estados unitarios* para conseguir una mayor descentralización constitucional.

Mi intención es sugerir que si uno empieza con el convencimiento de que federalismo es una idea política cuyo núcleo consiste en el poder compartido, podemos dejar el estéril debate acerca de si un sistema particular es verdaderamente federal y empezar a suscitar cuestiones más empíricas sobre la distribución de poder dentro de un sistema. No se pretende negar que existen diferencias fundamentales entre comunidades políticas federales y sistemas unitarios descentralizados. Sin embargo, incluso esta distinción se debe más a cuestiones de práctica que de definición.

Pero ¿por qué a las naciones les interesa la idea de poder compartido? En gran medida, la historia de la construcción de una nación en el mundo occidental ha consistido en el establecimiento de la sobe-

³ Para completar la lista de las manifestaciones del federalismo, véanse los apéndices de este ensayo.

ranía, tanto en su aspecto de autoridad centralizada sobre los asuntos internos como en el de establecimiento de fronteras nacionales libres de las interferencias extranjeras. Pero en nuestro mundo postmoderno, esta idea de soberanía no es muy útil. La autoridad centralizada sobre asuntos económicos y políticos no arruinó, desde luego, aquellas naciones que la llevaron a cabo en su más amplio sentido. Creo que solamente necesito citar los recientes desarrollos en Hungría y en la Unión Soviética para apoyar mi opinión. Al mismo tiempo, en este mundo postmoderno, las naciones son cada vez más interdependientes unas de otras y no se pueden aislar de los desarrollos culturales y económicos internacionales. Como consecuencia, a menudo buscan nuevas formas institucionales de cooperación, dirigiéndose, en algunos casos, hacia el resurgimiento de pactos confederales (creo que este resurgimiento de la confederación es uno de los acontecimientos políticos más intrigantes de nuestro tiempo)⁴.

Existen, pues, dos dinámicas en esta revolución federalista postmoderna: 1) la tendencia a devolver la autoridad a unidades de gobierno más locales, a menudo en nombre de la diversidad, y 2) el intento de combinar elementos más pequeños dentro de estructuras más amplias, a menudo en nombre de la unidad. A mi modo de ver, esto sugiere que el federalismo no incluye una opción entre *unidad o diversidad*; más bien es un intento de tener ambos, *unidad y diversidad*.

En todas las naciones del mundo existen debates sobre cómo combinar la unidad y la diversidad, es decir, debates sobre federalismo⁵. En aquellas naciones constitucionalmente federales, el debate puede consistir en la distribución de las fuentes de ingresos (como en Australia), sobre derechos lingüísticos (como en Canadá), sobre desarrollo económico (como en Yugoslavia), o sobre la democracia misma (como en Brasil). Se negocian nuevos pactos, se redistribuyen los poderes y fuentes de ingresos, ya que cada nación busca su equilibrio de acuerdo con su propia historia, cultura y tradición política. Creo que en cualquiera de ellas los Estados acaban con una independencia considerablemente mayor de la que tenían previamente.

Debates similares se dan también en Estados unitarios. Bélgica, Japón, y creo que España, están sufriendo cambios considerables y sospecho que asistiremos a una devolución sustancial del poder a cada uno de estos casos.

Ahora pueden entender por qué el Decano Dalmo Dallery, de la Universidad de São Paulo, me consideraba un entusiasta del federalismo. Me confieso culpable. Pero dejando mi entusiasmo por el federalismo a un lado, pienso que los cambios en todo el mundo durante

⁴ Para una discusión sobre los usos contemporáneos de confederación, véase Ivo D. DUCHACEK, «Consociations of Fatherlands: The Revival of Confederal Principles and Practices», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 12, núm. 4 (otoño 1982), 129-177.

⁵ Para la discusión de alguno de estos debates, véase C. Lloyd BROWN-JOHN, *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States* (Lanham, Maryland: University Press of America, 1988).

los últimos veinte años confirmarán mi opinión de que hemos sido testigos del renacimiento de la idea de federalismo y de devolución de la autoridad.

FEDERALISMO AMERICANO

Los Estados Unidos no han permanecido inmunes a estas tendencias mundiales. Sin duda, en algunos casos han estado a la cabeza de estos cambios. Permítanme remitirme a una discusión sobre los cambios recientes sobre la idea norteamericana del federalismo. Con su permiso, voy a examinarlo desde dos perspectivas, una constitucional y otra política.

El federalismo no es meramente un aspecto del sistema político americano; es una de las características que mejor lo definen y subyace a la estructura constitucional de los Estados Unidos. No puedo desarrollar completamente este argumento aquí, pero voy a esbozarlo mediante dos ejemplos de cómo el federalismo es el núcleo del constitucionalismo americano.

En primer lugar, el federalismo es el principio sobre el que se basa la totalidad de la estructura del gobierno nacional. Por ejemplo, claramente se proyectó el Senado de los Estados Unidos, con su garantía de igual representación para los Estados, para reflejar el carácter federal de la república. De hecho, como en su origen fue ratificada, la Constitución establece que los senadores tenían que ser elegidos por las legislaturas de los Estados. Es menos obvio el hecho de que la Constitución deja la elección de los miembros de la Cámara de Representantes en manos de los Estados. Por ejemplo, los distritos legislativos donde se eligen los representantes se dibujan y controlan por legislaturas de los Estados. Incluso las cualificaciones para votar se dejaron en manos de los Estados por la Constitución original. Además, e incluso yendo más allá del papel de los Estados en la legislatura nacional, los Estados controlaban la elección de Presidente y Vicepresidente. La Constitución se limitaba a establecer que cada Estado nombrara un número específico de electores que pudiera votar para la elección del Presidente y Vicepresidente. De hecho, en las primeras elecciones después de que se ratificara la Constitución, esto supuso que los electores fueran nombrados por las legislaturas de los Estados. Finalmente, los Estados tenían también incluso un papel importante en el ejercicio del poder judicial nacional. La Constitución sólo preveía la creación de un Tribunal Supremo nacional: el establecimiento de otros tribunales nacionales correspondía discrecionalmente al Congreso, donde los Estados estaban bien representados. Y, lo que es más importante para nuestros propósitos, los jueces de los tribunales de los Estados tuvieron que hacer un juramento para mantener la Constitución nacional, y se daba por entendido que estos jueces oírían la mayoría de los casos suscitados al amparo de la Constitución y de las leyes de los Estados Unidos, con apelaciones

que raramente tendrían que llegar al Tribunal Supremo de los Estados Unidos. De hecho, así fue precisamente como funcionaba el sistema durante los primeros años de República⁶.

El segundo ejemplo que quiero discutir acerca de cómo la idea de federalismo se implantó en la Constitución americana no tiene nada que ver con la estructura del gobierno nacional, sino con el ejercicio de la autoridad nacional.

En primer lugar, hay que ser consciente de que el gobierno nacional se creó con unos fines limitados, relacionados por un lado con los asuntos económicos y financieros y, por otro, con la defensa militar y con la política exterior. Pienso que si uno lee la Constitución americana y recapacita sobre la lista de poderes específicos concedidos al gobierno nacional, puede ver cómo cada uno de ellos se relaciona con uno de estos dos amplios propósitos.

El segundo punto que hay que enfatizar es que el gobierno nacional tenía sólo aquellos poderes que le concedía la Constitución. No se pretendía que fuera un gobierno general, sino un gobierno limitado. La décima enmienda de la Constitución señala esto explícitamente expresando que todos los poderes que no le han sido concedidos al gobierno nacional quedan reservados para los Estados.

Esto nos lleva a la cuestión de qué poderes se conceden al gobierno nacional y cuáles se reservan a los Estados. Por desgracia, y salvo pocas excepciones, el lenguaje de la Constitución no ayuda en la respuesta a esta pregunta fundamental. Por ejemplo, la Constitución concede al gobierno nacional autoridad «para regular el comercio entre los diversos Estados». Pero ¿qué es exactamente «comercio» y cuál es el significado de «entre los diversos Estados»? Además, con independencia de cómo se contesten estas preguntas, hay que considerar que, aunque la Constitución concede este poder sobre el comercio interestatal al gobierno nacional, no existen palabras en la Constitución que prohíban explícitamente a los Estados el ejercicio de un poder idéntico. ¿Significa esto que *ambos*, el gobierno nacional y el de los Estados, pueden regular el comercio interestatal, o significa que la concesión de este poder al gobierno nacional excluye una regulación estatal similar? No voy a intentar contestar a estas cuestiones aquí. Realmente, aún no se han resuelto los aspectos específicos de estos problemas doscientos años después. El hecho es que no se ha establecido muy claramente la división entre las responsabilidades estatales y nacionales. En la práctica, esto se traduce en que los gobiernos nacionales y estatales a menudo ejercen responsabilidades solapadas. El resultado es que las disputas sobre la distribución de las responsabilidades se resuelven bien a través de pactos políticos entre la nación y los Estados o mediante decisiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Tribunal que desde los días de su Presidente John Marshall ha jugado un papel importante —lo que es poco co-

⁶ Nada de esto supone negar, por supuesto, los importantes cambios que han tenido lugar mediante la reforma constitucional y la interpretación judicial.

riente— y creativo en la fijación de un equilibrio entre la autoridad nacional y la estatal.

Lo que yo pretendía sugerir con estos dos ejemplos es que el federalismo tiene ambas dimensiones, política y jurídica, y que, aunque los pretendamos separar con fines analíticos, debemos ser conscientes de que están estrechamente entrelazados. Me voy a remitir a ciertos aspectos constitucionales antes de pasar a la dinámica política.

EL FEDERALISMO Y LA CONSTITUCION NORTEAMERICANA

La historia constitucional de los Estados Unidos a menudo se interpreta como el crecimiento de la autoridad nacional⁷. Hasta cierto punto, esta visión de la historia constitucional americana es correcta. Durante el primer tercio del siglo XIX, el Tribunal Supremo de John Marshall desempeñó un papel muy importante en el establecimiento de la supremacía del gobierno nacional sobre los Estados, aunque no debemos olvidar que este tema fue finalmente impuesto en los campos de batalla de la Guerra Civil más que en los tribunales federales⁸. La rápida industrialización que siguió a la Guerra Civil americana contribuyó también a aumentar el poder nacional, y aún hoy día los estudiantes quedan fascinados por la dramática lucha entre Roosevelt y los «nueve hombres viejos» del Tribunal Supremo, que finalmente sancionaron el poder del gobierno nacional sobre lo que se había convertido en una economía nacional⁹. Más recientemente, y bajo el liderazgo del Presidente del Tribunal Supremo Earl Warren, hemos presenciado una nueva expansión de la autoridad nacional, esta vez en nombre de la igualdad y de los derechos individuales. Aunque todo esto es cierto, desde mi punto de vista, lo importante de esta cuestión es lo que esta expansión de la autoridad nacional ha significado para el federalismo. La respuesta es más compleja de lo que uno podría imaginar.

A veces, la expansión de la autoridad nacional ha restringido el poder estatal. Por ejemplo, las decisiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos desde los años sesenta prohíben a los Estados que se lea la Biblia en las escuelas públicas¹⁰, prohíben también que los ciudadanos negros sean marginados a la hora de disfrutar de los mismos alojamientos de los blancos¹¹, prohíben la utilización de pruebas

⁷ Es posible que la historia constitucional de los Estados Unidos más relevante sea la de Alfred H. KELLY, Winfred A. HARBISON y Herman BELZ, *The American Constitution: Its Origins and Development* (N. York: W. W. Norton and Company, 1983).

⁸ Hasta después de la Segunda Guerra Mundial, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos no pudo considerar a la nación como una unión indestructible de Estados indestructibles. Véase *Texas v. White*, 7 Wallace 700 (1869).

⁹ El punto de cambio fue *National Labor Relations Board v. Jones and Laughlin Steel Corporation*, 301 U. S. 1 (1937).

¹⁰ *School District of Abington v. Schempp*, 374 U. S. 203 (1963).

¹¹ *Brown v. Board of Education*, 349 U. S. 294 (1954).

obtenidas ilegalmente contra los acusados en el orden criminal¹². Podemos considerar o no que estas decisiones han ido demasiado lejos, o si se acomodan o no a la intención original de la Constitución, pero estamos de acuerdo en que son decisiones que claramente limitan a los Estados. Por lo menos, ésta es una manera posible de mirarlo. Desde una perspectiva algo diferente, estas decisiones establecen los *standars* mínimos para todos los Estados y los Estados son libres de sobrepasarlos si lo desean. En realidad, esto es precisamente lo que ha ocurrido. Muchos Tribunales Supremos estatales, interpretando sus propias Constituciones, han sobrepasado considerablemente los límites establecidos por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en su interpretación de la Constitución nacional. Por ejemplo, muchos Tribunales Supremos estatales han ido más allá del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en áreas tan importantes como las escuchas telefónicas o la supervisión electrónica, restricciones privadas (por contraposición a las públicas) a la libertad de expresión, ayuda gubernamental a los colegios religiosos, los derechos de los acusados en el proceso penal y los derechos de las mujeres¹³. Esto sólo ha sido posible porque los Estados Unidos mantienen un sistema federal y los Estados siguen siendo totalmente capaces de actuar como lo que el Juez del Tribunal Supremo Louis Brandeis denominó «laboratorios de experimentación social».

De la misma manera, el crecimiento de la autoridad nacional en el dominio de los asuntos económicos ha tenido unos resultados poco claros. Generalmente, el Tribunal Supremo no toleraba ninguna legislación estatal que discriminara a los demás Estados. Por ejemplo, existe una reciente decisión que afecta a mi propia ciudad, Filadelfia¹⁴. El Estado limítrofe de Nueva Jersey promulgó una ley prohibiendo que basura que proviniera de fuera del Estado fuese a parar a los depósitos de Nueva Jersey. Filadelfia, cuyos posibles espacios para depositar residuos se estaban acabando rápidamente, demandó a Nueva Jersey alegando que la ley discriminaba contra un Estado vecino. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos estuvo de acuerdo en declarar que la ley de Nueva Jersey era inconstitucional, argumentando que la Unión Americana se formó precisamente para evitar este tipo de «parroquialismo». En el sistema federal americano, el Tribunal dijo: «los Estados deben hundirse o nadar juntos».

Existen también otras áreas en las que las decisiones del Tribunal Supremo han debilitado la autoridad de los Estados. Sin entrar

¹² *Mapp v. Ohio*, 367 U. S. 643 (1961).

¹³ Cuatro buenos estudios recientes sobre el desarrollo del constitucionalismo de los Estados son: «New Developments in State Constitutional Law», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 17, núm. 1 (invierno 1987); «State Constitutions in a Federal System», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 496 (marzo 1988); *Developments in State Constitutional Law* (St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1985), y *The Role State Constitutional Law in the American Federal System* (Washington, D. C.: U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, forthcoming).

¹⁴ *Philadelphia v. New Jersey*, 437 U. S. 617 (1978).

aquí en detalles, el Tribunal Supremo ha mantenido a veces que algunas transacciones económicas son tan inherentemente nacionales que las leyes estatales que les afectan son inconstitucionales porque violan el significado «dormido» de la cláusula de comercio, incluso aunque no exista ninguna ley nacional al respecto; o que algunas veces la ley nacional es tan amplia que la regulación estatal sobre el mismo tema queda excluida incluso aunque no haya conflicto directo entre las leyes nacionales y estatales. En los últimos años hay una clara evidencia de que el Tribunal Supremo está más dispuesto a aceptar las leyes estatales siempre que ellas no entren en conflicto directo con las leyes nacionales, aunque, con toda honestidad, las soluciones recientes a favor y en contra están bastante mezcladas¹⁵.

Finalmente, el Tribunal Supremo está generalmente mucho más dispuesto a mantener las leyes reguladoras económicas estatales de lo que estaba cuarenta o cincuenta años atrás. Resistiendo la tentación de profundizar en todos los detalles interesantes, permítanme señalar que, antes de 1937, el Tribunal Supremo regularmente declaraba inconstitucionales tanto las leyes estatales como las nacionales que regulaban la propiedad privada. Todos sabemos que en 1937 el Tribunal Supremo cambió su orientación dramática y radicalmente empezó a apoyar la constitucionalidad del *New Deal* de Franklin Roosevelt. Menos conocido es el hecho de que, en el mismo año de 1937, el Tribunal Supremo también cambió su larga línea de precedentes y empezó a apoyar las leyes *estatales* que regulaban la economía¹⁶.

Lo que quiero exponer con estos pocos ejemplos es que mientras la autoridad nacional ha crecido mucho durante los pasados doscientos años, la autoridad estatal ha aumentado también, y todos los gobiernos —nacional, estatal y local— hacen mucho más ahora que lo que hacían en 1787, o incluso en 1937. Esta expansión de la autoridad gubernamental ha cambiado la naturaleza del sistema federal norteamericano y hemos pasado desde conceptos de «federalismo dual» al federalismo cooperativo y a lo que el científico político Michael Reagan ha llamado «federalismo permisivo». Volveré a esta redefinición de federalismo en la conclusión de mi trabajo, pero no puedo dejar nuestra discusión sobre las dimensiones constitucionales del federalismo americano sin mencionar la decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de 1985 en *García v. San Antonio Metropolitan Transit Authority*¹⁷.

Sin entrar aquí en detalles complicados, el caso plantea la cuestión de si el gobierno nacional podría someter o no a ciertos empleados a sus regulaciones de salario mínimo y jornada máxima de trabajo.

¹⁵ El Presidente del Tribunal Supremo, Rehnquist, sugirió que el Tribunal Supremo no debería abandonar en ningún caso la doctrina de la *preemption* sin una manifestación expresa del Congreso para «preemcionar» la acción de los Estados.

¹⁶ Véase *West Coast Hotel Company v. Parrish*, 300 U. S. 379 (1937).

¹⁷ 105 S. Ct. 1005 (1985).

Como pueden imaginar, los Estados argumentaron que el gobierno nacional no tenía autoridad constitucional para interferir en las relaciones entre un Estado y sus empleados. Los Estados parecían tener algún precedente de su lado, ya que sólo nueve años antes el Tribunal Supremo había establecido que tal interferencia amenazaba el federalismo mismo y fue, por consiguiente, prohibido por la décima enmienda¹⁸. Pero en *García* el Tribunal Supremo revocó su decisión anterior y mantuvo, en efecto, que no existía ninguna categoría de actividad estatal que fuera inherentemente inmune a la regulación nacional. La decisión específica en *García* es insignificante como asunto de política pública. Los Estados ya aplicaban antes las directrices de salario mínimo y jornada máxima de trabajo para el 90 por 100 de sus empleados y podrían fácilmente extender la aplicación al restante 10 por 100. Pero como asunto constitucional la decisión de *García* tiene un profundo significado¹⁹.

A fin de explicar el significado constitucional de *García* permítanme intentar explicarlo a través de una serie de silogismos:

1. Las leyes nacionales de conformidad con la Constitución son «ley suprema de la tierra», y las leyes nacionales legítimas son, por consiguiente, superiores a las leyes estatales.

2. Se considera que las leyes nacionales están de acuerdo con la Constitución si se basan en alguna concesión de autoridad al gobierno nacional y no violan ninguna prohibición constitucional específica.

3. Las concesiones de competencia constitucional al gobierno nacional deben interpretarse en su sentido más amplio y, consecuentemente, la autoridad para regular el comercio interestatal incluye el poder del Congreso para regular aquellas actividades que considere que afectan al comercio interestatal.

4. Ni la décima enmienda ni los principios generales del federalismo limitan el ejercicio de tal autoridad por parte del Congreso.

5. Por consiguiente, el Congreso puede someter a los gobiernos locales y estatales precisamente a la misma clase de regulaciones que impondría a la economía privada.

¿Significa esto que el Congreso puede hacer lo que quiera con los Estados? Probablemente sí. ¿Significa esto que estamos a punto de presenciar un gran movimiento de nueva regulación nacional de actividades estatales que amenacen el federalismo en los Estados Unidos? Probablemente no²⁰. Digo «probablemente no» porque nunca he creído que la principal defensa de los Estados en el sistema fede-

¹⁸ *National League of Cities v. Usery*, 426 U. S. 833 (1976).

¹⁹ Para un buen debate sobre *García*, véase *Federalism and the Constitution: Symposium on García* (Washington, D. C.: U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1987).

²⁰ De hecho, como reacción ante las presiones de los Estados, el Congreso actuó para eximir a los Estados del *Fair Labor Standards Act*, dando marcha atrás, efectivamente, en cuanto al impacto directo de *García*.

Ellis Katz

ral norteamericano hayan sido las limitaciones constitucionales sobre la autoridad del gobierno nacional. Más bien, el federalismo americano ha permanecido vivo porque los Estados son poderosos políticamente, no porque estén protegidos constitucionalmente.

FEDERALISMO Y POLITICA NORTEAMERICANA

Existen tres formas de examinar el poder político de los Estados en el sistema federal norteamericano: 1) su capacidad para influir en la realización de la política nacional; 2) su capacidad de hacer política en sus propias esferas de competencia, y 3) su capacidad de afectar la implantación de programas conjuntos nacionales y estatales. Permítanme remitirme a cada uno de ellos brevemente.

Los Estados norteamericanos en la política nacional

Históricamente, la representación de los Estados en el gobierno nacional les concedía un importante voto en la realización de la política nacional. Además de su papel constitucional en la estructura del gobierno nacional, los Estados se hallaban bien representados a través del sistema de partidos políticos²¹. Los partidos políticos en los Estados Unidos, como es bien sabido, se han caracterizado siempre tanto por su falta de ideología como por su descentralizada estructura organizativa. Esto ha significado que la organización de un partido raramente sobrepasaba el nivel estatal, hasta el punto de que los partidos nacionales no existían, sino que eran meramente confederaciones de diversas organizaciones de partidos estatales. Por consiguiente, los miembros del gobierno nacional, incluidos los Senadores, los Diputados e incluso los Jueces federales, eran responsables ante su partido estatal y no ante ningún partido nacional monolítico. Tradicionalmente, esto frustró a muchos Presidentes americanos, ya que no pudieron utilizar la lealtad de su partido para obtener el apoyo necesario en los programas nacionales, cosa que, por ejemplo, sí ocurre con el Primer Ministro británico. Dicho de otra forma más simple —y exagerándolo en cierto modo—, el localismo triunfaba.

Este modelo localista ha cambiado en los años recientes en la misma medida en que se ha ido deteriorando la organización estatal del partido. Pero el declive de la organización estatal de los partidos no ha significado el nacimiento de partidos nacionales, aunque existen signos de que por lo menos la política presidencial sí puede conside-

²¹ Para una amplia discusión sobre los efectos centralizadores y descentralizadores del sistema de partidos norteamericano, véase John L. F. BIBBY, «Political Parties in Federal System», en Stephen SCHECHTER (ed.), *Teaching About American Federal Democracy* (Philadelphia: Center for the Study of Federalism, 1986).

rarse «nacionalizada». Los Senadores y Diputados, aunque sean menos responsables políticamente ante las organizaciones locales del partido, poco a poco se han visto vinculados a los grupos de interés, que son quienes pueden aportar el dinero y el poder personal necesario para la nominación y elección. Frecuentemente, estos grupos de interés reflejan la naturaleza del sistema federal norteamericano y son ellos mismos federaciones de organizaciones estatales. Sólo en la medida en que esto es así, los Senadores y Diputados continúan vinculados a sus Estados. Por otro lado, en la medida en que los grupos de interés están organizados a nivel nacional, los legisladores nacionales tienden a perder sus vínculos con los poderes locales. La auténtica verdad de la situación probablemente se encuentra a medio camino y existen tensiones en todas las organizaciones entre las perspectivas nacionales y las más locales. Mi hipótesis al respecto consiste en que mientras los Estados permanezcan como creadores importantes de líneas políticas de actuación, los grupos de interés deben mantener una orientación fuertemente conectada con lo local.

Los Estados como comunidades políticas

En el sistema federal norteamericano, los Estados no son primariamente agencias descentralizadas del gobierno nacional que existan simplemente para aplicar y administrar programas nacionales. Los Estados son, en primer lugar y principalmente, comunidades políticas (*polities*)²², que existen para llevar a cabo líneas de actuación política pública al servicio de sus ciudadanos, a la vez que se ocupan de sus propias necesidades y tradiciones. Desde este punto de vista, las cuestiones más interesantes son las relacionadas con la capacidad financiera, política y gubernamental de los Estados para adoptar líneas de actuación política realmente independientes de las del gobierno nacional.

Los Estados norteamericanos son, sin lugar a dudas, instituciones modernas y en algunos casos rivalizan en su capacidad con la gran mayoría de las naciones de este mundo. Por ejemplo, California hoy en día ocupa el cuarto lugar en el mundo por su economía. Sin duda, 20 de los 50 sistemas económicos más grandes del mundo son Estados norteamericanos. Casi todos ellos han modernizado sus constituciones, fortalecido sus poderes ejecutivos, profesionalizado su funcionamiento, unificado su sistema judicial y provisto a sus parlamentos con una burocracia y unos recursos adecuados²³. Y los Estados

²² Para la elaboración del concepto de Estados como comunidades políticas (*polities*), véase Daniel J. ELAZAR y Stephen SCHECHTER, *The Role of the States as Politics in the American Federal System* (Philadelphia: Center for the Study of Federalism, 1982), esp. pp. 4-19.

²³ Una buena fuente básica sobre la modernización del gobierno estatal es Charles PRESS y Kenneth VERBUG, *State and Community Governments in the Federal System* (N. York: John Wiley and Sons, Inc., 1983).

norteamericanos utilizan esta capacidad para enfrentarse a una amplia gama de cuestiones sociales importantes, que van desde la educación pública a la protección de la salud, el medio ambiente, o la reforma del *tort law*.

Por supuesto, una de las razones principales que permite a los Estados enfrentarse a estas cuestiones reside en que tienen fuentes financieras adecuadas. En algunos sistemas federales, el gobierno nacional domina las fuentes de ingresos y los Estados dependen totalmente del gobierno nacional para la obtención de apoyo financiero. Los Estados norteamericanos, por otro lado, generan alrededor del 80 por 100 de los ingresos que necesitan, recibiendo sólo aproximadamente un 20 por 100 del gobierno nacional en la forma de ayudas. Dentro de un momento expondré la importancia de ese sistema de ayudas, pero por ahora me limitaré a afirmar que es difícil concebir un sistema federal saludable a menos que los Estados tengan sus propias e independientes fuentes de ingresos.

Relaciones intergubernamentales

Por supuesto, los Estados norteamericanos no existen como naciones soberanas; existen dentro del marco del sistema federal norteamericano y funcionan relacionándose unos con otros, así como con el gobierno nacional. Como consecuencia, cada vez más las líneas de actuación política del poder público se llevan a cabo y son aplicadas por mecanismos de interacción entre los Estados y el gobierno nacional, dando lugar a lo que llamamos «relaciones intergubernamentales»²⁴. Esto no sólo ha tenido lugar en Estados Unidos; tanto la práctica como el estudio de las relaciones intergubernamentales ha revestido bastante importancia en Alemania, Suiza y Austria y, en realidad, ha alcanzado importancia en todos los sistemas federales o cuasi federales²⁵.

Las relaciones intergubernamentales norteamericanas han sufrido un cambio considerable en los últimos veinticinco años. Como punto de partida histórico debo indicar que antes del *New Deal* las relaciones intergubernamentales se caracterizaban por lo que se ha denominado «federalismo dual», sistema en el que se pensaba que tanto el poder público nacional como el estatal tenían sus propias compe-

²⁴ Quizá el mejor trabajo sobre las relaciones intergubernamentales norteamericanas sea el de Deil WRIGHT, *Understanding Intergovernmental Relations* (North Scituate, Mas.: Duxbury Press, 1978).

²⁵ Para una discusión sobre las relaciones intergubernamentales en determinadas partes de Europa, véanse Ernest WEIBEL, «Swiss Federalism and its Evolution in Comparison with West Germany, Austria and Yugoslavia»; Franz LEHNER, «The Political Economy of Interlocked Federalism: a Comparative View of Germany and Switzerland»; y Theo OHLINGER, «Centralizing and Decentralizing Trends in the Austrian Constitution», en C. Lloyd BROWN-JOHN, *op. cit.*, pp. 195-236.

tencias separadas y que cada incursión en algún campo de política interna estadounidense por el gobierno nacional debía estar realmente justificada en términos constitucionales. Pero desde 1937 el federalismo dual fue sustituido por el «federalismo cooperativo», un sistema en el que tanto los gobiernos nacionales como estatales cooperaban para la solución de los problemas de política interna. Normalmente, esto significaba que habría un *consensus* nacional-estatal acerca de la necesidad de un programa, el programa sería financiado en gran medida por el gobierno nacional, el gobierno nacional fijaría estándares y aportaría los expertos, pero los Estados aplicarían el programa, adaptándolo a sus circunstancias peculiares. Pero a mediados de los años sesenta, el carácter del federalismo cooperativo empezó a cambiar y frecuentemente el gobierno nacional pasó a imponer programas sobre los Estados y a fijar condiciones rígidas para su aplicación. Además, el número total de tales programas aumentó dramáticamente, de la misma manera que lo hizo el gasto público interno nacional. Finalmente, el gobierno nacional empezó a puentear a los Estados en la aplicación de los programas y prefirió trabajar directamente con las ciudades, condados y otras unidades de gobierno local. Como consecuencia de estos cambios, el número de programas de ayuda proliferó, la cantidad de fondos federales transferidos a los Estados y unidades locales de gobierno aumentó dramáticamente, la naturaleza de los actores en el sistema intergubernamental cambió y, quizá lo más importante, los Estados se encontraron mirando constantemente a Washington en busca de la iniciativa y de guía de actuación política.

La insatisfacción con ese estado de cosas afloró casi inmediatamente y después de algunos intentos abortados de reformar el sistema durante las presidencias de Nixon, Ford y Carter se iniciaron cambios considerables a partir de 1981 bajo el liderazgo del Presidente Reagan. Mientras el Congreso nunca actuó siguiendo la «iniciativa federal» oficial del Presidente Reagan, cuatro cambios importantes tuvieron lugar. En primer lugar, hubo recortes sustanciales en la cantidad de ayuda federal y una carga financiera mayor recayó sobre los Estados. En segundo lugar, muchos de los programas de ayuda federal más pequeños se consolidaron hasta constituir unas «ayudas en bloque» más amplias, dando así a los Estados más discrecionalidad en la aplicación de los programas. En tercer lugar, hubo una relajación general de la regulación federal produciendo como resultado una reducción de los programas típicamente burocráticos. Y, lo más importante, los Estados empezaron a contemplarse como los responsables de la fijación de líneas de actuación política, de forma que hoy en día la arena principal para llevar a cabo la fijación de las cuestiones de política pública más importantes no está en Washington, sino en los Capitolios de los 50 Estados.

Esta «reforma» de las relaciones intergubernamentales no está completa y los líderes políticos norteamericanos todavía necesitan re-

crear los papeles adecuados de los distintos niveles de gobierno. Esta «recreación» no tendrá lugar a partir de una decisión única en Washington, sino que se forjará a partir de una serie de negociaciones pragmáticas entre los líderes políticos de los Estados, miembros del Congreso de los Estados Unidos y sus burocracias, alcaldes y dignatarios de los condados, administradores de programas y grupos de interés. Es demasiado pronto para predecir la naturaleza precisa del «nuevo federalismo» que emergerá, pero, en mi opinión, se tratará de uno en el que los Estados y las Corporaciones Locales gozarán de una flexibilidad considerablemente mayor de la que tenían hace veinte años.

CONCLUSIONES

En conclusión, sólo puedo reiterar los cuatro puntos que he intentado destacar:

1. Que el federalismo se entiende mejor como una idea política que como una estructura constitucional particular. Desde luego, hay probablemente tantas formas de federalismo como naciones.

2. Que el federalismo tiene a la vez dimensiones políticas y jurídicas. Mi opinión particular consiste en que allí donde hay conflicto entre el Ordenamiento Jurídico del federalismo y la realidad política, esta última ganará y se producirá la reforma del sistema jurídico.

3. Que el federalismo no significa necesariamente un gobierno nacional débil. Más bien, el federalismo requiere la existencia de fuertes gobiernos subnacionales con competencia para adoptar líneas de actuación política que cubra sus propias necesidades y tradiciones. Desde luego, de muchas formas, se dice que el federalismo norteamericano tiene a la vez un fuerte gobierno nacional y fuertes gobiernos estatales. Cada uno de ellos debe ser lo suficientemente fuerte como para atender a sus propias responsabilidades y cada uno debe ser fuerte para negociar con efectividad con el otro en las áreas de responsabilidad conjunta.

4. Y, finalmente, que estamos inmersos en una revolución federalista en la que todas las naciones buscan caminos para obtener beneficios de la unidad y diversidad. Si se trata de una búsqueda sin esperanza, si no podemos trabajar en cooperación y mantener a la vez separadas las unidades de integración, entonces el gobierno democrático mismo resulta imposible porque no tendríamos más alternativa que intentar rehacer el mundo a nuestra propia imagen.

Cuando se me introdujo en São Paulo como un «entusiasta» del federalismo, el Decano, por supuesto, tenía razón. Lo que no quiso

Perspectivas contemporáneas del federalismo americano

añadir era que también soy un optimista. Creo que podemos obtener a la vez la unidad y la diversidad y que podemos cooperar sin sumergir nuestras identidades separadas. A medida que esta generación de líderes políticos vaya avanzando en la lucha con la idea y práctica del federalismo, tanto en los Estados Unidos como en otras partes del mundo, iremos averiguando si mi entusiasmo y optimismo están o no garantizados.

(Traducción: Ana RECARTE VICENTE-ARCHE.)

Tabla 1
SISTEMAS FEDERALES

Nombre (unidades constitutivas)	Población (en miles) ¹	Superficie (en millas cuadradas)
<i>Brasil</i> (22 Estados + 4 territorios federales + 1 distrito de la capital federal)	123.032	3.286.488
<i>Canadá</i> (10 provincias + 2 territorios)	23.941	3.851.809
<i>Commonwealth de Australia</i> (6 Estados + 4 territorios administrados + 3 territorios + 1 territorio de la capital)	14.616	2.966.150
<i>Confederación Helvética</i> (26 cantones)	6.329	15.943
<i>Emiratos Arabes Unidos</i> (7 emiratos)	1.040	30.000
<i>Estados Unidos de América</i> (50 Estados + federaciones + 3 Estados asociados + 3 territorios con autogobierno local + 3 territorios no incorporados + tribus indias).	227.640	3.618.467
<i>Estados Unidos Mexicanos</i> (31 Estados + 1 distrito federal)	67.396	756.066
<i>Malasia</i> (13 Estados)	13.436	127.581
<i>República Argentina</i> (22 provincias + 3 territorios nacionales + 1 distrito federal)	27.863	1.068.302
<i>República Federal de Alemania</i> (10 <i>Länder</i> + 1 Estado asociado)	61.561	96.011
<i>República Federal de Austria</i> (9 <i>Länder</i>)	7.507	32.376
<i>República Federal de Nigeria</i> (19 Estados + 1 territorio de la capital federal)	77.082	356.669
<i>República Federal e Islámica de Las Comores</i> (3 islas).	298 ²	863
<i>República de India</i> (21 Estados + 9 territorios de la Unión + 1 federación ³ + 1 Estado asociado)	683.810	1.269.420
<i>República Islámica de Pakistán</i> (4 provincias + 3 Estados + 2 áreas tribales)	76.770 ⁴	310.403
<i>República Socialista Checoslovaca</i> (2 Repúblicas)	15.312	49.378
<i>República Socialista Federativa de Yugoslavia</i> (6 Repúblicas + 2 provincias autónomas)	22.344	98.766
<i>República de Venezuela</i> (20 Estados + 2 territorios + 1 distrito federal + 2 dependencias federales + 72 islas).	13.913	352.144
<i>Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas</i> (15 Repúblicas de la Unión + 20 Repúblicas socialistas autónomas + 10 distritos nacionales + 8 regiones autónomas).	265.542	8.649.540

¹ Datos de 1980 ó 1981.² Estimaciones de 1976.³ Jammu y Cachemira es una Federación.⁴ Datos de 1978.

Tabla 2
CONFEDERACIONES POSTMODERNAS

Nombre	N.º unidades constitutivas	Superficie (en millas cuadradas)	Población (en miles)
Comunidad del Caribe	13	10.175	5.210
Comunidad Europea	12	866.542	316.850
Emiratos Arabes Unidos	7	30.300	1.175
Senegambia	2	80.111	6.399

Tabla 3
ESTADOS ASOCIADOS Y FEDERACIONES

Nombre (Estado asociado/Federación)	federado Poder	cuadradas (en millas Superficie)	(en miles) ¹ Población
1. Antillas Holandesas (dos grupos de islas - Estado asociado)	Holanda	383	251 ²
2. Berlin Occidental (Estado asociado) ...	RFA	185	1.899
3. Bhutan (Federación)	India	18.000	1.296
4. Cachemira y Jammu (Federación) ...	India	85.805	5.100 ³
5. Estados Federados de Micronesia (Estado asociado)	EE. UU.	502	117
6. Groenlandia (Federación)	Dinamarca	840.005	51
7. Guernsey (Federación)	R. Unido	25	53
8. Isla de Man (Federación)	R. Unido	227	64
9. Islas Aaland (Federación)	Finlandia	572	23
10. Islas Azores (constituent state)	Portugal	902	289
11. Islas Cook (Federación)	India	18.000	1.296
12. Islas Faroe (Federación)	Dinamarca	540	44
13. Islas Madeira (constituent state)	Portugal	307	251
14. Islas Marshall (Estado asociado)	EE. UU.	—	31
15. Jersey (Federación)	N. Zelanda	100	4
16. Jersey (Federación)	R. Unido	45	74 ²
17. Macao (constituent state)	Portugal	6	271
18. Marianas del Norte (Federación)	EE. UU.	185	17
19. Principado de Andorra (condominio) ...	Fr. y Esp.	179	34
20. Principado de Lichtestein (Estado asociado)	Suiza	61	25
21. Puerto Rico (Federación)	EE. UU.	3.421	3.188
22. República de Palau (Federación)	EE. UU.	127	12
23. San Marino (Estado asociado)	Italia	24	21 ²

¹ Estimaciones de 1979 ó 1980.

² Estimaciones de 1978.

³ Estimaciones de 1976.

Tabla 4
ESTADOS CONSOCIATIVOS CONTEMPORANEOS

<i>Nombre</i>	<i>Superficie (en millas cuadradas)</i>	<i>Población (en miles)</i>
1. Austria (F)	32.376	7.507
2. Bélgica (U) ¹	11.783	9.859
3. Holanda (U)	13.104	14.144
4. Israel ²	7.848	3.871
5. Líbano ³	4.000	2.960
6. Sudáfrica ⁴	437.872	26.129
7. Suiza (F) (Confederación Helvética)	15.943	6.329

¹ Bélgica es federal en todo excepto en el nombre.

² Israel ha utilizado los principios del federalismo consociativo a través del necesario reparto del poder entre sus comunidades religiosas.

³ Líbano todavía está gobernado por su Constitución consociativa, que desde 1975, con el comienzo de la guerra civil, sólo es operativa en parte.

⁴ Los negros están excluidos de los pactos consociativos en Sudáfrica.

F = Federación.

U = Unión.

Tabla 5
UNIONES

<i>Nombre</i>	<i>Superficie (en millas cuadradas)</i>	<i>Población (en miles)</i>
1. Unión de Birmania	261.218	32.913
2. República de Colombia (20 + 3 + 5)	440.831	27.090
3. República Unida de Tanzania (2)	364.900	17.982
4. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (3 + 3)	94.249	55.883

Tabla 6

SISTEMAS POLITICOS QUE UTILIZAN PRINCIPIOS FEDERALES

<i>Nombre (número de provincias autónomas)</i>	<i>Superficie (en millas cuadradas)</i>	<i>Población (en miles)</i>
1. <i>España</i> (17)	303.000	37.430
2. <i>Irak</i> (1)	173.000	10.070
3. <i>Japón</i> (46)	145.000	107.332
4. <i>República de Guinea Ecuatorial</i> (1)	11.000	300
5. <i>República Italiana</i> (20)	116.000	54.350
6. <i>República Popular de China</i> (5 + 22 + 3)	3.746.000	800.720
7. <i>Sudán</i> (2)	968.000	16.490
8. <i>Zaire</i> (21)	905.000	28.860

