

SECCIÓN DE OBRAS DE HISTORIA

FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS
Serie Estudios

Coordinada por
ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ

¿Hacia un nuevo federalismo?

¿HACIA UN NUEVO FEDERALISMO?

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ
coordinadora



EL COLEGIO DE MÉXICO
FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición, 1996
Primera reimpresión, 1997

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra
—incluido el diseño tipográfico y de portada—,
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico,
sin el consentimiento por escrito del editor.

D. R. © 1996, FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS

D. R. © 1996, EL COLEGIO DE MÉXICO

Camino al Ajusco, 20; Pedregal de Santa Teresa 10740 México, D. F.

D. R. © 1996, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D.F.

ISBN 968-16-4673-8

Impreso en México

PRESENTACIÓN

EL FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS nace de la idea y la convicción de que la mayor comprensión de nuestra historia nos permitirá pensarnos como una unidad plural de americanos, al mismo tiempo unidos y diferenciados. La obsesión por definir y caracterizar las identidades nacionales nos ha hecho olvidar que la realidad es más vasta, que supera nuestras fronteras, en cuanto ésta se inserta en procesos que engloban al mundo americano, primero, y a Occidente, después.

Recuperar la originalidad del mundo americano y su contribución a la historia universal es el objetivo que con optimismo intelectual trataremos de desarrollar a través de esta serie que lleva precisamente el título de Historia de las Américas, valiéndonos de la preciosa colaboración de los estudiosos de nuestro país y en general del propio continente.

El Colegio de México promueve y encabeza este proyecto que fue acogido por el gobierno federal. Al estímulo de éste se suma el entusiasmo del Fondo de Cultura Económica para la difusión de estas series de Ensayos y Estudios que entregamos al público.

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Presidenta

Fideicomiso Historia de las Américas

INTRODUCCIÓN

LA IDEA DE UN LIBRO que explorara el nacimiento y las formas que adopta el federalismo en el Continente Americano surgió del interés que suscitó la publicación, en 1993, de *Federalismos latinoamericanos. México, Brasil, Argentina*, coordinado por Marcello Carmagnani. El tema era pionero y ha resultado ser de gran actualidad. En distintos contextos y países latinoamericanos se nota un renovado interés por el federalismo, fruto de la nueva situación política latinoamericana que vincula el proceso de democratización con esta forma de gobierno.

Estos elementos contribuyeron a que nos preguntáramos si el atribuir al federalismo —forma de gobierno de larga tradición— un nuevo valor político y social era una tendencia exclusivamente latinoamericana, o si se trataba de una problemática que involucraba al conjunto del Continente Americano e incluso a Europa. Los interrogantes y sus posibles conexiones nos llevaron al problema siguiente: ¿hasta qué punto podíamos hablar de un repunte del federalismo como fenómeno general en todo el Continente Americano? La otra duda era ¿qué tan similares habían sido las formas federalistas latinoamericanas a las de los Estados Unidos de América y Canadá? y ¿cuáles eran los retos que en el presente enfrentaba esta particular forma de gobierno en los distintos países?

El proyecto era ambicioso. Llevarlo a cabo en su totalidad hubiera representado un tiempo de realización demasiado extenso y el empeño de recursos sustanciosos. Por ello, tomamos la decisión de escoger dos países latinoamericanos —México y Brasil— y comparar sus experiencias con las de los Estados Unidos y Canadá. No obstante esta delimitación espacial, el proyecto era aún vasto, pues para abordar el problema que consideramos básico, es decir, ¿cómo y por qué crece el interés por el federalismo?, debíamos abordar el problema desde una perspectiva acorde con las competencias específicas de distintas ciencias sociales.

El análisis que presentamos en este volumen es al mismo tiempo comparativo e interdisciplinario, porque consideramos que el federalismo no se comprende si no se analiza en su dimensión histórica, en correlación con el sistema político y en su vertiente fiscal, o sea en la

asignación de recursos. Una problemática tan compleja requirió de esfuerzos de historiadores, politólogos, economistas, sociólogos y juristas, sin violentar la competencia propia de cada disciplina.

¿Por qué y de dónde nace un renovado interés por el federalismo? Sin duda, el fin de la bipolaridad este-oeste abrió nuevos horizontes al sistema internacional. Con la caída del muro de Berlín se pensó que el horizonte político se tornaría más flexible y permeable, lo que permitiría que los países avanzaran hacia formas inéditas de organización. Al mismo tiempo surgieron nuevos problemas y desafíos —específicamente en el orden interno de los países—, que aumentan con el tiempo y que de no dárseles respuesta pueden llegar a amenazar la unidad política y la colaboración ciudadana. A nuestro entender, el fin de la bipolaridad aceleró la crisis de representación política ya existente, pues ahora parecieran no existir más límites a los derechos que reclaman los ciudadanos. La consecuencia por el momento es que los sistemas de partidos, las instituciones, las regulaciones económicas, el modelo de crecimiento económico, la forma misma de oferta de bienes públicos y la organización propia del Estado se encuentran en debate.

En este volumen procuraremos examinar hasta qué punto estas manifestaciones políticas y económicas pueden dar vida a un nuevo federalismo que permita redefinir su matriz igualitaria, de tal suerte que la libertad de acción de la ciudadanía se exprese también en una nueva organización de los recursos fiscales, y de que nazca un nuevo orden que permita la convivencia civil corresponsable y cooperativa.

Retomamos el gran tema del federalismo para indagar, asimismo, hasta qué punto un nuevo orden puede construirse sin aventuras políticas, sin saltos en el vacío y sin retroceder a esquemas que ya probaron su ineficiencia, revalorando las tradiciones históricas federalistas de nuestros países que las décadas del imperio estatista no pudieron anular.

La estructura del libro refleja estos interrogantes de fondo. En la primera parte se debaten los principales problemas relativos a la posibilidad de llegar al siglo XXI con un nuevo federalismo. En efecto, nos preguntamos por el trasfondo histórico del federalismo de los países americanos para saber qué tanto valoran positivamente la experiencia federalista los actores políticos, aun en países que han conocido el fenómeno de retracción por efecto del populismo estatista. Buscamos comprender las eventuales fallas en su funcionamiento para así recuperar de la historia sugerencias y experiencias, con la mira a una redefinición del principio federal.

Más compleja es la labor que realizan en la segunda parte de este volumen nuestros colegas politólogos, quienes arrojan nueva luz en torno a las tendencias que hoy se vislumbran en relación con la posible reformulación política e institucional del federalismo en los diferentes países americanos. Comparando diversas experiencias nos conoceremos mejor; y al aprender de las experiencias de otros, confiamos en contribuir a la mayor comprensión del delicado momento político que vivimos en cada una de nuestras realidades nacionales.

Es este espíritu el que anima la tercera parte de este libro. Nuestros colegas economistas exponen los proyectos y programas relativos al replanteamiento del federalismo fiscal en los países americanos. Este importante problema pone en evidencia formas de aproximación y de comprensión acerca de la redistribución de los recursos fiscales, aparentemente idénticas, pero en realidad distintas, pues no es lo mismo hablar de descentralización que de federalismo fiscal.

No consideramos que el federalismo se reduzca a una simple cuestión política, sino que es un problema multidimensional. Por ello, este volumen se desarrolló bajo el signo de la interdisciplinariedad y de la comparación de las experiencias nacionales. Confiamos en que esta conjunción sea valorada como una provocación intelectual y como un estímulo para replantear la problemática del federalismo.

Hay, sin embargo, un hilo conductor a lo largo de todo el volumen. Este hilo conductor es el gran tema de si el nuevo federalismo puede dar cabida a la demanda más sentida de la ciudadanía, en especial de la latinoamericana, de hacer sentir su voz y su fuerza mediante el voto, por conducto de sus instituciones y dentro del marco de la ley, y si esta demanda es capaz de extenderse hasta generar una reorientación de los servicios públicos que garantice el abatimiento de los niveles de pobreza y desigualdad causados por la globalización económica. En última instancia, ¿hasta qué punto el nuevo federalismo puede correlacionar en términos nuevos la libertad y la igualdad?

Para la preparación de este volumen, fue de gran importancia el coloquio que sobre el tema se realizó en la ciudad de México los días 27 y 28 de junio de 1994, organizado por el Fideicomiso Historia de las Américas de El Colegio de México.

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PRIMERA PARTE

EL TRASFONDO HISTÓRICO

LAS TENSIONES INTERNAS DEL FEDERALISMO MEXICANO

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

EL FEDERALISMO MEXICANO forma parte intrínseca de la historia del país a partir de la Constitución de 1824. A lo largo de más de 150 años ha vivido transformaciones y deformaciones, resultado de la relación entre las dimensiones institucional, social, política y cultural. De allí la dificultad para caracterizarlo sin la comprensión adecuada de su proceso histórico y del modo en que interactúan sus dimensiones constitutivas.¹ En efecto, no es posible sostener que el federalismo se circunscriba a la definición constitucional de una forma de gobierno sin considerar su estrecha vinculación con la libertad política de los ciudadanos así como con el complejo balance del poder económico y social nacional.

* El Colegio de México.

¹ Los estudios históricos alusivos al federalismo mexicano son escasos y reflejan el relativo desinterés que caracteriza a la historiografía mexicana por el estudio de las instituciones políticas y, en especial, el desinterés por estudiar las relaciones que se establecen entre las instituciones y los actores políticos y sociales. El resultado es la persistencia de una imagen estereotipada según la cual las instituciones son realidades formales y lo que realmente cuenta es cómo se organizan los actores políticos y sociales para defenderse del poder del Estado. Este tipo de aproximación historiográfica descende de una ideología populista en donde el poder y, por lo tanto, las instituciones son impuestos a la sociedad por una minoría preocupada por defender sus intereses particulares y genera, por consiguiente, la oposición a las instituciones por parte de los actores políticos y sociales. De allí la abundancia de estudios en torno a revueltas, levantamientos y conflictos políticos y la ausencia de estudios sobre los procesos institucionales. Esta excesiva concentración de estudios acerca de los conflictos ha terminado por descuidar la comprensión de la otra vertiente: la de la colaboración, que es la que se manifiesta en la creación y transformación de las instituciones en la construcción del orden constitucional. El proceso histórico del federalismo mexicano debería entonces ser examinado a la luz tanto de los conflictos como de la colaboración, que es una tensión presente en todos los actores políticos. Esta tensión es visible en la necesidad por parte de todos los actores de establecer una relación entre sus intereses particulares —de naturaleza política, social, económica y cultural— y sus intereses generales, para que éstos sean respetados y garantizados, y, así, maximizar sus objetivos individuales, familiares y comunitarios a través de la representación política y el orden constitucional. Una primera aproximación de este tipo se encuentra en los estudios sobre las formas históricas del federalismo mexicano publicados en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. Fondo de Cultura Económica/Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México, México, 1993.

Justamente porque toda forma de gobierno —sea unitaria o federal— se funda en la decisión de los individuos y de las comunidades del país, ésta se materializa en un determinado orden constitucional y en una manera particular de llevar a la práctica la política. En este sentido siempre están presentes las tendencias federalista y centralista. Al ponerse en acción la primera, inevitablemente se topa con la segunda, y viceversa. Subestimar la oposición entre federalismo y centralismo es desconocer que cualquier forma de gobierno se legitima en las decisiones de una mayoría de individuos que optan por una u otra forma de convivencia colectiva, sin que por ello desaparezca la tendencia minoritaria.

La oposición entre federalismo y centralismo se expresa en la experiencia histórica mexicana, así como en otras experiencias federales, desdoblada entre opuestos: libertad o poder, federalización o centralización. En el primer caso, libertad o poder nos remite a la dimensión política y cultural, e incluso étnica, que se desenvuelve en el espacio mexicano y que reconocemos en la relación entre gobernantes y gobernados. El segundo, federalización o centralización, nos remite a la dimensión económica y social, que se relaciona sobre todo con la oferta de servicios públicos a la ciudadanía, instrucción, salud, comunicaciones, etcétera.

La oposición entre libertad y poder es la que se manifiesta tempranamente al irse conformando la organización republicana; esta oposición se funda en la propensión natural de los individuos, en este caso los ciudadanos, a preservar su libertad política, que sienten amenazada por la creciente acción que despliega el Estado. Un ejemplo de las postrimerías del periodo porfiriano fue el nombramiento de jefes políticos como autoridad intermedia entre gobierno general y municipal. En cambio, la oposición federalismo-centralismo la encontramos más tarde como resultado de las transformaciones económicas nacionales e internacionales. En este caso, el proceso de formación de un mercado nacional así como la internacionalización de la economía serán los factores que impactarán el cambiante y complejo equilibrio entre los grupos sociales y grupos de interés. El nuevo contexto internacional de los años setenta y ochenta del siglo pasado requiere de centros organizativos o coordinadores capaces de gestionar empresas económicas de mayor complejidad productiva, financiera y comercial. A nivel de gobierno constantemente surge la alternativa, de carácter no sólo técnico sino político, en torno a la gestión de un servicio público —salud, energía, comunica-

ciones— que puede recaer en el gobierno general o un ente intraestatal, en el gobierno de cada estado o incluso en los municipios.

1. LIBERTAD “VERSUS” PODER

Los argumentos que se esgrimen al elaborar las constituciones de 1824, de 1857 y de 1917 coinciden al sostener que México opta por el federalismo con base en la diversidad de espacios presentes en el país. Se hace referencia constante a la pluralidad de situaciones geográficas y sociales, así como a la diversidad de usos y costumbres en las diferentes regiones del país. Se insiste en un hecho de capital importancia especialmente en 1824 y 1857: que de no respetarse la libertad y soberanía de las regiones se corría el riesgo de que éstas optaran por segregarse de la Unión de Estados Mexicanos, como ocurrió en el caso de Guatemala en 1820, y de que el espacio geohistórico mexicano acabara por desagregarse. Por ello, ambas constituciones dejaban amplia libertad a las regiones y abierta la posibilidad para que un municipio se sumara a una entidad colindante o que a partir de una región pudieran nacer dos o más entidades. En efecto, así fue como el gran estado de México de 1824 se dividió en el transcurso del siglo XIX en cuatro estados: Hidalgo, México, Morelos y Guerrero. El noveno cantón del estado de Jalisco se convierte en el estado soberano de Nayarit en 1917 e incluso, ya entrado nuestro siglo, el proceso de redefinición del espacio geohistórico continúa al obtener los territorios federales de Baja California y Quintana Roo el *status* de estado. Actualmente la ciudadanía del Distrito Federal demanda formas de representación política, como elección de sus gobernantes, que pudieran conducir a la creación de un estado más de la Unión.²

El que el espacio geohistórico mexicano no cobré su forma definitiva en las primeras décadas de su historia como país independiente a nuestro juicio tiene que ver con su matriz colonial, caracterizada por un gobierno indirecto en las distintas áreas y en las cuales, a diferencia de las realidades europeas, el absolutismo encontró una férrea resistencia entre las élites novohispanas, como también por parte de las diferentes comunidades indígenas y mestizas que reivindicaban una mayor autonomía local.³ En cambio, el absolutismo penetró en la Europa continen-

² Sobre las transformaciones del espacio mexicano, véase Edmundo O' Gorman, *Las divisiones territoriales de México*, Porrúa, México, 1979.

³ El fracaso de la centralización borbónica ha sido estudiado por Horst Pietschmann, *Considera-*

tal de manera más eficaz y se creó así una mayor uniformidad jurídico-administrativa que en las colonias del imperio.

La pluralidad de espacios políticos heredada del régimen colonial es así el elemento a partir del cual se organiza la libertad local. En particular, ésta se desenvuelve en torno a una institución de origen colonial, el cabildo, espacio abierto al ejercicio de la libertad municipal indio-española.⁴ A diferencia de la libertad comunitaria de iguales, propia del federalismo estadounidense, la libertad mexicana se arraiga y afianza en el ámbito municipal. El municipio fue y es hasta el día de hoy una de las constantes del federalismo mexicano y constituye la barrera a todo intento por dar vida a una forma estatal centralista. La libertad municipal mexicana, al contrario de la estadounidense, se distingue por el carácter corporativo de su sociedad, que se expresa como una libertad jerarquizada según el rango de los vecinos-ciudadanos. Son ellos los que construyen un orden político a lo largo de todo el siglo xix, que es reflejo de un *status* social manifestado mediante un sistema electoral de tipo indirecto. Los vecinos-ciudadanos de pueblos y villas, a su vez, se identifican entre sí por medio de un cuerpo de electores que organizan la gestión del territorio mediante un gobierno municipal, ápice o convergencia de una compleja red de relaciones. Son los municipios los que, como nudos de la red social de una región, conforman el tejido social y político de lo que hoy conocemos como estados. El municipio, al optar por pertenecer a una u otra entidad, da nuevo contenido al concepto colonial de patria, según el cual la entidad federativa es sinónimo de pertenencia, de identidad.⁵

La primera definición del federalismo mexicano que encontramos en la Constitución federal de 1824 es la de una confederación de patrias donde los ciudadanos de las diferentes municipalidades retienen sus derechos a condición de servir a su municipio y a su estado defendiéndolo de los peligros externos aun mediante el uso de las armas.⁶ En México asistimos entonces a un fenómeno diferente al de Europa, donde la

ciones en torno al protoliberalismo, reformas borbónicas y revolución. La Nueva España en el último tercio del siglo xviii, en *Historia Mexicana*, vol. xli:2 (162), octubre-diciembre de 1991.

⁴ Pueden encontrarse algunos elementos para la comprensión del espacio político colonial en Woodrow Borah (coord.), *El gobierno provincial en la Nueva España, 1570-1787*, UNAM, México, 1985.

⁵ Marcello Carmagnani, *Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo xix*, en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coords.), *Cincuenta años de historia en México*, México, El Colegio de México, 1991, vol. ii, pp. 221-241.

⁶ Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica/Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México, 1994, pp. 21-45.

centralización absolutista condujo a una primera y temprana definición de los derechos civiles, previa incluso a la de los derechos políticos.⁷ En cambio, en México es a partir de los derechos políticos municipales que se construyen y definen los derechos civiles, los cuales tuvieron al inicio una connotación municipal y, en consecuencia, fueron extremadamente diferenciados. En virtud de que las constituciones de 1824 y 1857 fundan una unión de estados soberanos, establecen que corresponde a cada entidad reglamentar su gobierno interno. Así, aun a fines del siglo XIX el derecho municipal continúa sustentándose en leyes y ordenanzas coloniales, así como en decretos específicos a las circunstancias de los territorios que se aplicaban como mejor pareciera, "sin que por ello pueda asegurarse que todos se rigieran por una misma ley", nos relata un compilador de leyes municipales en 1890.⁸

En la primera mitad del siglo XIX, la libertad municipal en México es la que da la imagen de un país desarticulado. La gran proliferación y diversidad de espacios políticos, consecuencia de la libertad municipal, explica por qué la opción federal se enfrentó desde las primeras décadas de vida republicana con la alternativa centralista. Como consecuencia de la proliferación del municipio libre en la fase del primer federalismo mexicano, éste se caracteriza más bien por ser un confederalismo en el cual el poder federal no tiene ni siquiera la fuerza para imponer una dirección política eficaz al país. La debilidad del confederalismo mexicano, notoria en la permanente inestabilidad del poder federal, está en la raíz de la opción unitaria de la década de 1830, que buscó, sin lograrlo, centralizar el poder en nombre de una mejor gobernabilidad. Precisamente porque la libertad se afianzó en los municipios, el experimento centralista trató de disminuir su número, de limitar su competencia política y administrativa y de controlarlos a través de autoridades nombradas por el Ministerio del Interior.

El régimen centralista provoca el repunte del federalismo en las décadas de 1840 y 1850, y con la Constitución federal de 1857 se redefine el pacto confederal en términos propiamente federales. La novedad es doble: la Constitución reformada atribuye a la esfera federal la defensa

⁷ Para la correlación entre derechos comerciales y la extensión de derechos políticos, véase Friedrich A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1960; y Sean Wilentz, *Property and Power: Suffrage Reform in the United States 1787-1869*, en Donald W. Rogers. (ed.), *Voting and the Spirit of American Democracy*, Chicago, University of Illinois Press, 1992, pp. 31-42.

⁸ Miguel León, *Directorio para los ayuntamientos*, Tlalnepantla [México], Tipografía de M. Vázquez, 1890, p. 11

de las garantías ciudadanas y define con mayor precisión su esfera de acción mediante la justicia federal, al establecer un nuevo equilibrio entre el poder legislativo y el ejecutivo. La idea de fondo era buscar una mayor colaboración entre federación y estados, y que, sin demérito de la libertad del individuo, fuera el poder federal el garante exclusivo de los derechos ciudadanos. El Congreso debería servir de contrapeso del poder ejecutivo y vigilarlo a fin de que este último no invadiera la soberanía de los estados. Finalmente, la Constitución de 1857 definió con mayor nitidez la esfera de acción de la federación, preservando las competencias específicas de los estados. En suma, se acotaron y definieron las competencias de los poderes de la Unión y se perfeccionó el sistema de los llamados "pesos y contrapesos".⁹

Sin embargo, no debe pensarse que con el nuevo pacto federal se obtuvo lo que el primer federalismo no había logrado; es decir, aplicar lo que Elazar caracteriza como una matriz federal que define la política como un conjunto integrado de palestras políticas conectadas entre sí por instituciones comunes y por vínculos de comunicación compartidos de suerte que se diera una distribución de poderes que funcionaran sobre una base de igualdad. Obsérvese que precisamente porque la matriz federal es en esencia igualitaria y no jerárquica su construcción depende en primer término de la voluntad de los ciudadanos de convivir políticamente. En efecto, en México los ciudadanos de la segunda mitad del siglo XIX se resistieron a que la acción del gobierno invadiera sus soberanías estatales. Debido al roce constante entre ambos con motivo del ejercicio de sus competencias constitucionales se dificultaron los posibles vínculos entre federación y estados. El resultado fue una matriz federal desequilibrada. Por ello, el poder federal trató de asegurar la gobernabilidad del país recurriendo a instancias informales e incluso a prácticas no institucionales. De esta manera, el federalismo adoptó un carácter coercitivo e impuso mayores controles a los estados. En resumen, en la oposición libertad-poder predomina el último, el gobierno federal, y se fortalece la tendencia centralista dentro del federalismo.

En esta segunda forma que adopta el federalismo mexicano, observamos que la vida municipal pareciera replegarse sobre sí misma; se reviven viejas formas corporativas o comunistas como mecanismo de

⁹ Seguimos el análisis de Marcello Carmagnani, *El federalismo liberal mexicano*, en M. Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos...*, op. cit., pp. 135-179.

autodefensa que se niega a ceder mayores prerrogativas.¹⁰ A su vez, se nota la oposición de parte de los poderes estatales a establecer una efectiva esfera de colaboración con la federación. Por lo tanto, la raquítica voluntad de colaborar ocurre tanto entre el gobierno central y los gobiernos de los estados como entre gobiernos municipales y el gobierno de su respectiva entidad. El movimiento es doble o triple; el gobierno del estado ejerce un mayor control y poder arbitrario sobre los municipios, para resarcirse de lo que la federación les restaba mediante su creciente fuerza; los municipios por su parte se niegan a ceder, incluso de manera violenta, lo que consideran perteneciente a su esfera de gobierno. Baste un ejemplo: en 1892 el gobierno federal suprimió la alcabala, que constituía la fuente principal de ingresos de los estados, y de inmediato el gobierno de cada entidad afectó las finanzas de los municipios bajo su jurisdicción.¹¹

La pregunta obligada es: ¿por qué se bloquea esa voluntad de colaborar de unas instancias con otras? Hemos definido las primeras décadas de vida republicana como confederales, en donde las libertades políticas se desarrollan asentándose sobre los derechos civiles. En consecuencia, los derechos políticos municipales, que son los que tuvieron un notable desarrollo, conformaron los derechos civiles. Debido al carácter municipal de estos derechos, su evolución tuvo una fuerte connotación territorial, y justamente por esto fueron muy diferenciados, lo que hacía casi imposible la aplicación de normas de gobierno general que no entraran de inmediato en conflicto con los usos y costumbres de cada territorio. En suma, la escasa voluntad de colaboración entre los gobiernos federal, estatal y municipal que sucede hacia fines del siglo pasado posiblemente obedezca a un fuerte desequilibrio entre derechos políticos y derechos civiles, al avanzar con mayor celeridad los primeros y quedar los segundos regidos fundamentalmente por un derecho antiguo y en buena medida consuetudinario. Es decir, cuando se promulga y se hace efectivo en la década de 1880 un derecho civil moderno,

¹⁰ Hernández Chávez, *La tradición republicana...*, op. cit. Véase el capítulo III, donde se analiza el viraje económico y el repliegue defensivo de los municipios.

¹¹ La introducción del impuesto indirecto, el incremento de las contribuciones sobre la propiedad con base en nuevos avalúos más una efectiva desamortización de la tierra y nuevas demandas para pagos sobre títulos son algunos de los detonadores de las protestas por contribuciones de fines de la década de 1880 e inicios de 1890. Al respecto véase Marcello Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica/Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México, 1994; y Friedrich Katz, *Porfirio Díaz frente al descontento popular regional 1891-1893*, México, Universidad Iberoamericana, 1986.

como el mercantil o el minero, y se aplican las leyes de desamortización con mayor firmeza, se topan con un abigarramiento de formas de propiedad y de posesión de compleja solución.¹² La falta de cooperación entre los niveles de gobierno derivó no sólo de lo tardío de la legislación nacional civil, mercantil y electoral que diera parámetros de certeza jurídica a todos los habitantes en cualquier punto del territorio nacional, sino también del hecho de que la acción del gobierno no se vio acompañada de un reforzamiento de las instituciones de justicia que acotaran la arbitrariedad y protegieran el derecho de los individuos. Tampoco observamos que conforme el gobierno central exigiera mayores contribuciones y que los gobiernos de los estados se vieran obligados a ceder en bien del conjunto del país tierras o bienes baldíos u ociosos, la entidad y sus pobladores hubieran recibido en compensación mayores servicios, como carreteras, escuelas, hospitales.¹³ Menos aún encontramos que a mayor participación de municipios y estados en el presupuesto general de la federación hubieran sido resarcidos con una mayor representación política; por el contrario, se restó libertad política a los municipios, y a partir de 1892 se enquistó en los gobiernos de los estados una clase política al amparo de la reelección indefinida, que caracterizó al Porfiriato, excluyendo a otros actores políticos.

Posiblemente, el hecho de que no se hubiera pasado del sufragio indirecto al directo, es decir, una cabeza un voto, limitó la posibilidad de romper las jerarquías ciudadanas y transformar las libertades territoriales en una libertad a secas.¹⁴

Se comprende así que las resistencias a un federalismo colaborativo no obedecen única o principalmente a fuerzas externas, sino también a las que prevalecen en el interior de las instituciones federales y de los grupos sociales que las apoyan. No obstante los enormes desequilibrios y la creciente concentración de atribuciones por el Estado porfiriano, no tuvo éxito la opción centralista. Tomemos algunos argumentos. A partir de 1890, ante el avance estatista, los municipios retoman la bandera de su libertad política, a la cual suman una nueva demanda: la de libertad electoral y de voto directo, con lo cual exigen que los

¹² Sobre la escasa difusión de los derechos de propiedad, véase John H. Coatsworth, *Los orígenes del atraso*, México, Alianza Editorial, 1990, pp. 95-99.

¹³ Carmagnani, *Estado y mercado...*, op. cit., muestra cómo se detiene la inversión pública a partir de la década de 1890 con el resultado de que la ciudadanía deja de recibir satisfactores.

¹⁴ He explorado esta problemática en colaboración con Marcello Carmagnani en "Dimensiones de la ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910", manuscrito de próxima publicación en el volumen editado por Hilda Sabato, *La ciudadanía en América Latina*.

vínculos de comunicación dentro de la matriz federal no se definan más a partir del poder federal, sino a partir de la representación política elegida directamente por los ciudadanos a nivel municipal, estatal y federal.

Sufragio efectivo, voto directo, libertad municipal y soberanía estatal están presentes en la Revolución mexicana. Su fuerte contenido federalista acaba por plasmarse en la nueva Constitución de 1917, desahuciando la hipótesis de una república unitaria, formulada por algunos constituyentes.¹⁵ Lo que prevalece en los debates y en el ánimo de la sociedad es la idea de un país plural que se niega a abandonar sus diversas realidades culturales y sociales en aras de la uniformidad política y administrativa. El rico legado ideológico y una arraigada tradición política enriquecen y fortalecen el pacto federal; el artículo 115 garantiza la autonomía política y financiera del municipio —esfera de representación más cercana a la sociedad— y el voto directo afianza la libertad política del ciudadano en los distintos órdenes de gobierno. Más aún, se refuerza el vínculo entre los gobiernos federal y estatal debido a que la federación garantizaba los derechos sociales, en tanto que la aplicación de éstos era responsabilidad de los estados. La Constitución federal de 1917 reconocía la obligación del reparto de tierras [artículo 27], contenía una legislación laboral de fuerte contenido social [artículo 123] y estipulaba la impartición y obligatoriedad de la educación [artículo 3]. Sin duda fue mediante la colaboración entre entidades y gobierno federal en torno al trabajo y los derechos sociales como se estrechó la relación entre dichos niveles de gobierno y de éstos con la sociedad.

El federalismo de la segunda década de este siglo es la clara expresión de una sociedad deseosa de dar vida a un nuevo proyecto de colaboración que replantea la matriz federal en términos equitativos y sujetos a una burocracia central. La voluntad por dar cabida a la pluralidad cultural, étnica, social y política confiere un fuerte contenido social al concepto de libertad política. El poder judicial de la federación se concibe como máxima autoridad garante de los derechos políticos y sociales, y el Congreso federal, compuesto de dos cámaras, se pensó como control del poder ejecutivo y como aval de la soberanía de los estados.

¹⁵ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados, México, 1967, 8 vols. El tema fue motivo de dos días de debates en el seno de la Comisión de Puntos Constitucionales y en sesión ordinaria del 11 al 12 de diciembre de 1916. El resultado de la votación fue 108 votos en favor de los Estados Unidos Mexicanos y 57 en contra.

El principio de una ciudadanía universal masculina con derecho a voto directo, organizada bajo una forma de gobierno de fuerte contenido federalista, fue lo que en última instancia dio forma y sustancia a la libertad electoral que se manifestó en 1912 y a las demandas de los ciudadanos que se levantaron en armas en el periodo 1913-1917.¹⁶

Bajo el vigoroso impulso del movimiento social, el federalismo resultó revitalizado, y consecuentemente la soberanía estatal; también se renovó la composición de la representación en el Congreso de la Unión, en donde nuevos representantes más comprometidos con sus entidades federativas, dieron nuevo vigor a la relación entre los estados y la federación. Todo parecía propicio para que prosperara un México plural y democrático, mas no sucedió tal cosa. ¿Por qué? Las respuestas no satisfacen, sólo algunos hechos nos brindan posibles explicaciones. En primer lugar, en el nivel estatal los jefes revolucionarios, convertidos en gobernadores, aún más poderosos en virtud de su poder militar informal, impidieron que se recompusieran las instituciones estatales, específicamente las legislaturas y el poder judicial.¹⁷ Las demandas ciudadanas, en lugar de ser encauzadas de manera institucional, se encontraron sujetas al voluntarismo político del gobernador y de quienes lo apoyaban. La restitución de derechos ciudadanos y la recomposición de los poderes de la Unión, motivos esenciales de la Revolución, fueron obstaculizados por grupos informales de poder, lo que condujo a un nuevo desnivel entre municipios y estados, amenazando incluso la aplicación de los derechos sociales, que acabaron por ser dádivas a clientelas políticas y no derechos. El resultado fue la imposibilidad de dar vida a un federalismo cooperativo entre federación y estados explícito en la Constitución de 1917.

A lo largo de las décadas de 1920 a 1960 la libertad fue supeditada de nuevo a la gobernabilidad. El poder federal, y en especial el poder ejecutivo, se convirtió en el agente capaz de satisfacer las demandas sociales y garantizar los derechos civiles de toda la población. En la tarea de difundir la igualdad y proteger a la nación, la Presidencia asumió un sesgo de poder superior a los otros poderes constitucionales, devaluando de hecho a los poderes legislativo y judicial. El ejecutivo federal y jefe del partido oficial, de carácter nacional, sofocó la soberanía de los estados, intervino en la designación de sus gobernadores y minó la au-

¹⁶ Un análisis más detallado se encuentra en Alicia Hernández Chávez, "Federalismo y gobernabilidad en México", en M. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos...*, op. cit., pp. 268-285.

¹⁷ Alicia Hernández Chávez, "Militares y negocios en la Revolución mexicana", en *Historia Mexicana*, núm. 2, octubre-diciembre de 1984.

tonomía municipal. El burocratismo abrió las puertas a la penetración del corporativismo, que difundió una forma de pensar y actuar decididamente antifederal. Gracias a la organización sectorial, el gobierno federal pudo intervenir en áreas en las cuales constitucionalmente no estaba autorizado. En forma gradual, vemos aparecer de vuelta en los municipios la protesta ciudadana, sobre todo en voz del creciente sector social no corporativo al que difícilmente podía controlar el poder federal.¹⁸

2. FEDERALIZACIÓN "VERSUS" CENTRALIZACIÓN

El pacto federal de 1857, así como el de 1917, establecen que la federación es superior a las partes, es decir, a los estados. Al respecto, los federalistas del siglo pasado y del presente argumentaron que la federación no es una simple suma de las partes, sino que es la representante de la nación. En consecuencia, la única función de centralización que se le reconoce es la de hacer efectivas las decisiones adoptadas por el Congreso de la Unión. Aun en este campo, las decisiones políticas centralizadas se refieren exclusivamente a las garantías constitucionales, a las funciones generales de regulación del espacio nacional y a la representación externa y mando único de las fuerzas armadas.

A lo largo del texto he contrastado libertad con poder a fin de destacar la relación entre individuo y gobierno. El individuo o ciudadano desea por lo general vivir sin injerencias externas; o sea, con poca reglamentación, y la gobernabilidad requiere de un creciente aparato burocrático. Lo anterior, aunque de carácter esencialmente político, está influido en gran medida por las dimensiones económica y social, que continuamente se expresan como una alternativa entre federalización o centralización. Esta alternativa es obvia por lo que tiene que ver con la asignación de recursos al gobierno federal y a los estados que deben efectuar los representantes en el Congreso o, como solía suceder en México, por instancias fuera del Legislativo como la Presidencia o la propia Secretaría de Hacienda. La asignación presupuestaría destinada a servicios públicos de tipo compartido entre la federación y los estados, o bienes públicos en cogestión con particulares, como comunicaciones,

¹⁸ Alicia Hernández Chávez, "La parábola del presidencialismo mexicano", en *Presidencialismo y sistema político. México y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica/Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México, 1994, pp. 17-39; y "Federalismo y gobernabilidad", en Marcello Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos...*, op. cit.

energía, escuelas, hospitales, etc., tuvo siempre la dificultad de decidir o acceder a una mayor o menor centralización. Dicho dilema, intrínseco a la oferta de servicios públicos, tuvo además la influencia de factores internos y externos; pero fue sin duda la internacionalización económica la que más impacto tuvo sobre la mayor o menor centralización. El manejo y financiamiento de los ferrocarriles pasó de menor a mayor centralización del gobierno federal debido a problemas de empréstitos foráneos y condiciones de gestión. La energía eléctrica privada básicamente en manos de capitalistas extranjeros, fue adquirida y manejada centralmente por el Estado en ausencia de grupos privados o regionales que pudieran comprarla. Al parecer, fue característica de las décadas de 1900 a 1970 que los sistemas internacionales de financiamiento vincularan el riesgo de un empréstito a los gobiernos latinoamericanos con su función empresarial; así, éstos debían fungir como compradores, garantes y responsables del manejo de los servicios públicos. A esto se agregó una ideología nacionalista.

Volvamos de nuevo al proceso histórico para ver cómo se desenvuelve la oposición entre libertad y poder en la segunda mitad del siglo XIX. Notamos que tal oposición no nace simplemente de la resistencia del municipio o los estados en nombre de la soberanía estatal o de la autonomía municipal a la creciente presencia de la federación. Nace porque ésta exige de forma creciente mayores impuestos y obligaciones sin que los estados y municipios reciban en compensación garantías de dirección política, de justicia y de seguridad colectiva; una mejor educación y cultura y un mayor progreso social y económico. Si el federalismo logra afirmarse entre 1867 y 1890 es porque se dio una notable expansión de las comunicaciones y del progreso material por iniciativa propia del gobierno central. No parece haber un proyecto para realizar dicha obra en colaboración con los estados, de manera que ambas instancias de gobierno actuaran conjuntamente para compensar las enormes desigualdades entre las distintas entidades federativas. Un caso es el de educación y cultura, que fue dejado básicamente en manos de los estados, y la federación sólo se hizo responsable de la del Distrito Federal y los territorios federales. Observamos la misma tendencia en la oferta de servicios públicos en cogestión con particulares como ferrocarriles, caminos, puentes y puertos, donde la federación subsidiaba a las empresas con el fin de impulsar la libre circulación y la mercantilización de los bienes para promover la primera modernización del país.¹⁹

¹⁹ Se explaya largamente sobre este proceso M. Carnagnani, *Estado y mercado...*, op. cit., pp. 191-234.

La función cada vez más dinámica de la federación en relación con el mercado puso en movimiento otro fenómeno, sin duda positivo, que resquebrajó los mercados locales y regionales, base de sustento de la hegemonía política local, con lo cual los grupos de poder regionales sintieron minada su capacidad de control y de resistencia frente al gobierno central.

El dinamismo positivo de la federación en los ramos de fomento y comunicaciones contrasta con su débil presencia en las áreas de educación y cultura, que dejaban ver en muchas entidades serios niveles de deterioro. Nace así la idea de que el poder de la federación es superior al de los estados, y sobre todo más eficaz para satisfacer las demandas de progreso económico. Declararse a favor de la federación era una forma de lograr que éstos beneficios se difundieran a nivel de las regiones. Bajo estas circunstancias se propagó una concepción deformada del federalismo que consideraba que el poder federal era más moderno que los poderes estatales, y en consecuencia menos arbitrario, con lo cual se generó una praxis por parte de las entidades federativas: la de demandar al poder federal mayor difusión de bienes públicos. El resultado fue que la propia ciudadanía y sus autoridades estatales abrieron las puertas a la creciente centralización política y administrativa y, por consiguiente, al reforzamiento de un federalismo de tipo coercitivo.

La notable expansión de las competencias económicas y administrativas en manos del gobierno federal se pudo efectuar gracias al desarrollo del mercado y de una mayor internacionalización de la economía. Con ello, el poder federal tuvo mayor capacidad de difundir servicios públicos a lo largo del territorio nacional. El aspecto positivo de una mayor presencia de la federación en los estados se revirtió en poco tiempo en su contra, no sólo porque el gobierno federal tuvo límites para seguir ampliando los servicios públicos, sino principalmente porque modernizando la economía había desatendido la modernización política, con lo cual se creó una profunda escisión entre federalismo y centralización, agudizando su desequilibrio.²⁰

En la década de 1890 se acentúa el proceso de centralización administrativa, con lo que se genera una mayor resistencia a toda posible forma de colaboración entre federación y estados. Vale la pena detenerse a mirar este nuevo fenómeno que se manifiesta con fuerza en las últimas décadas del siglo pasado, porque constituye el antecedente directo

²⁰ Véanse algunos elementos de este aspecto en Coatsworth, *Los orígenes del atraso*, op. cit., pp. 80-109.

de la devaluación del federalismo que se dará en la primera mitad del siglo xx. Notamos que se escinde la dimensión política de las dimensiones económica y social en la matriz federal, con efectos negativos, sobre ambas. La relación de mayor interdependencia que se había venido generando entre estados y federación, en especial a partir de la República Restaurada, se detuvo para sufrir una dura regresión.²¹ En efecto, al provocarse una fisura entre la dimensión política, la social y la económica, las facciones políticas terminan por abandonar el marco institucional para valerse de componendas políticas para la definición de las relaciones entre los poderes federales y los de los estados. En el periodo 1890-1911 impera básicamente la componenda, la política de vértice, lo que obliga a los poderes federales a pactar constantemente con los grupos de presión regionales más poderosos, con el fin de que la centralización económica y administrativa pueda proseguir. Los conubios de la praxis política suspenden los logros de carácter institucional, específicamente en el nivel electoral y de representatividad política, para ceder el paso a la centralización administrativa. En el caso de los poderes estatales se puede acallar la posible protesta gracias a los privilegios de que gozan el gobernador y su séquito; en cambio, la inconformidad ciudadana se deja sentir en el nivel municipal.

El límite al proceso de centralización lo marcaron los ciudadanos en su calidad de personas que pagan impuestos y exigen en consecuencia ser retribuidos con mejores servicios públicos. De allí que si exploramos las resistencias populares notamos que muchas de ellas nacen de los nuevos impuestos federales, de la exacción arbitraria que ejerce el gobierno estatal y de la mutilación de los recursos financieros de los municipios. La centralización económica se detuvo en virtud de la negativa de los contribuyentes a pagar mayores impuestos; los años 1889-1892 son de sequías, pérdida de cosechas, hambruna, devaluación de la plata y nuevos impuestos. Dueños y vecinos de los municipios pidieron la condonación de impuestos a sus legislaturas; propietarios más poderosos amenazaron con huelgas de contribuyentes. El gobierno cedió, lo cual se tradujo en una reducción de los recursos federales, y

²¹ Al respecto véase Alicia Hernández Chávez, *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo*, México, Fondo de Cultura Económica/Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México, 1993, caps. iii y iv; Charles Hale, *The Transformation of Liberalism in Late Nineteenth Century Mexico*, New Haven, Princeton University Press, 1989; Héctor Aguilar Camín, *La frontera nómada: Sonora y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1977. No obstante la política de fuerte centralización, hay en Sonora una resistencia a ceder competencias propias de los poderes estatales; en consecuencia, brota con fuerza el movimiento soberanista con la Revolución mexicana.

esto, a su vez, en una disminución de servicios públicos. La inversión federal se contrae de forma significativa, y la que se efectúa va destinada casi exclusivamente a servicios para el progreso económico.

La población resiente la inequidad fiscal y la disminución de los servicios públicos, fenómeno que se acelera debido al creciente control electoral y la disminución de la libertad política. El repunte del federalismo inicia por la demanda de libertad municipal, de sufragio efectivo y voto directo, para fundirse en un movimiento nacional que exige un nuevo y renovado pacto federal, base de la revolución de 1910-1917.

La Revolución mexicana, si bien nace como un movimiento por la restitución de los derechos políticos, acaba por vincularlos de manera estrecha con la reivindicación de nuevos derechos sociales. Del lema "Sufragio efectivo, no reelección" cobra primacía muy rápidamente la educación, la salud, el derecho al trabajo, a la tierra, al agua, reivindicaciones que se consiguen y expanden de manera notable en las décadas posteriores a la revolución. Se comprueba que por más de medio siglo, mientras la libertad política pasa a segundo término, aumentan consistentemente los servicios públicos sociales: educación, sanidad, reforma agraria, salarios mínimos, sindicalización, los cuales provienen casi todos del gobierno central. No hay a nuestro juicio ningún indicador social que no fuera objeto de atención por parte del gobierno federal; prueba de ello es que en la década de 1960 el gasto social representa casi un cuarto del gasto federal total.²²

No es tarea simple explicar el porqué de este nuevo desnivel entre política y economía que acaba por consolidar la escisión que destacamos en su fase inicial a fines del siglo XIX. Si recorremos la historia de este periodo impresionan algunos hechos: la "federalización" progresiva de la esfera de cooperación entre entidades soberanas que fue motivo de la Revolución mexicana recién vivida y que fue establecida en la Constitución de 1917. Las competencias en materia de trabajo, de reforma agraria, de planeación económica, de energía eléctrica, de combustibles, fueron centralizadas por el poder federal, concretamente por la Presidencia de la república. A partir de los años treinta la corporativiza-

²² Los estudios de Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, Fondo de Cultura Económica/Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México, 1994; y de Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, Fondo de Cultura Económica/Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México, 1995, son fundamentales para comprender la centralización de los bienes públicos en manos del gobierno federal y la consiguiente devaluación del federalismo a partir de los años treinta.

ción de la sociedad y la economía dirigida a partir del Estado encauzan al país por la vía estatista. Es el periodo en que cobra mayor auge la centralización económica y social, cuando la ciudadanía pareciera intercambiar libertad política por protección social. Sin duda, en la oposición libertad-poder se refuerza el poder en demérito de la libertad, con lo cual se asiste a una desmovilización política sin precedentes. ¡La ciudadanía recibe los servicios públicos como una concesión, una dádiva del Estado, no como un derecho ciudadano!

El proceso de centralización se articula con otras realidades federales a partir de la crisis económica de 1929, esencialmente con la necesidad de fortalecer el mercado interno y protegerlo de las conmociones externas. Con las medidas que se toman se refuerza el sector empresarial del país y se busca acelerar, a partir del Estado, la formación de capital bajo una concepción corporativa y proteccionista de la economía. Todas estas circunstancias contribuyeron a reforzar la tendencia hacia la des-federalización del país y se devaluó aún más la matriz federal.

He caracterizado, en otro estudio, la tendencia que comienza en los años veinte y se acentúa durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) como un federalismo estatista.²³ Con ello deseo subrayar que no se liquida al federalismo, sino que se le desvía en aras de la necesidad de transformar económica y socialmente al país para conducirlo hacia la contemporaneidad.

Los efectos de esta renovada centralización son visibles en el desequilibrio que se fue generando entre servicios públicos sociales y servicios públicos políticos y jurídicos. En tanto se expande la educación, el seguro social, los derechos del trabajador y la sindicalización, se acusa un enorme déficit en la esfera de los derechos políticos y de las garantías jurídicas. Es el poder federal el que dispensa prácticamente todos los derechos de protección social; mientras tanto, la débil presencia de justicia y garantías ciudadanas se explica por efecto de la organización sectorial que ampara a sus derechohabientes y deja al descubierto a crecientes sectores de la población. La burocratización de las numerosas instituciones que crea el gobierno federal para dispensar protección a los sectores corporativos acaban por tener rendimientos decrecientes, no obstante los cuantiosos recursos federales que demandan.

El proceso de centralización del periodo 1926-1960 encuentra su límite en el creciente costo e ineficacia de las instituciones del gobierno

²³ Véase Hernández Chávez, "Federalismo y gobernabilidad en México", art. cit.

federal que terminan por no ser capaces de extender el sistema de protección social a toda la población. Un ejemplo significativo es que bajo el esquema sectorial o corporativo los municipios fueron golpeados fuertemente en sus finanzas. Los estados de la república de igual manera acabaron por depender de las asignaciones presupuestarias del centro, que se manejaban más con criterios políticos que de redistribución federal. A finales de la década de 1950 y sobre todo en la de 1960, la protesta cívica urbana y municipal de rechazo al centralismo y a la falta de vida democrática se dejó sentir con huelgas y manifestaciones de tal vigor que marcaron el rumbo presente del país.

3. ¿HACIA UN NUEVO MODELO FEDERAL?

En las décadas de 1960 y 1970 el gasto federal se duplica en virtud de diversas medidas de centralización, en especial al conjuntar el presupuesto federal con los distintos presupuestos que manejaban autónomamente las paraestatales en 1965. Con el doble del presupuesto en manos del gobierno, alcanza México el clímax de su estatismo. No obstante el creciente gasto federal, el gobierno no logra cooptar nuevos actores sociales; por el contrario, se dejan sentir fuertes demandas por imponer límites al poder federal y por el retorno a sus funciones constitucionales. Si bien es cierto que se demandan mayores derechos sociales y políticos, la ciudadanía comienza a percibir que estos derechos no son dádivas del Estado.

Una vez más, como en el pasado, la reacción se difunde a partir de las instituciones menos corroídas por el poder federal y por los bienes públicos de protección social que dispensaba la federación, es decir, los municipios. A lo anterior se suma el descontento de los segmentos de una ciudadanía urbana que ha crecido enormemente en 20 años y que nació marginada de los beneficios corporativos. En un primer momento, el poder federal intentó obviar el descontento mediante acuerdos y compromisos con las organizaciones obreras y campesinas y con los gobernadores de estados poderosos para imponer decisiones adoptadas por la Presidencia de la república.²⁴

²⁴ El reciente ensayo de Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 1995, a más de mostrar el renovado interés por el federalismo en México, destaca las deformaciones que ha sufrido el pacto federal a partir de los años treinta. Véanse especialmente las pp. 37-108.

Es el momento en que se comienza a notar que el gobierno federal se ve obligado a autolimitarse para no perder mayor poder. Cada vez más se impone el diálogo, la persuasión y el compromiso, y disminuyen las acciones de fuerza. En otras palabras, el poder federal adopta la característica de un gobierno de consulta que involucra no sólo al partido oficial, el pri, y a sus organizaciones, sino también a los sectores sociales externos al partido y al gobierno. La primera autolimitación fue la reforma política de 1961, la cual garantizó a los partidos políticos que no obtuvieran diputaciones por el sistema mayoritario, pero si alcanzaban 2.5% de la votación total, el derecho a una representación mínima de cinco diputados de partido que se aumentaría hasta un límite de 20 por cada 0.5% adicional de votación.²⁵

Sin embargo, muy rápidamente se refuerza la tendencia a incrementar los bienes de protección social en detrimento de las garantías políticas. Entre 1970 y 1982 el nuevo repunte del proceso de centralización corresponde a la expansión del sector público y al incremento fuerte del gasto federal destinado a protección social. Las políticas populistas de esos años, en lugar de volver a capturar el consenso de la ciudadanía externa al burocratismo y al corporativismo, terminaron por desgastar la credibilidad del partido oficial, poner en tela de juicio las políticas del poder federal y favorecer un proceso de transición hacia un nuevo sistema o pacto político.

La libertad de la ciudadanía se deja sentir con mayor fuerza a partir de 1982 al entrar definitivamente en crisis la concepción de que un Estado grande es sinónimo de mayor crecimiento, de mejores servicios públicos y de mayor justicia social. El proceso de modernización económica perseguido a partir de la década de 1980 y, en especial, la privatización de las empresas estatales, el nuevo destino de los bienes públicos sociales, las reformas constitucionales al poder legislativo y de los municipios, las nuevas medidas relativas a las transferencias federales a los estados y a los municipios debilitaron sin eliminar la tendencia burocratizadora. No obstante sus limitaciones, la ciudadanía conquistó nuevos espacios políticos.

En esta última década se vislumbra una ciudadanía dispuesta a construir un nuevo orden político fundado en una mayor libertad electoral y cívica. Esta tendencia se acompaña de una notable revitalización políti-

²⁵ Sobre las características de las reformas políticas, véase Francisco José Paoli Bolio, "Legislación electoral y proceso político", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1972, pp. 146-153.

ca de los municipios y del término del monopolio del partido oficial sobre los gobiernos estatales. Municipios y estados empiezan a ser gobernados por partidos de oposición; asimismo, el Congreso cobra una fuerza que nunca tuvo en el último medio siglo. Indudablemente, estamos en presencia de una libertad que busca poner límites al poder, obligándolo a redefinirse y a regresar a su ámbito constitucional.

Es este contexto de libertad el que favorece el surgimiento de un nuevo federalismo. Para comprender sus posibles horizontes debemos valorar la nueva conjunción entre libertad y reactivación de los municipios y de los estados; revalorar la relación de autonomía y libertad que debe prevalecer en todo momento entre los poderes legislativo y ejecutivo federales, y de manera especial crear con carácter de urgencia las condiciones para una real y efectiva impartición de justicia para todos y en todo el territorio nacional.

La presencia de partidos y de movimientos políticos sustentados cada vez más en la opinión pública generan sin duda una coyuntura extremadamente favorable a la construcción de una nueva matriz federal que permita transitar desde el federalismo centralizador al federalismo cooperativo.

Sin embargo, debemos tener presente que, aun en las fuerzas que militan dentro de la nueva opción federalista, se manifiestan algunas tendencias contrarias a su implantación efectiva. Muchos tienden a confundir el federalismo con la descentralización administrativa, e incluso a verlo como una simple desconcentración de aparatos administrativos o de decisiones administrativas hacia los estados. En el mejor de los casos, se empieza a hablar de que la realidad plural del país requiere de niveles de gobierno, olvidando que el federalismo no es una matriz jerárquica, sino una de igualdad en donde interactúan las instancias estatales con las federales y, por lo tanto, hablar de niveles de gobierno conduce a una organización piramidal entre federación, estados y municipios.

Nuestra impresión es que, tal como sucedió en los momentos formativos del federalismo de mediados del siglo pasado, y en el momento en que cobra nuevo aliento en 1917, la libertad, todavía ausente en el país, precede a la conformación de la nueva matriz federal. Lo dicho significa que la libertad es tanto un prerrequisito del federalismo como su sinónimo. Sin libertad el federalismo no puede existir y sin federalismo la libertad no logra consolidarse.

EL FEDERALISMO BRASILEÑO: PERSPECTIVA HISTÓRICA

JOSÉ MURILO DE CARVALHO

EL FEDERALISMO PRESENTA INFINITAS VARIACIONES de país a país. Incluso dentro de los que se dicen federales el fenómeno nunca se muestra de manera unívoca. Es una realidad siempre dinámica, que no tan sólo se transforma constantemente —fortaleciéndose, debilitándose, redefiniéndose—, sino que puede hasta desaparecer en un momento para reaparecer más tarde con un rostro renovado. El federalismo brasileño no escapa a esta regla.

El Brasil presenta un caso nítido de alternancia entre fases de gran poder de los estados seguidas por etapas de fuerte centralismo político, para retornar posteriormente al modelo federal. Se trata de un movimiento pendular en el que las tendencias federalista y unitaria conviven una al lado de la otra, con predominio alterno. Ahora bien, el péndulo nunca regresa al mismo punto. El retorno al federalismo casi siempre se da en un nivel inferior; esto es, de menor poder de los estados en relación con la unión. A largo plazo, la tendencia ha sido hacia el fortalecimiento del poder central. En el momento actual quizá existan por primera vez condiciones para superar las oscilaciones y encontrar un equilibrio menos inestable entre las dos corrientes.

En el examen histórico que aquí hacemos del federalismo brasileño, se subrayarán algunos aspectos que me parecen relevantes para la discusión de las perspectivas actuales de esta forma de organización del poder. El federalismo, en diferentes países, ha respondido a diversas necesidades y demandas. Puede constituir un medio para evitar la fragmentación del país; quizá sea un instrumento para preservar antiguas libertades locales; tal vez sea un modo de evitar la excesiva concentración del poder; puede ser un mecanismo para proteger privilegios de oligarquías locales, y así sucesivamente. En un mismo país, en diferentes fases históricas, puede desempeñar diversos papeles. El objetivo de mi análisis será la relación del federalismo con la construcción de la democracia. El federalismo se analizará principalmente, aunque no de

manera exclusiva, en sus relaciones con la expansión de las libertades individuales, los derechos políticos y la política social. Sólo una visión idealizada, ideologizada y etnocéntrica puede suponer una relación positiva y unívoca entre federalismo y democracia. Históricamente, este vínculo ha sido tanto positivo como negativo, dependiendo de las circunstancias de cada país. Incluso en la patria del federalismo, los Estados Unidos, los derechos de los estados sirvieron durante mucho tiempo como instrumento para negar los derechos civiles de la población negra. Por consiguiente, me interesa sobremanera el tema de la relación entre federalismo y democracia y la evolución que pueda estar experimentando esta relación.

FASES DEL FEDERALISMO BRASILEÑO

1822-1889: Bases unitarias

La herencia colonial se caracterizó por cierto acoplamiento débil entre las unidades administrativas de la parte brasileña del Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve. En la época de la Independencia (1822) no existía un sentimiento de patria común, no había una identidad nacional. La idea de patria se aplicaba a las unidades aisladas, entonces denominadas provincias. Algunas de éstas habían pasado por experiencias capaces de forjar una incipiente identidad local. Ése era el caso de Pernambuco, en el nordeste, donde en el siglo xvii se luchó por varios años contra la ocupación holandesa. Esto sucedió también en Rio Grande do Sul, tradicionalmente envuelto en luchas contra los vecinos españoles. En menor escala, también se forjó alguna identidad en centros administrativos importantes, como Bahía, primera capital de la colonia; Maranhão, antigua capital del estado del mismo nombre y del Grão Pará; Rio de Janeiro, capital de la colonia desde el siglo xviii, y también en centros de expansión económica como Minas Gerais y São Paulo. En muchas otras provincias del imperio ni siquiera se esbozó esta identidad local. Eran apenas grandes vacíos demográficos.

La fuerza centralizadora no vino, como cabía esperar, de las provincias rectoras. La unidad brasileña no se realizó, como la estadounidense, por la federación de unidades previamente independientes. Se consiguió por la acción de una dirigencia nacional, educada en Coimbra y heredera de la tradición imperial portuguesa. Esta élite estaba com-

puesta de militares, magistrados (jueces), altos funcionarios civiles y jefes del clero. Frecuentemente era desafiada por las élites regionales, a veces con las armas en la mano, como lo hicieron las élites pernambucanas en 1824, las gauchas en 1835 y otras en diversas ocasiones. Según su percepción, la centralización era esencial para mantener la precaria unidad de la antigua colonia y para preservar el orden social. A fin de garantizar la centralización y tornarla aceptable para las provincias, la dirigencia nacional optó por mantener la forma monárquica de gobierno. Esta decisión contrastaba con la solución republicana adoptada por todos los países que surgieron de las antiguas colonias españolas en América. La tentativa monárquica en México tuvo corta duración.

La centralización quedó formalizada en la Constitución de 1824, redactada por un Consejo de Estado escogido por el emperador. Según este documento, el país sería un imperio unitario. La administración de justicia sería nacional; las provincias tendrían presidentes escogidos por el gobierno central y no dispondrían de rentas propias. La emisión de dinero era monopolio del centro. El rey y el Parlamento (Senado y Cámara) elaboraban la política nacional. El Parlamento se escogía en dos turnos de elecciones. El número de senadores y de diputados era proporcional a la población. Las provincias no eran representadas sobre bases iguales, como sucede en los sistemas federales copiados del estadounidense.

Lo inadecuado de la solución monárquica para la realidad del país no demoró en manifestarse. Tras la renuncia del primer emperador en 1831, el gobierno quedó en manos de regentes que gobernaban en nombre del heredero del trono, aún menor de edad. Los políticos más próximos a la Corona y de tradición portuguesa fueron dejados a un lado. El poder pasaron a ejercerlo nuevos dirigentes más ligados a los intereses provinciales. Las fuerzas centrífugas del localismo no tardaron en dejarse sentir. Se propuso abiertamente en la Cámara la creación de una monarquía federal, propuesta que el Senado juzgó inaceptable. La solución del conflicto entre la Cámara y el Senado se debió al compromiso de 1834. Ese mismo año, un texto adicionado a la Constitución dejó espacio para las reivindicaciones provinciales. En esta forma se creó un sistema con algunas características federales. Se dotó a las provincias de asambleas y de rentas propias. Se concedió a las asambleas autoridad para legislar sobre asuntos provinciales, y asimismo sobre economía y administración municipales. Cúpoles también controlar, en

su territorio, a funcionarios del gobierno general. Las rentas nacionales se dividieron entre el gobierno central, las provincias y los municipios. Para contar con un sistema federal sólo faltaba una justicia provincial y participación en la elección de los presidentes. Éstos continuaban siendo nominados por el gobierno central a partir de listas triplicadas elaboradas por las asambleas provinciales. La reforma de 1834 introdujo, además, la elección popular del regente. Con razón se dio al periodo regencial el nombre de experimento republicano.

La Regencia, según quien juzgue, lo mismo fue un periodo tumultuoso que un periodo creativo de la política nacional. Estallaron revueltas en varias provincias, inicialmente en las ciudades, envolviendo a soldados y gente del pueblo; después, en el interior, movilizando a la población rural. Por lo general, las rebeliones en el campo eran fruto de conflictos entre las élites locales. En algunos casos, los conflictos escapaban al control de las élites y se convertían en guerras populares de extrema violencia. En Pará, la revuelta llamada de Cabanagem causó 30 000 víctimas, esto es, el 20% de la población de la provincia. En Rio Grande do Sul, facciones de la élite local lucharon entre sí durante 10 años. Allí, en 1836, se decidió la separación de la provincia y se proclamó la República de Piratini. En Bahía y Pará hubo también movimientos separatistas. El gobierno central a menudo se encontró sin fuerzas para combatir las revueltas, pues el predominante liberalismo casi destruyó al ejército nacional, considerado instrumento del despotismo. La frágil unidad nacional estuvo a punto de desplomarse.

En ese momento sobrevino una reacción centralista. Los magistrados, los pocos oficiales que aún quedaban en el ejército, los grandes comerciantes de las capitales y los exportadores de café establecidos en Rio de Janeiro se aliaron en defensa de la unidad nacional. De nuevo se recurrió al carisma monárquico. En 1840, el emperador de 15 años fue declarado mayor de edad y coronado con la aprobación de los liberales, quienes promovieron el asunto de la mayoría de edad, y de los conservadores. Estos últimos, cuando llegaron al poder, introdujeron varias medidas centralizadoras que disminuyeron el poder de las asambleas provinciales establecidas por la Ley Adicional de 1834. También modificaron el Código de Procedimientos Penales a fin de que todo el sistema policiaco quedase en manos del ministro de Justicia, a expensas de los poderes de los jueces de paz que eran autoridades locales y por elección. Los jefes de la policía, así como sus delegados y subdelegados, adquirieron autoridad para investigar, aprehender, formar procesos y

fijar fianzas. Se reconstruyó el ejército. Un poco más tarde, en 1850, el gobierno central asumió pleno control de la Guardia Nacional mediante la nominación de todos sus oficiales. La guardia, de base municipal, era el principal instrumento para mantener el orden público. En pocas palabras, tuvo lugar el pleno auge de la centralización. Sin embargo, los gobiernos provinciales fueron preservados bajo la supervisión de presidentes nombrados por el gobierno central.

El imperio vivió bajo esa organización centralizada hasta su final, en 1889. A partir de 1870, el surgimiento de un partido republicano introduce de nuevo las presiones federalistas. El desplazamiento de la producción cafetalera de Rio de Janeiro a São Paulo proporciona sustentación económica a las demandas de descentralización política. La provincia de São Paulo se convirtió en el principal centro de la propaganda republicana. El republicanismo paulista era casi sinónimo de federalismo, en contraste con el republicanismo de Rio de Janeiro, capital del país, donde predominaba la concepción unitaria de la república, de origen francés. Algunos dirigentes paulistas fueron más allá de las propuestas federalistas al preconizar la separación de la provincia.

La percepción de que había llegado el momento de corregir los excesos del centralismo político y administrativo ganó terreno aun entre los monárquicos. Joaquim Nabuco, el gran defensor de la abolición de la esclavitud, y Rui Barbosa, futuro ministro de Hacienda de la república, retomaron la idea de 1832 sobre la monarquía federativa y la presentaron como la única forma de mantener la unidad del imperio. El último gabinete de la monarquía incluyó en su programa varias medidas que reforzaron el poder de las provincias, pero no se logró impedir que en 1889 se proclamara la república. Con ésta se inició la descentralización política más radical de la historia del país, próxima a lo que en los Estados Unidos se llamó federalismo dual.

Al sistema unitario del imperio lo justificaban sus autores como un medio de evitar el colapso de la unidad de la antigua colonia. Juzgando con criterios actuales, parece probable la hipótesis de que si el federalismo se hubiese adoptado a raíz de la independencia, habría conducido al separatismo. La situación era opuesta a la de México, donde el federalismo, en la época de la Independencia, fue visto como condición para preservar la unidad del país. En el Brasil, incluso los críticos republicanos de la monarquía reconocerán que la principal aportación del régimen monárquico fue la preservación de la unidad nacional. Las luchas de la época de la Regencia revelaron la fragili-

dad de la unidad del país, y sugerirán que la federación, con o sin república, probablemente habría llevado a una situación parecida a la de los países vecinos.)

Sin embargo, a partir de 1870 muchos sentían que la unidad nacional ya se había consolidado, y que la centralización, en vez de favorecerla, se había convertido en obstáculo para el libre desenvolvimiento de las provincias. El Manifiesto Republicano de 1870 planteó inequívocamente el problema: "Centralización —fragmentación; descentralización—unidad". Cuando el centro económico comenzó a dislocarse del centro político, de Rio de Janeiro a São Paulo, la afirmación del manifiesto tornóse cada vez más verdadera. El movimiento separatista de São Paulo era una voz de alerta a los unitaristas. Los federalistas exigían la descentralización política, administrativa y fiscal. La principal reivindicación política era la elección de los presidentes de provincia. La autonomía política debía ir acompañada del pleno control, por parte de las provincias, de su maquinaria administrativa, incluyendo la parte referente a la justicia y a la policía. Las provincias ricas exigían, además, el fin de la transferencia de sus recursos fiscales para financiar al gobierno central y a las provincias deficitarias. Durante el Imperio, el gobierno central consumía la parte del león en cuanto a impuestos. En el año fiscal 1885-1886, por ejemplo, absorbió 76.8% de los impuestos, dejando 18.2% para las provincias y 5% para los municipios. En esa misma época, las cifras correspondientes a los Estados Unidos eran, respectivamente, 37.1%, 10.9% y 52%. Situación inversa a la brasileña.¹

Además de la relación entre centralismo y unidad nacional, algunos unitaristas defendían también la tesis de que los derechos individuales estarían mejor protegidos en el Brasil bajo un sistema judicial centralizado. Una justicia local o provincial, como lo demostraba la experiencia de los jueces de paz, dependería excesivamente de los caciques políticos y sería incapaz de obrar con imparcialidad. Desde su punto de vista, el poder más próximo era siempre el más despótico. La autoridad central podría desempeñar un papel civilizador y moderador de los conflictos locales. Otro argumento favorable a la centralización, si bien mencionado con menor frecuencia, era el temor a las revueltas sociales, fácilmente desencadenadas por conflictos entre facciones locales, como sucedió durante la Regencia.

¹Datos tomados del libro de José Murilo de Carvalho, *Teatro de Sombras: a Política Imperial*, Rio de Janeiro y São Paulo, IUPERJ/Vértice, 1988, p. 26.

Los opositores al centralismo, además de sostener que éste se había convertido en obstáculo para la unidad, afirmaban también que era un sistema falto de administración debido a las enormes distancias que separaban a las provincias de la capital y a las provincias entre sí. Acusaban asimismo al centralismo de reforzar el ya excesivo poder del emperador. En el lado positivo, algunos teóricos liberales intentaban equiparar el federalismo con la defensa de las libertades individuales, en perfecta oposición al argumento conservador. Inspirados por una visión jeffersoniana del federalismo, lo veían como la única garantía de autogobierno democrático. Ahora bien, para la mayoría de los federalistas, este sistema de organización política se identificaba con el provincialismo; esto es, con el autogobierno provincial, sin el menor interés en la participación política o en los derechos individuales. En el caso de los republicanos de São Paulo y de otras provincias, el federalismo no era otra cosa que el deseo de las élites económicas y políticas locales de gobernarse a sí mismas.

1891-1930: Copiando el federalismo estadounidense

La característica más señalada del movimiento republicano, fuera de la capital, era el federalismo. El republicanismo federalista predominaba en las provincias que, por razones históricas y económicas, resentían con más fuerza el peso de la centralización, entre ellas São Paulo, Rio Grande do Sul y Minas Gerais. Cuando se proclamó la república, los republicanos de São Paulo ya tenían lista una Constitución de los estados de tipo federalista. Fue sin duda el influjo de esos republicanos y del ex monárquico Rui Barbosa, ministro de Hacienda del gobierno provisional, lo que llevó al nuevo gobierno a decretar de inmediato, en su primer documento oficial, la transformación del antiguo imperio unitario en una república federal, sin siquiera aguardar a la decisión de la Asamblea Constituyente. La fuerza centrífuga del federalismo no fue más lejos debido a la presencia militar entre quienes proclamaron la república, ya que los militares, en todas partes, siempre son centralizadores. Muchos observadores diplomáticos de aquella época previeron la fragmentación del país como resultado del establecimiento del nuevo régimen.

Una fiebre federalista se apoderó de las nuevas élites que inesperadamente llegaron al poder. El modelo de federalismo se tomó de los

Estados Unidos, no obstante las grandes diferencias sociales y culturales entre los dos países. El Imperio del Brasil se convirtió en los Estados Unidos del Brasil. El grado de poder que correspondería a la unión, los estados y los municipios fue el tema más discutido en los debates de la Asamblea Constituyente de 1891. Asustado por el radicalismo descentralizador, Rui Barbosa, principal redactor del proyecto de Constitución, se convirtió en defensor de los poderes de la unión. La solución que al final adoptó la Asamblea Constituyente tenía muchos puntos de semejanza con el modelo. De acuerdo con la Constitución de 1891, los poderes de la unión fueron enumerados; los restantes quedaron para los estados. El presidente de la república, la Cámara de Diputados y el Senado serían elegidos por voto popular. El número de representantes en la Cámara sería proporcional a la población de cada estado; en cuanto al Senado, la representación sería la misma para todos los estados, independientemente de su población. Éstos ganaron en autonomía política y administrativa y lograron una participación más generosa en los impuestos. Los presidentes de los estados (el término *gobernador*, de origen estadounidense, se adoptó más tarde) serían electos por el voto popular y gobernarían juntamente con las asambleas elegidas de la misma manera. Cada estado aprobaría su propia Constitución. Algunos crearon sus propios senados. El sistema judicial y policiaco también contarían con su propia organización en cada estado. En otros, la descentralización se extendió hasta los gobiernos locales. Los municipios serían autónomos en relación con el estado, así como éste era autónomo respecto del gobierno de la unión.

Ahora bien, en algunos puntos el federalismo brasileño siguió siendo dual, como el aún vigente en aquella época en los Estados Unidos. El sistema judicial fue establecido en cada uno de los estados en cuanto al proceso y aplicación de la justicia, pero los códigos legales continuaron siendo responsabilidad de la unión. Existía un código penal nacional, pero no fue sino hasta algunos años después cuando se aprobó el código civil nacional. La emisión de dinero competía exclusivamente a la unión. Y lo que era más importante aún, las reformas a la Constitución se llevarían a cabo por el voto del Congreso, sin necesidad de la ratificación de los estados (requisito indispensable en la Constitución estadounidense).

La introducción del federalismo trajo algunos aspectos positivos, sobre todo en lo concerniente a la descentralización fiscal y administrativa. En 1907 se destinó a la unión 65.8% de los impuestos, 25.4% a los

estados y 8.8% a los municipios.² Comparando estos datos con los de 1885-1886, se ve que los estados aumentaron su participación en 7% y los municipios en casi 4%. El aumento en las rentas de los estados les permitió, sobre todo a los exportadores, invertir más en obras públicas y en educación elemental. El crecimiento y la descentralización de la maquinaria burocrática también contribuyeron a que se aproximara más el gobierno y el pueblo. El sistema imperial, como lo reconocían los mismos unitaristas, tenía cabeza grande pero brazos muy cortos. Los estados federados extendieron los brazos hasta los confines más distantes de su territorio.

La principal fuente de recursos transferida a los estados fue el impuesto sobre las exportaciones, antes perteneciente al gobierno central. Como el núcleo dinámico de la economía se encontraba en la exportación de productos primarios de origen agrícola, los estados más beneficiados fueron los exportadores de dichos productos. El café era el principal producto de exportación. Como el estado de São Paulo era el mayor productor y exportador de café, fue también el que se benefició más ampliamente con el nuevo sistema. Los estados no exportadores se encontraron frente a una situación difícil. Durante el Imperio, muchos de ellos recibían transferencias de recursos por parte del gobierno central; pero como la Constitución federal de 1891 sólo permitía ayuda federal a los estados en casos de calamidad pública y cuando éstos la solicitaban, los estados tuvieron que generar sus propios recursos.

Pero el federalismo presentaba también muchos aspectos negativos. Por principio de cuentas, pronto fueron abandonadas las ilusiones sobre una relación positiva entre el federalismo y las libertades individuales. La justicia de los estados, como temían los unitaristas, se mostró más vulnerable a la influencia de los caciques locales que la justicia centralizada. La garantía de los derechos civiles, en vez de mejorar, empeoró. Se consolidó la práctica de aplicar la ley en función de lealtades personales y políticas, descrita en una frase que se tornó emblemática: "Para los amigos, todo; para los enemigos, la ley". Aún más desastroso fue el desempeño del federalismo republicano en lo referente a la participación política. La política pasó a ser controlada totalmente por las oligarquías locales y estatales, que no dejaban espacio alguno para la participación popular. Durante toda la primera República (1889-1930), la participación electoral permaneció en alrededor de 2% de la pobla-

² Los datos sobre la distribución de los impuestos, sin que exista indicación que los contradiga, fueron tomados de *Estatísticas Históricas do Brasil*, Rio de Janeiro, IBGE, 1987.

ción. Sólo en la última elección, en 1930, la participación ascendió a 5.6%. Los pocos ciudadanos que acudían a las urnas lo hacían inútilmente, porque las elecciones eran fraudulentas. Desaparecieron los partidos nacionales existentes durante el Imperio, y ocuparon su lugar los partidos únicos de los estados que excluían toda oposición. A lo largo de la primera República, sólo se celebraron tres elecciones presidenciales competitivas. La última de ellas, en 1930, indujo a la crisis final del régimen. Se adjudicó a todo el sistema el mote de "coronista", haciendo referencia a los coroneles de la Guardia Nacional transmutados en dirigentes políticos. La política estuvo dominada por una jerarquía de coroneles, desde el municipio hasta la capital de la república.

El sistema también fue descrito como el de la "política de los estados". Sin embargo, en la práctica se trataba de la política de algunos estados, porque en el sistema federal brasileño "algunos estados eran mucho más iguales que otros". Por las grandes diferencias en tamaño, población y riqueza, la igualdad política entre los estados no pasaba de mera retórica constitucional. Los estados más populosos y ricos, como São Paulo y Minas Gerais, dominaban la política nacional. Desde el fin de los gobiernos militares, en 1894, esos dos estados se alternaron en el control de la Presidencia de la república. Abajo de ellos, algunos estados, como Rio Grande do Sul, Bahía o Pernambuco, ocupaban una posición intermediaria, de la que se beneficiaban cuando surgía algún conflicto entre los dos grandes. Los otros 16 estados eran un poco más que comparsas en la escena nacional.

La desigualdad hacía que la unión interfiriera con frecuencia en los estados, sobre todo en los más débiles, a pesar de los límites estrictos que la Constitución fijaba a la interferencia. La mayoría de las veces, la intervención tenía por objeto sustituir una oligarquía hostil al gobierno de la unión por otra más favorable. Por lo demás, el gobierno federal no vacilaba en ayudar a los ricos estados productores de café cuando se veían en dificultades debido a crisis de sobreproducción, la cual ciertamente no encuadraba en la categoría de calamidad pública que exigía la Constitución para legitimar la ayuda.

El poder excesivo de algunos estados afectaba también el área de la seguridad nacional. Los grandes estados transformaron sus fuerzas policíacas en pequeños ejércitos, lo cual preocupaba al ejército nacional. Este último, a pesar de haber sido el proclamador de la república, fue apartado del poder en cuanto los estados consolidaron su

dominio. El ejército se mantuvo pequeño y mal armado. En este contexto, el crecimiento del poder de la policía de los estados surgió como una amenaza real. La policía del estado de São Paulo tenía instructores extranjeros y hasta aviones militares. La competencia entre los estados, normal en un federalismo dual, se transformó en un problema de seguridad nacional. A partir de los años veinte, el control sobre las policías militares estatales llegó a ser una de las principales reivindicaciones del ejército.

Hasta los mismos republicanos y federalistas concordaban en que, en el mejor de los casos, el resultado de su labor era desalentador. Lo que debía haber sido un régimen democrático se tornó en paraíso de oligarquías, en caricatura de un gobierno representativo, en amenaza para la integridad nacional. En 1912, Silvio Romero, republicano de cepa, pidió el retorno de los militares para que combatieran a los sátrapas estatales, restauraran la autenticidad de la representación política y el sentido de un objetivo nacional. Federalistas por convicción, como Amaro Cavalcanti, admitían que en la práctica el sistema quedó muy lejos de las expectativas. Reformistas sociales, como Alberto Torres, se volvían impacientes ante el liberalismo ortodoxo adoptado por la Constitución. En un país de economía rural dominada por los grandes propietarios, de población predominantemente rural y analfabeta, el liberalismo ortodoxo, combinado con el federalismo, desembocó en el dominio oligárquico dentro de los estados y en el aumento de la desigualdad entre los estados. Sectores de las clases media urbana y obrera, mantenidos al margen del sistema político, también comenzaron a impacientarse. Los estados de segunda y de tercera clase tenían todos los motivos para sentirse insatisfechos. Junto con los militares del ejército nacional, esos grupos formaron la principal base de apoyo para la oposición al sistema federal implantado en 1891.

Revueltas militares comenzaron a surgir en 1922 y continuaron durante todo el decenio. En 1926 se reformó la Constitución para dar a la unión mayor poder de intervención en los estados, para prohibir a los estados que concedieran empréstitos externos sin el aval de la unión, y para permitir al gobierno federal legislar sobre política social. Pero no desapareció el descontento. Un conflicto entre Minas Gerais y São Paulo en torno a la designación del candidato para las elecciones presidenciales de 1930 dio la oportunidad para una revuelta armada que puso fin a la primera República. A continuación vino un fuerte movimiento centralizador.

1930-1945: Retorno a la centralización

Aunque provocado por los conflictos entre los grandes estados y realizado con el apoyo de la oligarquía de Minas Gerais y la gaucha, el movimiento de 1930 tuvo como principales ideólogos a jóvenes reformistas, tanto civiles como militares, ansiosos por restaurar la posición del gobierno central como principal factor de la reforma política y social. Las oligarquías rurales y sus aliados liberales eran los grandes enemigos de los reformistas. Los paulistas, los más afectados por la derrota de 1930, se levantaron en armas en 1932, hecho que se convirtió en la peor guerra civil en el país del siglo xx. Exigían el fin del gobierno revolucionario y el retorno a la Constitución de 1891. Fueron derrotados en el campo de batalla; pero consiguieron que el gobierno federal aceptase redactar una nueva Constitución, la cual, una vez aprobada por una Asamblea Constituyente, entró en vigor en 1934.

Antes de la nueva Constitución, varias iniciativas ya habían ampliado radicalmente la agenda política del gobierno central. La más importante se verificó en el área de las relaciones laborales. En 1930 se creó el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, que comenzó inmediatamente a regular las relaciones laborales y a introducir un sistema sindical de naturaleza corporativista. El ministerio, además, puso en marcha una ambiciosa política social. En el área política, se reformaron las leyes electorales y la representación política. A los diputados electos por el procedimiento tradicional se añadieron los diputados clasistas, elegidos por grupos profesionales. La representación clasista constituía un intento por quebrar el dominio ejercido por los dueños de la tierra. Se creó, asimismo, un tribunal electoral para supervisar las elecciones y eliminar los fraudes. En el área económica, el gobierno central no vaciló en intervenir para proteger los precios del café, afectados profundamente por la crisis internacional desencadenada por la quiebra de la bolsa de Nueva York en 1929.

La Constitución de 1934 era un documento liberal y federalista, pero diferente de la de 1891, ya que incorporaba cambios procedentes tanto del liberalismo como del federalismo. En el aspecto liberal, influyó en ella la Constitución de Weimar. Incluía todo un capítulo sobre el orden social y económico, con disposiciones que habrían sido inaceptables para la ortodoxia liberal de 1891. Entre éstas, el establecimiento de un salario mínimo nacional, la limitación de la jornada laboral a ocho horas, la reglamentación de las profesiones y la creación de un tribunal

del trabajo para mediar en los conflictos entre trabajadores y patronos. En el área federal tampoco se regresó al modelo de 1891. Aumentaron considerablemente los poderes de la unión, inclusive el poder de interferir en los estados. La acción del gobierno federal se expandió al campo de las relaciones laborales y al de la política socioeconómica. Las policías militares estatales fueron puestas bajo el control del ejército. En lo referente a impuestos, hubo aumento general en cuanto a su número, esto es, aumentó la capacidad impositiva del Estado. En 1891 había 15 impuestos; en 1934 el número ascendió a 23. Por primera vez, se creó un impuesto sobre la renta, que sería recaudado por la unión.

Pero la vida de la Constitución de 1934 fue breve. La atmósfera nacional e internacional no era favorable para el liberalismo. A pesar de los mayores poderes concedidos a la unión, el gobierno se quejaba de los obstáculos creados por la Constitución para su acción administrativa. Los ejemplos de los gobiernos fuertes europeos y el mismo *New Deal* estadounidense eran mencionados para justificar un fortalecimiento todavía mayor del poder central. Los movimientos políticos de la época tampoco simpatizaban con el liberalismo ni por el federalismo. Tanto la Acción Integralista Brasileña, de derecha, como la Alianza Nacional Libertadora, bajo la dirección del Partido Comunista, eran antiliberales y centralizadoras. La actuación de esos movimientos y la campana para las elecciones presidenciales fueron los pretextos que el gobierno buscaba para atacar. En 1937, escudándose en la amenaza de un complot comunista, el gobierno, con el apoyo de las fuerzas armadas, dio un golpe de Estado, disolvió el Congreso y estableció el Estado Nuevo, régimen en el que el ejecutivo gobernaba con poderes dictatoriales. La tendencia centralizadora de 1930 alcanzó su punto máximo. De 1937 a 1945, periodo que duró el Estado Nuevo, no se habló de federalismo.

La nueva Constitución se promulgó en 1937. En parte era obra de ficción. Mantenía la definición del Brasil como país federal (se suprimió lo de "Estados Unidos"); pero, al mismo tiempo, abolió todas las banderas y otros símbolos estatales. En ceremonia pública se quemaron las banderas estatales para dar a entender con claridad el predominio, si no la exclusividad, de lo nacional. Los gobernadores de los estados, ahora llamados interventores, pasaron a ser nominados por el gobierno central, como en la época del Imperio. Las asambleas estatales y las cámaras municipales también fueron disueltas. La Constitución prometía elecciones que nunca se efectuaron. En la práctica, el país vivió bajo

una dictadura con características paternalistas. No había Congreso, ni partidos, ni elecciones; no existía libertad de opinión ni de organización. Había mucho más centralización y mucho menos libertad que durante el Imperio.

El gobierno central invadió todas las áreas de la política pública. Sin obtener un éxito completo, intentó crear un Estado corporativo al estilo italiano, basado en sindicatos de trabajadores y patronos. En 1943 se publicó un código laboral, llamado Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), que colocaba a todos los sindicatos bajo la dependencia del ministro de Trabajo. La CLT también codificaba y ampliaba la legislación social existente. Se creó un departamento nacional para preparar funcionarios públicos y racionalizar la administración (DASP). Otros departamentos introdujeron por primera vez el planeamiento sistemático en el gobierno. En la esfera económica, se nacionalizaron todos los recursos naturales, se eliminaron los impuestos interestatales, y el Estado se convirtió en un gran empresario en áreas como la minería, la siderurgia, el petróleo y los bienes de capital. El inicio de la segunda Guerra Mundial dio al gobierno un pretexto adicional para centralizar aún más la economía e intervenir en áreas consideradas de importancia estratégica.

Sorprendentemente, la reacción de los estados ante el golpe asestado fue débil y limitada a los primeros momentos. Antes de disolver el Congreso, el gobierno consultó a los principales interventores, obteniendo el apoyo de la mayoría de ellos para la acción pretendida. Sólo dos interventores fueron sustituidos y compensados con otros cargos. La resistencia más fuerte vino de Rio Grande do Sul; pero fue eliminada *manu militari* aun antes de que se decretara el Estado Nuevo. Los paulistas, que en 1932 se habían rebelado con las armas en la mano, ahora aceptaron el nuevo régimen a cambio del apoyo del gobierno central en la solución de sus problemas económicos. Los interventores estatales se convirtieron en instrumentos del gobierno central.

Sin embargo, casi no hubo cambios en la fijación de impuestos en relación con 1934. Prosiguió la tendencia iniciada en 1891 de asignar más recursos a los estados y municipios. En 1938, quedó para la unión 56.5% de los impuestos, o sea, 9% menos que en 1907. Los estados recibieron 32.6%, un aumento de 7%; y a los municipios les tocó 10.9%, una ganancia de 2%. Se prohibieron los impuestos y tributos interestatales e intermunicipales. Esta prohibición reflejaba la preocupación del gobierno por crear un mercado nacional para los productos brasileños en un

momento en que la guerra obligaba al país a producir buena parte de lo que antes importaba.

El Estado Nuevo eliminó la descentralización política; pero no redujo, sino quizá la aumentó, la descentralización fiscal y administrativa. En esto seguía una vieja receta de los unitaristas imperiales preocupados por la excesiva centralización administrativa. Era una receta basada en el modelo francés de organización política, opuesto al estadounidense que encantara a los constituyentes de 1891. La república debía ser una e indivisible, pero con largos brazos administrativos, capaces de abarcar todas las regiones del territorio y todos los estratos de la población. Como parte del esfuerzo de integración del territorio, el gobierno central creó programas para el desarrollo de la Amazonia y del oeste, regiones aún en buena parte inexploradas. Para compensar la centralización política, la propaganda oficial ensalzaba las peculiaridades estatales y regionales en el campo de la cultura y del folklore.

1945-1964: Federalismo cooperativo

El péndulo osciló de nuevo en dirección opuesta en 1945. La derrota del nazifascismo, para la cual el Brasil contribuyó enviando una división a luchar en Italia del lado de los Aliados, despertó presiones democratizadoras. ~~La dictadura del Estado Nuevo no pudo resistir el impacto, a pesar de la popularidad del presidente Getúlio Vargas.~~ Percibiendo la señal de los tiempos, el presidente inició una política populista para atraer a los obreros, y capitalizó la legislación sindical que había introducido. En 1945 su popularidad creció tanto que se convirtió en amenaza para quienes buscaban poner fin al Estado Nuevo. Esto precipitó el golpe de Estado encabezado por los militares, pero con apoyo civil, que depuso al presidente. Se convocó a elecciones a fin de redactar una nueva Constitución. Un año después, el país tenía un presidente electo por el pueblo y una Constitución sancionada por una Asamblea Constituyente.

La Constitución de 1946 repitió el ejemplo de la de 1934. De nuevo condujo al país a la democracia y al federalismo, pero más hacia la primera que al segundo. En algunos puntos, el fortalecimiento de la democracia exigía la reforma del federalismo al estilo de la primera República. Uno de esos puntos era el fin del control que sobre la representación política ejercían los gobernadores de los estados. Las libertades civiles garantizadas por la Constitución permitieron que, por primera vez en la

historia republicana, se formaran partidos nacionales, influidos pero no dominados por los gobernadores. La participación electoral comenzó a crecer a altas tasas, al mismo tiempo que la justicia electoral conseguía reducir significativamente los fraudes. La clase obrera, iniciada en la política nacional por el corporativismo del Estado Nuevo y por la política paternalista y populista de Getúlio Vargas, se convirtió en importante actor político, independiente de los gobernadores pero aún no del Estado. Comenzaba a formarse una democracia de masas, bajo el signo del populismo y del nacionalismo, dos ideologías nacionalizadoras opuestas al federalismo.

Se restauró el federalismo, pero con importantes restricciones. Los gobernadores volvieron a ser electos; pero, por lo demás, la unión mantuvo buena parte de los poderes conquistados durante los años treinta, inclusive los del Estado Nuevo. La unión continuó legislando sobre relaciones laborales, sobre política social y económica, sobre seguridad interna y externa. Las fuerzas policíacas de los estados siguieron bajo el control del ejército. La experiencia de la centralización capacitó a la unión para intervenir con mayor eficacia. El gobierno federal ya contaba con cuadros mejor preparados y con agencias especializadas en el planeamiento y la ejecución de políticas públicas. Su intervención en la economía se expandió a las áreas del petróleo, fertilizantes, transportes y electricidad. En 1953, la exploración, extracción y refinación del petróleo se convirtieron en monopolio estatal. Otra compañía, también estatal, monopolizó la producción de electricidad. En la segunda mitad de los años cincuenta, el gobierno creó varios grupos ejecutivos para proyectar y suministrar incentivos al crecimiento industrial en varios sectores estratégicos, entre ellos el de la industria automovilística.

El cambio más importante en lo que se refiere al federalismo ocurrió en la esfera fiscal. Aumentaron los impuestos asignados a los gobiernos federal y municipales. Los estados perdieron algunos impuestos, como los de las industrias y las profesiones, que se transfirieron a los municipios. Lo más importante fue el inicio de la práctica de la transferencia de recursos de un nivel gubernamental a otro. La Constitución ordenaba que el gobierno federal transfiriera a los municipios 10% del monto del impuesto sobre la renta. Los estados, a su vez, debían transferir a los municipios 30% de los impuestos que recaudasen por encima de lo percibido por los municipios. La unión debía transferir por lo menos 3% del impuesto sobre la renta para financiar el programa de combate contra las sequías en el nordeste. Ese mismo porcentaje de-

bía destinarse al fondo para el desarrollo económico de la Amazonia. Los estados y municipios de esta región debían invertir un porcentaje igual de sus rentas. La administración del fondo era responsabilidad de la unión, no de los estados y municipios.

La transferencia de recursos del gobierno federal a los estados, municipios y regiones llegó a ser característica perdurable del federalismo brasileño, así como del de otros países. Debido a las transferencias, a pesar del continuo fortalecimiento del poder de la unión, su participación en los impuestos declinó después de 1945, en comparación con la de 1938. En 1960, la participación de la unión era de 47.6%, la más baja en la historia del país; la de los estados llegó a 43%, la más alta, y a 9.2% la de los municipios. El fenómeno de las transferencias condujo a que algunos autores adoptaran la expresión federalismo cooperativo, creada para describir cambios semejantes ocurridos en el federalismo estadounidense, para caracterizar el federalismo que introdujo la Constitución de 1946. La controversia sobre el sentido del término, en particular acerca de si el nuevo fenómeno aún puede definirse como federalismo, persiste hasta el día de hoy en el Brasil, como sucede en los Estados Unidos.

Los gobernadores de los estados seguían ejerciendo gran influencia en la vida político-partidista de ese periodo. Prosperaba un sistema nacional de partidos, pero sus mandos coincidían en buena parte con los mandos estatales. El apoyo de un estado importante todavía era uno de los principales recursos para el político con ambiciones nacionales. Ahora bien, fueron fuerzas nacionales, que los gobernadores no supieron o no quisieron administrar, las que llevaron al colapso del régimen. La creciente participación política, la movilización de obreros y campesinos, las políticas nacionalistas del gobierno federal, fuertes presiones en pro de reformas sociales, dificultades económicas, todo ello unido a presiones externas, fueron las causas de la crisis. El papel representado por los estados más importantes durante la crisis consistió en la resistencia a las reformas propuestas por el gobierno de la unión. En un principio, la oposición fue constitucional, pero con el tiempo se volvió golpista. Los gobernadores de los estados principales —São Paulo, Minas Gerais y Guanabara (el antiguo Distrito Federal)— participaron en la conspiración para derrocar al presidente, y pusieron sus cuerpos policiacos, aún muy fuertes, a disposición de los militares para llevar a cabo el golpe. Esos gobernadores eran candidatos a la Presidencia de la república en las elecciones previstas para 1965, y esperaban apro-

vechar a los militares para librarse del presidente, a quien consideraban una amenaza para la estabilidad del sistema político y social, y para garantizar la celebración de las elecciones.

1964-1985: Nuevamente, centralización y dictadura

El nuevo golpe de Estado aconteció en 1964. La acción principal la realizaron los militares; pero también hubo apoyo político y militar por parte de los gobernadores, respaldo de políticos, empresarios, propietarios rurales y de las clases medias urbanas. Todos se decían asustados con las propuestas de reformas del gobierno, en las cuales veían rasgos socialistas, e incluso la amenaza de un régimen comunista bajo el mando de los sindicatos obreros. El anticomunismo que sirvió de pretexto para el golpe que dio el gobierno en 1937 servía ahora a la oposición para el mismo fin. En ambos casos, los grandes estados colaboraron con el golpe. De nada sirvió, en 1964, la reacción de un estado menor como Pernambuco. Se depuso al gobernador, se le envió a la cárcel y se le sustituyó con un interventor.

Tanto los gobernadores como los demás políticos que esperaban beneficiarse con el golpe se desengañaron rápidamente. Los militares bien pronto dejaron en claro que el golpe —o revolución, como solían denominarlo— era obra suya y que tenían sus propios planes para el país. Nombraron presidente a un general, y se dedicaron a la tarea de desmontar toda la maquinaria política y sindical que sustentaba al gobierno anterior, recurriendo sin escrúpulos a métodos represivos. En 1965, cuando candidatos de la oposición fueron electos para los gobiernos de Minas Gerais y Rio de Janeiro, el presidente militar suprimió los partidos políticos creados en 1945, introdujo un sistema bipartidista artificial y canceló las elecciones directas para gobernadores estatales. Hasta 1982, los gobernadores fueron seleccionados por el gobierno central y electos indirectamente por las asambleas estatales. Eran, a la vez, representantes de los estados y del gobierno central, y servían de intermediarios en las relaciones del gobierno con los dirigentes económicos y políticos de los estados. El apoyo más espontáneo al gobierno, como era de esperarse, provino de los estados más pobres, cuya dependencia de los recursos federales era mayor. No se disolvió el Congreso, como ocurrió en 1937, pero muchos congresistas de la oposición perdieron sus mandatos y sus derechos políticos.

El papel del Congreso se redujo a la ratificación de las decisiones del poder ejecutivo.

A pesar de la retórica económica liberal, el gobierno militar llevó la intervención del Estado a todas las esferas de la política nacional a niveles nunca antes alcanzados. Impulsados por la idea megalomaniaca de transformar al país en gran potencia, los militares eliminaron toda oposición, impusieron la censura a los medios de comunicación, suprimieron el derecho de reunión y de manifestación. En la economía, se dio preferencia a la acumulación de capital por medio de la contención de los salarios y el desenvolvimiento de la industria básica. Cuando la oposición, como reacción, comenzó a adoptar métodos violentos, la represión llegó al máximo, y la tortura de los presos políticos se tornó práctica común. El centralismo dictatorial mostró su aspecto más repugnante.

A pesar también de la retórica federal ("El Brasil es una república federal", decía el artículo primero de la Constitución de 1967), la maquinaria del gobierno central aumentó continuamente durante el régimen militar. Se multiplicó el número de autarquías, fundaciones y empresas públicas. En 1978 había 383 autarquías, 23 fundaciones, 23 empresas públicas, tres territorios federales.³ Se crearon varios fondos e incentivos fiscales para promover las más diversas actividades. Había estímulos para las exportaciones, para la industria de bienes de capital; fondos para el desarrollo de regiones como la Amazonia, el nordeste y el oeste central, así como para la formación del ahorro del asalariado. Como en los años treinta, se dio gran importancia a la política social. Se protegió el sistema de previsión, el cual quedó unificado bajo el control del gobierno federal; además, sus beneficios se extendieron a la población rural, hasta entonces excluida de esos servicios. Se creó el Ministerio de Previsión Social y se definieron nuevas fuentes de recursos para poder cubrir los crecientes gastos debido a la creación de fondos de jubilación, pensiones y otros beneficios. Los nuevos recursos, llamados de contribución social, se deducían directamente de las nóminas de salarios. El monto de las contribuciones sociales creció a tal grado que superó los recursos del gobierno recaudados mediante el sistema impositivo tradicional.

En lo relativo al problema fiscal, también se introdujeron reformas importantes, iniciadas en 1965 y consolidadas en la Constitución de 1967. Como era de esperar, predominó la tendencia centralizadora. El impues-

³ Véase Raul Machado Horta, "Reconstrução do Federalismo Brasileiro", en *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, núm. 54, 1982, p. 72.

to a las exportaciones, que desde principios de la República lo cobraban los estados, volvió al gobierno central, como durante el Imperio. Lo mismo aconteció con el impuesto territorial rural. En 1969, la participación del gobierno central en los impuestos llegó a 50.9%, a 38.8% la de los estados y a 10.3% la de los municipios. El crecimiento de la participación del gobierno central se registró a pesar del aumento de la transferencia de recursos. Se crearon dos grandes fondos, el Fondo de Participación de los Estados y el Fondo de Participación de los Municipios, sostenidos ambos por la transferencia de 33% de los impuestos federales sobre la renta y sobre productos industrializados. La unión, además, tuvo que transferir a los estados y municipios 60% de sus impuestos sobre combustibles y electricidad, y 90% de su impuesto sobre minería; los municipios comenzaron a recibir 100% del impuesto sobre la propiedad rural recaudado por la unión. Los estados quedaron obligados a transferir a los municipios 20% de su principal fuente de rentas, el impuesto sobre la circulación de mercancías (*value added tax*) y 50% de sus impuestos sobre la transmisión de propiedades y sobre la tenencia de vehículos automotores.⁴

El objetivo de las reformas era semejante al de 1937; es decir, mantener a los estados sólo como instrumentos de ejecución de una administración descentralizada en un sistema político centralizado. En ese sistema, el federalismo no pasaba de ser retórica constitucional. Una característica del nuevo modelo fue la importancia que se daba a los municipios. Ya en el periodo de vigencia de la Constitución de 1946 había aumentado la relación directa del gobierno federal con los municipios, sin intermediación de los estados. La mayor disponibilidad de recursos presupuestarios y bancarios en manos del gobierno federal hizo que los propios municipios procurasen esa relación. Las obras municipales pasaron a ser financiadas con recursos federales. Los gobiernos militares fomentaron esa relación que les interesaba también por razones políticas. El contacto directo con los municipios debilitaba a los estados al quitarles el poder de intermediación.

La nueva centralización superó con mucho a la de 1937. El gobierno central disponía ahora de recursos mucho más considerables, tanto humanos como materiales. Se multiplicaron los organismos de planeamiento y ejecución, a la vez que la economía crecía a una tasa próxima

⁴ Para un debate acerca de la situación del federalismo fiscal durante los gobiernos militares, véase Carlos Alberto Longo, "Federal Problems with VAT in Brazil", en *Revista Brasileira de Economia*, núm. 1, 1994, pp. 85-105.

a 10% anual. Creció también la esfera de acción del gobierno central al asumir tareas mucho mayores y complejas que las de los años treinta. De hecho, el gobierno central acabó expandiéndose más allá de su capacidad de control. Cuando disminuyó el crecimiento de la economía surgieron los aspectos negativos de la excesiva centralización política. El gobierno central ya no lograba que continuara funcionando la máquina, y aparecieron problemas de corrupción, ineficiencia e irracionalidad. La honradez, eficiencia y racionalidad habían sido algunos de los principales argumentos aducidos por los militares y sus aliados tecnócratas para promover la centralización política. Los problemas del gigantismo se presentaron sobre todo en el sistema de asistencia a la salud y en el de previsión, ambos con creciente déficit. Algunas grandes empresas estatales se desarrollaron a tal grado que escapaban al control del gobierno, constituyendo pequeños estados dentro del Estado. La corrupción perjudicó particularmente a los militares, pues siempre se habían presentado ante el país como ejemplos de honradez y patriotismo.

Colocados en posición subalterna, los estados sólo negociaban con el gobierno central, los más ricos, en condiciones más favorables que los más pobres. Estos últimos, localizados sobre todo en el nordeste, constituyeron el mejor apoyo político de los militares, respaldo que adquiría importancia suma en época de elecciones parlamentarias. El Congreso funcionaba bajo estricto control, pues siempre era más cómodo para el gobierno disponer de mayoría parlamentaria a fin de no tener que recurrir a medidas de fuerza. Los estados más pobres fueron la base principal del partido oficial, garantes de que el Congreso aprobara las disposiciones gubernamentales.

Podría alegarse en favor de los estados que fueron el primer peldaño de la larga escalera que condujo de nuevo a la democratización del país. Las elecciones directas comenzaron en los estados, en 1982. La elección de algunos dirigentes opositores en estados importantes, junto con la reorganización de los partidos políticos, dio fuerza a la campaña a favor del retorno de la democracia al país. Los dirigentes de los partidos y los gobernadores opositores fueron actores importantes en la campaña para la elección directa del presidente de la república en 1984. Fue la mayor campaña en la historia del país, y logró que millones de personas salieran a las calles de las principales ciudades. El movimiento fue derrotado por la mayoría gubernamental en el Congreso; pero en la elección indirecta, realizada en 1985, venció el candidato de

la oposición, el gobernador de Minas Gerais. Terminaban así 21 años de gobierno militar unitario.

1985-1994: ¿Cuál federalismo?

Una vez reinstalada la democracia, se renovó el debate sobre las relaciones intergubernamentales. La Asamblea Constituyente de 1988 fue el principal escenario de la lucha. El gobierno federal, los estados y los municipios lucharon vehementemente en torno del problema de la división de los impuestos. Cada nivel de gobierno procuró aumentar su tajada en el banquete fiscal y al mismo tiempo reducir, o al menos no incrementar, sus responsabilidades. Los gobiernos estatales y municipales percibían que la autonomía política sin recursos significaba poco; a su vez el gobierno federal se daba cuenta de que no tenía medios financieros para mantener la máquina multidimensional que había construido ni para cumplir con el exceso de atribuciones que había asumido.

La Constitución favoreció a estados y municipios en detrimento del gobierno federal. Aumentaron las transferencias de este último a los dos primeros y a las regiones. De su impuesto sobre la renta y de su impuesto sobre los productos industrializados, que juntos representaban aproximadamente 80% de los impuestos federales, la unión tuvo que transferir 18% a los estados, 20% a los municipios y 3% a los programas regionales. Más de 10% del impuesto sobre los productos industrializados debía transferirse a los estados y municipios exportadores de bienes industriales. El gobierno federal, además, debía transferir a los municipios 50% del impuesto sobre propiedades rurales. Los estados, a su vez, debían acreditar a los municipios 25% del impuesto sobre la circulación de mercancías (que representaba cerca de 90% del total de los impuestos estatales) y 50% del impuesto sobre la tenencia de vehículos automotores. Como consecuencia, en 1989 el gobierno federal recaudaba 67% de los impuestos pero, una vez deducidas las transferencias, sólo quedaba 55%. Los estados colectaban 30% y podían disponer de 29%. Los municipios fueron los más beneficiados: cobraban 3% y disponían de 16 por ciento.⁵

Como se ve, los beneficios acordados a los municipios continuaron bajo el régimen democrático, lo cual ya no podría atribuirse a los inten-

⁵ Longo, "Federal Problems with...", art. cit., p. 87.

tos del gobierno federal por debilitar a los estados, como ocurrió durante los gobiernos militares. El fenómeno quizá se deba a la fuerza de la tradición del poder local, ya presente en la Colonia, reprimido durante el Imperio, pero resucitado ya por la primera Constitución republicana, que impuso a los estados el respeto a la autonomía municipal. Con todo, la manera como aumentaron los ingresos municipales no resultó la más conveniente para el fortalecimiento de la vida cívica local. Cuando disponen de recursos, pero sin tener la obligación de allegarlos, los prefectos tienden a gastar irresponsablemente los fondos que les transfieren los gobiernos federal y estatal, y los ciudadanos propenden a no valorar las elecciones locales. De este modo, se pierden las oportunidades de aprender el autogobierno local, una de las mejores escuelas de democracia.

El aumento de las transferencias de recursos federales a los estados y municipios no se acompañó de la transferencia de responsabilidades. Una vez aprobada la Constitución, las autoridades federales nunca cesaron de quejarse por la nueva asignación de impuestos y obligaciones. Si ya con anterioridad a la reforma el gobierno federal se veía en dificultades para costear el funcionamiento de su maquinaria, la merma de recursos aumentó la necesidad de reducir el tamaño de la burocracia y de transferir responsabilidades. Pero las tentativas para disminuir la burocracia federal fueron derrotadas por la prohibición constitucional de dimitir a funcionarios públicos y por la resistencia corporativa de los sindicatos. Estados y municipios, por su lado, se opusieron a la idea de asumir nuevas tareas. El único resultado positivo del esfuerzo por reformar el Estado fue la venta de empresas públicas. Con todo, las ventas han sido pocas y han encontrado resistencia por parte de los sindicatos y de las viejas dirigencias nacionalistas.

Otra gran dificultad que desde el inicio de la República acosa al federalismo brasileño, y se teme que se agrave, es la gran desigualdad entre los estados, lo cual se refleja en una mayor dependencia de los estados más pobres respecto del gobierno federal. En 1990, 73% del producto interno bruto (PIB) se concentraba en el sudeste y en el sur. Los siete estados localizados en esas regiones financiaban 70% de sus gastos con recursos propios. Esta tasa descendía a 39% para los siete estados del norte, a 44.5% para los nueve estados del nordeste y a 49.5% para los tres estados del oeste central. Sin dicha ayuda, los estados más pobres simplemente no podrían sobrevivir. Lo mismo se observa con los municipios. Datos del Instituto Brasileño de Administración

Municipal (IBAM) muestran que 53% de los municipios obtienen más del 50% de sus recursos del Fondo de Participación de los Municipios. En el norte y en el nordeste, el número de municipios en esta situación llega a 71%. Hay municipios donde 95% de las rentas provienen del Fondo.⁶

La desigualdad entre los estados produce insatisfacción generalizada. Los más pobres de éstos se juzgan explotados por los más ricos y reclaman más recursos federales, mas incentivos, más empréstitos. Los más ricos juzgan excesiva la transferencia de recursos federales, producidos por ellos, a los estados pobres que, según su opinión, están dominados por oligarquías explotadoras e ineficientes. También los irrita la desigual representación en la Cámara. La ley establece un máximo de 70 diputados por estado y un mínimo de ocho. La consecuencia es que estados populosos, la mayoría del sur, están subrepresentados, mientras que los menos populosos, en el norte y el nordeste, están sobrerrepresentados. São Paulo, en particular, debería tener un aumento de más de 50 diputados si la representación fuese rigurosamente proporcional al número de habitantes. Como la representación en el Senado es igual para todos los estados, el peso de los estados pequeños y más pobres en el Congreso se convierte en un factor de fricciones en la federación.

La mayoría de los tecnócratas y políticos reconoce la necesidad de una valiente revisión de las relaciones intergubernamentales. Pero dada la escasez de recursos en todos los niveles del gobierno, cualquier acuerdo resulta difícil. El gobierno federal quiere librarse de responsabilidades a fin de equilibrar su presupuesto; pero encuentra la resistencia de estados y municipios, que desean más recursos, pero no más obligaciones. También halla resistencia por parte de empresas que dependen de contratos gubernamentales para sobrevivir, y de sindicatos de empleados públicos que no quieren la reducción de empleos. Viejos nacionalistas se oponen a la venta de empresas públicas. Como el Congreso refleja las presiones de estados, municipios, empresas y sindicatos, y, además, no existe una firme mayoría partidista, ninguna propuesta recibe el apoyo necesario. Por esta misma razón, se torna difícil modificar la representación de los estados en la Cámara.

Esta situación de parálisis decisoria no impide que se presenten diversas propuestas de reforma. La posición dominante es que debe preservarse alguna forma de federalismo, y que deben proseguir los esfuerzos para lograr los ajustes necesarios en la asignación de im-

⁶ Datos citados en el artículo "IBRE Debate Federalismo Fiscal", en *Conjuntura Econômica*, febrero de 1944, pp. 27-30.

puestos y responsabilidades. Hay quienes opinan que los estados deberían ser sustituidos por regiones, cambiando así el modelo estadounidense por el español e italiano. Otros más proponen, sencillamente, la abolición de los estados, porque, opinan, no pasan de ser intermediarios inútiles entre los municipios y el gobierno central. Según este criterio, la unión de los municipios podría cumplir mejor las funciones de gobierno y administración del país.⁷ Finalmente, existen los que querrían separarse de la nación brasileña. Estos últimos se encuentran sobre todo en el sur del país. Argumentan que el gobierno federal transfiere los recursos sobrantes a los gobiernos de los estados pobres, sobre todo a los del nordeste, y que si se separan podrían retener el producto de los impuestos.

No corresponde a este capítulo discutir las perspectivas del federalismo. Concluyo retomando la cuestión inicial sobre el carácter instrumental del federalismo. Vimos que en el Brasil se alternan épocas de unitarismo con épocas de federalismo, y que en cada retorno, el federalismo aparece más débil que en la etapa anterior. Sólo después de los gobiernos militares y bajo la influencia de la crisis económica y de la onda neoliberal de alcance mundial es que el creciente poder de la unión comenzó a ser impugnado por la mayoría de los políticos y analistas. La nueva situación permite algunas revaloraciones tanto del unitarismo como del federalismo en lo referente a la construcción y consolidación de la democracia.

En el Brasil, el federalismo fue siempre bandera de liberales ortodoxos y de oligarquías regionales. Con frecuencia coincidían los intereses de ambos grupos. La contribución de este tipo de federalismo como garantía de las libertades individuales, la participación política y la promoción de los derechos sociales fue mínima. El unitarismo, a su vez, fue defendido por conservadores y reformistas, estos últimos tanto de izquierda como de derecha. Los conservadores lo querían para la conservación de la unidad del país y del orden social; los reformistas, para promover cambios sociales desde arriba hacia abajo. La aportación del unitarismo en la defensa de las libertades y en el aumento de la participación política presentó diversos aspectos: considerable para el unitarismo de izquierda, mínima para el derechista. Ahora bien, fue grande,

⁷ La defensa para la adopción del modelo español puede verse en Paulo Bonavides, "A regionalização da política do Brasil e a nova República", en *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, núms. 60-61, 1985, pp. 195-231. Las propuestas para suprimir los estados provienen principalmente de los prefectos. Sobre esto consúltese J. Teixeira Machado Jr., "Regionalização ou municipalização do Brasil", en *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, núms. 63-64, 1987, pp. 171-183.

principalmente para el unitarismo de derecha, la contribución para la promoción de los derechos sociales y para la transformación de las estructuras económicas y sociales del país.

Las exageraciones del unitarismo militar, por una parte, y el debilitamiento de las bases de las oligarquías estatales, por la otra, permiten reevaluar ambos sistemas. Existe una situación parecida a la que hoy en día se observa en los Estados Unidos, en la cual el gobierno federal deja de ser visto necesariamente como progresista y los gobiernos estatales ya no son vistos como necesariamente reaccionarios.⁸ Es una situación favorable al debate creativo una vez que se abandonen las posiciones dogmáticas. Unitarismo y federalismo dejan de ser fetiches semánticos, para ser discutidos en función de su contribución práctica a la democracia y al bienestar de la población.

BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

La bibliografía sobre el federalismo en el Brasil es pobre, tal vez por causa de la propia oscilación entre federalismo y centralismo. Pocas obras de gran envergadura se han dedicado directa y exclusivamente al tema. Existen más obras importantes sobre centralismo que sobre federalismo. Hay muchas historias provinciales, estatales y locales; pero en ellas aparece de manera secundaria el problema de las relaciones entre los niveles de gobierno. El debate más intenso y difundido sobre el tema se ha dado últimamente, pero se limita a artículos periodísticos y a revistas especializadas. El único libro extenso sobre el federalismo, aunque ya un tanto superado, es el de João Camilo de Oliveira Torres, *A Formação do Federalismo no Brasil*, São Paulo, Editora Nacional, 1961. La obra más reciente acerca del tema es una colección organizada por Jorge Balan, *Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro*, São Paulo, Difel, 1974. Consúltese asimismo la parte referente al Brasil, escrita por José Murilo de Carvalho, Joseph L. Love y Aspásia Camargo, en Marcello Carmagnani (comp.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Para una bibliografía bastante amplia, que incluye obras publicadas en

⁸ Sobre el caso estadounidense véase John Kincaid, "From Cooperative to Coercive Federalism", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 509, 1990, pp. 139-152.

otros países, véase "Federalismo", en el *Boletim da Biblioteca da Câmara dos Deputados*, núm. 14, 1965, pp. 401-445.

CENTRALISMO Y FEDERALISMO EN EL IMPERIO

Los textos clásicos se deben al vizconde de Uruguay (Paulino José Soares de Sousa) y a Tavares Bastos. El primero es un ferviente defensor de la centralización política, pero no de la centralización administrativa; el segundo es un crítico vigoroso de la centralización política y administrativa, con posiciones próximas al federalismo. Los textos relevantes de Uruguay son *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1960 (1ª edición de 1862), y *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, Rio de Janeiro, Garnier, 1865. El primero es una defensa teórica de la necesidad de la centralización política en países con las características del Brasil; el segundo, una descripción de la experiencia del autor como administrador provincial. El libro principal en que Tavares Bastos defiende su postura opuesta a la centralización es *A Província*, publicado en 1870 (2ª edición en São Paulo, Editora Nacional, 1937). En *A Província* queda de manifiesto la influencia de la experiencia federalista estadounidense, en contraste con el peso de las tradiciones portuguesa y francesa en los textos de Uruguay. También es útil el libro de Caetano José de Andrade Pinto, *Atribuições dos Presidentes de Província*, Rio de Janeiro, Garnier, 1865. La defensa tardía del federalismo por Joaquim Nabuco, efectuado en discursos pronunciados en la Cámara, puede encontrarse en *Discursos Parlamentares*, Rio de Janeiro, Câmara dos Deputados, 1950, pp. 395-430 y 489-504. Rui Barbosa defendió en la prensa sus posiciones federalistas. Véanse sus *Obras completas*, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde, 1946 y 1947, vol. xvi, tomos III, VI, VII, y vol. xvii, tomos I y II.

Las revueltas del periodo de la regencia fueron importantes manifestaciones de las tendencias centrífugas. Existen varios buenos estudios sobre el tema. Una visión general de las revueltas con indicación de la principal bibliografía puede encontrarse en Leslie Bethell y José Murilo de Carvalho, "Brazil from Independence to the Middle of the Nineteenth Century", en Leslie Bethell (comp.), *The Cambridge History of Latin America*, vol. III: *From Independence to c. 1870*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 679-746. Excelente información

sobre cuestiones financieras y fiscales del gobierno central y de las provincias es proporcionada por Liberato de Castro Carreira, *História Financeira e Orçamentária do Império do Brasil desde a sua Fundação*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1889, y por Amaro Cavalcanti, *Resenha Financeira do ex-Império do Brasil em 1889*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1890.

Los análisis posteriores del problema también se dividen entre los que resaltan el poder de la burocracia del gobierno central y los que afirman el dominio de las oligarquías locales y provinciales por encima y más allá de las estructuras centralizadas. Entre los primeros destaca Raimundo Faoro, *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*, Porto Alegre, Globo, 1958; entre los segundos, Nestor Duarte, *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*, São Paulo, Editora Nacional, 1939. El intercambio, por lo general conflictivo, entre el poder central y los poderes locales es examinado por Oliveira Viana, *Instituições Políticas Brasileiras*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1949; Fernando Uricoechea, *O Minotauro Imperial. Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no Século XIX*, São Paulo, Difel, 1978, y José Murilo de Carvalho, *Teatro de Sombras: a Política Imperial*, Rio de Janeiro-São Paulo, IUPERJ/Vértice, 1988. Este último autor discute también el papel de la élite imperial en la formación del Estado unitario en *A Construção da Ordem. A Elite Política Imperial*, Rio de Janeiro, Campus, 1980.

FEDERALISMO REPUBLICANO

Con la implantación del federalismo en 1889, cabía esperar mayor número de estudios sobre el tema. No aconteció así. El hecho tal vez se deba a la decepción de los federalistas utópicos ante el rostro asumido por el fenómeno en el Brasil. Lo que más abundó fueron los estudios sobre los estados de la federación, algunos con cierta atención para el aspecto federativo.

Ya antes de la proclamación de la República, Alberto Sales defendía una posición federalista radical, que incluía una fase inicial de separación de los estados, tal vez para imitar el ejemplo estadounidense. Su tesis se encuentra en *A Pátria Paulista*, Brasilia, Universidad de Brasilia, 1983 (1ª edición de 1887). Sobre las relaciones entre federalismo y republicanismo, véase Rosa María Godoy Silveira, *Republicanism and Federalism. Um Estudo da Implatação da República Brasileira (1889-*

1902), Brasília, Senado Federal, 1978. Un montaje de la política de los estados, o de los gobernadores, es revelado en el libro-testimonio del segundo presidente civil, Campos Sales, *Da Propaganda à Presidência*, São Paulo, sin editor, 1908. Una visión de un federalista de convicciones, decepcionado con la práctica del sistema, se encuentra en Amaro Cavalcanti, *Regime Federativo*, Rio de Janeiro, 1899. Un republicano abiertamente enemigo del federalismo y escandalizado con sus distorsiones oligárquicas es Silvio Romero, que expone sus ideas en *A Bancarrota do Regime Federativo no Brasil*, Porto, Arthur J. de Souza & Irmaões, 1912. una reacción centralista durante la República comenzó con la obra de Alberto Torres, sobre todo en sus dos libros principales, *A Organização Nacional*, São Paulo, Editora Nacional, 1914, y *O Problema Nacional Brasileiro*, São Paulo, Editora Nacional, 1978 (1ª edición de 1914). Un análisis clásico del sistema coronelista que se montó en la primera República es el de Vítor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, São Paulo, Alfa-Omega, 1975 (1ª edición de 1948). Una crítica e imagen de la primera República de cómo era dominada totalmente por los estados en detrimento del gobierno federal, se halla en Steven Topik, *The Political Economy of the Brazilian State, 1889-1930*, Austin, University of Texas Press, 1987.

Un grupo de historiadores estadounidenses, Joseph L. Love, John D. Wirth y Robert M. Levine, trabajando en un proyecto mancomunado, produjeron excelentes estudios sobre los principales estados de la federación brasileña, que abarcan desde el inicio de la República hasta la creación del Estado Nuevo. Todos los estudios fueron publicados por Stanford University Press. Su familiaridad con el federalismo estadounidense influyó sin duda en la atención que prestaron a las relaciones entre los estados y la federación. Véase de Joseph Love, *São Paulo and the Brazilian Federation, 1889-1937* (1980); de John Wirth, *Minas Gerais and the Brazilian Federation, 1889-1937* (1977); de Robert Levine, *Pernambuco in the Brazilian Federation, 1889-1930* (1978). Véase, además, un libro anterior de Love, también publicado por Stanford University Press, *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930* (1971). La peculiar posición de São Paulo en relación con el gobierno federal y los otros estados fue bien analizada también en el libro de Simon Schwartzman *São Paulo e o Estado Nacional*, São Paulo, Difel, 1975.

FEDERALISMO Y CENTRALIZACIÓN DESPUÉS DE 1930

Después de 1930, se redujo aún más el interés por el estudio del federalismo. Hasta 1945, la onda centralizante dominó la escena. Durante el retorno federalista, 1945-1964, sólo tímidamente se debatía el tema. La polémica ganó algún vigor después de los gobiernos militares, aun cuando el centro de la atención se encuentra en el tema fiscal.

El papel que desempeñaron las rivalidades estatales en el movimiento de 1930 lo estudia Barbosa Lima Sobrinho en *A Verdade sobre a Revolução de Outubro*, São Paulo, Gráfica Editora Unitas Ltda., 1933. La actuación de los dirigentes estatales en el Constituyente de 1934 se analiza en Angela de Castro Gomes (comp.), *Regionalismo e Centralização Política. Partidos e Constituinte nos Anos 30*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980. La obra de Azevedo Amaral, el principal teórico del Estado Nuevo, constituye un buen ejemplo del pensamiento autoritario y centralizador de la época. Véase, principalmente, *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1938. En Jarbas Medeiros, *Ideologia Autoritária no Brasil, 1930-1945*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1978, encontramos una exposición sistemática de la ideología de los pensadores autoritarios.

Aspectos regionales y locales de la política posterior a 1945 son tratados en el libro de Gláucio A. D. Soares, *Sociedade e Política no Brasil*, São Paulo, Difel, 1973. Uno de los pocos libros posteriores a la primera República que exponen directamente el problema del federalismo es el de Raul Machado Horta *et al.*, *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*, Belo Horizonte, Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1958. La atención que de nueva cuenta dedicó a los municipios la Constitución de 1946 se examina en el libro de Vítor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, ya citado. El gran tema de aquel periodo era el nacionalismo, no el federalismo. El nacionalismo era la nota dominante del pensamiento del Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB), el organismo intelectual más influyente de dicha época. Véase, como ejemplo, de Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Rio de Janeiro, ISEB, 1958, y de Alvaro Vieira Pinto, *Ideologia e Desenvolvimento Nacional*, Rio de Janeiro, ISEB, 1959.

Durante el régimen militar no cabía esperar debates sobre el federalismo. Como análisis del periodo puede consultarse Alfred Stepan (comp.), *Authoritarian Brazil. Origins, Policy and Future*, New Haven

y Londres, Yale University Press, 1973. Más descriptivo resulta el libro de Thomas Skidmore, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988. Los estudios sobre federalismo posteriores a la restauración de la democracia giran en torno del problema fiscal y casi todos han aparecido en revistas. Consúltese al respecto, en este volumen, el trabajo de Fernando Rezende.

FEDERALISMO, SECCIONALISMO E INDUSTRIALIZACIÓN ESTADUNIDENSE

RICHARD F. BENSEL*

LA REPERCUSIÓN DE UNA FORMA FEDERAL de gobierno sobre el desarrollo nacional puede considerarse —como generalmente ha sucedido— desde perspectivas diferentes pero, al fin y al cabo, relacionadas entre sí. Desde cierto punto de vista, el federalismo se puede evaluar en función de su influencia sobre la amplitud y calidad de la participación popular en la política. Esto presupone, en primer lugar, análisis realizados al menos en dos o más dimensiones: la participación de las élites, tanto nacionales como regionales, en la distribución y en el ejercicio del poder político, y la influencia relativa de las instituciones democráticas de masas en la toma de decisiones públicas. En la historia de los Estados Unidos, por lo menos hasta el *New Deal*, el federalismo fortaleció, en comparación con otras alternativas más centralizadoras, a las élites regionales a expensas de la participación popular en el gobierno.

Una segunda perspectiva desde la que puede considerarse el federalismo abarca las formas en que las estructuras federales desvían y adaptan con buen éxito tensiones separatistas, y con ello facilitan la supervivencia de una nación donde las fuerzas secesionistas son muy fuertes. Aun cuando la naturaleza del reto separatista cambió a lo largo del siglo y medio que separa la independencia de los Estados Unidos y el *New Deal*, el separatismo constituyó siempre la mayor expresión política de las fuerzas que impulsan el federalismo. De hecho, durante los inicios de ese periodo, ninguna región del país se vio libre, en una época o en otra, de la tentación de separarse de la joven república.

Tercera y última perspectiva: el federalismo puede ser discutido en función de su impacto, para bien o para mal, sobre el grado y dirección del desarrollo nacional como proyecto político y económico. En este

* Departamento de Gobierno, Universidad de Cornell, McGraw Hall, Itaca, Nueva York, 14853.

sentido, el factor particular más importante que fundamenta la aparición y da viabilidad al federalismo en los Estados Unidos ha sido la persistencia de un esquema radicalmente desigual en el desarrollo económico regional. Esa estructura desigual, anterior a la redacción de la Constitución, prosiguió durante todo el *New Deal*, y ha persistido felizmente hasta la era actual.¹ La desigualdad en el desarrollo regional ha constituido, por una parte, la fuerza que apoya las demandas separatistas en lo concerniente a la delegación o transferencia de prerrogativas federales y, por la otra, una de las más importantes consecuencias de esa transferencia de facultades. En todo caso, los cambios de régimen que produjo la victoria del norte en la guerra civil reforzaron y fortalecieron las rutas divergentes del desarrollo en las diversas regiones de los Estados Unidos, sobre todo las que siguieron el nordeste, que se industrializaba, y el sur, fundamentalmente agrícola. A principios del siglo xx, esas tendencias, en un principio divergentes, comenzaron poco a poco a converger, a medida que el sur comenzó a industrializarse y las diferencias regionales en el ingreso per cápita principiaron a disminuir. A través de los decenios subsiguientes, dichas tendencias convergentes continuaron su ritmo acelerado, cerrando más y más las persistentes brechas regionales en el bienestar material y en los intereses económicos del pueblo.

La formulación de las demandas separatistas en favor, por lo menos, de una autonomía política limitada siguió un curso paralelo al de esos esquemas cambiantes en el desarrollo económico regional. Dicho en pocas palabras, cuanto más desiguales llegaban a ser las trayectorias del desarrollo de las diferentes regiones, mayor vigor adquirían las fuerzas políticas que impulsaban la delegación federal de la soberanía gubernamental. Desde este punto de vista, la guerra civil sobrevino cuando dichas trayectorias regionales habían llegado a establecer papeles en cuanto al desarrollo totalmente contradictorios para el gobierno central. En muchos aspectos, la sincronización de la guerra civil y las causas específicas que la desataron —supremacía nacional y abolición de la esclavitud— apoya esta conexión aparentemente sencilla entre la divergencia de las economías regionales y la viabilidad política de las medidas gubernamentales federales. Sin embargo, la realidad detrás de esa conexión causal implícita y aparentemente simple es bastante más compleja.

¹ Richard Franklin Bensel, *Sectionalism and American Political Development, 1880-1980*, Madison, University of Wisconsin Press, 1984, pp. 3-316.

La sociedad que más tarde se convirtió en los Estados Unidos adoptó un "gobierno federal" durante la guerra de Independencia, de conformidad con los Artículos de la Confederación. Establecida el 9 de julio de 1778, la confederación de las trece colonias superó los recelos y rivalidades de sus miembros a fin de proseguir la guerra contra la Gran Bretaña; así, mientras duró la guerra, logró ejercer algunos de los poderes que comúnmente asociamos con la soberanía nacional. Ahora bien, una vez ganada la guerra, la confederación se resquebrajó rápidamente ante las ambiciones centrífugas de los ya independientes estados. Como se carecía de un poder judicial nacional, de un primer mandatario y de la autoridad para allegar ingresos mediante impuestos, la confederación degeneró en algo muy semejante a un foro en el que los representantes de los estados discutían sobre su respectiva responsabilidad en los fracasos del nuevo gobierno.²

Ante el incremento de las demandas en favor de una autoridad central más firme que garantizase, ése era el deseo, un orden político más estable, una nueva Convención Constituyente se reunió en Filadelfia en 1787 con el propósito de volver a diseñar la unión federal. Esta convención reemplazó los Artículos de la Confederación con una unión más centralizada que, entre otras cosas, tenía facultades para imponer contribuciones, establecer un poder judicial nacional y nombrar un primer mandatario independiente del Congreso. Por lo demás, la nueva Constitución todavía preservó muchos poderes importantes a los estados, pero dejó sin resolver dos cuestiones primordiales: si los estados miembros podían o no invalidar los actos del gobierno central recurriendo a la "anulación", y si la unión resultante era o no una liga voluntaria de estados independientes, en que la secesión siempre sería una opción factible y legítima. En 1812, una segunda guerra contra la Gran Bretaña dio lugar a la primera de las pruebas decisivas a que se enfrentó la recién nacida unión cuando el nordeste se opuso decididamente al embargo decretado por el gobierno federal contra el comercio con Inglaterra. En respuesta a esa oposición, los estados de Nueva Inglaterra se reunieron en el invierno de 1814-1815, en lo que se conoció con el nombre de Convención de Hartford, para considerar las medidas, incluyendo la secesión, con las que se pudiera hacer frente al problema. Los moderados impidieron el rompimiento completo con el gobierno federal. La paz

² *The New Cambridge Modern History: The American and French Revolutions*, Lord Beloff, capítulo xvi, "American Constitutional Aspects", Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 464-471.

con la Gran Bretaña puso fin a la controversia, aun cuando quedaron muchas cuestiones por resolver.

En 1832, un conflicto sobre la elevación de los impuestos de importación condujo a que Carolina del Sur anulase el gravamen federal y amenazara con la secesión si el gobierno nacional intentaba cobrar derechos aduanales, haciendo caso omiso de la oposición del estado. Mientras se solucionaba este conflicto de manera que se fortaleciese el gobierno central, se dejó sin resolver la posibilidad de la secesión.³ Desde entonces y hasta que estalló la guerra civil en 1861, los Estados Unidos entraron en muchos arreglos y transacciones procurando equilibrar la balanza del poder junto con lo que resultó ser la principal falla de la política estadounidense: el conflicto entre los estados libres del norte y del oeste y los estados esclavistas del sur. Esas medidas sólo pospusieron la resolución del latente problema de la secesión. En vísperas de la guerra civil, el impacto del federalismo sobre el desarrollo de la joven nación podría resumirse probablemente como sigue: en lo referente al poder político y a la participación, la estructura federal fortaleció y legitimó a las élites locales, convirtiéndolas en representantes más o menos oficiales del pueblo en el seno de la unión federal; por lo que se refiere a la tensión separatista, la estructura federal logró posponer felizmente la secesión, tal vez no el menor logro, aunque no consiguió evitar la guerra civil. Sin embargo, en términos económicos, los aspectos más centralizadores de la estructura federal permitieron que surgiera un mercado nacional y un rápido crecimiento económico, aun cuando siguiera ahondándose sin cesar el conflicto político.⁴ En esta forma, se hallaba listo el escenario para la industrialización que vendría después de la guerra.

Mientras el federalismo como principio constitucional nació originalmente de las mutuas suspicacias que las colonias experimentaban en cuanto a las restricciones sobre sus prerrogativas individuales, la ininterrumpida vitalidad de esta estructura durante los primeros decenios del siglo XIX dependió cada vez más de la efectividad en la defensa suínea de la institución de la esclavitud. En cierto sentido, la guerra civil estadounidense clausuró este periodo proclamando sin ambages que la adhesión de cada uno de los estados a la unión federal ya no era —si es que alguna vez lo había sido— una decisión consensual que podía

³ Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Age of Jackson*, Boston, Little Brown, 1945, pp. 94-96.

⁴ George Rogers Taylor, *The Transportation Revolution 1815-1860*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1951, pp. 153-177.

reconsiderarse o rechazarse a voluntad. En otro sentido, sin embargo, la victoria de la unión sólo dio un nuevo enfoque al conflicto sobre el federalismo, convirtiéndolo en una disputa acerca de la autoridad nacional, los derechos civiles y políticos, y en un nuevo conjunto de políticas reguladoras que buscaban el control de las grandes concentraciones de poder económico que entonces surgían en el seno de la industrialización estadounidense y a la cual promovían.

A partir de 1850 y hasta 1900, los Estados Unidos pasaron por uno de los periodos más explosivos de expansión económica nacional de toda la historia mundial. Durante esos años, el país se transformó de nación agrícola, exportadora de mercaderías, dependiente de la Gran Bretaña, en una potencia independiente y rectora de la economía mundial.⁵ Esta transformación, por otra parte, coincidió con la aplicación continua de procedimientos y medidas que muchos de ellos hoy se considerarían bastante primitivos. Entre los más importantes de estos procedimientos se encontraba la división de la soberanía entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales.

De todos los países que se industrializaron, los Estados Unidos quizá hayan sido los que corrieron con mayor fortuna al combinar la democracia de masas con el desarrollo económico rápido.⁶ Entre 1865 y 1900 —esto es, desde fines de la guerra civil hasta el pleno desarrollo de la economía industrial—, el sufragio universal reservado a los varones prevaleció a lo largo y ancho de los Estados Unidos. Esta democracia de masas permitió tanto el acceso casi irrestricto a las urnas comiciales a los nuevos partidos como la habilitación de requisitos muy liberales para los nuevos votantes, en especial los inmigrantes. En el sur del país, el sufragio universal exclusivo para varones lo impusieron las victoriosas tropas norteamericanas una vez que, después de la guerra civil, el Congreso asumió el control de la reconstrucción política de los estados de la región. Durante el periodo que siguió a la rápida industrialización del norte, los blancos sureños, adhiriéndose por lo general al partido Demócrata, reconquistaron el control político de los gobiernos estatales

⁵ Edward Chase Kirkland, *Industry Comes of Age: Business, Labor and Public Policy, 1860-1897*, Chicago, Quadrangle Books, 1967, pp. 278-305.

⁶ Para un examen comparativo de casos en que se obtuvo un rápido y exitoso desarrollo económico, véase W. W. Rostow, *Stages of Economic Growth: A Non-communist Manifesto*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990. Para un análisis de las relaciones entre desarrollo y democracia, aunque se subestima la estructura y el contenido democráticos de la política estadounidense de fines del siglo XIX, véase Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.

del sur. La violencia fue una de las muchas tácticas a que recurrieron los blancos sureños. Posteriormente, restricciones al voto basadas en la capitación y en pruebas de lectura y escritura, entre otros ardides, provocaron que decreciera rápidamente el porcentaje de blancos pobres y negros de cualquier clase económica que podían mantener su elegibilidad mediante el voto. Sin embargo, las más de las veces estas restricciones llegaron a ser una característica sobresaliente del sistema electoral del sur sólo en el último decenio del siglo XIX, bastante después de que la industrialización ya era un hecho.⁷

Con la parcial excepción del sur de los Estados Unidos, donde la ocupación militar de 1865 a 1877 invalidó los esquemas normales, la estructura y la operación de las instituciones democráticas de masas fueron controladas por los gobiernos estatales y locales dentro de un sistema federal. El control de las elecciones y la elegibilidad por sufragio fue, de hecho, una de las tres áreas primarias en que, a fines del siglo XIX, los gobiernos federal y locales compartieron y disputaron el poder. Las otras dos áreas fueron la de los derechos civiles y la de la reglamentación económica. La legislación sobre los derechos civiles fue muy importante para el futuro de las relaciones raciales y la existencia de un sistema competitivo de partidos en el sur del país; pero la lucha entre los gobiernos nacional y los estatales en torno a la regulación de la economía y las grandes combinaciones corporativas que surgieron a fines del siglo XIX fue aún más importante para la determinación del curso que seguiría el desarrollo económico estadounidense.

En el seno de esta estructura federal, la Suprema Corte de los Estados Unidos supervisó y arbitró la división del poder entre los gobiernos nacional y estatales. Aun cuando podemos pensar que esta estructura se basa en el lenguaje constitucional y en las decisiones judiciales —o dicho con otras palabras, que es una estructura legal o contractual donde únicamente se puede discutir sobre interpretación y aplicaciones prácticas—, en realidad el federalismo estadounidense fue tanto producto de la evolución legal como de un complejo y siempre cambiante equilibrio de poder en la economía política nacional. En la lucha en

⁷ Sobre las restricciones sureñas al voto, véanse J. Morgan Kousser, *The Shaping of Southern Politics: Suffrage Restriction and the Establishment of the One-Party South, 1880-1910*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1974, y Joel Williamson, *The Crucible of Race: Black-White Relations in the American South Since Emancipation*, Nueva York, Oxford University Press, 1984, pp. 224-249. Existe numerosa literatura sobre la ocupación militar del sur durante la reconstrucción, pero la obra más relacionada con los fines del presente trabajo es la de Richard Franklin Bensel, *Yankee Leviathan: The Origins of Central State Authority in America, 1859-1977*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

cuanto a la división del poder en las instituciones democráticas de masas, el enfoque central estuvo dirigido primeramente al poder nacional sobre el derrotado sur, en tanto que el gobierno federal reconstruía las instituciones políticas locales y, más tarde, tras el retiro de las tropas federales y la reintegración de los estados sureños a la unión, sobre la entrada en vigor del derecho a votar de los negros sureños. En el primer periodo, la cuestión primordial a averiguar era si los estados del sur habían renunciado —y hasta qué grado— a la soberanía sobre las instituciones electorales y gubernamentales por la secesión. En el periodo posterior (después de 1877), la cuestión fundamental se refería al grado de la soberanía estatal sobre las restricciones al sufragio, que invariablemente daban por resultado, casi siempre intencional, el de limitar el acceso de los negros a las urnas. Estas restricciones al sufragio se evaluaban como un desacuerdo con la autoridad y las obligaciones del gobierno federal según lo prescrito en la Decimoquinta Enmienda a la Constitución: “El derecho de los ciudadanos de los Estados Unidos a votar no será negado o limitado por los Estados Unidos ni por ningún estado por motivos de raza, color o condición anterior de servidumbre”. Por esta enmienda, el Congreso otorgó el poder para compeler al cumplimiento “por la legislación apropiada”. La sección 4 del artículo I de la Constitución podía también invocarse para reforzar la autoridad federal sobre “el tiempo, el lugar y la manera de efectuar elecciones”, si el Congreso decidía promulgar la reglamentación apropiada.⁸

Durante la época de la reconstrucción, la ocupación militar del sur posibilitó el control político directo de la región por parte del gobierno nacional. Bajo la ocupación militar, se animó a los negros sureños —con mucho el grupo más numeroso de la región formal y activamente leal al gobierno nacional— a que ejercieran sus nuevos derechos electorales, a menudo protegidos por las bayonetas de la unión. Sin embargo, en cuanto se retiró de la región el ejército de los Estados Unidos, los blancos sureños reconquistaron el control de los gobiernos estatales y locales, y buscaron la manera de excluir a los negros de los padrones electorales sin violar la Constitución nacional o las leyes federales, dependientes de la primera. La mayor parte de esos procedimientos —por ejemplo, la capacitación y el exigir que el votante supiera leer y escribir— formalmente no tomaba en cuenta la raza del elector; pero en la práctica discriminaba abiertamente a los que no eran de raza blanca, porque los

⁸ Para más información sobre la estructura federal de los esquemas electorales a fines del siglo XIX, véase Bensei, *Sectionalism and American...*, op. cit., pp. 73-88.

negros carecían de educación, recursos materiales o posición social que satisficiera los requerimientos o desafiara su aplicación.

Otras medidas, como la "cláusula del abuelo" o las elecciones primarias para el Partido Demócrata llevadas a cabo por blancos, eran paladinamente segregacionistas tanto por su significado como por su intención. La modalidad más frecuente de la cláusula del abuelo, por ejemplo, establecía que los descendientes de quienes habían ejercido el derecho a votar antes de 1867 estaban exentos de los requerimientos electorales, entre otros el de demostrar que sabían leer y escribir. Como ningún negro podía votar en el sur antes de 1867, la exención estaba destinada sólo a los blancos. En 1915, un cuarto de siglo después de la adopción de la primera de tales cláusulas y mucho después de que la mayoría de los negros fueran eliminados del padrón electoral, la Suprema Corte de los Estados Unidos declaró anticonstitucional toda esa clase de ardid. En forma parecida, en 1948, cuando la Suprema Corte por fin adoptó una decisión desterrando todas las posibles formas de discriminación racial que impedían participar en las elecciones primarias, ya había transcurrido demasiado tiempo para que tuviera gran repercusión en la vida política sureña. Así, aunque los requisitos o condiciones para votar de carácter explícitamente racial fueron desapareciendo poco a poco frente a las decisiones de la Suprema Corte, en la práctica los gobiernos estatales conservaron e incluso aumentaron su autoridad desde fines del siglo XIX y principios del XX en lo concerniente a elegibilidad y participación electoral.

Así como sucedió en el caso de las disposiciones electorales y de elegibilidad, las controversias a nivel federal sobre los derechos civiles de los ciudadanos estadounidenses también giraron, en buena parte, sobre el carácter constitucional y la viabilidad política de los controles sureños con respecto a los negros. En este caso, el punto principal del debate era hasta qué grado el gobierno federal deseaba y podía oponerse a la creación de instituciones formales que practicaran la discriminación racial en el sur y, en menor medida, en otras partes de la unión. Sobre esta cuestión, la Decimocuarta Enmienda acordaba al gobierno nacional autoridad para reconsiderar las legislaciones estatales:

Ningún estado establecerá o pondrá en práctica cualquiera ley que despoje de privilegios o inmunidades a los ciudadanos de los Estados Unidos; asimismo, ningún estado podrá privar a nadie de la vida, de la libertad o de sus propiedades sin el debido proceso de la ley ni negar a ninguna persona de esta jurisdicción la protección equitativa de las leyes.

Con base en esta enmienda, el Congreso de los Estados Unidos emitió varios estatutos durante el periodo de la reconstrucción que ampliaron la protección que el gobierno nacional brindaba a los negros sureños. En el Acta de Derechos Civiles de 1866, por ejemplo, el Congreso confirió la ciudadanía a los libertos, medida necesaria a causa de la decisión Dred Scott, emitida en los años inmediatos al inicio de la guerra civil, y concedió iguales derechos para todos los ciudadanos estadounidenses por nacimiento (con excepción de los indios). En 1875, una segunda Acta de Derechos Civiles garantizó el derecho de acceso y de servicio en lugares públicos, como hoteles, transportes y teatros, y asentó que era ilegal la exclusión de los negros para que formaran parte de un jurado. Si bien el lenguaje empleado en la Decimocuarta Enmienda es muy amplio y ha sido usado para muy diversos propósitos, la Suprema Corte tendió a interpretar su sentido de manera muy estrecha en lo referente a la segregación racial. En 1883, la Suprema Corte de los Estados Unidos estableció que el gobierno nacional, cuando se tratara de medidas como las señaladas en las actas de 1866 y 1875, sólo podía prohibir la discriminación racial cuando fuera ordenada por los gobiernos estatales actuando como tales; pero dejaba fuera de la autoridad del Congreso las acciones discriminatorias llevadas a cabo por particulares o por organizaciones. Esta decisión paró en seco la mayor parte de los esfuerzos para garantizar los derechos sociales (diferentes de los políticos).

Alentados por la aparente indiferencia, si no abierta hostilidad, de la Suprema Corte por el respeto obligatorio de los derechos civiles y políticos de los negros, muchos estados sureños comenzaron a incluir explícitamente en los libros estatutarios las ya muy difundidas costumbres y prácticas que imponían la segregación racial en el sur y en otras partes de la nación. En el decenio posterior al ordenamiento de 1883 de la Suprema Corte, estas leyes fueron ganando terreno y el gobierno nacional tomó muy pocas medidas, o más bien ninguna, para impedirlo. A fines del siglo XIX, como resultado de decisiones como la de *Plessy versus Ferguson* (1896), los estados sureños obtuvieron el derecho constitucional de segregar a las razas, siempre y cuando las diferentes instituciones, por ejemplo las escuelas públicas, observaran en términos muy vagos la "igualdad".⁹ Después de la decisión *Plessy*, los gobiernos

⁹ Véanse, por ejemplo, Charles A. Lofgren, *The Plessy Case: A Legal-Historical Interpretation*, Nueva York, Oxford University Press, 1987, pp. 196-208; y Williamson, *The Crucible of Race...*, *op. cit.*, pp. 249-256.

de los estados sureños tuvieron la seguridad de que el gobierno nacional no podría invalidar sus medidas segregacionistas mientras se atuvieran a la fórmula constitucional que concedía simbólicamente igual acceso a los servicios a ambas razas, fórmula que casi siempre dejó a las personas de color en situación de inferioridad en cuanto a los servicios e instalaciones públicos.

Respecto a las leyes electorales y los derechos civiles, el gobierno federal dio marcha atrás en los últimos decenios del siglo XIX. Los estados, muy particularmente los sureños, recuperaron gran parte de la autoridad que habían perdido durante y después de la guerra civil, y más o menos retuvieron esos logros hasta los años sesenta, de ahí que nunca fue enteramente estable la división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. En ambas áreas, el conflicto no consistía sólo en una manera de interpretar los textos constitucionales o de mantener un esquema viable para que pudieran funcionar los dos niveles de gobierno. Por lo contrario, la cuestión fundamental se refería al grado de autonomía política que, dentro del esquema federal, el resto del país estaba dispuesto a conceder al sur a cambio de cierta estabilidad política, a menudo elusiva.

Por otra parte, el debate acerca de la distribución del poder entre el gobierno nacional y el de los estados sobre la actividad económica implicaba un conjunto de intereses muy diferentes en el seno de la economía política de fines del siglo XIX. Para comprender cómo y por qué la autoridad sobre la regulación económica se desarrolló en la forma en que lo hizo, debemos describir los tres factores principales que impulsaron la expansión industrial a fines del siglo XIX: la propiedad privada y su control de casi todos los factores de la producción (por ejemplo, recursos naturales, instituciones corporativas y capital líquido), grandes inversiones realizadas por el capital extranjero en los Estados Unidos, y los modelos extremadamente desiguales de desarrollo regional y crecimiento económico. Durante ese periodo, cuatro formas primarias de propiedad y de recursos dominaron el panorama estadounidense: granjas y plantaciones de propiedad privada en el sector agrícola, propiedad empresarial de las firmas industriales, corporaciones ferrocarrileras y servicios públicos financiados con la emisión de bonos del gobierno. En términos de inversión, cada una de esas formas se capitalizó de manera diferente. En la agricultura, pongamos por caso, la mayor parte de los productores en determinado momento (por lo general al principio) hipotecaban sus tierras junto con las mejoras que habían

introducido en ellas. En el sur, muchos aparceros y medieros hipotecaban anualmente la cosecha que esperaban levantar. La mayor parte de los préstamos eran por pequeñas cantidades que devengaban altas tasas de interés y que, en términos relativos, encerraban muchos riesgos para el acreedor. Por todas estas razones, los préstamos solían ser concedidos por acreedores locales con acceso a los recursos de capital provenientes de un fondo común.¹⁰ Si bien en escala mucho mayor, las empresas industriales y mercantiles estadounidenses se capitalizaron inicialmente recurriendo asimismo al capital de sus respectivas localidades, y la subsecuente expansión se financió reinvertiendo las utilidades. Sólo a finales de la década de 1890, los títulos industriales gozaron de acceso fácil a mercados organizados de capital público, como la bolsa de Nueva York.

Los ferrocarriles, por otra parte, eran el epítome del "moderno espíritu empresarial". Muchas estimaciones acerca de la expansión industrial estadounidense, en que el agente propulsor más importante era la aparición de una forma de estructura corporativa fundamentalmente nueva y mucho más eficaz dentro del sector ferroviario en expansión, asignan poco o ningún peso a la política o a las instituciones políticas (por ejemplo, el federalismo). Por el contrario, esas interpretaciones suponen la existencia de un espacio económico libre que se convirtió en el mercado nacional —un espacio que, de hecho, debe considerarse siempre como producto de la política.¹¹ Administrados y capitalizados como corporaciones, los ferrocarriles representaron la inversión más estable y popular del país (exceptuando los bonos del gobierno estadounidense). Al irse ampliando y profundizando el mercado de inversiones en valores de los ferrocarriles estadounidenses, banqueros inversionistas establecidos en la costa oriental (especialmente en Nueva York) comenzaron a venderlos en Europa. Los inversionistas europeos por lo general preferían los bonos a las acciones y así, pasivamente, invirtieron en el naciente sistema ferroviario. Hasta la guerra civil, la

¹⁰ Para una descripción completa de las hipotecas sobre granjas en las llanuras del oeste, véase Allan G. Bogue, *Money at Interest: The Farm Mortgage on the Middle Border*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1955. Para una descripción del sistema de retención de las cosechas mediante préstamos a aparceros y medieros sureños, véase Roger L. Ransom y Richard Sutch, *One Kind of Freedom: The Economic Consequences of Emancipation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1977, pp. 81-168.

¹¹ Sobre el desarrollo de la corporación ferroviaria como precursora y, posteriormente, como personificación "del moderno espíritu empresarial", véase Alfred D. Chandler, Jr., *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1977, pp. 81-187.

mayor parte de las inversiones de capital europeo en los Estados Unidos adquirió la forma de bonos ferrocarrileros. Después de ella y hasta fines del decenio de 1890, la inversión extranjera se dividió entre los bonos del gobierno estadounidense y los ferrocarriles. En ese mismo decenio, al ampliarse la participación europea en el mercado estadounidense de capitales, también abarcó bonos estatales y locales (que financiaban la construcción de escuelas públicas, sistemas para el abastecimiento de agua y caminos públicos), así como valores que financiaron la rápida consolidación de empresas industriales en grandes combinaciones de corporaciones organizadas tanto vertical como horizontalmente.¹²

Aun cuando la estructura federal de la autoridad del gobierno influyó en cada uno de estos cuatro sectores de la inversión de capital, cuestiones constitucionales relacionadas con el federalismo tuvieron poca importancia en las áreas pertenecientes a la producción agrícola y a los servicios del gobierno. En el caso de la agricultura, contratos privados relativos a aparcería, arrendamientos o hipotecas sobre granjas fueron asignados sin discusión al control y ejecución de autoridades estatales y locales. La autoridad nacional no fue casi nunca invocada. La única excepción fueron los contratos laborales entre agricultores sureños y libertos durante los años inmediatos tras la guerra civil. La Oficina de Libertos, organizada por el gobierno estadounidense, vigiló los términos y ejecución de algunos de los nuevos convenios, a través de los cuales los libertos firmaban un contrato con sus antiguos propietarios.¹³ En forma parecida, los bonos y otros certificados de endeudamiento emitidos por los gobiernos estatales o locales no estaban sujetos ni a las leyes ni a los fallos (con pocas excepciones) del gobierno nacional.

Sin embargo, temas en los que intervenían consideraciones de carácter federal en torno del funcionamiento o de los precios de bienes y servicios proporcionados por los ferrocarriles y las corporaciones industriales eran objeto de continuos y acalorados debates. En esta área había dos preceptos constitucionales que competían entre sí y que, tomados en conjunto, conducían a terrenos en que ni el gobierno nacional ni los gobiernos estatales podían legislar adecuadamente. La primera de esas disposiciones se refería a la autoridad para "regular el comercio... entre

¹² Para una panorámica de conjunto, véase Mira Wilkins, *The History of Foreign Investment in the United States to 1914*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1989, en especial los capítulos 5-16.

¹³ William S. McFeely, *Yankee Stepfather: General O.O. Howard and the Freedmen*, Nueva York, W. W. Norton, 1968, pp. 139-165.

diversos estados" asignada, como prerrogativa legislativa, al Congreso de los Estados Unidos.¹⁴ Esto equivalía tanto a habilitar como a limitar el poder. Al ponerlo en práctica, el gobierno nacional podía regular el comercio interestatal (por ejemplo las tarifas ferroviarias). En esas áreas, el gobierno federal gozaba de autoridad suprema y exclusiva, que impedía la intervención de los estados. Sin embargo, la autoridad federal quedaba limitada al comercio interestatal. Cualquier transacción comercial en la economía doméstica que no pudiera considerarse como tal, caía dentro del "poder de vigilancia" de cada uno de los estados, por lo cual quedaba fuera del alcance del gobierno nacional. Debido a ello, la mayor parte de la legislación y de los juicios en esta área giraban en torno del concepto de "consignación", procedimiento que a veces se daba simbólicamente por realizado y otras veces se formalizaba con un contrato legal mediante el cual la mercancía se entregaba a un transportista dedicado al comercio interestatal. La consignación (por ejemplo, la firma de un conocimiento de embarque de los artículos que serán transportados en ferrocarril a través de la línea divisoria entre dos estados) se convirtió en la entrada por la que bienes y servicios quedaron sujetos a la jurisdicción federal. De acuerdo con esta concepción del comercio, se pudieron regular las condiciones y los términos de la transportación, pero no las mercancías en sí. Por ello, durante ese periodo, los transportistas interestatales se hallaron totalmente supeditados a las reglamentaciones nacionales y, exceptuando sus operaciones exclusivamente intraestatales, quedaban fuera del alcance de la legislación estatal.

La cláusula sobre "el debido procedimiento legal" era la segunda prescripción constitucional que dio forma a la división de la autoridad gubernamental en lo concerniente a la actividad económica. Incluida en la Decimocuarta Enmienda, establecía: "...ningún estado podrá privar a una persona de la vida, de su libertad o de sus propiedades sin el debido procedimiento legal". Paso tras paso, los tribunales federales primero definieron a las "corporaciones" como "personas" dentro del contexto de la cláusula; luego definieron la privación de la propiedad como cualquier disposición que negara a una empresa (muy a menudo se trataba de compañías ferroviarias) una utilidad razonable derivada del capital invertido.¹⁵ Aplicada simultáneamente con la cláusula referente

¹⁴ Parte 3, sección 8, artículo 1 de la Constitución. Edward S. Corwin, *The Commerce Power Versus State Rights*, Gloucester, Massachusetts, Peter Smith, 1962, pp. 115-150.

¹⁵ Arnold M. Paul, *Conservative Crisis and the Rule of Law: Attitudes of Bar and Bench, 1887-1895*, Nueva York, Harper & Row, 1960, pp. 1-11.

al comercio, ambas prescripciones apartaban las acciones reguladoras más significativas en las que intervenían corporaciones interestatales (por ejemplo los ferrocarriles y las grandes empresas industriales), del alcance de la autoridad estatal. Los sectores altamente competitivos en los cuales las operaciones de los productores estaban más o menos confinadas a zonas perfectamente delimitadas fueron los que quedaron bajo la reglamentación estatal y, aun en estos casos, la autoridad reguladora fue muy circunscrita. Por otra parte, el gobierno federal quedó excluido, en el caso de las operaciones industriales, de reglamentar las actividades de muchas de esas mismas corporaciones, porque sus modalidades contractuales y sus actividades coordinadas (por ejemplo, la determinación de los precios) se interpretaron a menudo como no integrantes del "comercio interestatal". Aun cuando esas interpretaciones y aplicaciones del texto constitucional eran muy discutibles y quedaban sujetas, andando el tiempo, a revisiones e incluso a revocaciones por parte de los mismos tribunales dictaminadores, el área que en esta forma quedó abierta a la expansión económica desenfadada y a la consolidación corporativa fue un factor de gran importancia en la creación de las muy elevadas utilidades empresariales que garantizaron la industrialización estadounidense.¹⁶

Mientras, como en los casos mencionados, esta asignación de la autoridad gubernamental sobre la actividad económica puede considerarse como producto de la interpretación jurídica del texto constitucional y de la acción legislativa; también podría verse desde la perspectiva de un esquema regional muy desigual del desarrollo económico estadounidense. La expansión industrial en los Estados Unidos a fines del siglo XIX y principios del XX tuvo lugar, casi enteramente, en el nordeste y en los estados del medio oriente —Ohio, Indiana, Illinois, Wisconsin y Michigan—, en lo que llegó a conocerse con el nombre de faja manufacturera (*manufacturing belt*) o regiones centrales de la economía política nacional. La parte del país al sur y al occidente de dicha faja continuó siendo fundamentalmente agrícola.¹⁷ En el sur, el algodón era el producto principal, que en gran parte se exportaba a Europa, sobre todo a Gran Bretaña, donde el precio mundial del algodón se determinaba en el mercado de Liverpool. En el oeste, los principales productos eran los cereales, el ganado y los minerales, especialmente cobre, oro y

¹⁶ Paul, *Conservative Crisis...*, op. cit., pp. 174-184.

¹⁷ Stuart Bruchey, *Enterprise: The Dynamic Economy of a Free People*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1990, pp. 272-349.

plata. Al igual que el algodón, estos productos iban a dar a los mercados industriales, ya como productos alimenticios para los trabajadores de la industria o materias primas para las manufacturas, ya como materia para acuñar moneda u obtener divisas. Si bien existía cierta complementariedad en esta división del trabajo entre los grandes sectores estadounidenses, también existían enormes diferencias en lo referente al desarrollo económico nacional.

Entre las políticas más importantes en materia de desarrollo que se adoptaron en los Estados Unidos durante ese periodo, sobresalen dos: su adhesión al patrón oro y la protección arancelaria. De 1865 a 1879, los Estados Unidos aplicaron una política deflacionaria que implantó de nuevo en el país el patrón oro, con la misma paridad frente a la libra inglesa que había prevalecido antes de la guerra civil. Después de 1879 y hasta mediados del decenio de 1890, la economía mundial en expansión y el creciente número de naciones que se adherían a la "comunidad del oro" produjo una deflación global en los precios que, como en cualquier otra economía nacional basada en el patrón oro, cambió los términos que regían las relaciones en contra de los deudores con respecto a los acreedores. En los Estados Unidos, dadas las desigualdades del desarrollo regional y la distribución del capital destinado a inversiones, la adopción del patrón oro a la paridad con la libra esterlina que prevalecía antes de la guerra civil favoreció enormemente al este industrializado en detrimento del oeste y del sur importadores de capital. Por esta razón, la cuestión táctica más importante en la política nacional durante la mayor parte del periodo 1865-1900 consistió en resolver si permanecía en los Estados Unidos el patrón oro o si se adoptaba cualquier otro patrón, esto es, el papel moneda o la plata.¹⁸ Aun cuando esta cuestión financiera es de capital importancia para comprender la política de ese periodo, tuvo escasa repercusión en las relaciones federales porque la Constitución asignaba gran autoridad en esta área al gobierno nacional.

Los derechos de importación protegieron a la industria estadounidense contra la competencia extranjera, y con ello beneficiaron a la faja manufacturera. Las regiones agrícolas exportadoras del oeste y en particular las del sur se vieron obligadas a comprar artículos manufactura-

¹⁸ Irwin Unger, *The Greenback Era: A Social and Political History of American Finance, 1865-1879*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1964, pp. 3-9; Edward Stanwood, *American Tariff Controversies in the Nineteenth Century*, Boston, Houghton, Mifflin, 1903, pp. 139-394, y Harold U. Faulkner, *Politics, Reform and Expansion, 1890-1900*, Nueva York, Harper & Row, 1959, pp. 119-211.

dos en un mercado doméstico protegido, mientras se les pagaban sus productos —por ejemplo, el trigo y el algodón— a precios fijados en un mercado mundial abiertamente competitivo. Los términos en que se comerciaba de conformidad con esta política arancelaria resultaban muy desfavorables para el sur y para el oeste. Debe añadirse que esas regiones agrícolas, en especial las del oeste, eran grandes importadoras de capital destinado a las inversiones. Muchas de estas inversiones se destinaban a hipotecas sobre granjas y a la construcción de vías férreas, y como en esas regiones escaseaba el capital y los acreedores asumían riesgos considerables, las tasas de interés eran relativamente altas. Por otra parte, las regiones más desarrolladas del nordeste se habían convertido en exportadoras de capital. Ahí las tasas de interés eran moderadas y los mercados de capital estaban muy desarrollados. En esta forma se desenvolvió, en forma paralela a la importación de capital europeo, un flujo interseccional de capitales que iba del este hacia el sur y el oeste. Este esquema tuvo dos consecuencias inmediatas. Primera, el flujo de capital hacia la construcción de vías férreas en el oeste y en el sur convirtió a los ferrocarriles en instituciones extrañas, pertenecientes y controladas por inversionistas europeos y del este del país. Esta situación expuso a los ferrocarriles a agresivos intentos por parte de los estados para corregir los términos seccionales inequitativos del comercio regulando las tarifas ferroviarias para el transporte de productos agrícolas. Como los ferrocarriles, una vez construidos, no podían mudarse a otra parte cuando la actitud regulatoria de un estado se tornaba hostil, la regulación de las tarifas a menudo alcanzaba a tener carácter confiscatorio y punitivo, al extremo que en algunos casos apenas bastaba para sufragar los costos del funcionamiento, dejando poco o nada para mantenimiento, adquisición de equipo y servicio de la deuda. La hostilidad de los estados contra los intereses ferrocarrileros dio origen a buena parte o a la totalidad de los litigios presentados ante la Suprema Corte de los Estados Unidos en lo referente a las limitaciones del debido proceso legal (*due process*) y de la cláusula de comercio (*commerce clause*) sobre la autoridad reguladora de un estado. Así, dichos principios constitucionales fueron ampliamente el producto de una lucha interseccional acerca de los términos en que se podía comerciar dentro de la economía política nacional. Como muchas de las grandes corporaciones comerciales e industriales nacidas durante ese periodo también funcionaban cruzando líneas divisorias estatales y pertenecían a inversionistas del este, las normas constitucionales originalmente establecidas para regular a los

ferrocarriles pronto se adaptaron a la regulación estatal de los *trusts* y de otras combinaciones corporativas.

A finales del siglo XIX, como resultado de estas tendencias conflictivas, la autoridad estatal dio marcha atrás en el área de la regulación económica, en especial de las corporaciones interestatales, mientras avanzó en lo referente a derechos civiles y elecciones. En cierto sentido, estas dos tendencias pueden verse como un complicado intercambio, en el cual la autonomía en materia de asuntos políticos y sociales se extendió incluso entre los blancos sureños, a cambio de un terreno suficientemente amplio para el funcionamiento de corporaciones establecidas con capital proveniente del nordeste. Un ejemplo de este tipo de intercambio compensado se presentó durante las deliberaciones legislativas de 1890 sobre la *Force bill*, medida que a la postre abandonó el Senado estadounidense una vez que los senadores sureños permitieron la aprobación de una revisión del arancel patrocinada por los del norte. La mencionada *Force bill* habría impuesto de nuevo en el sur, por autoridad del gobierno nacional, el derecho de los negros a votar.¹⁹ Si bien ciertos aspectos de la política del periodo, como el ejemplo anterior, se pueden invocar en apoyo de esta interpretación un tanto conspiratoria, gran parte de las evidencias señalan más bien un incremento en la conciliación de intereses siguiendo trayectorias independientes: una para la reglamentación económica y otra para los derechos políticos y civiles. Charles McCurdy, pongamos por caso, señala un papel prominente a los esfuerzos corporativos, a través de sus consejeros legales, para establecer limitaciones constitucionales sobre la reglamentación estatal en este periodo; en consecuencia, implícitamente da por hecho tanto la autonomía de esta trayectoria constitucional de otros aspectos de la división federal de la soberanía como un papel, en gran parte pasivo, desempeñado por las instituciones políticas nacionales, entre ellas el poder judicial.²⁰ Respecto a nexos más amplios entre el desarrollo desigual y la vitalidad de los esquemas del gobierno federal, las tendencias de ese periodo crítico ponen de manifiesto todas las características normales de la complejidad histórica: en ciertos aspectos, la soberanía estatal se fortaleció; en otros, se debilitó.

Entre 1860 y 1900, el federalismo en los Estados Unidos constituyó el factor clave para promover la compatibilidad entre la democracia de

¹⁹ Véase Bense, *Sectionalism and American...*, op. cit., pp. 76-79.

²⁰ Véase Charles McCurdy, "American Law and the Marketing Structure of the Large Corporation, 1875-1890", *Journal of Economic History*, núm. 38, septiembre de 1978, pp. 631-649.

masas y un desarrollo económico rápido. Respecto al desarrollo rápido, las decisiones de la Suprema Corte vigilaron la unificación de un mercado nacional de capitales, en gran parte no reglamentado; la obtención de los recursos necesarios para la producción industrial, y la distribución de los artículos manufacturados. Al mismo tiempo, el esquema muy desigual de la industrialización generó una política que desvió considerablemente las demandas por una redistribución de la riqueza hacia una fuerte actividad apolítica o hacia demandas regionales encaminadas a cambios en el patrón monetario.²¹ A fin de cuentas, ninguna de las series de demandas logró que disminuyera la acumulación del capital, ingente y en extremo rápida, en manos de los productores industriales. En términos de la democracia de masas, la delegación del poder asociada con el federalismo mantuvo la estabilidad política frente a las muy enérgicas demandas, incluso después de la guerra civil, en pro de la autonomía política del sur. Si bien fue un logro considerable dicha estabilidad política, al fin y al cabo trajo consigo un descenso muy marcado en los derechos democráticos y en la participación de grandes segmentos de la población, sobre todo entre los negros y los blancos pobres del sur. Así, de manera quizá irrepetible en otros contextos nacionales y ciertamente sin considerarlo en toda su complejidad en los Estados Unidos, el federalismo ayudó a la democracia a la vez que al desarrollo.

La historia del federalismo estadounidense posterior a 1900 vio pocos cambios en la división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos estatales antes de 1935. Las enmiendas constitucionales ratificadas en 1913 dieron poder al gobierno nacional para imponer con carácter obligatorio para la ciudadanía el pago directo del impuesto sobre la renta, y establecieron que en lo sucesivo los senadores serían elegidos directamente por votación popular y ya no, como sucedía en la mayoría de los estados, por las legislaturas estatales. En 1920, otra enmienda constitucional amplió de nuevo, en casi todos los estados, las filas del electorado, al garantizar a la mujer el derecho al voto. Por muy importantes que fuesen estas enmiendas constitucionales, no lo fue menos la revolución en la interpretación judicial de la cláusula sobre el comercio que entre 1933 y 1939 acompañó al *New Deal*. Entre las decisiones de la Suprema Corte que ampliaron la autoridad del gobierno nacional sobre la economía, la aprobada en 1937 en el caso de la Junta Nacional

²¹ Bensei, *Yankee Leviathan*..., op. cit., pp. 416-436.

de Relaciones Laborales contra Jones and Laughlin Steel Corporation (301 U. S. 1) constituyó lo que bien pudiera ser la más amplia de todas las interpretaciones. En esa decisión, la Suprema Corte dictaminó que el gobierno nacional tenía autoridad para reglamentar las disputas entre el capital y el trabajo cuando éstas “afectaran” el flujo del comercio interestatal.²² Esta y otras decisiones posteriores dejaron bien claro que todas las disputas laborales, aun cuando fuese remotamente, causarían algún impacto en el comercio interestatal y, por tanto, estarían sujetas a la autoridad reguladora nacional. Por analogía, al extenderse a otras esferas de la economía, esta reinterpretación de la cláusula sobre el comercio suprimió en efecto todas las barreras que se oponían a la regulación nacional de la actividad económica privada y, en los aspectos más importantes, puso fin al reino de “la soberanía dual”, que garantizaba a los estados “poderes policiacos” exclusivos, autorizados por la Constitución, e inauguró la era moderna del “federalismo cooperativo” en que el poder, con el consentimiento del gobierno nacional y la aquiescencia de los estados, lo comparten los dos niveles de gobierno.

²² C. Herman Pritchett, *The Roosevelt Court: A Study in Judicial Politics and Values, 1937-1947*, Chicago, Quadrangle Books, 1948, pp. 198-201.

FEDERALISMO CANADIENSE: 127 AÑOS DE PRECARIA EXPERIMENTACIÓN

BRUCE W. HODGINS*

EL FEDERALISMO CANADIENSE vino al mundo formalmente en 1867. En aquel entonces abarcaba cuatro colonias o provincias autónomas, todas ubicadas en la zona sudoriental de la América Británica del Norte. Para 1880 ya se habían incorporado las regiones del oeste, el Pacífico y el norte; asimismo se unieron otras dos provincias y se creó una más. Sin embargo, hasta 1905 gran parte de la recién adquirida extensión terrestre permaneció en calidad de territorios administrados desde el centro. El norte prosiguió en esa situación hasta mucho después de 1905. La provincia de Terranova-Labrador no se unió a Canadá hasta 1949. En la actualidad existen diez provincias y dos territorios (en breve serán tres los territorios), cada uno con sus respectivos gobiernos y asambleas.

Después de los Estados Unidos y Suiza, Canadá es la federación más antigua del mundo que continúa rigiéndose básicamente por la misma Constitución y acatándola sin ninguna discontinuidad de carácter revolucionario. Por consiguiente, el federalismo canadiense tiene mayor antigüedad que el de Alemania, Australia, México, Brasil, Argentina, India o la ex Yugoslavia.

Ahora bien, la federación canadiense sólo en raras ocasiones ha gozado de seguridad, y en ocasiones su supervivencia alcanzó niveles precarios. Canadá es un país que en el aspecto socioeconómico ha triunfado rotundamente; en 1994, las Naciones Unidas la declararon una vez más como la nación donde, en términos generales, se vive mejor; no obstante, siempre ha sido y sigue siendo un experimento político. El centro de ese experimento lo representa su federalismo. Al contrario de lo que sucede en muchos otros países, Canadá, sin federalismo, simplemente no existiría. El federalismo canadiense es un experimento inestable en cuanto a su pluralismo regional, coexistencia étnica y territorial.

* Universidad de Trent.

La inclusión de las primeras naciones aborígenes en calidad de "tercer orden" de autogobierno del federalismo canadiense apenas se está perfilando en la actualidad, a pesar de su larga historia autonómica.

En Canadá, los movimientos de animadversión y secesión regionales son fluctuantes. Quebec ha sido el centro de la mayor parte de ellos; pero en épocas bastante anteriores, Nueva Escocia vio con buenos ojos la secesión, y en épocas más recientes, en los años ochenta, esta tendencia se agudizó en la zona occidental. Millones de francófonos o quebequeses sueñan desde hace mucho tiempo con una nacionalidad independiente; más aún, es probable que antes del fin del decenio Quebec se separe, con lo cual Canadá se dividiría en dos, como ocurrió en 1947 cuando Pakistán se separó de la India. Incluso es posible que Canadá se desintegre como Yugoslavia, si bien, casi con toda seguridad, sin ese trágico derramamiento de sangre. Es más, una considerable pero cambiante minoría de canadienses siempre ha preferido (o considerado como inevitable) la unión con los Estados Unidos; y otra gran minoría siempre ha visto al país del sur como la mayor amenaza (primero militar, posteriormente cultural y económica) para la supervivencia unida de Canadá y, por consiguiente, como un factor vigoroso que fortalece el aspecto centrípeto de nuestro federalismo.

Desde hace ya mucho tiempo, el centro ideológico de la política canadiense se halla bastante más a la izquierda que el de los Estados Unidos. Sin embargo, este centro apenas se conforma por periodos —1783, 1791, 1841 y 1867— como reacción conservadora al republicanismo revolucionario del sur. Ello fue cierto para el viejo Canadá anglófono. El viejo Canadá francés y católico (anterior a 1960), con su flor de lis, también representaba en cierto grado una reacción contra la Francia revolucionaria y agnóstica, con su bandera tricolor.

Así, aun cuando el federalismo canadiense nació oficialmente en 1867, su concepción es muy anterior. El federalismo canadiense, como también el australiano, constituyó una de las grandes realizaciones del segundo Imperio inglés (1783-1918). Fue el resultado gradual de la unión entre la porción creciente del antiguo Imperio francés en América y el remanente no revolucionario del primer Imperio británico, fortalecido inicialmente por los refugiados de la revolución de Independencia de las trece colonias, los leales, es decir, los llamados *tories*, y posteriormente, por la inmigración en gran escala de colonos libres provenientes de las islas británicas. En 1758, los ingleses se apoderaron de los últimos territorios de la Acadia francesa y los anexaron a la extensa

Nueva Escocia (ya en 1713 había ocurrido lo propio con la península homónima. Para 1759-1760, "Canadá" propiamente dicho (la ciudad de Quebec, Montreal, las tierras bajas del San Lorenzo, etc.) cayó en poder del ejército inglés. En 1763, en el Tratado de París fueron ratificadas ambas conquistas. No obstante que fueron conquistas relativamente benignas, no dejaban de ser, a fin de cuentas, verdaderas conquistas, cuyos efectos psicológicos duraron mucho tiempo. La mayor parte de las naciones indias de ese vasto territorio, excepto las de la confederación iroquesa, se alinearon con los franceses, cuya solícita política con respecto a los indios se basaba en el comercio de pieles y en una estrategia que tendía a mantener cercados a los ingleses.¹ Para garantizar a esas naciones aborígenes que en el futuro gozarían de la amistad y del respeto británicos y para codificar la reciente política india de Inglaterra, la Real Proclamación de 1763 garantizó la autonomía de "nuestros indios". También proclamó la seguridad sobre sus tierras, de las cuales nadie podría apoderarse, excepto la Corona, una vez obtenido el asentimiento, emitido oficialmente en consejo de la nación aborígen en cuestión.² Esta proclamación —que desde 1982 forma parte de la Constitución de Canadá— convirtió a esas primeras naciones autónomas en un tercer creador de la futura federación canadiense.³

Aproximadamente durante 13 años, a partir de 1763, toda la región oriental de América del Norte, colindante con el norte de los territorios españoles, formaba parte de una soberanía internacional reconocida mundialmente. Cuando las trece colonias se rebelaron en esa gran guerra civil de los pueblos de habla inglesa, la extensa Nueva Escocia se mantuvo leal; y el vasto Quebec (ampliado enormemente en 1974) también se conservó "leal", o al menos neutral. Asimismo se aliaron con los británicos la mayor parte de los indios de la frontera y los de la región norte, incluso los mohawks y muchos otros pertenecientes a la confederación iroquesa que vivían en lo que pronto sería el Nueva

¹ W. J. Eccles, *Essays on New France*, Toronto, Oxford, 1987; Olive Patricia Dickason, *Canada's First Nations: A History of Founding Peoples from Earliest Times*, Toronto, Mc Clelland and Stewart, 1992.

² Brian Slattery, "Understanding Aboriginal Rights", *Canadian Bar Review*, diciembre de 1989, pp. 727-783.

³ David MacNab, "Autobiography, Oral Tradition and Aboriginal Peoples' Resistance Movements in Canada", *Native History Study Group*, Ottawa, octubre de 1991; Bruce W. Hodgins, John S., Millory, Kenneth J. Maddock, "Aboriginal Self-Government: Another Level or Order in Canadian and Australian Federalism," en Hodgins, John J. Eddy, Shelagh D. Grant y James Struthers (comps). *Federalism in Canada and Australia: Historical Perspectives, 1920-1988*, vol. II, Peterborough, Trent, 1989, pp. 452-487.

York septentrional. En 1783-1784 millares de leales —euroamericanos e indoamericanos— se desplazaron al otro lado de la frontera, hacia los vetustos Nueva Escocia y Quebec. (Muchos indios del noroeste medio no cruzaron la línea divisoria sino alrededor de 1796, en tanto que otros lo hicieron después de 1815.) La isla del Príncipe Eduardo ya se hallaba separada de Nueva Escocia, lo que hizo más tarde Nuevo Brunswick. En 1791-1792, el viejo gran Quebec (al menos los territorios al norte de la nueva frontera estadounidense) se dividió en Canadá Superior (hoy Ontario) y Canadá Inferior (hoy Quebec). El Canadá Superior se creó como provincia inglesa leal, y el Canadá Inferior como provincia dual, con una abrumadora mayoría francófona y una poderosa —tanto administrativa como comercialmente— minoría de habla inglesa. Luego, sobre todo después de 1812-1815, cuando el Imperio británico, incluyendo los Canadás, combatió de nuevo contra los Estados Unidos (y Francia), cientos de miles de inmigrantes se establecieron en las provincias británicas sobrevivientes. Esto tuvo particular importancia para el Canadá Superior, el cual, hacia los años cincuenta del siglo pasado, gozaba de amplísima superioridad demográfica y de muy rápido crecimiento económico. Los indios de la región, mediante un tratado, cedieron a la Corona la mayor parte de sus tierras en las zonas de asentamientos del sur, las cuales se destinarían a los nuevos colonos.

En 1837-1838, los británicos aplastaron fácilmente en los Canadás las rebeliones estilo estadounidense, pero débiles y con base en las minorías. Lord Durham fue enviado como gobernador general para que investigara e informara sobre esos desórdenes. Refiriéndose sólo al Canadá Inferior, pero de alguna manera simbolizando ominosamente el futuro de Canadá, Durham declaró que de manera inesperada había encontrado “dos naciones en guerra en el seno de un solo Estado”.⁴ Adoptó una actitud muy condescendiente con los canadienses franceses, y preconizó su absorción pacífica por el modo de ser inglés, la reunión de los Canadás y una autonomía local más responsable. Inicialmente, los británicos procuraron poner en práctica las dos primeras recomendaciones. De manera arbitraria se reunió a ambos Canadás en 1841. Sin embargo, para 1848 Londres ya había abandonado la meta de la integración o la asimilación (como ya lo había hecho en 1774), y con-

⁴ G. M. Craig (comps.), *An Abridgement of the Report on the Affairs of British North America by Lord Durham* [1834], Ottawa, Carleton U. P., 1982; Philip Buckner, *The Transition of Responsible Government: British Policy in British North America, 1815-1850*, Westwood, Greenwood, 1985.

cedió a la provincia canadiense unida un gobierno interno propio con muy amplias facultades (que comprendía un primer ministro, gabinete ministerial, Parlamento, etc.), con estructuras institucionales y culturales separadas para las dos secciones.⁵ Se garantizó otro tanto a cada una de las tres regiones marítimas separadas.

Entre 1864 y 1867, las élites sociopolíticas de la América Británica del Norte negociaron la confederación propiamente dicha bajo el firme liderazgo del Canadá Superior (con dirigentes como George Brown y John A. Macdonald, entre otros) y con considerable apoyo británico.⁶ En Charlottetown, en la ciudad de Quebec y en Londres tuvieron lugar conferencias favorables a la federación iniciadas por el Canadá Superior, en extremo descontento con la desdichada e inestable unión legislativa con el Canadá Inferior, supuestamente dominante en lo político. Este proceso se vio estimulado por declaraciones agresivamente expansionistas emitidas en los Estados Unidos, en las que se hablaba de "destino manifiesto" y de fuerte oposición a una nacionalidad canadiense independiente y monárquica. En el trasfondo de esta situación se encontraban las grandes perturbaciones que afectaban al resto de la América del Norte. Como sistema de gobierno, el federalismo distaba de ser plenamente satisfactorio. La violenta y sangrienta guerra civil de los Estados Unidos (1861-1865), encabezada en el norte por Abraham Lincoln, se debía, según las élites canadienses, al federalismo clásico (no a la esclavitud), que surgía de un exceso de regionalismo perturbador y de una democracia excesiva. Más al sur, en México, el federalismo y el liberalismo, establecidos por Juárez en 1857, también habían sucumbido ante la guerra civil y la violencia, la intervención y ocupación por parte del ejército imperial francés y el breve gobierno del emperador Maximiliano de Habsburgo.

Con temor hacia el regionalismo, el separatismo y la amenaza estadounidense, principió, muy centralizada y monárquica, la unión de 1867, con Macdonald a la cabeza, constituida de conformidad con el Acta de la América Británica del Norte (no hubo ratificación democrática). A dicha unión se le conoció con el nombre de federalismo subordinado. Las cuatro provincias iniciales tenían su propio gobierno autónomo, pero se pensaba que sus poderes estaban cuidadosamente circunscritos y

⁵ J. M. S. Careless, *The Union of the Canadas*, Toronto.

⁶ Peter B. Waite, *The Life and Times of Confederation, 1864-1867: Politics, Newspapers, and the Union of British North America*, Toronto, UTP, 1964; Bruce W. Hodgins, "The Canadian Political Elite's Attitude Toward the Nature of the Plan of Union", en Hodgins, Don Wright y W. H. Heick (comps.), *Federalism in Canada and Australia: the Early Years*, vol. 1, Waterloo y Canberra, WLU y ANUP, 1978, pp. 43-60.

limitados. Controlaban la educación, los asuntos municipales, la tierra y los recursos naturales, la propiedad, los derechos civiles, etc. Por otra parte, el gran compromiso consistía en tener representación basada en el número de habitantes en la central Cámara de los Comunes, con lo cual los de Ontario supuestamente mantendrían cierta superioridad y, por consiguiente, mayor influencia para el nombramiento del primer ministro. A manera de contrapeso había un Senado débil nombrado por el centro y con base en cada una de las regiones. Los *Franco-Canadiens* de *Québec* tendrían provincia propia, y se garantizarían los derechos franceses en ella y a nivel federal. No hubo fórmula de enmienda.

¿Abrazaron esta nueva dispensa los *Québécois* (que continúan dándose el nombre de *les Canadiens*)? Probablemente, pero sin mucho entusiasmo ni seguridad. Creían que su situación seguía siendo insegura, sometida a un constante asedio cultural. Con la excepción de una minoría *Rouge*, liberal y radical, el Quebec francés tenía una sociedad *Bleu* muy conservadora, católica, rural y no democrática. Su liderazgo clerical (a menudo ultramontano e incluso de tendencia jansenista) era por lo general más fuerte e influyente que su usual aliado político, el liderazgo constituido por los profesionales y la clase media. La mayor parte de la élite *Bleu* era favorable a la federación. La minoría *Rouge* rechazaba el federalismo y apoyaba la separación o una vaga confederación, la democracia y quizá algún tipo de asociación permanente con los Estados Unidos. La creciente mayoría *Bleu* sin duda pensaba, ante todo y por encima de todo, en Quebec.⁷ Los *Canadiens de Québec* probablemente ya constituían en sentido sociológico una nación separada, una nación sin Estado.⁸ Su prudente y competente élite política tenía razón al pensar que, manteniendo su bloque unido en el Parlamento central, prevalecería sobre los representantes del Canadá Superior y los *Maritimers*, más numerosos pero divididos en facciones. Así, aliados con los hombres de negocios de habla inglesa de Montreal y con otras fuerzas con criterio afín al suyo en otras regiones, podrían desempeñar un papel predominante en la selección del poder ejecutivo. Conservarían su fuerza, seguridad y autonomía mediante su participación y por ser indispensables para un gobierno federal estable. Durante más de un siglo, con algunas modificaciones y un par de peligrosas excepciones, su visión profética mostró ser la correcta.

⁷ Arthur I. Silver, *The French-Canadian Idea of Confederation*, Toronto, UTP, 1982.

⁸ Susan Mann Trofimenkoff, *The Dream of Nation: A Social and Intellectual History of Quebec*, Toronto, 1983.

La finalidad de los dominantes *Padres* era crear una unión económica fuerte y progresiva entre la zona oriental y la occidental, una nación canadiense unida permanentemente por seguridad y por razones sentimentales a la Corona británica, con tres (finalmente cinco) regiones diversas y cuatro tradiciones nacionales europeas —inglesa, escocesa, irlandesa y francesa—, bajo un gobierno central fuerte, capaz de resistir al expansionismo político, económico y cultural de los Estados Unidos. “Libertad constitucional igual a democracia”, dijo Macdonald. “Unión legislativa con reconocimiento constitucional del principio federal”, escribió la influyente *Montreal Gazette*.⁹ El mismo mes en que nació la federación canadiense, julio de 1867, Juárez, el gran presidente indio de México, regresó triunfante a la capital mexicana. En Canadá, en las tierras originales de la unión de 1867, las primeras naciones indoamericanas, relativamente importantes unos decenios antes, eran ahora literalmente olvidadas. Esas naciones, junto con las tierras que se les asignaron (las *reservations*), quedaron dentro de la jurisdicción federal, no de la provincial.

Ahora bien, el federalismo canadiense se enfrentaba a un serio problema teórico. La teoría legal y política requería que los estados de la nación tuviesen una ubicación para su necesaria soberanía. El federalismo requería que el ejercicio de esa soberanía se dividiese con toda claridad entre los dos órdenes de gobierno. Los estadounidenses y los suizos ciertamente dividieron el ejercicio de esa soberanía entre los dos órdenes de gobierno. Luego la unieron teóricamente mediante el concepto de la soberanía republicana del pueblo. La guerra civil en los Estados Unidos demostró, en última instancia, que el centro era más poderoso que las unidades; que la secesión estatal o regional no era una opción viable. Pero ¿dónde quedaba la soberanía en el Canadá monárquico? En teoría continuaba en el imperial “Parlamento coronado”, con sede en Londres. En Canadá, tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales eran reales, todos con la misma soberana, la reina Victoria, representada por el gobernador general y los vicegobernadores provinciales. La autoridad suprema descendía de la cumbre hacia abajo. La Corona encerraba una trinidad de “personalidades”, que operaba en conformidad con “los derechos” de la Gran Bretaña (residual o históricamente), Canadá o una provincia. Ahora bien, Canadá y

⁹ Hodgins, “The Canadian Political Elite’s Attitude...”, art. cit. (la cita de la *Montreal Gazette* es del 9 de septiembre de 1864; la de Macdonald fue tomada de su discurso en la Conferencia de Quebec, en octubre de 1864).

sus provincias tenían gobiernos autónomos, con primer ministro y primeros ministros provinciales elegidos indirectamente. Aun cuando hubiera alguna analogía con el reino de Prusia durante el naciente segundo Imperio alemán de Bismarck, subsistía la aportación de Canadá a la teoría federalista. En ese entonces era innovadora, pero fue adoptada sin dificultad por Australia, India, etcétera.¹⁰

Así, en el federalismo canadiense no hubo ni hay lugar constitucional para la secesión unilateral. Los *Maritimers* no quedaron muy complacidos con los términos de la unión de 1867. Nueva Escocia procuró de inmediato que la Gran Bretaña llevase a cabo la secesión, pero fracasó. Más tarde, a fines del decenio de 1880, volvió a intentarlo, pero una vez más no logró nada. También a fines de ese mismo decenio, Quebec, durante el gobierno de Honoré Mercier, el primer ministro *Rouge*, y con el apoyo de su Partido Nacional, soñó e insistió en ser una nación independiente, pero constitucionalmente no pasó de ser una provincia descontenta.

En 1870-1871, las regiones "británicas" del noroeste y del Pacífico se convirtieron en parte de Canadá. En el noroeste no pudo hacerse a un lado a los pueblos aborígenes (indios y mestizos), pues evidentemente constituían una abrumadora mayoría. La lengua más importante era el cree, luego venían las de los indios pies negros y diversas lenguas atapascas o denés. Eran más numerosos los mestizos que hablaban francés y cree que inglés y cree. Durante más de un siglo (en algunos lugares por más de dos siglos), el comercio de pieles, con las canoas que le servían de medio de transporte, constituyó el principal vehículo con el mundo exterior. Primero los mercaderes franceses (y *Canadiens*) compitieron con los británicos de la Hudson's Bay Company (establecida en el norte). Después, una empresa mucho más fuerte, escocesa y canadiense, la North West Company, con sede en Montreal, compitió con la Hudson's Bay Company. Más tarde, tras la fusión llevada a cabo en 1821, la Hudson's Bay Company ejerció el monopolio oficial, con alguna competencia por parte de operadores independientes y la American Fur Company. En todo caso, este comercio siempre dependió de las operaciones de pieles realizadas en sociedad con los indios y, poco después, con los mestizos. Los indios debían permanecer siendo indios. Básicamente, en las relaciones interculturales había respeto mutuo y

¹⁰ Peter H. Russell, *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?*, 2ª ed., Toronto, UTP, 1993, 3-52; Elwood Jones, "Localism and Federalism in Upper Canada to 1865", en Hodgins, Don Wright y W. H. Heick (comps.), *Federalism in Canada...*, op. cit., vol. 1, pp. 19-42.

cierta cordialidad. Las primeras naciones conservaron casi todas sus tierras y su soberanía con gobierno autónomo. A decir verdad, en medio de las vastas praderas su cultura maduró y floreció con la llegada (anterior a la de los franceses o de los ingleses) del ganado caballar procedente de México.

En 1870, mediante una especie de compra indirecta, el poder absoluto sobre los territorios de la Hudson's Bay Company pasó de la Gran Bretaña a Canadá. Cuando la nación mestiza protestó y se apoderó de Fort Gary (hoy Winnipeg), Canadá creó la pequeña provincia de Manitoba, supuestamente para la nación mestiza y para algunos colonos venidos del este. El resto del inmenso territorio, incluso la zona que circunda el Hudson y James Bay, se convirtió en Territorios del Noroeste, administrados desde Ottawa.¹¹

En 1871, en la costa del Pacífico, la Columbia Británica, colonia autónoma con identidad y herencia propias, decidió, por muy estrecho margen en la votación del cuerpo legislativo, unirse a Canadá. Si bien tenía más lazos socioeconómicos con Oregon y California, la Columbia Británica tomó esa decisión movida en parte por la promesa de que por su territorio pasaría el Ferrocarril Canadiense del Pacífico (terminado en 1895). En la Columbia Británica sólo había unos cuantos miles de colonos, mercaderes y mineros. Los indios estuvieron en mayoría hasta 1891; pero la política en materia de asuntos indígenas fue discriminatoria y arrogante durante los últimos años de la colonia. No siempre se reconocieron los títulos de propiedad de los aborígenes. No se respetó la Real Proclamación de 1763. Simplemente se confiscaron las tierras que hacían falta para el desarrollo y la colonización.¹²

Entre 1870 y 1905, las tierras de la zona occidental al sur del paralelo 60N fueron incorporadas socioeconómicamente a la unión canadiense. En el decenio de 1870, cuando el búfalo o bisonte se hallaba en vías de extinción, la Policía Montada federal llegó para mantener el orden, hacer respetar la ley, expulsar a los traficantes de whiskey estadounidenses y salir por los fueros de la bandera nacional. Se presionó pacíficamente a los indios para que se sometiesen a tratados por los que cedieron la mayor parte de sus tierras a cambio de reservaciones, pequeños pagos anuales y algunos servicios sociales. Más tarde, varias leyes federales

¹¹ Gerald Friesen, *The Canadian Prairies: A History*, Toronto, UTP, 1984.

¹² Robin Fisher, *Contact and Conflict: Indian-European Relations in British Columbia, 1874-1890*, 2ª ed., Vancouver, UBCP, 1977; Paul Tennant, *Aboriginal Peoples and Politics: The Indian Land Question in British Columbia, 1849-1989*, Vancouver, UBCP, 1990.

relativas a los asuntos indígenas redujeron notablemente la autonomía y los derechos civiles de los indios. Cuando en 1885 la nación mestiza de Saskatchewan se rebeló capitaneada por Louis Riel y Gabriel Dumont, con algún apoyo de los crees, fue aplastada con facilidad y humillada culturalmente por la milicia oriental de Canadá, transportada al oeste en el nuevo ferrocarril del Pacífico. Dumont huyó a los Estados Unidos. Riel murió en la horca.

Colonos, sobre todo cultivadores de trigo, se trasladaron a Manitoba a fines de los años setenta y principios de los ochenta del siglo XIX, y fácilmente sometieron a los mestizos. La provincia creció. Entre 1896 y 1913, durante una gran ola de prosperidad y optimismo en Canadá, grandes masas de colonos inmigraron al oeste, primero británicos y personas provenientes de Ontario; después también estadounidenses (a zonas al sudeste de Calgary) y centroeuropeos (en especial de habla alemana y galitzios de habla ucraniana). En 1905, el gobierno federal creó más al sur de los Territorios del Noroeste dos nuevas provincias: Saskatchewan y Alberta.¹³

En 1914, cuando Canadá entró a la guerra, el país tenía nueve provincias distribuidas en cinco regiones. Éstas constituían una federación transcontinental muy próspera, que al menos para los varones también era una democracia funcional. Con todo, su federalismo, aun cuando nominalmente se regía por el Acta de la América Británica del Norte, no era lo que había sido en 1867. Las provincias eran mucho más fuertes. Su funcionamiento correspondía al federalismo clásico (dos órdenes de gobierno diferentes y coordinados), y el poder iba pasando a las provincias, excepto, tal vez, en las tres provincias de las praderas occidentales, donde la tierra y los recursos seguían bajo control federal. El sistema conservador y centralista de Macdonald había fracasado. Sin embargo, cuando Macdonald murió en el poder (1891), ya había dado solidez a la zona occidental, al crear el sistema económico este-oeste basado en la política nacional de tarifas elevadas en el Ferrocarril del Pacífico para combatir las importaciones provenientes de los Estados Unidos y en las crecientes exportaciones de trigo a la Gran Bretaña. Ontario, la provincia más fuerte y populosa, con la ciudad de Toronto en constante crecimiento, encabezó, bajo el gobierno del liberal primer ministro Oliver Mowat (1872-1896), la lucha en favor de los derechos y del poder provinciales. Desde su punto de vista, Ontario no había sido

¹³ Friesen, *The Canadian Prairies*, op. cit.

lo suficientemente hábil para controlar el gobierno federal y dirigir así la política nacional. Montreal y el Canadá francés habían sido demasiado fuertes. Cada vez más, las iniciativas provenían de las provincias. Macdonald ya había visto que políticamente era imposible supervisar y poner cortapisas a las provincias más fuertes. En 1896, la victoria en el nivel federal del liberal Wilfrid Laurier, aliado a Mowat, que aún contaba con fuerte apoyo del bloque francocanadiense, simbolizó esa conversión al federalismo coordinado. Siguió una racha fantástica de optimismo, prosperidad e industrialización, de alto nivel de vida, de urbanismo y de inmigración. A principios del siglo xx, el federalismo canadiense era muy parecido al de los Estados Unidos antes de la guerra civil. Se habló de alianzas y de la creación de una nueva federación basada en un convenio entre las provincias.

La primera Guerra Mundial hizo que Canadá volviera en poco tiempo a un federalismo muy centralizado, y tal vez fue en los campos de batalla franceses y belgas donde se creó una genuina nación canadiense. Con el Acta de Medidas sobre la Guerra y el advenimiento de un gobierno central intervencionista, disminuyó radicalmente el poder de las provincias. Por otra parte, la guerra provocó un marcado distanciamiento con el Canadá francés. El servicio militar obligatorio (denominado conscripción) fue establecido en 1917 durante un gobierno de coalición, "gobierno de unión", que de hecho excluyó al Canadá francés. Buena parte del Canadá francés —a pesar de miles de valerosas excepciones— no se unió a "las guerras de Inglaterra" o al "torbellino del imperialismo europeo". Ya estaba, a fin de cuentas, totalmente comprometido con las Américas. Hubo motines. En Irlanda, por analogía, estalló una revolución y se separó de la Gran Bretaña. México se hallaba en plena guerra civil. Si la contienda mundial no hubiera terminado pronto y si Quebec no hubiera sido tan conservador, la federación canadiense quizás se hubiera dividido en dos naciones independientes.¹⁴

Después de la guerra, las élites políticas y económicas nacionales clamaban por la "normalidad", por la desregulación y el *laissez-faire* en los negocios. Recuperaron el poder diversos regímenes provinciales dinámicos y expansionistas. Creció el multipartidismo encabezado por la populista región occidental, enajenada profundamente y con serios problemas económicos. En Quebec, el exacerbamiento provincialista pasó del nacionalismo ultramontano, clerical pero intelectual del abate

¹⁴ Trofimenkoff, *Dream of a Nation...*, op. cit.; Christopher Armstrong, *The Politics of Federalism: Ontario's Relations With the federal Government*, Toronto, UTP, 1981.

Groulx al derechismo autoritario y nacionalismo populista del primer ministro Maurice Duplessis y de la Unión Nacional (1936-1939 y 1944-1959). Durante la Gran Depresión de los años treinta, el federalismo canadiense vivió esta situación profundamente irónica: tuvo regímenes federales (liberal, conservador y de nuevo liberal) que se oponían a la asistencia social, a la intervención estatal y al sistema económico de Keynes, mientras que primeros ministros provinciales, populistas y carismáticos que sí deseaban esa intervención tenían en su favor las facultades constitucionales, pero carecían de fondos suficientes.¹⁵ Dos provincias prácticamente se habían declarado en bancarrota. En realidad no había un *New Deal* canadiense. El socialismo y la democracia social, si bien difundidos por todo el país, no ocupaban el poder. No hubo un Lázaro Cárdenas canadiense. La moral nacional había descendido mucho. Franklin D. Roosevelt se convirtió en el líder más popular que jamás los canadienses hubieran tenido.

Canadá era ya una nación totalmente independiente pero dividida, un país sin una fórmula de enmienda constitucional (porque las provincias más fuertes la temían), una monarquía en América del Norte con un soberano inglés. Nos habíamos convertido en democracia descentralizada (donde las mujeres obtuvieron el derecho al voto en el cuatrienio 1917-1921). Nuestro primer ministro, Mackenzie King, quien no contaba con fuerte apoyo en el bloque canadiense francés, creía que la inacción y el establecimiento de una Real Comisión que estudiara los problemas del federalismo canadiense eran los mejores medios para preservar la "unidad nacional" y evitar que Quebec, y quizá también las provincias de las praderas occidentales, se separaran.

La segunda Guerra Mundial detuvo la desintegración. Hitler, en 1939-1940, puso fin a la depresión económica en Canadá. En vez de desempleo, hubo escasez de mano de obra. Vinieron los grandes presupuestos nacionales y la centralizadora Acta de Medidas sobre la Guerra. Se organizó un gran ejército, y las mujeres se incorporaron masivamente a la fuerza laboral.¹⁶ Durante un año, después de la caída de Francia, Canadá ocupó el segundo lugar entre las naciones que luchaban contra el nazismo. Para 1942, Canadá era ya prácticamente un Estado unitario, donde las provincias fueron reducidas a honrar a las municipalidades,

¹⁵ James Struthers, *"No Fault of Their Own": Unemployment and the Canadian Welfare State, 1914-1941*, Toronto, UTP, 1983; Trofinmenkoff, *Dream of Nation...*, op. cit.; Garth Stevenson, *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, 3ª ed., Toronto, Gage, 1989.

¹⁶ Ruth Pierson, *They Are Still Women After All*.

al desempeñar las labores administrativas que les correspondían a éstas. Pronto se efectuaron planes para la posguerra en lo referente a la seguridad social y a la economía de corte keynesiano. No iba a darse otro 1919 ni otro 1929, ni otra depresión después de 1945. Mackenzie King logró mantener del lado del gobierno a casi todo el Canadá francés, a pesar de que estableció, durante los últimos meses de la guerra, el servicio militar obligatorio en ultramar. Esto lo consiguió, en gran parte, porque el pueblo de Quebec consideraba que los conservadores y la ccf (socialista) como alternativas eran lo peor que les podía suceder. La minoría nacionalista de Quebec era elitista, de extrema derecha, pro Franco, pro Vichy, e incluso neofascista. En 1945-1946, Quebec se convirtió en un refugio secundario para los fascistas que huían de Europa. Duplessis volvió en 1944 a ocupar el poder en su provincia, manteniéndose en él hasta su muerte en 1959. Nacionalista conservador y populista, promovió tanto como pudo los derechos provinciales; pero mantuvo buenas relaciones con la mayoría de las altas esferas económicas de habla inglesa de Montreal. Ahora bien, su nacionalismo quebequés era negativo: se oponía a la seguridad social, al sindicalismo, a la autoridad del gobierno federal en materia de impuestos y a la educación oficial laica.

El gobierno federal, encabezado en ese entonces por el francocanadiense Louis Saint Laurent (quien contaba con el apoyo, como mente directora, de C. D. Howe, nacido en los Estados Unidos, ministro de Industria y Comercio y de Reconstrucción, etc.), sencillamente continuó desarrollando el intervencionismo en la seguridad social. En Quebec, el patrón de votación se había tornado esquizofrénico: Saint Laurent y Duplessis, fuerte intervención liberal federalista y promoción firme de los derechos provinciales preconizados por la Unión Nacional.¹⁷

En 1949, la provincia de Terranova-Labrador finalmente se adhirió a la federación canadiense, cuando Canadá ya era una potencia de rango mediano con grandes instalaciones industriales, muy activa en las Naciones Unidas, en la OTAN y en el *Commonwealth*. Por su nivel de vida, ocupaba el segundo lugar después de los Estados Unidos, e incluso ascendía a un estrato superior al de los Estados Unidos si se excluía al 10% de la capa más rica de ambos países.

¹⁷ Quinn, *Union Nationale*; P. E. Trudeau, *La Greve de l'Amiante*; James Struthers, "Federalism and the Evolution of Social Policy and the Welfare State, Canada", en Hodgins, Don Wright y W. H. Heck, *Federalism in Canada...*, op. cit., vol. 1, pp. 288-242, y Robert Campbell, *Grand Illusions: The Politics of the Keynesian Experience in Canada, 1945-1975*, Peterborough, Broadview, 197.

La era centralista de nuestro federalismo de posguerra terminó alrededor de 1960: reapareció vigorosamente el regionalismo; ejercía el poder un gobierno federal conservador débil y muy dividido, encabezado por Diefenbaker, y se desató en Quebec la revolución silenciosa".

La *révolution tranquille* constituyó, para el federalismo canadiense, el suceso más importante de los últimos 50 años del siglo. Influyó a fondo en la transformación intelectual y social de Quebec en una sociedad progresiva, democrática, moderna, segura de sí misma, laica, con predominio de la población urbana. Junto con la sociedad, se democratizó también la política. La mayor parte de los quebequeses dejó de ir regularmente a la iglesia; la mayoría de las jóvenes aceptó la píldora anti-conceptiva. El índice de natalidad se desplomó. Dijérase que había desaparecido la oposición al aborto y al divorcio. Se encomiaba y exigía la intervención estatal: *l'état, c'est nous*, solían decir. Bajo la administración liberal del primer ministro Jean Lesage (1960-1966) se estableció un sistema educativo muy moderno que abarcó las escuelas, los colegios superiores y las universidades; el gobierno intervino mucho en el mercado al irse multiplicando las corporaciones de propiedad estatal (cuya lengua oficial era siempre el francés). Un Estado provincial de ese tipo necesitaba recursos provenientes de mayores ingresos por impuestos y tener más poder.

En esa revolución existían por lo menos tres corrientes intelectuales. La primera, liberal federalista, estaba en favor de un Quebec laico fuerte, de muy poderosa presencia francocanadiense en el gobierno y la burocracia federales, y de un Canadá bicultural, pero constituyendo una sola nación. Quien mejor representó esta corriente fue Pierre Elliot Trudeau (primer ministro, 1967-1979 y 1980-1984). La segunda corriente preconizaba el nacionalismo quebequés. Hacia 1968 era casi independentista, partidaria de un Estado quebequés autónomo, en el seno de la confederación canadiense reorganizada, con Quebec asociado económicamente con Canadá, pero separado constitucionalmente. Esta corriente la representó mejor que nadie Rene Levesque, dinámico ministro del gabinete de Lesage (1960-1966) y dirigente del Partido Quebequés (1976-1983). A veces el poco amable Levesque parecía inclinarse a aceptar un Canadá reorganizado, "constituido por dos naciones", por una federación menos estricta en la que Quebec no fuera una provincia *comme les autres*. Luego, sintiéndose traicionado, perdía los estribos de nuevo. La tercera y menor de las tres corrientes deseaba la independen-

cia total e inmediata, recurriendo, de ser necesario, a una revolución violenta. Un tanto anarquizante, la simbolizaban la FLQ y Pierre Vallières. Trudeau prácticamente aniquiló esta corriente en octubre de 1970. Las otras dos corrientes se han combatido una a otra desde su escisión alrededor de 1966.¹⁸

El análisis anterior quizá sea demasiado simplista; pero, aun así, el destino del federalismo canadiense literalmente está en juego, a la espera del resultado de la prolongada lucha interna que se libra en la mente y en el corazón de los quebequeses. La situación por el momento está en favor de los nacionalistas. En la actualidad, están encabezados, en la ciudad de Quebec, por Jacques Parizeau, del Partido Quebequés, y por Lucien Bouchard, del Bloque Quebequés, en el Parlamento federal. El primer ministro Jean Chrétien no es ningún Trudeau. En las luchas recientes todos los primeros actores han sido y son de Quebec. En estas filas están incluidos el conservador Brian Mulroney, cuya madre era francófona, y Paul Martin, principal lugarteniente de Chrétien, antiguo hombre de negocios de Montreal, con ascendientes franceses en Ontario. Preston Manning, cuyas raíces están en la región occidental, jefe del Partido Reformista, tiene más de Ross Perot que de Abraham Lincoln. Estamos en Canadá en 1994, no en los Estados Unidos en 1860. Con todo, en cierto sentido, la ciudad de Quebec representa para la federación canadiense lo que Richmond, Virginia, fue para los Estados Unidos.

Alrededor de 1969, el federalismo canadiense comenzó a enfrentarse a otro serio reto. Nos referimos al impresionante renacimiento aborígen, que se estaba gestando tiempo atrás. Mediante explosión demográfica, dirigentes brillantes y cultos y el redescubrimiento del orgullo por su pasado cultural, los pueblos aborígenes de Canadá reafirmaron y desarrollaron aún más el concepto de primeras naciones aborígenes. Eran pueblos humillados, pero no conquistados, con el derecho inherente, de conformidad con la Real Proclamación de 1763, por lo menos a la soberanía autónoma interna, con una relación de tipo federal e incluso de alianza con la Corona, dentro de la ley canadiense. Reafirmaron la continuidad de sus derechos aborígenes en todas las tierras que siguen siendo propiedad de la Corona dentro de las provincias y territorios canadienses, y devolución o compensación por buena parte de las tierras que se les arrebataron ilegalmente o mediante tratados de los que

¹⁸ Trofimenkoff, *The Dream of Nation...*, op. cit.; P. E. Trudeau, *Federalism and the French Canadians*, Toronto, MacMillan, 1968; Russell, *Constitutional Odyssey...*, op. cit., pp. 70-91.

nunca se les enteró. Cada vez es mayor el apoyo jurídico y popular con que cuentan, así como el reconocimiento que les otorgan el gobierno federal y varios gobiernos provinciales.¹⁹ Asimismo, exigen cada vez con mayor insistencia que se reconozca constitucionalmente su derecho inherente a un gobierno autónomo.

Entre tanto, Canadá se había convertido, a todas luces, en la más descentralizada de todas las federaciones que actualmente existen en el mundo. Los egresos provinciales y municipales eran muy superiores a los del gobierno federal. El federalismo fiscal era muy importante. Incluso los servicios médicos del famoso Canadian Medicare los administraban y reformaban los gobiernos provinciales. Estos gobiernos significaban mucho más para la ciudadanía que el distante gobierno federal.

Desde 1969, se ha intentado varias veces refrenar las, al parecer, incontrolables fuerzas centrífugas, el regionalismo legítimo, el influjo de las distancias, la diversidad y el particularismo de Quebec, factores que estaban corroyendo el federalismo canadiense.²⁰ Primero, como piedra angular de la visión de Trudeau, se declaró oficialmente que Canadá es bilingüe, pluralista y multicultural, no sólo bicultural. No habría ninguna cultura oficial; los inmigrantes eran parte de un mosaico y no estarían obligados a "mezclarse". Se fomentaría la identidad regional. Se protegerían en todo el país los derechos de la minoría de habla francesa.

Segundo, las transferencias de pagos y la asignación de impuestos proporcionaron más recursos financieros a todas las provincias, y el incremento en las subvenciones compensatorias (iniciadas a fines de los años cincuenta) ayudó considerablemente a las provincias más pobres, en especial en la región del Atlántico, en Manitoba y Saskatchewan, e incluso en Quebec. (Se denominaron "provincias que sí tienen" a Ontario, Alberta y Columbia Británica.)

Tercero, debía cambiarse la Constitución para reflejar mejor la realidad regional y la de América septentrional de fines del siglo xx. Sin bien bajo el federalismo canadiense ninguna provincia tiene el derecho o la facultad constitucional de separarse de la federación, dirigentes de todos los partidos nacionales declararon que si Quebec, de manera clara

¹⁹ Dickason, *Canada's First Nations...*, op. cit.; J. R., Miller, *Skyscrapers Hide The Heavens: A History of Indian-White Relations in Canada*, ed. rev., Toronto, UTP, 1991; Bradford W. Morse, *Aboriginal Self-Government in Australia and Canada*, Kingston, Queen's 1985, y Hodgins, Milloy, Maddock, "Aboriginal Self-Government...", art. cit.

²⁰ Robert J. Brym (comp.), *Regionalism in Canada*, Toronto, Irwin, 1986; "Dynamic Federalism: Continuity and Change since World War II", en Hodgins, John J. Eddy, Shelagh D. Grant y James Struthers (comps.), *Federalism in Canada...*, op. cit., vol. II, parte I, pp. 19-54.

y democrática, votaba en favor de la secesión, se negociaría la medida, aun cuando fuese a regañadientes y con dificultad. No había guerra civil en Canadá, aun cuando triunfara el voto favorable a la secesión. En el referendo de 1980, Quebec se declaró en contra de la separación, basándose, al menos en parte, en la firme promesa de Trudeau, entre otras, de que se lucharía por "un nuevo federalismo". Esto es lo que, en cierta medida, Trudeau obtuvo en 1982 con un documento constitucional en el que se incluye una fórmula de enmienda a nivel federal y provincial, una modesta descentralización con actitud amistosa hacia la región occidental, y una muy avanzada Carta de Derechos (con la posibilidad de invalidaciones temporales a nivel provincial). Los pueblos aborígenes —indios, mestizos e inuit— obtuvieron la consolidación de sus derechos como aborígenes y de los derivados de los tratados. A fin de cuentas, irónicamente, todas las provincias, excepto el Quebec de Levesque, aceptaron esas medidas, las cuales se convirtieron en precepto constitucional. Fueron logros importantes; pero en vez de lograr la reconciliación con Quebec, lo distanciaron aún más. Esto mismo ocurrió con no pocos de los neofederalistas quebequeses. Trudeau perdió mucho de su lustre.²¹ Quebec exigía más.

Luego, durante la administración del conservador primer ministro Brian Mulroney (1984-1993), tanto el Acuerdo de Meech Lake (1985-1988) como el Acuerdo de Charlottetown (1992) no lograron la necesaria ratificación constitucional. El gobierno neofederalista de Quebec, encabezado por Robert Bourassa, apoyó con entusiasmo el Acuerdo de Meech; pero para que éste se pusiera en práctica se requería la aprobación de todas las provincias, la cual no se obtuvo porque el texto era demasiado exclusivista y elitista. Bastante impopular en el Canadá de habla inglesa, el Acuerdo de Meech no obtuvo la necesaria aprobación en Manitoba ni en Terranova; en la primera, porque no confirmaba el gobierno aborígen autónomo; en la segunda, porque concedía una categoría especial modificada a una provincia, la de Quebec.²² Por el contrario, el Acuerdo de Charlottetown fue firmado al cabo de dos años de grandes controversias públicas. Obtuvo el apoyo de los dirigentes de los tres partidos federales y de todos los primeros ministros provin-

²¹ Russell, *Constitutional Odyssey...*, op. cit., pp. 3-126; Keith Banting y Richard Simeon, (comps.), *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act*, Toronto, Methuen, 1983.

²² Robert Sheppard, "The Road to Meech Lake", en J. L. Granatstein y Kenneth McNaught (comps.), *"English-Canada" Speaks Out*, Toronto, Doubleday, 1992, pp. 30-45; Russell, *Constitutional Odyssey...*, op. cit., pp. 127-158.

ciales, aun cuando los de Quebec y de Columbia Británica lo concedieran a pesar suyo. Se reconoció a Quebec como "sociedad distinta", a la que se otorgó ciertos poderes específicos adicionales, y se le garantizó el 25% de los escaños en la Cámara de los Comunes (sin tomar en cuenta su población). Se había reformado radicalmente el Senado al hacerlo electivo, en parte al estilo de Australia o de Alemania, lo cual desde tiempo atrás pretendían la Columbia Británica y la región occidental. Los cuatro líderes nacionales aborígenes participaron en los debates constitucionales, y estuvieron entre los signatarios de los documentos en que se establecían algunas garantías encaminadas a la confirmación de sus derechos y el reconocimiento del gobierno autónomo como un tercer orden dentro del federalismo canadiense. En resumen, se daba respuesta parcial a las demandas conflictivas de cada una de las regiones y de los pueblos aborígenes.

En medio de una aguda recesión y desempleo en gran escala, el Acuerdo de Charlottetown fracasó en el referendo nacional apoyado por casi toda la élite política e intelectual del país, excluyendo, irónicamente, tanto a Trudeau (quien se oponía a la categoría especial que se pretendía para Quebec) como, por supuesto, a los nacionalistas quebequeses. El resultado fue muy embarazoso para esa élite, pues constituía, sin duda, una crítica seria a nuestra cultura política en general. Fue rechazado tanto en Quebec como en el resto de Canadá, en especial en la Columbia Británica y en la región occidental; pero triunfó arrolladoramente en el bilingüe Nuevo Brunswick, en la isla del Príncipe Eduardo, en Terranova y en Ontario, donde logró el 50.1% de la votación. El resultado constituía un triunfo negativo de la democracia y la soberanía populares. Diferentes regiones y grupos habían votado, por distintas razones, contra el Acuerdo de Charlottetown.²³ Incluso una mayoría de los votantes de las primeras naciones lo rechazaron en sus comunidades, a pesar del apoyo que le había dado el gran jefe Ovide Mercredi.²⁴ No era suficientemente amplio. El término "Constitución" se convirtió en una pésima palabra para la mayoría de los políticos federalistas, y así se mantiene. El fracaso de Charlottetown señaló el final de la carrera política de Brian Mulroney, y las elecciones subsiguientes marcaron el fin de la de su sucesora Kim Campbell. Quizá Charlottetown también constituya el fin del Partido Nacional Conservador y del Nuevo Partido

²³ *Ibid.*, pp. 154-263.

²⁴ Ovide Mercredi y Mary Ellen Turpel, *In the tapids: Navigating the Future of First Nations*, Toronto, Viking, 1993.

Demócrata. En parte, esta situación condujo, en las elecciones federales de 1993, a la gran exhibición lograda por el Partido Reformista, derechista a la vez que populista, con bases en la región occidental (encabezado por Preston Manning, opositor del Acuerdo de Charlottetown), así como del Bloque Quebequés, independentista, más o menos simpatizador de la izquierda (dirigido por Lucien Bouchard, también opositor de ese acuerdo).

Más aún, muchos se preguntan hoy en día si la federación canadiense descentralizadora podrá continuar oponiéndose a la creciente integración continental norte-sur, concomitante con el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos y del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, los Estados Unidos y México. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en opinión de muchos quebequeses, haría que la secesión de Quebec, que continuaría perteneciendo a dicho tratado, fuera para ellos mucho menos peligrosa económicamente.

En Quebec, el regionalismo ha evolucionado históricamente hasta convertirse en nacionalismo étnico, potencialmente peligroso para la supervivencia del federalismo canadiense, al menos dentro de sus fronteras actuales. Sin embargo, la identificación y el sentimiento regionales son inevitables, e incluso benéficos, en un país de gigantescas dimensiones y gran diversidad que, como Canadá, se extiende desde el Atlántico hasta el Pacífico. El regionalismo ha resultado una corriente muy vigorosa, no sólo en Quebec sino también en el resto del país, en lo que suele llamarse impropriamente el "Canadá inglés". El regionalismo es peligroso cuando se convierte en seccionalismo y separación regional que impiden el consenso, dentro de la federación, sobre cuestiones constitucionales fundamentales y sobre la autodefinición a nivel nacional. Esto es, de hecho, lo que ha sucedido. La diversidad regional ha impedido la indispensable renovación constitucional. Las perspectivas y los programas prioritarios han variado de manera considerable en la Columbia Británica, las praderas occidentales, Ontario (tan enorme como poderoso), las provincias marítimas, Terranova y los territorios septentrionales.

Ya en 1990, por lo ménos, la compleja "cuestión aborígen" se había convertido, en orden de importancia, en la segunda de las crisis más graves a que se enfrenta el federalismo canadiense. Ontario y otras provincias, basándose en la Constitución de 1982, han apoyado oficialmente "el derecho innato [de los pueblos aborígenes] a un gobierno autónomo", cuyas atribuciones aún no se definen. Como queda dicho,

sus dirigentes tomaron parte en los debates de 1991-1992 sobre cuestiones constitucionales. Los gobiernos de las primeras naciones están reconocidos abiertamente como gobiernos oficiales dentro del federalismo canadiense, a pesar del fracaso del Acuerdo de Charlottetown. Dentro de poco, los inuit del Ártico oriental tendrán territorio propio, denominado Nunavut, con instituciones autónomas equivalentes a las de los otros dos territorios. Aunque étnicamente constituye una comunidad abierta, en Nunavut, sin duda, los inuit siempre representarán la gran mayoría. La cuestión global, por otra parte, no ha desaparecido. Los mohawks y algunas otras primeras naciones reclaman incluso plena soberanía internacional, como "aliados" del Estado canadiense.

Las dos crisis históricas principales a las que se enfrenta nuestro federalismo se enlazan en lo relativo a la posición de las primeras naciones aborígenes en la provincia de Quebec.²⁵ Sin una revolucionaria Declaración Unilateral de Independencia, Quebec sólo podría separarse de la federación mediante, por lo menos, una legislación federal. Quizá hiciera falta una enmienda constitucional en toda forma. Los crees, los innus, y probablemente los inuit, que, unidos, predominan abrumadoramente en el Quebec septentrional (James Bay-Ungava), están decididos a que no se les incluya en ningún movimiento secesionista de ese tipo. Sus territorios fueron transferidos de manera arbitraria a Quebec en 1898 y en 1972, junto con las condiciones inherentes a los derechos aborígenes especiales. A esto debe añadirse el Acuerdo de James Bay (1976). En opinión de quien esto escribe, la posición constitucional de las primeras naciones es moral, política y legalmente correcta. La mayor parte de las autoridades federales que han estudiado la cuestión están de acuerdo en que se ha agraviado a los quebequeses partidarios de la soberanía respecto de Quebec. Incluso el actual gobierno federalista de Quebec sostiene que debe respetarse la integridad territorial de esa provincia, a pesar de los deseos de los pueblos aborígenes. En el Quebec meridional, donde es más compleja la situación legal, las relaciones entre los mohawks y el gobierno de Quebec han sido muy tirantes (al menos desde la "Crisis Oka" de 1990).

Tanto Parizeau (quien en las inminentes elecciones quizá se convierta en primer ministro de Quebec) como Bouchard (jefe de la oposición

²⁵ Bruce W. Hodgins, "The Northern Boundary of Quebec: the James Bay Crees as Self-Governing Canadians"; Tony Hall, "Aboriginal Issues and the New Political Map of Canada"; Ian Ross Robertson, "The Atlantic Provinces and the Territorial Question", en Granatstein y McNaught (comps.), *"English Canada" Speaks Out*, op. cit., pp. 141-149.

federal, quien hizo en fecha reciente una gira por los Estados Unidos y Europa para explicar y promover la independencia de Quebec) sostienen enfática y dogmáticamente que ni el menor espacio del territorio de Quebec quedaría o podría quedar dentro de Canadá si Quebec vota, como esperan que lo haga, a favor de la plena independencia a nivel internacional. Sostienen, sin mucha precisión, que el derecho internacional está de su parte. Las primeras naciones, argumentan, no tienen derecho alguno a la autonomía nacional. Sin embargo, el antiguo y más importante de los consejeros constitucionales de Bouchard, Daniel Turp, en un escrito sostiene exactamente lo contrario, y afirma que las primeras naciones en Quebec (los crees e inuit en el norte, y los mohawks en el sur) tienen los mismos derechos a la autonomía en relación con Quebec, que Quebec frente al resto de Canadá.

Ron Irwin, ministro federal de Asuntos Indígenas y del Norte, inequívocamente defiende los derechos de las primeras naciones a permanecer dentro de Canadá si así lo desean, lo cual podría incluir todo el territorio de James Bay y Ungava en el norte (donde se encuentran los proyectos hidroeléctricos de Quebec) y los enclaves mohawks en el sur (muy cerca de Montreal). Los primeros ministros, por lo menos el de la Columbia Británica y el de Saskatchewan están de acuerdo. Argumentan que los gobiernos provinciales del resto del país necesariamente tendrían derecho a opinar sobre la independencia de Quebec.²⁶ Aparte de la cuestión sobre los aborígenes, ¿qué proporción de la deuda nacional, pongamos por caso, correspondería a Quebec?

Parizeau probablemente ganará en Quebec las elecciones de 1994. En 1995 quizá se celebre un referendo sobre la total soberanía de Quebec a nivel internacional (sin dejar de ser miembro del Tratado de Libre Comercio de América del norte y conservando algún tipo de asociación con Canadá). Nada puede predecirse sobre el resultado de la votación.

Por consiguiente, ¿cuál es el futuro del federalismo canadiense? En parte depende, ahora como en el pasado, de la definición de Canadá como nación. Primero, ¿somos una nación federal integrada por muchas

²⁶ *Toronto Star*, 3 de mayo (Edison Stewart), 7 de mayo (Hugh Segal y editorial), 19 de mayo (Robert McKenzie), 20 de mayo (Michael Bliss y Derek Ferguson), 21 de mayo (Alain Dubac, de *La Presse*), 1994; *Globe and Mail* (Toronto), 16 de mayo (John McGarry), 19 de mayo (Robert McKenzie, Paul Koring, Geoffrey York, Andre Picard, Patrick J. Monahan), 27 de mayo (Edward Greenspon y Geoffrey York), 2 de junio (Edward Greenspon), 1994; *Gazette* (Montreal), 8 de mayo, 1994; *Edmonton Journal*, 25 de mayo, 1994; *Maclean's*, 1 de julio, 1994, "Special Issue: The Ties That Bind. Canada: A Community of Dreams. *Maclean's* Unity Poll: the Unity Solution".

regiones y culturas, entre ellas las culturas aborígenes que, en Quebec, constituyen una sociedad distinta? Esta definición podría prevalecer si pudiera encontrarse la forma de descentralizar mucho más aún toda la federación.

En segundo lugar, ¿somos dos naciones, una francófona, asentada sobre todo, pero no exclusivamente, en Quebec; otra, anglófona de manera predominante, pero no exclusiva, que se extiende por las otras nueve provincias (con una importante minoría anglófona en Quebec)? De ser así, cuál sería el nombre de esa nación no quebequesa? ¿Canadá? ¿El resto de Canadá? ¿Canadá inglés? Ninguna de estas denominaciones es completamente satisfactoria; pero la última, considerada desde un punto de vista pluralista, por lo pronto podría pasar.²⁷ Nuestro federalismo global, en este contexto, ¿lograría reajustarse de manera que tuviera cabida la “teoría de las dos naciones”? Rotundamente no, si deseamos preservar la simetría esencial entre las diez provincias. Más aún, el fracaso del Acuerdo de Charlottetown implica que ese “Canadá inglés”, especialmente en el oeste, la Columbia Británica y Terranova no aceptaría ningún tipo de asimetría radical. Otra cuestión: ¿hasta qué grado son “nacionales” las muchas primeras naciones dispersas por todo el país? ¿Cómo encajarían en él?

¿Y en tercer lugar, acaso somos dos naciones que no pueden vivir felices dentro de una misma federación? Si esto último es verdad, ¿podemos negociar en calma un divorcio amistoso, mientras discutimos sobre nuestras propiedades y los derechos a la autonomía de los primeros habitantes del país? ¿Podría sobrevivir un Canadá inglés pluralista, dividido en dos partes desiguales, demográficamente dominado por Ontario? ¿Tendría ese Canadá voluntad y capacidad para reformular nuestro federalismo de tiempo atrás y que hasta hoy ha tenido éxito? ¿Existe la posibilidad de que algunas provincias prefieran vivir totalmente independientes o decidan constituir una federación regional? ¿Optarán algunas provincias por formar parte de los Estados Unidos? ¿La mayoría de los ciudadanos de Quebec desea en realidad salirse de Canadá, abandonar el federalismo fiscal y su importante equiparación de pagos; renunciar a la herencia canadiense de libertad, tolerancia y pluralismo?

A menudo se dice en broma que la mayoría de los quebequeses quieren un Quebec independiente y soberano dentro de un Canadá

²⁷ Philip Resnick, *Thinking English Canada*, Toronto, Stoddart, 1994.

fuerte y unido. Ello resulta casi imposible. Sólo cabe abrigar esperanzas para el compromiso, la serenidad y la generosidad, así como para la supervivencia de las antiguas y orgullosas tradiciones canadienses y quebequesas con respecto al acuerdo, el mantenimiento de la paz y un federalismo dúctil y dinámico.

SEGUNDA PARTE

FEDERALISMO Y SISTEMA POLÍTICO

EL FEDERALISMO MEXICANO: FUNCIONAMIENTO Y TAREAS PENDIENTES

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA*

INTRODUCCIÓN

LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS institucionales y políticas del federalismo mexicano tienen su origen en los planteamientos y debates que tuvieron lugar al inicio de la vida independiente de México y que buscaron definir cuál debía ser la organización política que garantizara la soberanía y la integridad territorial del Estado mexicano naciente, así como un gobierno estable y eficaz en el cumplimiento de sus funciones públicas. Todavía en la segunda mitad del siglo XIX, liberales y conservadores protagonizaron luchas intelectuales y políticas que tenían como propósito instaurar su respectivo proyecto de nación. Los primeros insistían en una república federal, basada en el reconocimiento y la garantía de las libertades individuales. Los segundos consideraban, por el contrario, que el nuevo Estado debía construirse en continuidad con las instituciones coloniales y las corporaciones sociales establecidas.

Esta lucha, que alguna vez José María Luis Mora definió valorativamente como “una marcha política de progreso o de retroceso”, finalizó con la guerra de Reforma y la derrota del proyecto institucional de los conservadores. Con el triunfo de los liberales, el federalismo se consideró como la única solución para preservar la unidad nacional en formación y detener el ánimo separatista de varias provincias del territorio mexicano, acósadas por presiones externas y conflictos internos.

A pesar de que la Constitución de 1857 respetó la existencia de dos esferas soberanas, federación y estados, conforme a lo establecido por el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, la práctica política y administrativa fue adquiriendo cada vez más rasgos centralistas con la intención de consolidar la integridad territorial y

* El Colegio de México, A. C.

la identidad nacional. La meta última era la construcción de un verdadero Estado nacional. Posteriormente, en el siglo xx, la configuración pos-revolucionaria del sistema político y la necesidad de modernizar la vida social y económica del país acentuaron el predominio del gobierno federal (en particular, de la Presidencia) sobre los otros órdenes de gobierno del diseño institucional del Estado mexicano. La centralización administrativa, política y económica —tendencia natural de los sistemas federales, incluidos los más equilibrados y de mayor tradición— ha sido la característica dominante del arreglo federal mexicano durante el siglo. El resultado actual es evidente: el gobierno federal se ubica por encima de la soberanía de los estados y de la autonomía de los municipios.

A mediados de la década de los setenta se dieron los primeros pasos, administrativos más que institucionales y políticos, para aminorar la tendencia centralista y reactivar el federalismo mexicano. Se crearon, primero, los Comités Promotores del Desarrollo de los Estados (Coprodes), organismos que definían y coordinaban la colaboración de los estados en las tareas emprendidas por el gobierno federal. Más tarde, en 1980, se introdujo, por un lado, el Convenio Único de Coordinación (CUC), instrumento jurídico que formalizaba las relaciones intergubernamentales en el marco de las políticas de desarrollo de los estados y, por el otro, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), instrumento de coordinación intergubernamental orientado a promover el uso racional y la distribución equitativa de los recursos públicos en toda la nación.

A raíz de la crisis fiscal y administrativa del gobierno federal mexicano en 1982, éste enfrentó serios problemas para sostener los promedios históricos de inversión y gasto en los estados y financiar el desarrollo de las regiones del país. Por tanto, se reconoció la necesidad de aligerar la sobrecarga fiscal y administrativa del gobierno federal y, en consecuencia, también la necesidad de profundizar las medidas que fortalecieran la capacidad económica, administrativa y política de estados y municipios. En este sentido, la reforma constitucional del artículo 115, en 1983, redefinió el papel asignado al municipio en la estructura del sistema federal mexicano mediante la determinación de sus fuentes de ingreso, la enumeración de los servicios públicos a su cargo y el reconocimiento explícito de su autonomía. También se estableció, con la modificación del artículo 26 de la Constitución, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y la obligación de gobernar conforme a un Plan Nacional de Desarrollo (Planade), con el propósito de recobrar

el carácter público, socialmente consultado y pactado de la acción del gobierno, así como establecer el ejercicio de la planeación como condición e instrumento de una acción gubernamental racional, coherente entre objetivos, medios y recursos. Los Coprodes y el CUC se transformaron respectivamente en Comités para la Planeación del Desarrollo de los Estados (Coplades) y en el Convenio Único de Desarrollo (CUD) como los nuevos mecanismos institucionales y administrativos para mejorar la cooperación intergubernamental en las tareas del desarrollo. También en la década de los ochenta se impulsaron, sin gran éxito, los procesos de descentralización educativa y de salud.

En la administración del presidente Carlos Salinas, la llamada "reforma del Estado" introdujo formas novedosas de política social asistencial y de desarrollo. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se convirtió en el principal instrumento de gobierno para combatir la pobreza extrema y promover el desarrollo social. Sin embargo, Solidaridad no fue sólo una política de gasto focalizado, que sumaba la participación social; quiso ser también un mecanismo de colaboración intergubernamental. A través del programa, el gobierno federal aportó los recursos públicos programados para el ramo xxvi del Presupuesto de Egresos de la Federación (Solidaridad y Desarrollo Regional); pero también se canalizaron recursos a los estados y municipios, y la ciudadanía aportó mano de obra o los bienes y servicios a su alcance. El gobierno salinista también pudo concretar la descentralización de los servicios de educación primaria, secundaria y normal a las entidades federativas.

Dos propósitos animan este estudio. Por un lado, describir y analizar el funcionamiento y los límites del actual federalismo mexicano (secciones I, II y III); por el otro, proponer una agenda de cuestiones pendientes en la construcción de un nuevo federalismo, que reconozca claramente la autonomía propia de los distintos órdenes gubernamentales, propicie la cooperación sistemática entre ellos y favorezca la atención eficiente y equitativa a las demandas de la sociedad mexicana de fin de siglo.

En la primera sección se analizan las bases constitucionales de las competencias y facultades de cada uno de los órdenes de gobierno que integran el sistema federal mexicano. En la segunda, se estudian los mecanismos institucionales que posibilitan las relaciones fiscales intergubernamentales mexicanas (SNCF y SNPD). La tercera sección tiene como objetivo describir e interpretar los límites y alcances de ciertas políticas que han comenzado a reactivar prometedoramente la coordinación inter-

gubernamental y la autonomía administrativa de los estados y municipios del país en los últimos años.

A partir del diagnóstico de la situación constitucional, fiscal y administrativa del sistema federal mexicano, en el cuarto apartado se señalarán las tareas pendientes en la construcción de un nuevo federalismo. Dadas las circunstancias actuales y la evidente desigualdad económica y administrativa de las regiones y localidades de México, considero que, respetadas y consolidadas las autonomías de los gobiernos, el *federalismo cooperativo*, en el que los tres órdenes gubernamentales participen de manera articulada, vertical y horizontalmente, en la atención de los viejos y nuevos problemas públicos del país, es una solución políticamente factible e institucionalmente deseable.

I. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO

1. *El federalismo dual mexicano*

El Estado federal, como forma de organización política, ocupa un lugar intermedio entre el Estado unitario y la confederación de estados. En el Estado unitario la estructura política es homogénea e indivisible, las regiones no tienen ni leyes ni gobiernos propios, y todas las normas y disposiciones importantes son formuladas por un solo centro de decisión. En la confederación, por el contrario, los estados mantienen sus libertades originales y su autonomía decisoria, pues los estados adoptan en su marco de competencia las decisiones del centro únicamente cuando éstas favorecen de alguna manera sus intereses. Además, los miembros de una confederación pueden tener relaciones con el exterior, lo que no sucede en un Estado federado, donde los estados miembros no poseen facultades en materia de relaciones exteriores y sólo pueden relacionarse con naciones extranjeras a través de la mediación del gobierno central. Hacia el interior de los estados federados, las normas creadas legalmente por el gobierno central obligan a todos los ciudadanos y autoridades del territorio nacional, siempre y cuando se respeten las esferas de actuación de los gobiernos subnacionales.

En el sistema federal mexicano, la Constitución, expresión suprema de la soberanía popular, prevé en su artículo 40 la existencia de dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros. El primero se aplica a todo el territorio nacional. El segundo sólo tiene

validez en la jurisdicción territorial de cada uno de ellos. En ambos casos se reconoce la división básica de poderes para el cumplimiento de la soberanía del pueblo: legislativo, ejecutivo y judicial.

De esta manera, la distribución de competencias y facultades entre los órdenes de gobierno¹ constituye el tema y problema principal del federalismo mexicano. Más preocupados en la organización política del Estado que en la definición de las atribuciones de sus órdenes gubernamentales, los constituyentes de 1857 reprodujeron en el artículo 124 un principio de la Constitución de los Estados Unidos: facultades expresas para los poderes federales y atribuciones implícitas para los estados federados. Este principio se refrendó en la Constitución vigente, donde se identifican también ciertas áreas de concurrencia entre los poderes federal y locales.

Facultades de la federación

Las facultades del gobierno federal están establecidas en diversos artículos de la Constitución. El artículo 73 lista las facultades y materias en las que puede legislar el Congreso de la Unión; el 89 estipula las facultades del presidente de la república; el 104 describe las atribuciones de los tribunales de la federación; los artículos 117 y 118 establecen ciertas prohibiciones a los estados en materia política, económica y tributaria; por último, los artículos 25 y 28 prevén las áreas estratégicas de competencia federal.

En términos generales, el gobierno federal es el responsable de las relaciones exteriores, defensa, acuñación de moneda, política interior y las políticas de estabilización macroeconómica y de redistribución de la riqueza. También es el rector del desarrollo nacional (artículo 25), elabora planes nacionales (artículo 26), resuelve conflictos entre dos o más estados y lleva a cabo actividades que un solo estado no es capaz de realizar con eficiencia debido a la complejidad y extensión de un problema (regulación y control ecológicos, por ejemplo).

¹ Al integrarse por estados miembros soberanos, los sistemas federales no tienen "niveles" de gobierno. No hay, en principio, un gobierno superior a los demás. Todos gozan del mismo *status* y no hay entre ellos ninguna relación de subordinación formal. En estas circunstancias, y siempre que se respeten las normas contenidas en el pacto constitucional, cada estado es libre de establecer sus propias leyes y elegir a sus gobernantes en el ámbito de competencia que le corresponde. De ahí que resulte mejor referirse a las instancias políticas que conforman la federación como *órdenes*, no como niveles de gobierno.

La Constitución prevé, cuando la unidad política del Estado federal mexicano esté en peligro, los casos en que los poderes de la unión pueden intervenir en el gobierno interior de los estados. Así, conforme al artículo 29, el presidente de la república puede suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías individuales. En casos de invasión o violencia exterior, y a solicitud del Congreso local o del gobernador, el gobierno federal puede asumir también el papel de protector y garante de la unidad y la paz en las entidades federativas. De igual manera, el Senado de la República tiene la facultad exclusiva de declarar la desaparición de todos los poderes constitucionales de un estado.

Facultades de los estados

De acuerdo con el artículo 124 de la ley fundamental, las facultades no concedidas expresamente a la federación se entienden reservadas a los estados. De acuerdo con esta lógica, las entidades federativas son soberanas en cuanto a su régimen interior. Este artículo otorga a cada estado la capacidad de darse su propia Constitución para organizar su gobierno y administración pública, así como para regular las actividades de los particulares y dictar leyes y disposiciones jurídicas en las materias de su competencia.

En los artículos 5, 18, 115, 123 y 130 se establecen las facultades de los estados para expedir títulos profesionales, administrar sus sistemas penales, elaborar convenios con los municipios para la prestación de servicios públicos y en materia de relaciones laborales entre el gobierno estatal y sus trabajadores. Además, los gobiernos de los estados pueden establecer contribuciones en favor de los municipios, así como fijar las directrices generales para que este orden de gobierno pueda reglamentar la vida local.

En cuanto a prohibiciones, los estados no pueden celebrar alianzas, coaliciones o tratados con otras entidades federativas o con potencias extranjeras, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; tampoco pueden gravar las mercancías nacionales o extranjeras que entren a su territorio, establecer contribuciones sobre importaciones y exportaciones, ni contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o con particulares extranjeros. Los gobiernos estatales tampoco pueden tener tropa permanente, buques de guerra ni declarar la guerra a una nación.

El artículo 115 obliga a los estados a adoptar, al igual que la federación, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Este mismo precepto define al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. En la escala de los estados también se reproduce la clásica división horizontal de poderes. El gobernador representa el poder ejecutivo del estado, es electo por votación directa cada seis años y no puede reelegirse. Además, los gobernadores sustitutos o interinos no pueden reelegirse en el periodo inmediato. El poder legislativo está representado por un Congreso local unicameral, electo popularmente. Los diputados locales, salvo ciertas excepciones, no pueden reelegirse para el periodo inmediato siguiente. Por último, cada estado de la república cuenta, dentro de su jurisdicción territorial respectiva, con un Tribunal Superior de Justicia que representa el máximo poder judicial.

La concurrencia entre órdenes de gobierno

Si bien el federalismo mexicano se sustenta en la idea de repartir competencias entre la federación y los estados, lo cierto es que existen zonas muy difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad intergubernamental. Las principales áreas constitucionales donde concurren ambos órdenes de gobierno son: educación (artículo 3), sistema penitenciario (artículo 18), administración de la reforma agraria (artículo 27), tratamiento de los asentamientos humanos (artículo 73), expropiación por causa de utilidad pública (artículo 27) y vigilancia y protección de asociaciones o sociedades cooperativas (artículo 28).

Las reformas de los artículos 25 y 26 de la Constitución introdujeron un nuevo criterio para llevar a cabo la administración pública conforme a un plan: la coordinación. A diferencia de la concurrencia, que no supone subordinación de una instancia de gobierno a la otra, la coordinación es una estrategia de racionalidad administrativa o de gobierno, que implica la suma de esfuerzos de los gobiernos para aumentar su eficiencia en el logro de los objetivos públicos.

2. El municipio y la reforma al artículo 115 constitucional

La Constitución, en su artículo 115, coloca al municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. La principal función de este orden de gobierno es atender las necesidades comunitarias y preservar el orden público. Como su actuación ocurre a la vista de todos y en contacto directo con la vida comunitaria, es el mejor capacitado para responder con rapidez y eficacia a las necesidades cotidianas de la comunidad, o bien para organizar y conducir las demandas locales, cuya respuesta está fuera del alcance municipal, hacia los órdenes superiores de gobierno. No obstante, su capacidad real de acción ha estado limitada por los escasos recursos (materiales y humanos) con los que cuenta. El municipio mexicano se ha caracterizado por constituir una organización administrativa subordinada y dependiente de los otros órdenes de gobierno.

En 1982-1983, el presidente Miguel de la Madrid realizó —con las modificaciones del artículo 115 constitucional— el intento más serio para transformar el papel asignado al municipio en la estructura nacional. Los cambios en el marco jurídico fortalecieron las bases de la autonomía municipal, al definir con precisión el ámbito de sus funciones públicas y otorgarle nuevos instrumentos para el cumplimiento de sus funciones. Se reglamentaron las causas por las que un ayuntamiento puede ser suspendido por la legislatura de los estados. También se le ofreció, al menos formalmente, el derecho de audiencia; es decir, el ayuntamiento tiene la posibilidad de defenderse frente a la decisión estatal de suspenderlo. Se listaron, por primera vez, los servicios públicos a su cargo: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Estos servicios pueden ampliarse o reducirse en función de sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como de su capacidad administrativa y financiera. También se estableció la posibilidad de que dos o más municipios dentro de un mismo estado puedan asociarse para mejorar la prestación de los servicios públicos.

La reforma constitucional otorgó al municipio atribuciones en materia de desarrollo urbano y ecología. Para cumplir con estas funciones se facultó al gobierno municipal para formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano, participar en la creación y administración de

reservas territoriales y zonas ecológicas, controlar y vigilar el uso del suelo, otorgar licencias de construcción, así como intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Los principales instrumentos para llevar a cabo el papel asignado al municipio son, desde 1983, la ampliación y garantía de las capacidades reglamentarias y financieras. El reformado artículo 115, en su fracción II, determina que "los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, el bando de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".² Además, la fracción IV determina la libertad del municipio para administrar su hacienda y las fuentes de ingresos municipales. Estas últimas se componen de los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.³ También se determinó la facultad de los ayuntamientos para aprobar ellos mismos sus presupuestos de egresos municipales; es decir, los ayuntamientos pueden asignar libremente su gasto.

En México, el desarrollo ha sido impulsado desde el centro bajo el supuesto, muy explicable en los años cuarenta y cincuenta, de que los cambios económicos y sociales eran políticamente más estables y técnicamente mejor sustentados si estaban bajo el control de un centro de mando único. Por ello, entre otras razones, las relaciones intergubernamentales en el país se han caracterizado por el predominio de la federación sobre las entidades federativas. Este rasgo se reproduce y acentúa en la relación entre estados y municipios. Así, el municipio ha funcionado bajo la vigilancia estricta del orden estatal; en consecuencia, ha terminado por funcionar como un instrumento de control político, más que como instancia local de gobierno democrático y participación de la comunidad.

² El bando de policía y buen gobierno es el conjunto de disposiciones que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. Haciendo una comparación superficial, éste puede ser visto como la Constitución del municipio, y de él se desprenden todos los reglamentos que expide el ayuntamiento.

³ Además, el penúltimo párrafo de la fracción IV establece que las "leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones". De tal forma, la falta de precisión en lo relativo a los bienes de dominio público permite al municipio cobrar siempre y llevar a juicio solamente los casos en que existan inconformidades.

Las leyes estatales restringen las facultades municipales descritas. Esta afirmación es más evidente cuando se analiza la competencia estatal en la promulgación de la Ley Orgánica, la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales. La primera establece las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios; la segunda determina las fuentes y conceptos tributarios municipales; la tercera señala el monto de las cuotas y tarifas que se deberán cobrar por concepto de los diferentes impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.⁴ Además, todos los ingresos municipales provenientes del ramo xxvi del presupuesto de egresos de la federación están sujetos al control federal. Los municipios no pueden administrar libremente estos recursos y deben utilizarlos para realizar los programas autorizados por el gobierno federal. En síntesis, los nuevos recursos van acompañados de nuevas formas de control. Esto confirma la tradición del sistema político mexicano: la distribución del poder es un privilegio del centro.

No debe perderse de vista que en México existen 2 392 municipios, de los que sólo unos cuantos, sobre todo los urbanos, están realmente en posibilidades de cumplir con el papel que el artículo 115 constitucional les reconoce. La subordinación del municipio se acentúa en áreas rurales, donde la capacidad de los ayuntamientos se basa en una fuerte dependencia financiera respecto de las participaciones federales. Incluso, en muchos casos, los municipios rurales se ven obligados a firmar convenios con los gobiernos estatales —por los cuales obtienen recursos para la prestación de servicios públicos indispensables— a cambio de una mayor subordinación. En el caso de los municipios urbanos la problemática es distinta. Si bien en este caso las necesidades también rebasan los recursos disponibles, el problema radica en la forma como se administran los ingresos; generalmente se intenta prestar muchos más servicios de los que permite la capacidad técnica y financiera municipal. No obstante, es importante subrayar que el control y la dependencia encuentran su justificación en la actual heterogeneidad municipal: existe la necesidad de cubrir las incapacidades técnicas de un alto porcentaje de municipios, evitar abusos de los propios ayuntamientos y no dejar a su suerte a los municipios sumidos en la pobreza extrema.

⁴ En la práctica, los continuos cambios en la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos se traducen en un comportamiento errático de los ingresos municipales.

II. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

La distribución de competencias en materia de ingreso y gasto entre los diferentes órdenes de gobierno es uno de los aspectos más importantes y problemáticos de los sistemas federales. Determinar cuánto corresponde cobrar a cada orden gubernamental y cómo debe gastarlo representa un tema crucial del federalismo. En México, el sistema financiero ha desarrollado instrumentos de coordinación originales: las normas mexicanas permiten la acción dinámica y la concurrencia de las voluntades gubernamentales. No existe un pacto único; por el contrario, el sistema mexicano busca que las relaciones de coordinación fiscal gocen de una flexibilidad que no lograrían darle los rígidos mecanismos tradicionales.

1. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) es el resultado de diversos convenios realizados entre la federación y los estados en un intento por centralizar, homologar y fortalecer el sistema recaudatorio. La ejecución de estos convenios ha uniformado gravámenes, eliminado la doble y triple tributación, y mejorado ampliamente las relaciones técnicas y administrativas entre los distintos órdenes de gobierno en el cobro y aplicación de los tributos. En años recientes ha aparecido un nuevo objetivo: establecer un sistema más equitativo de redistribución hacia los estados y municipios.

Los primeros intentos para definir las relaciones fiscales intergubernamentales mexicanas se expresaron en la Ley de Clasificación de Rentas y las leyes participativas de impuestos federales del siglo pasado. Tiempo después, con la primera convención fiscal, en 1928, inició un periodo de reuniones de trabajo y formulación de textos legales que continuó con la segunda y tercera convenciones en 1932 y 1947. El objetivo de las convenciones fue llegar a un acuerdo que uniformara los diferentes esquemas tributarios, puesto que los tres órdenes de gobierno procedían con mayor o menor independencia en la fijación y el cobro de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. En el fondo, lo que se buscaba era poner fin a la anarquía fiscal y a los excesivos traslapes impositivos.

Los resultados de las dos primeras convenciones fueron limitados. Se

logró básicamente que la federación se reservara el derecho de recaudar ciertos impuestos especiales que gravaban las grandes industrias, al tiempo que se hizo partícipes a los estados de parte de esta recaudación para resarcir su pérdida fiscal. De 1947 a 1979 los esfuerzos por armonizar el sistema tributario alcanzaron mejores resultados. En la tercera Convención Nacional Fiscal se propuso un impuesto sobre las ventas para sustituir a los distintos tributos que existían sobre el comercio y la industria. Esto dio origen al impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), que entró en vigor el 1 de enero de 1948.

No obstante, mientras que en el ámbito federal el ISIM sustituyó al impuesto sobre el timbre, en las entidades federativas no desapareció la tributación múltiple. Para solucionar este problema, se incentivó a los estados para que se coordinaran con la federación en la administración de este tributo y que se abstuvieran de imponer gravámenes locales adicionales a las actividades mercantiles. Como compensación, los estados recibirían una participación de los ingresos federales recaudados localmente. Los primeros convenios de coordinación fiscal se celebraron después de 1950, aunque con cierta renuencia de los estados para coordinarse en la recaudación del ISIM, pues los impuestos al comercio y la industria eran una parte importante de sus ingresos.

Durante la década de los años sesenta, los estados se coordinaron más estrechamente con la federación para recaudar y administrar diversos tributos a cambio de una mayor participación del ingreso recaudado (sobresalen el impuesto sobre la renta para causantes menores, el impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos y los impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, aguas envasadas y cigarros). Posteriormente, para incentivar a que el total de las entidades se coordinaran en el ISIM, en 1973 se incrementó la tasa del impuesto de 3 a 4%, y la participación a los estados se elevó a 45 por ciento de la recaudación generada en la localidad, al tiempo que se aseguró una tasa mínima de 20% para los municipios. Con la Ley sobre Ingresos Mercantiles y la firma de los convenios de coordinación fiscal entre la federación y los estados, se logró en buena medida armonizar el sistema tributario.

En la segunda mitad de los años setenta, la recaudación se fue deteriorando gradualmente y aparecieron problemas en la administración tributaria. Además, los estados hicieron explícita su inconformidad ante la manera en que se distribuían los recursos federales asignables, pues argumentaban que: *a)* la mayor parte de los ingresos se concentraba en unos cuantos estados *b)* se manipulaba la ubicación de los contribu-

yentes, lo cual permitía a ciertas localidades cobrar los ingresos que debían corresponder a otras; c) en la participación del ISIM existían diferencias en su distribución de acuerdo con la condición de los causantes —productor, consumidor o ambos— y de la entidad donde se percibía el ingreso; d) había continuos retrasos en el pago de las participaciones a los estados, y e) se notaba una pérdida neta en el total de la recaudación.

Ante esta situación, la reestructuración del sistema de coordinación fiscal fue impostergable. En vista del deterioro en el monto de la recaudación, a partir de 1980 se optó por centralizar más el sistema, aprovechando la creación del impuesto al valor agregado (IVA). La instrumentación de este impuesto, así como la eliminación del ISIM y otros impuestos indirectos federales, estatales y municipales, presionó para crear un nuevo sistema de reparto. El nuevo sistema, además de simplificar la administración tributaria, debería asegurar un mínimo suficiente de recursos federales a los estados y municipios. Por ello, se estableció un convenio *tipo* (Convenio de Adhesión y Convenio de Colaboración Administrativa), común a todas las entidades, para la colaboración intergubernamental en el cobro y administración de los impuestos federales. También se abandonó el sistema que asignaba cuotas distintas para cada impuesto y se adoptó uno de porcentajes sobre el total de los ingresos federales participables.

La creación de estos convenios y el nuevo esquema de distribución de las participaciones fueron los avances de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1980. Con esta ley nació formalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), y las relaciones fiscales intergubernamentales entraron en su etapa más avanzada, pues se redefinieron las responsabilidades tributarias de los tres órdenes de gobierno. Los estados aceptaron limitar su capacidad recaudatoria y la federación se comprometió a fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el principio de resarcimiento.⁵

En la Ley de Coordinación Fiscal se establece que las entidades que deseen integrarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para participar de los ingresos de la federación deben firmar el Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este convenio, que deben aprobar las legislaturas de los estados, incluye todos los

⁵ Este principio supone el compromiso de la federación para compensar a las entidades que recibieran una participación menor que los ingresos que hubieran obtenido en el esquema impositivo previo a 1980.

ingresos federales y no pueden negociarse impuestos específicos. Lo anterior supone que la entidad que decida no integrarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sólo podrá participar de los impuestos especiales reservados constitucionalmente para la federación.

En el Convenio de Adhesión se define a los impuestos asignables como aquellos impuestos federales cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable: *a)* el IVA; *b)* algunos impuestos especiales sobre producción y servicios; *c)* el impuesto sobre enajenación de automóviles nuevos; *d)* el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, y *e)* los impuestos a causantes menores. La recaudación federal participable (RFP), por su parte, se integra con los impuestos federales y los derechos sobre hidrocarburos y minería, sin incluir los impuestos adicionales al comercio exterior, los derechos adicionales y extraordinarios sobre hidrocarburos y el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.⁶

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no obliga a los estados a colaborar en la administración de los ingresos federales. Este compromiso se asume por separado mediante un Convenio de Colaboración Administrativa. En este convenio se establece una serie de funciones que los estados y municipios deben realizar en relación con el registro de contribuyentes y la recaudación, fiscalización y administración de los ingresos federales. Con ello, las autoridades de las entidades toman el carácter de autoridades fiscales federales y reciben a cambio ciertos ingresos o "incentivos económicos".⁷ Los convenios también establecen que la recaudación y administración de los ingresos que se deriven de la tenencia o uso de vehículos y del cobro de multas impuestas por las autoridades federales serán realizadas por los estados. Éstos aceptan llevar a cabo programas de verificación y de fiscalización y gozan de la facultad de ordenar y practicar visitas de auditoría e inspección en el domicilio fiscal del contribuyente. La federación, en cambio, asume la responsabilidad de planear, regular y evaluar la recaudación y administración tributaria en los estados.

La Ley de Coordinación Fiscal también considera la existencia de diversos organismos intergubernamentales para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Los más importantes son: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la

⁶ Este último vale sólo para las entidades que firmaron el anexo siete del Convenio de Colaboración Administrativa.

⁷ Hasta 1994 han sido cuatro los convenios distintos que se han firmado.

Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la Junta de Coordinación Fiscal y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es el órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La integran el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los responsables de los órganos hacendarios de cada entidad federativa, quienes analizan los avances y desviaciones del SNCF, al tiempo que proponen modificaciones. Estas propuestas se turnan a las autoridades competentes para su aprobación ulterior. Hay una Reunión Nacional cuando menos una vez al año.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales vigila el cumplimiento de los lineamientos establecidos en las políticas fiscales. Se forma con un representante de la SHCP y representantes de ocho entidades federativas, uno por cada región en que se organiza la administración tributaria nacional.

La Junta de Coordinación Fiscal, creada en 1990, es la instancia administrativa donde los contribuyentes denuncian las violaciones de disposiciones estipuladas en la Ley de Coordinación Fiscal. Se integra con representantes de la SHCP y los titulares de las haciendas estatales que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

El Indetec es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado en 1973; realiza estudios sobre el SNCF, la legislación fiscal y la administración de los tributos en la federación y los estados. Además, ofrece consultoría técnica y promueve el desarrollo de las haciendas estatales y municipales, capacitando a los técnicos y funcionarios fiscales.

El sistema de participaciones

Desde la aparición de la Ley de Coordinación Fiscal han existido tres fondos que acumulan las cantidades asignables: el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario (FFC) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM). Dado que en 1989 el FFC se integró al FGP, sólo éste y el FFM han quedado vigentes.

Por el monto de ingresos participables que distribuye, el FGP es el más importante del sistema fiscal intergubernamental. En un principio su objetivo era compensar a las entidades federativas por los ingresos

que dejaban de percibir al firmar el Convenio de Adhesión. Después, tuvo el propósito de mejorar la eficiencia en la recaudación y la administración de los impuestos federales en las entidades federativas. En los últimos años se ha incorporado la meta de una distribución más equitativa y justa de los recursos asignables entre los estados.

El FGP siempre se ha integrado por un coeficiente fijo de la recaudación federal participable, aun cuando en algunos años su conformación contempló un componente dinámico que estuvo ligado a la recaudación del IVA en las entidades. Sin embargo, la forma como se distribuye el FGP ha variado constantemente desde que se creó. En un principio su distribución se basó en criterios compensatorios de los ingresos estatales absorbidos por la federación. Después se comenzaron a incluir aspectos como el desarrollo económico y demográfico y la recaudación local en los municipios.

En 1980, el FGP reunió el 13% de los ingresos federales participables, porcentaje que se incrementó a 16.89% con las proporciones de ingresos que las entidades dejaron de percibir al firmar los anexos del Convenio de Adhesión. Con la firma de un nuevo Convenio de Adhesión en 1982, el coeficiente de integración se hizo "dual", pues además del coeficiente general se incluyó un porcentaje adicional (0.5 % de la recaudación federal participable) para el caso especial de las entidades federativas que se habían coordinado con la federación en materia de derechos. Así, en 1983, las entidades coordinadas en materia de derechos alcanzaron 17.48%, y las no coordinadas 16.98%. Estos porcentajes permanecieron constantes hasta 1987.

Durante 1988 y 1989 se utilizó un nuevo esquema distributivo con el objeto de promover una mayor eficiencia administrativa en la recaudación del IVA. De esta manera, el FGP constó de dos partes. La primera incluía un componente dinámico, equivalente al 30% de la recaudación del IVA en la entidad. La segunda, mediante la creación de un fondo ajustado, se integraba con un porcentaje fijo de 13.09% del total de la recaudación federal participable, que no incluía el 30% de la recaudación local del IVA. En 1989 el coeficiente de integración del FGP sumó 17.50% y se eliminó el medio punto porcentual para las entidades coordinadas en materia de derechos.

A partir de 1990, el coeficiente de integración del FGP tuvo de nuevo un solo componente. La eliminación del componente dinámico del FGP fue resultado del nuevo Convenio de Colaboración Administrativa, donde se regresó a la federación la recaudación y administración del IVA. En

CUADRO 1. *Coefficiente de integración del FGP (1980-1987)*

<i>Año</i>	<i>Total del coeficiente</i>	<i>Composición del coeficiente</i>	<i>Concepto</i>
1980	16.89	13.00	Porcentaje fijo que estableció la Ley de Coordinación Fiscal.
		1.58	Compensación por los impuestos derogados o suspendidos en los estados con la entrada en vigor del IVA.
		1.27	Compensación por pérdidas ocasionadas por el apoyo al Sistema Alimentario Mexicano.
		0.69	Para calcular las participaciones de los estados petroleros.
		0.35	Compensación por gastos de administración de impuestos federales.
1981	16.94	16.89	Porcentaje fijo, igual que en 1980.
		0.03	Compensación por las pérdidas ocasionadas por derogar o suspender impuestos, debido a la reforma del IVA.
		0.02	Compensación por pérdidas de los estados por la suspensión de la facultad para expedir pasaportes provisionales.
1982	17.44	16.94	Coefficiente anterior.
		0.50	Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos.
1983	16.98	16.94	Coefficiente anterior.
-		0.02	Compensación por la reforma del IVA que amplía su base a servicios profesionales.
1987	17.48	0.02	Pérdida en la recaudación del DDF por el impuesto sobre pozos artesianos.
		0.50	Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos.

FUENTE: *Evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México*, México, SHCP, mimeo., febrero de 1994.

CUADRO 2. *Composición del coeficiente de integración del Fondo Ajustado (1988-1989)*

Año	Total del coeficiente	Composición del coeficiente	Concepto
1988	17.38	13.09	El Fondo Ajustado, que se calculó aplicando el factor de distribución a la recaudación federal participable bruta menos el 30% del punto anterior.
		4.29	Devoluciones sobre impuestos en la recaudación federal participable bruta.
1989	17.50	13.09	Igual que el anterior.
		4.41	Incremento en las devoluciones sobre impuestos definidas para 1988.

FUENTE: *Idem.*

aquel año, el coeficiente fue igual a la suma de las proporciones del FGP y del FFC,⁸ que representó 18.26% de la recaudación federal participable del ejercicio anterior; a este porcentaje se adicionó 0.5% para el caso de las entidades coordinadas en materia de derechos. En 1991, el coeficiente de integración del FGP se incrementó con una reserva de contingencia; por otra parte, se contempló una compensación para los estados por la pérdida derivada de las reformas al impuesto sobre la renta (ISR).⁹ Tres años después, en 1994, aumentó el porcentaje adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos a 1%, lo que benefició a 30 de las 32 entidades federativas.

Una vez establecido el monto de las participaciones asignables, el paso siguiente es determinar la parte que le corresponde a cada estado. La cantidad de ingresos del FGP que se distribuye a los estados se integra de tres partes. La primera se establece en relación directamente proporcional al número de habitantes. Cuanto mayor sea la población, más

⁸ Como ya mencioné, el FFC dejó de existir como tal en 1989 y su monto de ingresos participables se integró al FGP.

⁹ La reserva de contingencia se integra, desde 1991, con el 25% de la recaudación federal participable y su propósito es garantizar que las participaciones a los estados (FGP más FFM) crezcan cuando menos en un porcentaje similar a la tasa de crecimiento de la recaudación federal participable en el último año. La reserva de compensación, por su parte, tiene como objetivo resarcir a los estados que resultaron afectados por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se integró, básicamente, por 70% del remanente del FFM de aquellas entidades coordinadas en materia de derechos.

CUADRO 3. *Composición del coeficiente de integración del FGP (1990-1994)*

<i>Año</i>	<i>Total del coeficiente</i>	<i>Composición del coeficiente</i>	<i>Concepto</i>
1990	18.26	17.23	Porcentaje de la recaudación federal participable neta del FGP en el año anterior.
		1.03	Porcentaje de la recaudación federal participable neta del FFC en el año anterior.
	18.76	0.50	Adicional para los estados coordinados en materia de derechos.
1991	18.62	18.26	Como el anterior.
—		0.25	Porcentaje que equivale a 50% de la integración de la reserva de contingencia.
1993		0.11	80% de lo recaudado en 1989 por ISR en las entidades federativas.
	19.12	0.50	Proporción adicional para los estados coordinados en materia de derechos.
1994	18.62	18.62	Coefficiente anterior.
	19.62	1.00	Proporción adicional para los estados coordinados en materia de derechos.

FUENTE: *Idem.*

recibirá un estado de los ingresos federales, independientemente de otros factores sociales o económicos. La segunda se calcula con base en un coeficiente prestablecido que intenta favorecer el criterio de eficiencia, en la medida en que premia a los estados que realizaron una mayor recaudación. El coeficiente es el resultado de aplicar una fórmula que define el artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal. La tercera se determina en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad. Esta parte busca repartir más dinero entre los estados que han sido menos favorecidos con el cálculo de las otras dos partes del fondo. En los últimos años los porcentajes para la integración global del fondo han cambiado notablemente.

CUADRO 4. *Composición del Fondo General de Participaciones (%)*

	1991	1992	1993	1994
Primera parte	18.05	27.10	36.15	45.17
Segunda parte	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercera parte	9.66	9.66	9.66	9.66

FUENTE: *Idem.*

La distribución de las tres partes se hace conforme a una fórmula que refleja los criterios poblacional, de eficiencia y de compensación explicados arriba. La expresión respectiva es la siguiente:

$$P_{j,n} = P_{j,n}^1 + P_{j,n}^2 + P_{j,n}^3$$

Siendo:

$$P_{j,n}^1 = \left[\frac{H_{j,n}}{\sum_{j=1}^{32} H_{j,n}} \right] \alpha_1 FGP_n$$

$$P_{j,n}^2 = \left[\frac{\frac{P_{j,n-1}^1 \cdot RE_{j,n-1}}{RE_{j,n-2}}}{\sum_{j=1}^{32} \frac{P_{j,n-1}^2 \cdot RE_{j,n-1}}{RE_{j,n-2}}} \right] \alpha_2 FGP_n$$

$$P_{j,n}^3 = \left[\frac{\frac{H_{j,n}}{P_{j,n-1}^1 + P_{j,n}^2}}{\sum_{j=1}^{32} \frac{H_{j,n}}{P_{j,n}^1 + P_{j,n}^2}} \right] \alpha_2 FGP_n$$

Donde:

$P_{j,n}$ = Participaciones que le corresponden a la entidad "j" en el periodo "n" en el FGP.

$RE_{j,n}$ = Participación federal atribuible a la entidad "j" en el periodo "n".

FGP_n = Fondo General de Participaciones en el periodo "n".

$H_{j,n}$ = Número de habitantes de la entidad "j" en el periodo "n".

Como complemento al FGP y con el objetivo de fortalecer las finanzas municipales se creó, en 1981, el Fondo de Fomento Municipal. Inicialmente el FFM se conformó con 96.7%¹⁰ de 95% de la recaudación del derecho adicional sobre hidrocarburos, y por un ingreso adicional de 3% del impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural. En la actualidad el FFM se integra con 0.56% de la recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua.¹¹ El 67% del FFM se distribuye entre los municipios de los estados coordinados con la federación en materia de derechos; el restante 33% se distribuye entre todos los municipios, coordinados o no.

El último de los tres fondos, el Financiero Complementario, se creó para redistribuir la recaudación hacia las entidades que recibieran menores transferencias del FGP. Este fondo se integró inicialmente con el 3.5% del FGP y por un monto aportado por la federación, equivalente al 3% del FGP. Su distribución se estableció en forma inversa a la asignada en el FGP. Los cambios de 1990 —en particular el criterio de distribución de una proporción del FGP en términos *per cápita*— provocó la desaparición de este fondo.

Inconvenientes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Si bien el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha alcanzado avances importantes, aún existen tres inconvenientes principales: *a)* la fuerte dependencia que los estados y municipios tienen de las participaciones federales; *b)* las fallas en la forma como se distribuyen las participaciones; *c)* el recurrente déficit operacional de los órdenes de gobierno estatal y municipal.

El ingreso efectivo ordinario (IEO) de estados y municipios se compone de impuestos, participaciones, derechos, productos y aprovechamientos. De estas fuentes de ingreso, las participaciones representan, por mucho, la fuente más importante de financiamiento de los gobiernos subnacionales; más de cuatro quintas partes (81.7%) de los recursos

¹⁰ El 3.3% restante se entregaba directamente a los municipios donde se localizaban las aduanas fronterizas y marítimas en que se realizaba el comercio.

¹¹ Los montos asignados a municipios por conceptos diferentes al FFM se han multiplicado: se transfiere el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo a los municipios donde se realiza la exportación de este producto, y el 0.136% de la recaudación federal participable a los municipios fronterizos o con litorales donde se realiza comercio.

financieros estatales y más de la mitad (60.5%) de los ingresos municipales provienen de las participaciones federales.¹²

Si analizamos el comportamiento de las participaciones entre 1980 y 1991, podemos observar que éstas, como porcentaje del gasto de los estados, han fluctuado en alrededor de 50%. Es decir, de cada peso que gasta un estado, cincuenta centavos pasan antes por la federación. En el cuadro 5 se puede apreciar la evolución de las participaciones a los estados y municipios. Destaca el incremento que esta proporción ha tenido desde 1980, lo que evidencia la gran dependencia de los estados de estos ingresos.

Sobre la forma como se distribuyen los participaciones, la fórmula también tiene aspectos que han sido cuestionados duramente; destacan: *a)* el porcentaje de distribución *per cápita* (45.17 %) presupone que la necesidad de servicios públicos y el costo de provisión de los mismos son homogéneos en todo el país, mientras se olvida que existen costos diferenciados en las distintas regiones de México; *b)* el 45.17%, correspondiente a la segunda parte del FCP —que premia los incrementos en la recaudación estatal— favorece a las entidades federativas con mercados internos más desarrollados y perjudica a los estados con un sector primario predominante. Además, los impuestos generados en este renglón se aplican al vendedor y no al consumidor, lo que favorece a las zonas donde se concentra la actividad comercial; *c)* los cambios en la fórmula de participaciones durante el último decenio han arrastrado consigo los errores del esquema anterior (por ejemplo, la participación extraordinaria a los estados productores de petróleo¹³ y las consecuentes ineficiencias económicas que esto provoca).

2. El Sistema Nacional de Planeación Democrática

Además del sistema de participaciones (transferencias intergubernamentales no condicionadas), existen otro tipo de subvenciones del gobierno federal a los gobiernos estatales y locales que se caracterizan por una mayor discrecionalidad y condicionalidad en su asignación. Se trata, principalmente, de transferencia de fondos integrados en el

¹² Las cifras se refieren a 1991 y no incorporan al Distrito Federal. "Finanzas Estatales y Municipales de México", 1989-1990, México, INEGI.

¹³ El caso paradigmático es Tabasco, cuya participación *per cápita* es sumamente alta.

CUADRO 5. Participaciones federales a las entidades federativas
(en miles de nuevos pesos)

	1980	1987	1988	1989	1990	1991
a Gasto federal	1926574	107435267	227473816	179458649	226761035	322189897
b Participación total	98817	4882237	11842116	13808287	19623506	25356358
c Proporción a/b	5%	5%	5%	8%	9%	8%
d Gasto local:						
(incluye DDF)	238977	9408938	19170095	27567068	33938332	44282051
e Proporción b/d	41%	52%	62%	58%	58%	57%
f Participación a						
municipios	7245	851599	1956809	2553201	3579326	4830882
g Gasto municipal	27532	1486553	3370856	4915025	7281194	10254317
h Proporción f/g	26%	57%	58%	52%	49%	47%

FUENTE: *El ingreso y gasto público en México, 1993*, México, INEGI.

Convenio de Desarrollo Social que permiten el funcionamiento de la vertiente de coordinación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

La planeación nacional

A raíz de la crisis fiscal, administrativa y política del Estado mexicano de 1982, el gobierno se vio obligado a replantear las relaciones entre sociedad y Estado y, en consecuencia, los ámbitos, reglas y estilo de decisión y gestión gubernamentales. La reforma de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución en los primeros años de gobierno del presidente Miguel de la Madrid definió el área de intervención económica o rectoría del Estado y un estilo de intervención basado en la idea de *planeación democrática* y coordinación intergubernamental. El nuevo estilo consistía en gobernar conforme a un plan, de alcance nacional, que aspiraba a conciliar racionalidad y consenso. La planeación democrática pretendía recobrar el carácter público y pactado de la acción gubernamental, con el fin de que la sociedad supiera cómo se va a gobernar, hacia qué objetivos y con qué instrumentos. Desde 1983, el SNPD constituyó el principal mecanismo de coordinación y organización de los gobiernos y de los distintos sectores económicos en las tareas del desarrollo. —

Después de 10 años de existencia, los preceptos legales que sustentan el SNPD han permanecido casi inalterables. La Constitución otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional (artículo 25), la cual podrá ejercerse mediante la planeación y bajo un sistema democrático de participación (artículo 26). En la legislación secundaria¹⁴ se reconoce que el proceso de planeación se desarrolla a través de las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación. También se señalan las atribuciones que en la materia corresponden a las dependencias y entidades de la administración pública federal. Así, la SHCP coordina las actividades de planeación global, integra el Plan Nacional de Desarrollo (Planade) e impulsa la planeación regional.¹⁵ Además, participa en la definición global de las políticas financiera, fiscal y crediticia. El resto de las secretarías de Estado y departamentos administrativos tienen a su car-

¹⁴ La Ley de Planeación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

¹⁵ Hasta el 21 de febrero de 1992, fecha en la que se decretó la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) con la SHCP, las planeaciones global, nacional y regional correspondían a la primera.

go la planeación sectorial mediante la elaboración de programas operativos anuales y de mediano plazo.

La Ley de Planeación también estableció que el SNPD se dividiera en cuatro vertientes: una *obligatoria* para la administración pública federal; otra de *coordinación*, que pretende armonizar las acciones y políticas de los gobiernos locales con los objetivos federales; una tercera de *concertación* con la sociedad, y una cuarta de *inducción* por parte del gobierno a los grupos sociales y empresariales para realizar obras en las áreas prioritarias establecidas en el Planade y en los programas gubernamentales.

La coordinación intergubernamental y la planeación regional

La dimensión coordinada de la planeación regional tuvo sus orígenes en los años setenta, mediante la creación de los primeros instrumentos administrativos que más tarde darían forma al SNPD. En efecto, los Comités Promotores del Desarrollo de los Estados (Coprodes) y el diseño e instrumentación del Convenio Único de Coordinación (CUC) son los antecedentes inmediatos más serios de la gestión coordinada intergubernamental en el campo de la planeación del desarrollo. Los Coprodes no sólo coordinaban la colaboración de los estados con las actividades del gobierno federal, sino que posibilitaron un mayor poder decisorio y participativo de las autoridades estatales y municipales en las negociaciones que, desde la Secretaría de la Presidencia, definían la orientación y destino del gasto público. Pensados en un principio sólo para entidades menos desarrolladas en relación con la media nacional, los Coprodes se generalizaron en todo el país a partir de 1975, al tiempo que se incrementó sustancialmente la participación y el poder decisorio de las entidades federativas.

En 1981, ante la necesidad de adecuar su marco jurídico y modificar su estructura y funciones para consolidar la planeación regional, los Coprodes se convirtieron en Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades), cuya presidencia estuvo en manos de los gobernadores de las entidades. También se redefinió el Convenio Único de Coordinación con la finalidad de formalizar la actuación coordinada entre las instancias de gobierno para la planeación del desarrollo. Además, la idea de la planeación, impulsada durante el periodo del presidente José López Portillo, descansó en la creación de la Secretaría de

Programación y Presupuesto. La nueva dependencia no sólo fue un instrumento que la administración lopezportillista utilizó para equilibrar el poder de la SHCP, sino también fue el centro de una profunda reforma que buscó reorganizar la administración pública para darle coherencia a muchas funciones dispersas y manejar eficientemente los recursos.¹⁶

La nueva legislación constitucional y secundaria de 1983 permitió la instauración del SNPD que intentaría abarcar los distintos sectores de la sociedad y los órdenes de gobierno en la planeación del desarrollo regional. El SNPD buscaba, con la colaboración de los órdenes estatal y municipal, reorientar el gasto social hacia las entidades con mayores demandas y necesidades insatisfechas, sin perder de vista la disciplina y severa vigilancia de los egresos. Para lograr estos objetivos, el CUC se transformó en 1983 en el Convenio Único de Desarrollo (CUD) y se otorgaron mayores atribuciones a los Coplades.

Durante una década de existencia, el CUD se consolidó como el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental en la planeación del desarrollo regional. En 1992 se modificó la denominación del CUD por la de Convenio de Desarrollo Social (CDS), pero conservó su característica de instrumento integral a través del cual se sustentan las acciones derivadas de la vertiente coordinada entre los distintos órdenes de gobierno. El nuevo convenio vincula de manera más estrecha la estructura de la planeación con la política de desarrollo social y al mismo tiempo permite, mediante los recursos del ramo xxvi, la ejecución de dicha política. De hecho, los recursos canalizados a este ramo, como se puede observar en el cuadro 6, constituyen una alta proporción de la inversión del gobierno federal en el desarrollo social.

Los Coplades, por su parte, aún mantienen características y funciones esbozadas en la legislación de 1983. Son organismos colegiados estatales que coadyuvan en el diseño, instrumentación y evaluación de los planes de desarrollo de los estados. Los órganos que los integran son: la asamblea plenaria (máxima autoridad del Coplade, cuya presidencia recae en el gobernador del estado, analiza y aprueba el programa de trabajo); la comisión permanente (órgano administrativo que formula el programa anual de trabajo y el informe de actividades del comité, principalmente); los subcomités (órganos ejecutivos y auxiliares del Co-

¹⁶ Rogelio Hernández Rodríguez, "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", en *Foro Internacional*, núm. 33, El Colegio de México, (1993), p. 150.

CUADRO 6. *Recursos del ramo XXVI: Solidaridad y desarrollo regional, 1989-1992 (% del total del ramo)*

<i>Concepto</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>
I. Gasto total en Solidaridad y desarrollo regional como proporción del:				
Gasto programable del sector público	1.86	2.80	3.48	3.92
Gasto de desarrollo social	5.23	7.38	7.97	7.94
Producto interno bruto	0.326	0.483	0.608	0.687
II. Inversión del gobierno federal en Solidaridad y desarrollo regional como proporción del:				
Total inversión pública federal	4.86	7.84	10.26	12.13
Total inversión gobierno federal	29.19	43.31	42.01	48.85
Inversión pública federal en desarrollo social	17.28	23.93	29.59	29.77
Inversión gobierno federal en desarrollo social	75.44	76.56	82.68	80.33

NOTA: El cuadro se refiere a los recursos ejercidos a través del ramo xxvi, así como a los que se destinan a otras dependencias para apoyar los proyectos del Programa Nacional de Solidaridad. No incluye recursos de apoyos financieros a estados y municipios ni al Departamento del Distrito Federal. A partir de 1989 se incluye Solidaridad.

FUENTE: Anexo del *Quinto informe de gobierno*, 1993. La información de 1992 se obtuvo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1992.

plade) y los grupos de trabajo (creados por la asamblea plenaria o la comisión permanente, quienes definirán sus propósitos, metas e integración).

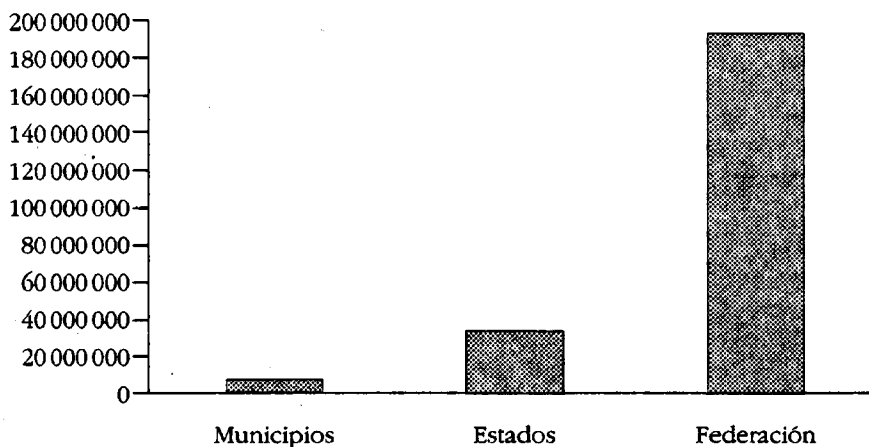
Frecuentemente, los Coplades son organismos burocráticos de buena o regular calidad; pero también suelen ser mesas reales de negociación donde los distintos órdenes de gobierno y diferentes organizaciones sociales transforman sus intereses particulares en soluciones y políticas estatales y municipales concretas. Eficaces o ineficaces, formales o reales, hoy por hoy son las instancias principales donde se desarrolla la gestión intergubernamental en México. Además de evitar la duplicación de acciones y el traslape de funciones, los Coplades también han sido el mecanismo fundamental del gobierno federal para involucrar a estados y municipios en las tareas del desarrollo económico nacional. Por

ejemplo, gracias a su significado político y administrativo, se facilitó el diseño y ejecución de las políticas del Pronasol durante el gobierno del presidente Salinas de Gortari.

La práctica de la planeación arraigó en los años ochenta en todo el país. Todos los estados cuentan con sus respectivos Coplades e incluso muchos municipios han reproducido su estructura en sus respectivas jurisdicciones. Las intenciones fueron muy claras: homologar conceptos, lenguajes y prácticas entre estados y federación, con el resultado de 31 réplicas estatales, con mínimas variaciones, de los comités y convenios de desarrollo. Sin embargo, el gran problema radica en el proceso de elaboración de las políticas. Los gobiernos de las entidades federativas participan directamente en el diseño de sus propios planes estatales de desarrollo; pero diversas razones obstaculizan su puesta en práctica, evaluación y control. En efecto, el hecho de que el gobierno federal tenga gran discrecionalidad en la asignación de recursos presupuestarios y que la capacidad financiera de los estados sea limitada impide que los programas y políticas formuladas con base en los planes estatales de desarrollo se lleven a la práctica y, mucho menos, se evalúen y controlen. De esta manera, los estados y municipios sólo tienen en la actualidad la alternativa de coordinarse subordinadamente con el gobierno federal en la puesta en práctica de los programas y políticas que vienen diseñadas y decididas desde el centro. Es impostergable una redefinición de la dinámica de las relaciones intergubernamentales que, aunada a un rediseño institucional que equilibre las posiciones de concertación política, permita un gobierno eficaz.

Planeación democrática y desarrollo regional

El SNPD tiene dos inconvenientes que han imposibilitado en parte el desarrollo equilibrado entre las regiones del país: *a)* está orientado por el plan nacional del gobierno federal y, por ende, es proclive al verticalismo. Esto significa que el sistema funciona de arriba hacia abajo y, en general, es difícil que los asuntos de los estados penetren y logren un lugar significativo en la agenda del gobierno; en consecuencia, las políticas formuladas a través del sistema de planeación tienden a ser de carácter universal uniformador; *b)* tiende a ser burocrático y costoso; entre otras causas, esto se debe a la gran cantidad de información y al gran número de programas que el plan requiere, incorpora y maneja;

GRÁFICA 1. *Gasto público en 1990*

NOTA. Las cifras corresponden al gasto público total. Para el caso del gasto federal se descontaron las participaciones a las entidades.

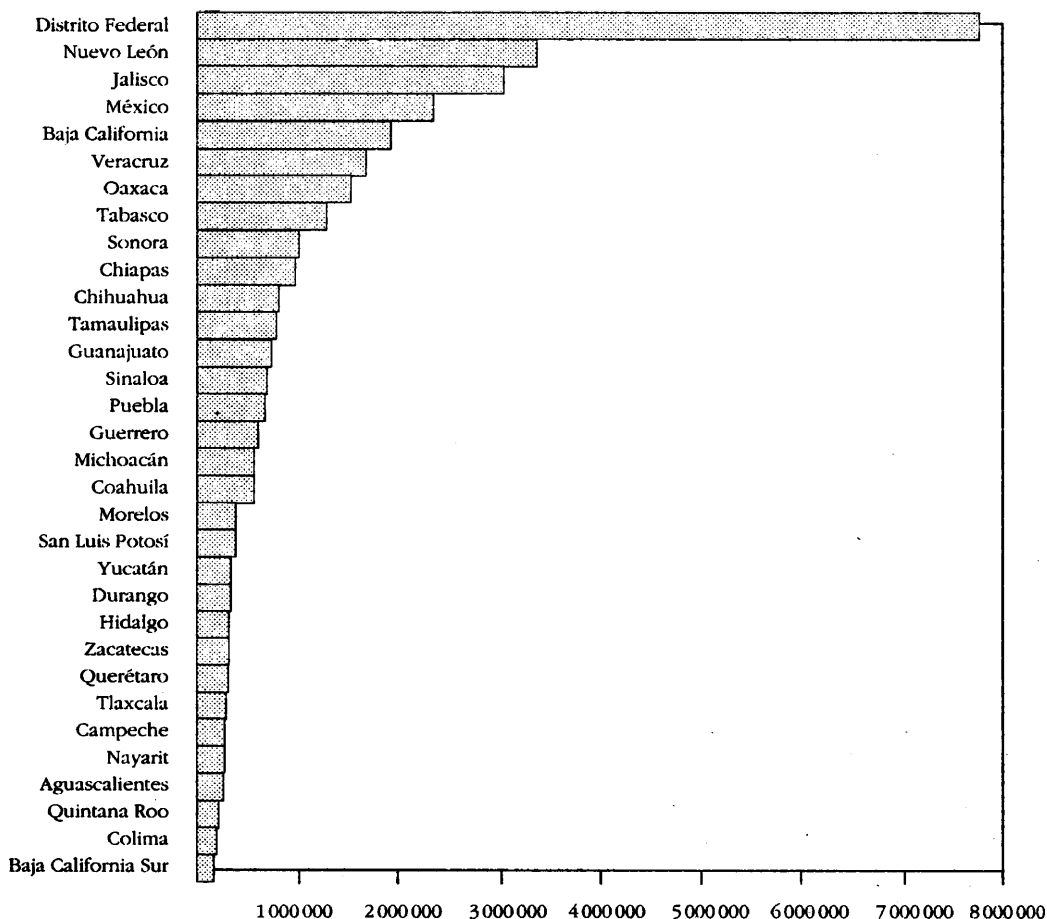
FUENTE: *El ingreso y gasto público en México*, México, INEGI, 1993.

además, a pesar de tratarse de un sistema de coordinación y cooperación, es rígido e inhibe la creación o experimentación de alternativas para el desarrollo regional. No obstante, la causa principal de la desigualdad regional mexicana es la centralización fiscal que, al influir en la eficiencia de la asignación de funciones entre los diferentes órdenes gubernamentales, ha limitado la participación de las entidades estatales y municipios en el ejercicio del gasto, y particularmente en la promoción del desarrollo regional. En efecto, el desequilibrio en la asignación del gasto ha sido tanto vertical como horizontal.

Respecto a la asignación del gasto entre los diferentes órdenes de gobierno —equilibrio vertical—, las cifras del gasto público total de 1990 revelan que únicamente 3% de dicho gasto fue ejercido en el orden municipal, 14.5% en el estatal y el restante 82.5% en el federal.

A pesar de algunos avances en materia de descentralización de la inversión federal, existe todavía centralización en rubros de gasto que, por su naturaleza y objetivos, deberían corresponder a los órdenes gubernamentales estatal y municipal, dada su estrecha vinculación con los receptores y potenciales contribuyentes de su financiamiento.

En cuanto a la asignación del gasto entre las diferentes entidades federativas —equilibrio horizontal—, también existen severos desajustes que pueden ejemplificarse en la distribución de la inversión federal rea-

GRÁFICA 2. *Gasto público*

FUENTE: *El ingreso y el gasto público en México*, México, INEGI, 1993.

lizada en los estados y el Distrito Federal, y que tal vez obedece al hecho de que la centralización política, económica y cultural en la ciudad de México es efecto y causa del desajuste fiscal entre el “centro” y las “provincias”. Existe un desequilibrio en los rubros de educación, salud e incluso en los recursos del Programa Nacional de Solidaridad de combate a la pobreza. La gráfica 2 permite observar la magnitud en que el Distrito Federal absorbe recursos financieros.

En suma, uno de los efectos (y causas) del patrón de decisión centralizada ha sido la desigualdad regional. Si se considera el PIB promedio por entidad federativa desde 1970 a 1988, cinco entidades (Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz) produjeron más de 50% del PIB nacional. La disparidad también puede verse en la distribución de la población en el país: el Distrito Federal cuenta con una densidad de población cercana a 5 494 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que Baja California Sur apenas sobrepasa los 4.3. El desequilibrio en la distribución demográfica no se limita a casos aislados, también se puede observar si se comparan regiones enteras. Así, en la región centro-este habita cerca de la tercera parte de la población total del país, mientras que si sumamos los ocho estados menos poblados apenas se llega al número de habitantes del Distrito Federal.

Con el centralismo en la toma de decisiones, lógicamente incapaz de atender con políticas públicas eficaces todos los problemas del país, se privilegió durante el proceso de industrialización a algunas regiones y se desatendió a otras. Estas últimas sufren ahora, además de sus rezagos ancestrales, privación de servicios públicos y sociales, escasez de oportunidades y pobreza extrema, con el agravante de que los gobiernos locales carecen de los recursos públicos —tanto económicos como institucionales— para promover un desarrollo autosostenible.

Actualmente, muchos estados y municipios carecen de la mínima posibilidad de enfrentar las necesidades de bienes públicos que tienen sus comunidades y centros urbanos. En 1980, los estados destinaron, en promedio, el 19.64% de sus egresos al rubro de bienes públicos. En 1991 se destinó el 15.23% a ese renglón. Los gastos administrativos representaron en los mismos años un promedio de 33.54% y 34.33% de los egresos, respectivamente. En 1991 la mayor parte de los estados tuvieron déficits operacionales.¹⁷ Además del déficit operacional existe otro hecho que contribuye al desequilibrio financiero de las administraciones estatales: los ingresos propios o autónomos de los estados representaron únicamente el 18% de su IEO en 1991; en el orden municipal esta cifra fue de 48%. Estas reducidas proporciones se vinculan de manera estrecha con la limitada potestad recaudatoria de los gobiernos subna-

¹⁷ En efecto, existe un déficit constante en la mayoría de los estados que contrasta con el superávit federal. En 1991, únicamente seis entidades federativas (Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Quintana Roo y Yucatán) lograron un saldo positivo en sus finanzas, mientras que las restantes requirieron de ingresos extraordinarios para enfrentar el déficit operacional. El balance operacional se obtiene de la diferencia entre el IEO —suma de las fuentes de ingreso que lo integran— y el egreso efectivo ordinario —suma de los gastos administrativos y de obras públicas y las transferencias.

**CUADRO 7. Porcentaje de disponibilidad de servicios
por entidad federativa**

<i>Estado</i>	<i>Agua entubada</i>	<i>Drenaje</i>	<i>Electricidad</i>
Aguascalientes	95.6	86.1	95.1
Baja California	80.5	66.8	89.5
Baja California Sur	88.8	65.7	88.5
Campeche	70.7	47.1	85.3
Coahuila	91.7	68.2	94.5
Colima	92.8	82.3	93.9
Chiapas	58.4	41.2	66.9
Chihuahua	87.7	66.5	87.1
Distrito Federal	96.3	93.8	99.3
Durango	85.3	54.4	87.0
Guanajuato	82.7	58.7	87.6
Guerrero	56.9	37.67	8.4
Hidalgo	70.0	43.5	77.3
Jalisco	86.5	81.2	92.5
México	85.1	74.0	93.8
Michoacán	78.7	57.1	87.2
Morelos	88.5	69.2	95.9
Nayarit	83.5	60.1	91.5
Nuevo León	92.9	80.9	96.2
Oaxaca	58.1	29.9	76.1
Puebla	71.2	48.4	84.5
Querétaro	83.4	56.9	85.0
Quintana Roo	88.6	57.3	84.5
San Luis Potosí	66.7	48.7	73.0
Sinaloa	80.0	54.9	90.9
Sonora	90.7	65.8	90.3
Tabasco	58.3	63.2	85.2
Tamaulipas	81.4	59.8	84.4
Tlaxcala	90.4	57.9	93.8
Veracruz	59.8	53.2	74.4
Yucatán	71.5	46.2	90.4
Zacatecas	75.3	47.0	87.0
TOTAL NACIONAL	79.4	63.6	87.5

FUENTE: "Perfil socioeconómico", undécimo censo general de población y vivienda, México, INEGI, 1992.

cionales. Para el caso de los estados, la recaudación se concentra fundamentalmente en impuestos sobre ingresos personales, educación y transmisión de la propiedad, fuentes que representan 86% de los ingresos autónomos (las cifras no incorporan al Distrito Federal). En estas circunstancias es muy difícil que los estados y municipios, que en teoría tienen ventajas para identificar las necesidades de la ciudadanía, puedan tener una participación activa en la política de desarrollo regional.

III. LA COORDINACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

1. *La descentralización educativa*

A partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en 1923, el sistema educativo nacional se fue centralizando. Si bien los planteles educativos estaban dispersos en todo el país y los servicios de educación llegaron a las comunidades más remotas, la planeación, operación de los servicios y la administración de los recursos estuvieron durante décadas en poder del gobierno federal. En 1977 se administraban desde la capital del país cerca de 50 000 planteles y más de 300 000 maestros que atendían a 11 millones de educandos.¹⁸ Este centralismo, además de hacer inoperante al sistema, iba en detrimento de la calidad de los servicios educativos. La estructura orgánica de la secretaría en los estados no respondía de manera integral a los problemas administrativos; existían en cada entidad federativa hasta 17 representantes de diferentes direcciones generales, sin comunicación ni coordinación entre ellos, que informaban unilateralmente a distintas autoridades. La mayoría de problemas que surgían en los estados y municipios era atendidas en la capital de la república, hecho que restaba autoridad y poder de decisión a los representantes estatales.

Ante tal situación, el gobierno federal decidió emprender —en el marco de la llamada *reforma administrativa* lopezportillista— un proceso de desconcentración dentro de la SEP para racionalizar las funciones de decisión, gestión e intervención del Estado en la educación y superar las desigualdades educativas regionales, la desarticulación intergubernamental en la prestación de los servicios educativos y la ausencia de controles sobre los recursos financieros. Esto inevitablemente significa-

¹⁸ Yolanda de los Reyes, "Descentralización de la educación", en *Foro internacional*, núm. 29, México, (1988), p. 112.

ba reducir los espacios políticos e institucionales de la burocracia sindical magisterial. La desconcentración permitió la creación de 31 delegaciones generales de la SEP en cada una de las entidades federativas, las cuales recibieron responsabilidades y funciones operativas. La política desconcentradora, sin embargo, produjo una recentralización de las funciones normativas y de decisión.

➤ Miguel de la Madrid asumió la Presidencia de la república el 1º de diciembre de 1982. Ya en su campaña, el nuevo presidente había manifestado la necesidad de *descentralizar la vida nacional*, pues creía que era una forma de alcanzar el desarrollo económico regional equilibrado y de propiciar una sociedad más igualitaria y participativa. De la Madrid decidió ejecutar inmediatamente, entre otros proyectos, la descentralización de los servicios educativos.

El proyecto consistía en transferir la responsabilidad absoluta de la educación básica y normal federal a los gobiernos estatales; ya no se trataba sólo de desconcentrar la administración educativa, sino de descentralizar constitucional y políticamente la educación desde el gobierno federal a los estados y municipios. No obstante, la descentralización real y efectiva no pudo llevarse a la práctica. Las delegaciones cambiaron su denominación por el de Unidad de Servicios Educativos Descentralizados (USED) y más tarde por el de Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP), pero en esencia siguieron dependiendo del centro. Si para 1986 era claro que el proceso descentralizador había caído en una grave parálisis, también era cierto que dos años después se encontraba detenido en buena medida por las posiciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

— En el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari la cuestión educativa se consideró prioritaria en la agenda gubernamental. Se propuso la *modernización del Estado y de educación*, que tendría como objetivos iniciales la planeación en las entidades federativas, la formación y actualización de maestros y la reestructuración sindical. Estos propósitos se alcanzaron en los primeros tres años del gobierno de Salinas y dieron paso a la política principal de su gobierno en materia de educación: la federalización educativa.

Las bases de este nuevo intento por descentralizar los servicios educativos se sustentaron en las reformas al artículo tercero constitucional, en la nueva Ley General de Educación y, sobre todo, en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Este último se firmó el 18 de mayo de 1992 por la SEP, el SNTE y los gobiernos de

los estados, que desde 1984 habían quedado al margen del proceso descentralizador. En el acuerdo se establece que el ejecutivo federal traspassa a los gobiernos estatales los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, así como los recursos financieros utilizados en su operación. El ANMEB y la Ley General de Educación amplían el margen de decisión y maniobra de los gobiernos estatales sobre los recursos destinados a la educación básica y normal. Si antes la federación administraba y financiaba directamente los servicios educativos que ofrecía en los estados, ahora les traspassaba los recursos para que fueran los propios gobiernos estatales quienes los administraran y distribuyeran. En ambos documentos se prevé también la función compensatoria del gobierno federal entre estados y regiones para evitar disparidades regionales en el desarrollo educativo nacional.

Las acciones emprendidas en el marco del ANMEB en enero de 1993 fueron muy relevantes: las transferencias realizadas comprendían alrededor de 96 018 bienes inmuebles, 23 millones de bienes muebles, 510 000 plazas docentes, 116 000 puestos administrativos, y se alcanzó la cifra de 700 mil trabajadores de la educación transferidos.¹⁹

No obstante, la política de federalización educativa ha sido incompleta: tanto el ANMEB como la Ley General de Educación no abordaron con minuciosidad los mecanismos y modalidades del financiamiento de los servicios educativos descentralizados, lo que actualmente genera conflictos innecesarios entre los gobiernos de los estados y el magisterio. Por ello, en los próximos años, la agenda del gobierno deberá incluir las cuestiones relativas a la insuficiencia financiera y los mecanismos de distribución de recursos, que actualmente dificultan que los estados y municipios cumplan eficientemente con sus responsabilidades.

2. *La descentralización de los servicios de salud*

En el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, también como parte de la estrategia general de *descentralización de la vida nacional*, se inició el proceso de descentralización de los servicios de salud para población abierta (aquella que no pertenece al Seguro Social y no puede pagar una atención privada). El programa propuso integrar en un solo organismo, Sistema Estatal de Salud (Sesa), los servicios que antes pres-

¹⁹ Esteban Moctezuma B., *Avances de la federalización educativa en México*, mimeo., p. 10.

taban el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, este último a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). El objetivo era racionalizar los recursos, coordinar la oferta y acercar los procesos de toma de decisiones al lugar donde se generaban las demandas de salud.

Así, a partir de la reforma de 1982 al artículo cuarto de la Constitución —que sustentó el principio de brindar servicios de salud a todos los mexicanos como derecho y garantía social— y con los decretos presidenciales del 30 de agosto de 1983 y del 8 de marzo de 1984 se inició el proceso de descentralización. También se promulgó la Ley General de Salud, cuyo propósito era definir las facultades propias del gobierno federal y las concurrentes con los gobiernos de los estados y municipios.

En el diseño de la política se establecieron dos etapas básicas que se pondrían en práctica de manera incremental e irreversible. En la primera, llamada coordinación programática, se buscó desconcentrar hacia los estados la Dirección de los Servicios Coordinados de Salud Pública y se responsabilizó a los ejecutivos estatales de la coordinación de los programas del IMSS-Coplamar y de la Secretaría de Salud (ss). En la segunda, denominada integración orgánica (dirección, coordinación y conducción operativa de la atención médica, la salud pública y el control sanitario), se intentó reunir bajo la dirección de los gobiernos estatales los servicios que se prestaban a la población abierta.

En un principio, la ss y el IMSS coordinaron el proceso de descentralización mediante un sólo comité. No obstante, las acciones de este comité fueron limitadas, pues mientras el IMSS alegaba superioridad técnica en la puesta en práctica de la política y recomendaba que la totalidad de la infraestructura destinada para los servicios a población abierta quedara bajo su control, la ss tenía como meta llevar a cabo una descentralización real y efectiva de los servicios de salud a las entidades federativas.

La descentralización del IMSS-Coplamar hacia los ejecutivos estatales no tuvo el éxito esperado, pues al desaparecer el Coplamar regresó la administración de los servicios de este programa al IMSS. Además, al final del sexenio, la ss sólo pudo descentralizar los servicios de salud para población abierta a 14 estados de la república: Tlaxcala, Nuevo León, Guerrero, Jalisco, Baja California Sur, Morelos, Tabasco, Querétaro, Sonora, Colima, México, Guanajuato, Aguascalientes y Quintana Roo. Ante

la necesidad de hacer frente a la crisis económica de 1987, el programa de descentralización pasó a segundo plano.

En el sexenio de Carlos Salinas se mantuvo en el discurso la estrategia descentralizadora contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en el Programa de Salud 1990-1994. En los hechos, sin embargo, no se llevaron a cabo acciones que verdaderamente descentralizaran los servicios de salud. Por el contrario, con la puesta en práctica del Programa Nacional de Solidaridad y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el gobierno federal centralizó los recursos para financiar, construir y administrar hospitales. Como ejemplo, destaca el programa IMSS-Solidaridad, que se ha encargado de proporcionar servicios de salud pública a población abierta sin tomar en cuenta a los gobiernos de los estados.

3. Solidaridad: un nuevo mecanismo de coordinación intergubernamental

Uno de los fenómenos que acompañaron a la crisis económica de los años ochenta fue el crecimiento de los sectores más pobres y marginados: comunidades indígenas, campesinos y grupos populares urbanos.²⁰ Frente a esto, en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, el Programa Nacional de Solidaridad fue el instrumento del gobierno para combatir la pobreza, la cual se había convertido en una de las prioridades gubernamentales debido a su agudización después de una década de crisis, ajuste y cambio del modelo económico.

Las acciones del Pronasol se sustentaron en la participación de las comunidades con el gobierno. Las primeras aportaban la mano de obra y los recursos a su alcance; el segundo, el resto de los recursos necesarios para el desarrollo del programa que elegía la comunidad, organizada en un comité. Además de canalizar a las entidades federativas los recursos del ramo xxvi del Presupuesto de Egresos, el gobierno federal descentralizó la ejecución de los programas a los gobiernos estatales y municipales, que también colaboraban con el aporte de recursos propios y daban respuesta a las peticiones de los demandantes.

²⁰ A causa de la crisis, en 1988 el salario real disminuyó 50% con respecto a 1982; 18% de las familias mexicanas percibía menos del salario mínimo y vivía en condiciones de extrema pobreza, y casi 50% de las familias tenía ingresos mensuales menores a dos salarios mínimos. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1991.

Teóricamente, se pensó que las políticas sociales de Pronasol tendrían dos tipos de efectos en el seno de la sociedad: primero, efectos distributivos de la riqueza²¹ y, segundo, efectos socializadores en la transición de una comunidad tradicional a una moderna.²² En el primer grupo de efectos se afirmaba que las políticas públicas puestas en práctica a través de Pronasol facilitarían la producción y el acceso a bienes y servicios públicos, ampliando los beneficios del gasto social. Además, como el gasto en este tipo de políticas es una inversión con rendimientos a largo plazo, se produciría un avance hacia condiciones más adecuadas en la generación de proyectos productivos autofinanciables que posibilitarían una reducción efectiva de la desigualdad y la pobreza. El segundo tipo de efectos estimularía la modernización global en México.

Pronasol constituyó una política nacional de enormes dimensiones. Aunque fue criticado como un programa con fines clientelares que buscaba aumentar los votos del partido en el gobierno (PRI), sus efectos tangibles mostraron que la demanda por sus beneficios y el involucramiento de la sociedad aumentaron entre 1989 y 1993. En ese periodo, la población beneficiada por Pronasol²³ se incrementó y se esperaba que las cifras crecieran aún más, en la medida y al ritmo que aumentara la inversión gubernamental que se destinaba a sus programas. Como vemos en la gráfica 3, la inversión federal en los programas del ramo xxvi fue creciendo desde 1989.

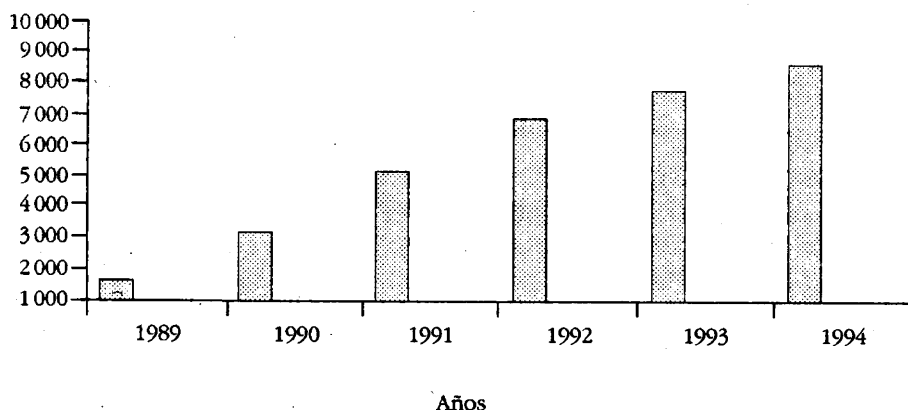
Así, el gasto gubernamental indiferenciado, que se originó en la vieja política populista de masas, se cambió por una novedosa política de gasto focalizado, dirigido a quienes necesitaban realmente esos subsidios y estaban dispuestos a participar en la puesta en práctica de los programas. Además, Pronasol aspiró a desarrollar una nueva forma de gestión de la demanda social, bajo la premisa de que los recursos son escasos y que el gobierno no es el único actor en la solución de los problemas públicos. En muchos estados, Solidaridad no sólo fomentó la participación de las instancias locales y revitalizó la coordinación inter-

²¹ Véase Enrique González Tiburcio, *Reforma del estado y política social; aspectos teóricos y prácticos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.

²² Véase Luis F. Aguilar Villanueva, "Solidaridad: Tres puntos de vista", en *Solidaridad a debate*, El Nacional, 1991, p. 131.

²³ Hasta 1994 se financiaron con los recursos del ramo xxvi los siguientes programas: salud, hospital digno, infraestructura educativa, escuela digna, niños en solidaridad, instalaciones deportivas, solidaridad en colonias y comunidades, agua potable y drenaje, electrificación, vivienda digna, fondo nacional para empresas en solidaridad, fondos de solidaridad para la producción, programas de desarrollo regional, caminos rurales y carreteras, fondos municipales de solidaridad, solidaridad para el servicio social, mujeres en solidaridad, comunidades indígenas, abasto y comercialización, entre otros.

GRÁFICA 3. *Inversión federal en PRONASOL y desarrollo regional*
(millones de nuevos pesos)



NOTA: El dato para 1993 se obtuvo del cierre estimado al 1º de noviembre de ese año, y el de 1994 es el de la inversión del programa.

FUENTES: "Cuenta de la Hacienda Pública Federal", 1989-1992; Carlos Salinas de Gortari, *Quinto informe de gobierno*, 1993, y "Presupuesto de Egresos de la Federación", 1994.

gubernamental, sino que también involucró a la sociedad en el tratamiento de sus necesidades y demandas.²⁴

IV. LAS TAREAS PENDIENTES DEL FEDERALISMO MEXICANO

A pesar de todos los esfuerzos por descentralizar el poder y acercar la toma de decisiones públicas a los problemas concretos de los grupos políticos y a la participación de las comunidades —ideal siempre válido del federalismo—, los sistemas federales, aun los de más larga historia y mejor equilibrio entre sus órdenes de gobierno, tienden a concentrar el mando en las áreas más sensibles y vitales de la soberanía, la unidad y la prosperidad de un país. En el fondo, el gobierno federal es el gobierno nacional en su conjunto. Los otros órdenes de gobierno son entendidos y llamados gobiernos *subnacionales*. La concentración del mando es inducida frecuentemente por la misma Constitución política y mucho más por el arreglo real del sistema político; es decir, por la correlación de poder existente entre las fuerzas sociales claves y entre los gobiernos. En muchos casos, se desarrolla una diferencia entre el orden institucional

²⁴ Aguilar Villanueva, "Solidaridad: tres puntos de vista", art. cit., p. 137.

de carácter federal y una práctica político-administrativa de corte más centralizado o, como solemos decir, entre el *país legal* y el *país real*.

En el caso mexicano es conocido que, por varias razones históricas, el poder ejecutivo federal, representado esencialmente por la Presidencia de la república, un poder unipersonal, ha sido el poder dominante, tanto en el eje horizontal de la división entre los tres poderes clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial) como en el eje vertical de la división de poderes o competencias entre la federación, los estados y los municipios. En la dimensión federativa política, las luchas intestinas, las tendencias (inducidas o espontáneas) a la secesión y en las que tuvieron lugar invasiones extranjeras, en los primeros años de vida del México independiente produjeron el efecto de fortalecer al gobierno federal y hacer necesaria su superioridad, situación institucional contemplada de alguna manera desde la primera Constitución federal (1824). En efecto, en ella hay esmero en determinar los poderes y competencias del orden federal, mientras que para los estados se prescribían obligaciones, prohibiciones y reglas para organizar su gobierno interior. El mérito histórico del predominio del gobierno de la federación, más allá del marco institucional federal, fue hacer de México un Estado nacional, en el triple sentido de lograr la integridad territorial, monopolizar la coacción y generar un sentido de identidad nacional en un tiempo en que la *mexicanidad*, el *ser mexicano*, era una identidad colectiva débil y de poco significado vital frente a las identidades regionales, étnicas, religiosas y estamentales.

El segundo mérito histórico del predominio del gobierno federal mexicano sobre los otros órdenes de gobierno se ubica en la dimensión económica. La modernización, la industrialización y el desarrollo económico del país tuvieron su motor natural en el gobierno nacional ante el atraso de las regiones, su falta de comunicación y su precariedad en recursos humanos y de capital. Fue obligado y realista pensar en un modelo de desarrollo desde el centro a la periferia, con la expectativa de que las ondas modernizadoras se fueran extendiendo en círculos cada vez más amplios hasta cubrir todo el territorio del país.

En síntesis, tres procesos históricos interdependientes son claves para explicar el centralismo real en el gobierno federal mexicano: *a)* la formación del Estado nacional y el nacionalismo; *b)* la configuración posrevolucionaria del sistema político, estructurada por el liderazgo del presidente y la hegemonía de un partido que organizaba y contenía en su interior a las principales fuerzas políticas y sociales, y *c)* el modelo central-estatal de desarrollo económico y de modernización de la vida social.

Recientemente, a partir de los años ochenta, la insurgencia democrática del país, en conexión causal con la debacle fiscal del Estado mexicano, que había sido el eje central del primer modelo de desarrollo económico, autocontenido y protegido ("hacia adentro" o "sustitutivo de importaciones"), provocó un sismo político-institucional, económico y administrativo, que no sólo ha cuestionado el arreglo del sistema político posrevolucionario, sino que ha denunciado también el desequilibrio en favor de la Presidencia en el eje de la división de los poderes del Estado y en favor del gobierno federal en relación con los gobiernos estatales y municipales.²⁵

Así, factores de orden político (el reclamo democrático, la alternancia partidista en los gobiernos estatales, un proceso electoral imparcial, una opinión pública libre) y administrativo (la apreciación de que los gobiernos subnacionales son más eficientes, participativos, flexibles y responsables en la gestión pública) presionan fuertemente hacia la ejecución y cumplimiento final del proyecto constitucional fundador de México como *república representativa, democrática y federal*.

Estamos por cerrar el ciclo de la democratización del régimen al tiempo que abrimos el de la federalización, una empresa política e institucional conectada con el desarrollo regional que será mucho más compleja y no menos turbulenta. La meta de esta empresa será la construcción de un nuevo federalismo en el que los tres órdenes de gobierno, reconocidas y garantizadas sus autonomías recíprocas, participen de manera articulada (ya sea vertical u horizontalmente) y con suficiente capacidad administrativa y económica en la solución de los problemas públicos y sociales de las regiones y localidades del país. En este sentido, se deben revisar las bases constitucionales, los mecanismos institucionales y los instrumentos administrativos y financieros públicos que sustentan actualmente la relación, coordinación y cooperación intergubernamental. Esto no sólo permitirá identificar los vicios, límites y alcances del federalismo vigente, sino que también nos ayudará a definir las líneas de acción que deben seguirse para la consecución del nuevo federalismo.

De este modo, para la reactivación del federalismo, el punto de partida es la configuración política y administrativa del gobierno federal, todavía muy centralizador, protagónico, controlador y aún repleto de fun-

²⁵ Un ejemplo claro de la nueva situación mexicana ha sido la vinculación entre el reclamo democrático y la reivindicación federativa. Paradigmático ha sido el norte del país que, a partir de los años ochenta, aceleró la demanda federativa con la llegada de dos gobiernos de oposición (PAN) en los estados de Baja California y Chihuahua.

ciones y programas que, en los casos límite, atropellan la autonomía de los municipios y la soberanía de los estados. Esta configuración sigue vigente, no obstante las reformas coinstitucionales emprendidas (el artículo 115 es ejemplar), las políticas de privatización, las desregulaciones, la disminución de programas, organismos y personal federal, y la descentralización ("federalización") de los servicios educativos, de salud y de la política urbana, entre otras.

Otro punto de partida es también el efecto no calculado, pero presente, que originó el patrón de decisión centralizada, a saber, el de la desigualdad regional (estatal y municipal). En los hechos, por la inercia y distorsiones del proceso de industrialización, así como por el estilo discrecional en la asignación de los recursos públicos, el gobierno central no fue eficiente ni equitativo en la promoción del desarrollo regional. Incapaz de implantar políticas públicas eficaces en la atención de los problemas sociales, el gobierno central privilegió, obligada o deliberadamente, algunas regiones y desatendió a otras. En consecuencia, existen zonas que carecen de los recursos públicos suficientes, tanto económicos como institucionales, para promover un desarrollo autosostenible, semejante al de las regiones más desarrolladas. Hoy existe un injustificable contraste en infraestructura y disponibilidad de servicios entre los estados del norte y del sur del país, que podría agudizarse si las oportunidades del Tratado de Libre Comercio no se distribuyen de manera equilibrada en todo el espacio nacional.

El tercer punto de partida es el desequilibrado federalismo fiscal, un tema tan crucial como el de la igualdad de la competencia democrática en los estados y municipios. Sin una distribución más equitativa de los recursos públicos entre la federación y los estados no se dispondría de una condición fundamental para llevar a la práctica el federalismo mexicano. Con todo y los efectos benéficos que ha producido el sistema actual de coordinación fiscal (aumento de la base gravable y mayor eficiencia en la recaudación tributaria), a las economías públicas locales y estatales sólo les corresponde 20% de la recaudación total participable, mientras el restante 80% queda en poder de la hacienda federal. Esto ocurre en un momento en que han aumentado sustancialmente las cargas y responsabilidades de los gobiernos locales en las actividades de bienestar social (educación, salud, ambiente, desarrollo urbano y servicios públicos), debido a la retracción del gobierno federal en ciertos campos de acción pública y, en ocasiones, como consecuencia de la transferencia de funciones a los gobiernos municipales por la vía le-

gislativa —reforma del artículo 115 constitucional y federalización de la educación y la salud— o a través de los convenios de desarrollo. Estos procesos se han dado sin que el aumento de recursos haya sido congruente con el crecimiento de las funciones y responsabilidades, aun si éstas se pactaron en convenios. Por ello, sin la redefinición del sistema de coordinación fiscal, que tendría como resultado incrementar efectivamente los recursos de los gobiernos locales, el tránsito a un federalismo activo sería una declaración o una utopía.

Alcanzar un nuevo federalismo cooperativo entre los órdenes autónomos de gobierno para poder ser eficaz en la solución de los problemas sociales significa cumplir cuatro tareas pendientes: *a)* la *tarea político-institucional* que, dada la imparable democratización del régimen en todos sus órdenes de gobierno, debe plasmarse en una clara distribución de funciones y competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales; *b)* la *tarea fiscal*, que consiste en encontrar una mejor distribución en materia de ingreso y gasto entre federación, estados y municipios y un mejor equilibrio en la repartición de las contribuciones fiscales; *c)* la *tarea administrativa*, que debe encontrar la manera de equiparar la capacidad de gestión entre regiones y localidades, considerando sus desigualdades en equipamiento técnico y profesional; y *d)* la *tarea económica* del desarrollo regional, una empresa común en la que deben participar los sectores público, privado y social; pero en la que el gobierno federal, por su propia naturaleza, ha de ser regulador y promotor con miras a afirmar la unidad, paz, justicia y prosperidad nacionales. El gobierno central también deberá mostrarse activo y complementario, poniendo en juego todos sus instrumentos (regulatorios, fiscales, políticos, intelectuales, etc.), para reducir desigualdades injustas entre las regiones e inducir oportunidades de desarrollo para todas las localidades.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis. F., "Solidaridad: Tres puntos de vista", en *Solidaridad a debate*, México, El Nacional, 1991.
- , "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en Mauricio Merino (comp.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, pp. 131-147.
- , "Las reformas mexicanas: hechos y agenda", en *El desafío neoliberal*, Bogotá, Norma, 1992.

- Cardozo Brum, Myriam, "La descentralización de los servicios de salud en México", en *Gestión y Política Pública*, núm. 2 (1993), pp. 365-391.
- Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 3 (1981).
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos*, México, El Nacional, 1990.
- Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1988.
- Gutiérrez Salazar, Sergio, "El federalismo mexicano y la coordinación intergubernamental", en *Revista de Administración Pública*, núm. 54 (1983), pp. 335-358.
- Hernández Chávez, Alicia, "Federalismo y derechos ciudadanos: una mirada histórica", en *Gobiernos. Hacia un Nuevo Federalismo*, México, Secretaría de Gobernación, núm. 1 (1993), pp. 42-47.
- , "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcello Carmagnani (coord.), *Los federalismos latinoamericanos*, México, El Colegio de México, 1993.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", en *Foro Internacional*, núm. 33 (1993), pp. 145-173.
- Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1954.
- Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP, 1985.
- Merino Huerta, Mauricio, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1991.
- , "Obstáculos y promesas de la democracia municipal", en *Nexos*, núm. 2 (1994), pp. 47-52.
- Meyer, Lorenzo, "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.
- Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Prado, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, INAP, 1992.
- , "La descentralización administrativa: Decisión para fortalecer el federalismo", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.
- Ruiz Dueñas, Jorge, "La vía de la planificación mexicana", en *Revista de Administración Pública*, 55-56 (1983), pp. 34-93.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24ª ed., México, Porrúa, 1990.

ESTADOS UNIDOS: LA NO CENTRALIZACIÓN CONSTITUCIONALIZADA

DANIEL J. ELAZAR*

LA TEORÍA OPERACIONAL predominante en las relaciones intergubernamentales de los Estados Unidos, por lo menos desde la época del *New Deal* de Franklin D. Roosevelt (1933), y quizá desde tiempos de la *New Freedom* de Woodrow Wilson (1913), ha sido la del federalismo cooperativo. Constituyó la teoría normativa reinante desde la época de la administración de Kennedy-Johnson (después de 1961) hasta la administración de Reagan, cuando fue objeto de una creciente crítica. Esta crítica se basa, en su mayor parte, en la confusión entre la teoría operacional y normativa y una evaluación simplista de lo que es en realidad la teoría correcta del federalismo estadounidense. En el presente ensayo expondré una breve historia de la teoría del federalismo estadounidense como yo la concibo, y evaluaré la utilidad e implicaciones de la teoría en la actualidad.

1. EL FEDERALISMO COMO PACTO Y ASOCIACIÓN

El punto de partida de cualquier teoría sobre el federalismo debe buscarse en la etimología del propio término, proveniente del latín *foedus*, que significa convenio. Por definición, las relaciones federales subrayan la asociación entre individuos, grupos y gobiernos; las relaciones cooperativas que dan realidad a la asociación, y la negociación entre socios como base para compartir el poder. Toda la historia del concepto de convenio en cualesquiera de sus formas recalca esos tres elementos.

Las raíces de nuestra comprensión del federalismo se hallan, por consiguiente, en los orígenes del concepto de convenio. Para los estadounidenses significa, por una parte, considerar sus orígenes bíblicos a través del prisma de la adaptación puritana de su teología federal con

** Jerusalem Center for Public Affairs.

finés políticos, y, por la otra, las adaptaciones políticas seculares del convenio realizadas por europeos occidentales —la mayoría británicos—, teóricos del pacto, en especial Hobbes y Locke, Harrington y Sidney, y los filósofos de la Ilustración escocesa del siglo XVIII, los cuales, sin excepción, tenían sus raíces en una u otra de las tradiciones relativas al concepto de convenio. Sus ideas coincidían con las realidades de la vida política americana de la época colonial y del periodo revolucionario. Muchos, tal vez la mayoría, de los fundadores de la colonia en el siglo XVII, así como los de la nación en el siglo XVIII convenían los pactos entre quienes se consideraban a sí mismos como socios iguales desde un punto de vista tanto político como teológico, embarcados en una empresa común en terrenos inexplorados, lo cual requería el desarrollo de nuevas instituciones que permitieran sobrevivir y construir una ciudad sobre una colina.¹

Las realidades de la vida norteamericana condujeron a un desarrollo de las teorías políticas sobre convenio y pacto anteriores a las de Hobbes y Locke, las que, en diversas maneras, se pusieron en práctica desde el Pacto de Mayflower (1620) hasta la Confederación de Nueva Inglaterra (1643) y la organización de Vermont, muy poco antes de la revolución de independencia. Como resultado de todo ello, los Estados Unidos nacieron con principios y prácticas federativas y una cultura política muy persuasiva, la cual incluía el firme compromiso de conservar la integridad de los diversos constituyentes de la unión, de preservar los procedimientos constitucionales para lograrlo y la costumbre de trabajar al unísono para alcanzar objetivos comunes.

Todos esos elementos siguen configurando el sistema federal estadounidense. Además, a su tiempo, condujeron a la idea de asociación o de no centralización constitucional, mediante la cual el poder se distribuiría entre muchos centros, de manera que esa división quedara afirmada y protegida constitucionalmente. Basta con fijar la atención en el término *pardner* (derivado de *partner*, esto es, compañero), saludo típico entre vaqueros en la mística estadounidense, para captar bien lo que abarca la no centralización constitucional.

El sistema estadounidense es una asociación pública federal, estatal y local, pero también no gubernamental y privada; es un conjunto de instituciones y agentes que se combinan de diferentes maneras que se

¹ Daniel J. Elazar, "Our Thoroughly Federal Constitution", en Robert Goldwin y William Schambra (comps.), *How Federal is the Constitution?*, Washington, D. C., America Enterprise Institute, 1987.

relacionan con diversos "juegos" realizados dentro del marco del sistema constitucional estadounidense. La forma en que comparten o dividen la responsabilidad en lo referente a esos juegos constituye la esencia del federalismo estadounidense. Esta forma está determinada, en parte, por acuerdos constitucionales y, en parte, por consideraciones pragmáticas.²

La no centralización difiere de la descentralización en que esta última requiere un centro donde se tomen decisiones para determinar lo que ha de descentralizarse (y quien puede descentralizar también puede re-centralizar). La no centralización requiere que no haya un centro único, sino más bien que el poder se halle disperso entre numerosos centros que deben coordinarse entre sí a fin de que funcione la estructura política. La realidad nos exige considerar cuáles modelos son los adecuados para describir el federalismo y cuáles no.

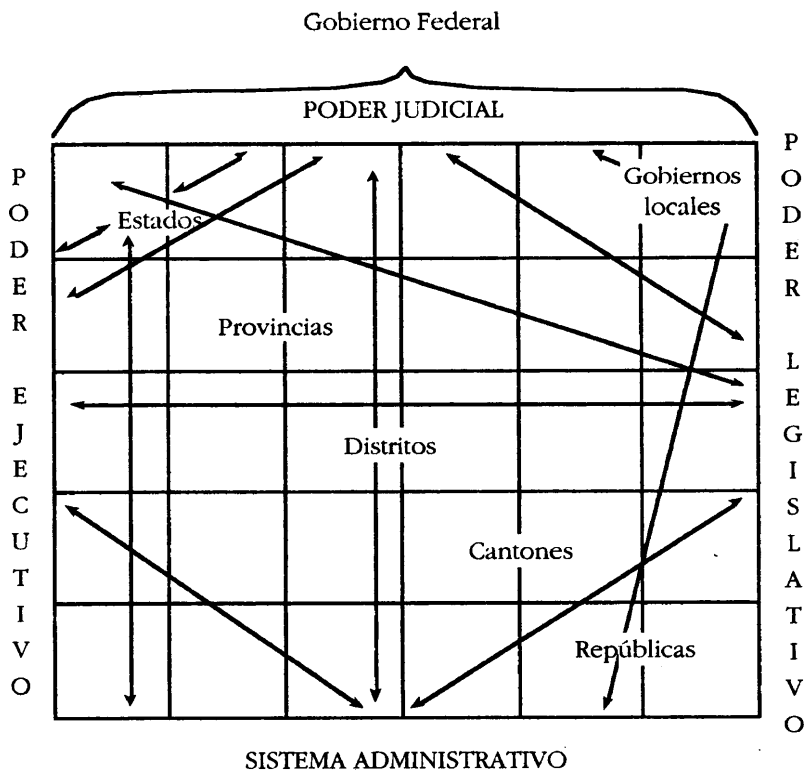
El modelo adecuado de una forma de gobierno federal es una matriz de células iguales dentro de un marco común (gráfica 1). Todos los gobiernos y otros conciertos interorganizacionales se constituyen de conformidad con alguno de los siguientes tres modelos: se organizan como jerarquías, como centros con periferias o como matrices no centralizadas. Cada modelo es expresión clásica de un tipo ideal. Aun cuando los tres modelos pueden aparecer más o menos mezclados en un gobierno real, de hecho cada entidad está constituida con base en un solo modelo, el cual mantiene su forma de gobierno mientras no tenga lugar una reconstitución fundamental.

La pirámide es la expresión clásica del modelo jerárquico, con autoridad organizativa y poder distribuidos en diversos niveles vinculados mediante una cadena de mando. Como tiene su origen en alguna forma de conquista, el empleo de la fuerza —una posibilidad en cualquier forma de gobierno— por lo general está implícito en su constitución. Este es el modelo militar *por excelencia*. No hará falta decir que, en el modelo jerárquico, el nivel superior debe ser el más importante, el lugar donde se toman decisiones en lo relativo a la competencia de cada nivel. La gráfica 2 presenta geográficamente el modelo jerárquico.

En el modelo de centro-periferia la autoridad se concentra en un solo centro, más o menos influido por su periferia, lo cual dependerá de la situación en que se encuentre. Estos gobiernos u organizaciones tienden a desarrollarse orgánicamente, ya alrededor de un centro, ya generan-

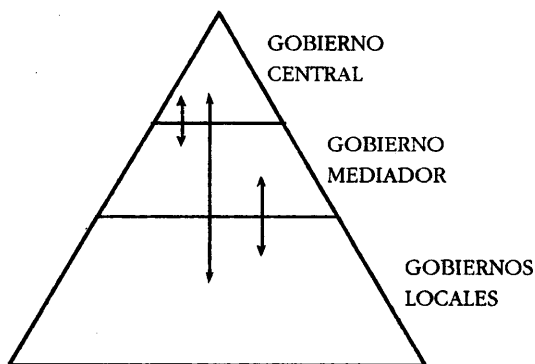
² Daniel J. Elazar, *American Federalism: A View from the States*, 3ª ed., Nueva York, Harper & Row, 1984.

GRÁFICA 1. *Modelo de matriz*



do uno al paso del tiempo. Tienden a adoptar un carácter oligárquico, con el poder en manos de quienes constituyen el centro. El poder se concentra o se distribuye de acuerdo con las decisiones que tome el centro, el cual puede incluir o no una representación significativa de las periferias. El modelo de centro-periferia se presenta en la gráfica 3.

El modelo de matriz representa un gobierno integrado por campos dentro de campos unidos por instituciones comunes encuadradas y una red de comunicaciones compartida. Sus orígenes se encuentran en una reunión deliberada de iguales para establecer una estructura mutuamente útil, dentro de la cual todos pueden trabajar sobre la misma base, por lo general definida mediante un convenio. Refleja, por lo tanto, la distribución fundamental de los poderes entre múltiples centros comprendidos en la matriz, pero no la delegación de poderes desde un solo centro o hacia abajo partiendo de la cúspide de la pirámide. Cada célula de la matriz representa un agente político independiente en un

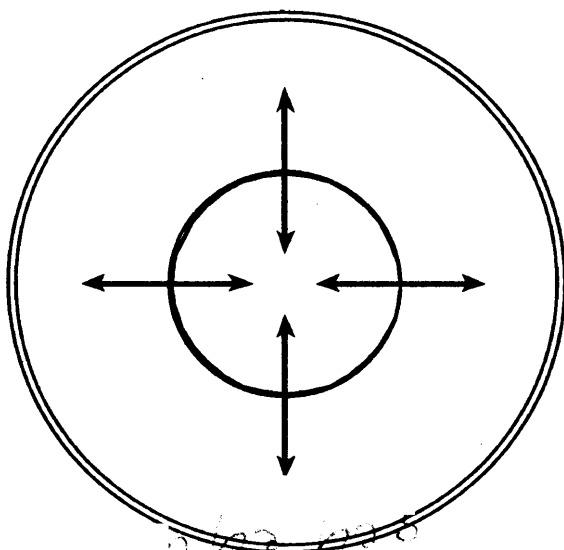
GRÁFICA 2. *Pirámide del poder*

campo de la acción política. Hay células grandes y células pequeñas, y los poderes que se asignan a cada una pueden reflejar esa diferencia; pero ninguna es “superior” o “inferior” en importancia a cualesquiera de las otras; esto no sucede en una pirámide organizativa donde los “niveles” se distinguen por ser superiores o inferiores, como lo requiere el diseño constitucional. (La gráfica 1 representa el modelo de matriz de organización gubernamental.)

Resulta innecesario decir que cada uno de dichos modelos encierra ciertas implicaciones en lo relativo a organización, distribución y ejercicio de los poderes y la autoridad. Esto aparece resumido en el cuadro 1.

Las relaciones interorganizacionales dentro de cada modelo se desarrollan de acuerdo con el potencial de cada uno de ellos. Al mismo tiempo, está en la naturaleza de la política que los diversos grupos, partidos e intereses se relacionen entre sí para dar vida al sistema. La interacción y la estructura institucional compartida constituyen la sustancia del proceso político.

El gobierno federal suministra el marco que une las células o unidades constitutivas, cada una de las cuales tiene sus propias instituciones gubernativas. En el modelo de matriz puede haber células en el interior de otras células, lo cual refleja los diversos campos de la organización política y gubernamental. Este modelo nos recuerda que el federalismo se basa en la premisa de que no hay campos superiores o inferiores de gobierno, sólo mayores y menores; nos recuerda asimismo que las buenas vallas contribuyen a la buena vecindad, y ratifica la premisa de que

GRÁFICA 3. *Modelo de centro-periferia*

para que el sistema funcione debe haber interacción entre las células. Esa interacción es lo que llamamos federalismo cooperativo.

En la medida en que quienes participan en el gobierno estadounidense han concebido el sistema federal del siglo xx como una pirámide con "niveles" federal, estatal y local han abierto la puerta a la transformación del federalismo cooperativo en federalismo coactivo basado en la jerarquía de niveles. En toda jerarquía se da por hecho que la cúspide tiene mayor autoridad y poder que el nivel medio o el inferior, lo cual va en contra de los principios básicos del federalismo. Por esta razón, para comprender debidamente la teoría y la práctica del federalismo cooperativo, se requiere entender la teoría auténtica del federalismo, no el modelo de centro-periferia, característico de los sistemas parlamentarios, ni el modelo piramidal jerárquico, que caracteriza a las estructuras burocráticas.

Para evaluar las diferencias en el carácter del federalismo cooperativo en diversas épocas de la historia estadounidense, es preciso considerar la fuerza de las vallas en el interior de la matriz, la permeabilidad de las líneas divisorias entre las células y el tipo de las comunicaciones entre cada una de ellas. El modelo de matriz se presta a una interpretación cibernética del federalismo, la cual, como sostiene Martin Landau,

es mucho más exacta que cualquiera otra al describir cómo funciona el sistema federal. En el modelo cibernético, lo que cuenta son los canales de comunicación que unen a las células. En suma, el sistema federal es una matriz, no una tarta jaspeada. Hay verdadera separación entre los campos o células; pero, puesto que las menores están dentro de las mayores, también hay permeabilidad y entremezcladura.³

2. ELEMENTOS DEL FEDERALISMO ESTADUNIDENSE

El federalismo cooperativo se basa, además, sobre la idea de que en el sistema federal estadounidense es mayor el número de los intereses compartidos que el de los que no se comparten. Una sociedad dinámica, como la de los Estados Unidos, genera demandas públicas compartidas. Cuando acude en busca de acción gubernamental, el público no siempre establece distinciones entre las áreas gubernamentales. Más aún, la naturaleza de la división de poderes en el sistema estadounidense requiere casi inevitablemente respuestas gubernamentales compartidas a fin de que las cosas salgan adelante. La alternativa sería la acción unilateral emprendida por una u otra de las esferas gubernamentales. La experiencia muestra que la esfera con más probabilidades de imponerse es la del gobierno federal. Por numerosas razones, si el federalismo no fuera cooperativo, los gobiernos estatales y municipales tendrían poca defensa frente a la usurpación federal de sus poderes. Esto se ha podido evitar gracias a las normas del federalismo cooperativo.

La idea de que la cooperación debe ser negociada pertenece a la esencia del federalismo cooperativo. Cuando no se negocia la cooperación, ésta se vuelve coercitiva o antagonica. La cooperación negociada tiene dos aspectos: compartir y transar. El primero refleja la presunción de que la cooperación intergubernamental es benéfica —calificativo que en

³ Sobre el modelo de matriz, véase Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press, 1987, donde el modelo se contrapone a otros dos modelos. Véase también Martin Landau, "On The Use of Metaphor in Political Analysis", en *Social Research*, núm. 38 (otoño de 1961), pp. 331-353; y "Federalism, Redundancy and System Reliability", en *Publius: the Journal of Federalism*, núm. 3 (otoño de 1973), pp. 173-196; Ostrom, Vincent, "Operational Federalism: Organization for the Provision of Public Services in the American Federal System", en *Public Choice*, núm. 6 (primavera de 1969), pp. 1-17, "Can Federalism Make a Difference?", en *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 3 (invierno de 1974), pp. 197-238; y *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment* (Lincoln, NE, University of Nebraska Press, 1987), y Ostrom, Elinor, "Size and Performance in a Federal System", en *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 6 (verano de 1976) pp. 33-74.

muchos casos también puede aplicarse a la cooperación entre el sector público y el sector privado— y que ésta debe darse como norma y no al azar. Por otra parte, sólo mediante el segundo aspecto se llega a compartir debidamente.

Dicho en otra forma, el federalismo cooperativo conduce a un sistema de gobierno que, como todos los gobiernos, descansa, en última instancia, en su habilidad para evitar ejercer el poder coercitivo y, mediante la negociación, obtener el máximo grado de consenso. En esas circunstancias, el establecimiento de programas intergubernamentales y su financiamiento a través de transferencias intergubernamentales es la base, si no el consentimiento, para transar. Considerando el sistema federal estadounidense como el juego de juegos, es posible determinar en qué forma cada esfera gubernamental paga la cuota de admisión para participar en el juego. El gobierno federal emplea sus grandes recursos y su gran habilidad para atraer la atención del público; los gobiernos estatales utilizan su posición constitucional como base del edificio gubernamental; y los gobiernos municipales emplean su talento para existir como gobiernos constituidos, en general con autoridad para decretar impuestos, pero conservando su relación directa con la ciudadanía. Una vez adquirido el boleto de entrada, esos gobiernos tienen el derecho y el deber de negociar sobre lo que se va a compartir y cómo va a compartirse. En rigor, tienen “licencia” para hacerlo y se espera que lo hagan.

Conviene extenderse un poco más en cuanto al papel que desempeñan los gobiernos municipales y los intereses no gubernamentales. En los Estados Unidos, muchos de los asuntos del gobierno se llevan a cabo de manera tanto pública como privada, dentro de lo que podría denominarse una red que enlaza a los gobiernos, a corporaciones públicas no gubernamentales e incluso a entidades privadas. En el nivel local —municipal— se unen a través de la “comunidad civil” el conjunto de instituciones y organismos que promueven y defienden el sistema local de valores. Las comunidades civiles locales funcionan dentro de las sociedades civiles, tanto estatales como federales, de manera paralela a ellas.⁴

Para describir las relaciones entre todos estos elementos se podría utilizar otra metáfora. Para el ciudadano, el sistema posee múltiples *cracks* (puntos de acceso), tanto en el sentido de fisura como en el de

⁴ Daniel J. Elazar, *American Federalism...*, *op. cit.*

CUADRO 1. *Modelos de regímenes por su origen*

<i>Conquista</i>	<i>Orgánico</i>	<i>Convenio</i>
Fuerza	Accidente	Reflexión y discernimiento
Pirámide	Círculo	Matriz
Jerarquía	Centro-periferia	Marco y células
Administración burocrática de arriba-abajo	Clubés políticos, oligarquía	Constitución escrita
Camarillas políticas	Administración centrífuga	Política (abierta a las facciones)
Carta constitucional	Tradición constitucional	Administración (dividida)
Apogeo del ejército	Apoteosis del sistema Westminster	Apoteosis del sistema federal
Exceso de dictadura totalitaria	Exceso de Estado jacobino	Exceso de anarquía

ruptura, que permiten la entrada al mismo, así como a la representación, que es una parte vital tanto del proceso formal como del informal. El sistema federal estadounidense tiene muchos *cracks*. En todos los sistemas políticos, aun en el más jerarquizado y rígido, hay manera de negociar y transar, aun cuando sólo sea a través de las "camarillas". (En el cuadro 1 se presentan estas diferencias.) Un aspecto clave del sistema estadounidense es que la negociación y la transacción se consideren legítimas, y como tales aparecen abiertamente en las discusiones, lo cual aumenta al máximo la igualdad de oportunidades para acceder al sistema.

El inconveniente de esto es que, a fuerza de compartir y negociar, el federalismo cooperativo puede convertirse en un cártel. Los gobiernos que trabajan juntos de manera continua procuran establecer monopolios u oligopolios en los diversos juegos. En realidad, estos cárteles se ven limitados por la existencia del *crack* múltiple, que continuamente abre nuevas puertas de acceso e influencia, celebra elecciones frecuentes que traen caras nuevas, y erige nuevas "vallas" de separación entre los poderes y los campos de actividad.

En el sistema estadounidense llama la atención su consistencia esencial a partir de la toma de posesión del gobierno federal en 1789. Ésta

se manifiesta en la amplitud con que se comparte, según lo establece la Constitución, en especial en lo referente a funciones concurrentes o cooperativas: las primeras están abiertas a la participación, y las segundas la exigen. La participación es tan amplia que aun las funciones llamadas exclusivas se han convertido en funciones compartidas.

La participación se realiza a través de la política, la profesionalización, la proximidad o mediante un acuerdo. Los observadores tienden a fijar su atención en este último factor, los programas intergubernamentales formales, por ser el más característico, pero los otros tres son igualmente importantes. Hoy en día, la participación por acuerdo quizá constituya el procedimiento más seguro para garantizar la vitalidad del sistema federal. Donde intervienen la política, la profesionalización y la proximidad es más probable que aparezcan los elementos coercitivos, precisamente porque es menor la atención que se da a la necesidad de sistematizar y constitucionalizar la participación que tienen lugar en esas áreas.⁵

La política, especialmente la del Congreso, ha sido el campo principal para la configuración del carácter del federalismo estadounidense. Hasta los años sesenta, debido a la influencia política de los estados, el Congreso los favorecía y protegía en cualquier tipo de legislación federal, aun en programas federales que mostraban cierta unilateralidad. Posteriormente, el poder político local en el Congreso —especialmente el de las grandes ciudades y el de corporaciones privadas— acarreó el debilitamiento de la posición de los estados a ese respecto. En fechas recientes, al parecer ha habido una inversión en el equilibrio entre lo estatal, lo local y lo privado, si bien acompañada por un Congreso que insiste en el poder federal (por ejemplo, los mandatos federales, la prescripción), porque ahora es menos probable que los miembros del Congreso provengan de entornos políticos con orientación estatal, con experiencia en el gobierno y en política estatal antes de formar parte del Congreso. Por tanto, es posible que la participación a través de la política haya experimentado cambios sustanciales en la pasada generación. Por otra parte, en una u otra forma, el sistema cooperativo ha reforzado la participación intergubernamental en el seno de la política. Así, aun cuando los partidos políticos estatales hayan perdido el poder de elegir un presidente por el sistema de elecciones primarias y de reuniones

⁵ Godzins estudia detalladamente esta cuestión en *The American System: A new View of Government in the United States*, editado por Daniel J. Elazar, Chicago: Rand McNally, 1966. Si bien sus investigaciones ya cumplieron 30 años, aún tiene validez el cuadro que presenta, excepto en el caso de los partidos políticos donde el debilitamiento de los partidos como partidos requiere que se modifique su análisis.

preelectorales, los votantes, como ciudadanos de sus respectivos estados, han logrado ejercer gran influencia.

La participación mediante la profesionalización tuvo especial importancia en la época de la expansión gubernamental, que empezó con la *New Freedom* y ganó impulso con el *New Deal*. En años recientes se ha convertido en algo más rutinario, pero continúa siendo un aspecto en extremo importante del federalismo cooperativo, pues los profesionales de diversos terrenos comparten experiencias y criterios, independientemente del gobierno al que sirven, sin importar el sector donde trabajen: el gubernamental, el público no gubernamental o el privado.

La participación a través de la proximidad abarca desde la forma más sencilla de servicios compartidos por gobiernos adyacentes (por ejemplo, equipo contra incendios y otros servicios) hasta la participación estatal en asuntos de política exterior. En esta forma, los estados participan en la actividad económica orientada al exterior, porque en su esfuerzo por mantener los puestos de trabajo y fortalecer sus propias economías, se colocan, por agrado o por fuerza, próximos a Washington cuando se trata de comercio con el exterior o de inversiones extranjeras. El gobierno federal reconoce esta situación y fomenta la participación de los estados.⁶

En lo referente a las variedades de participación existen diversas tipologías que ayudan a depurar nuestro conocimiento del federalismo cooperativo. La división más sencilla consiste en examinar las formas de cooperación como colaboración informal (por ejemplo, conferencias y consultas), canales de participación simple (por ejemplo, informes sobre cosechas), intercambio de personal (por ejemplo, policía), actividades interdependientes (por ejemplo, regulación de elecciones), transferencias de pagos, subvenciones, impuestos compensatorios e ingresos compartidos. En un nivel distinto tenemos la tipología de las relaciones políticas intergubernamentales desarrollada por Fritschler y Segal, como puede verse en el cuadro 2.⁷

Donald Rosenthal sugirió previamente otra forma de considerar las relaciones de negociación dentro del federalismo cooperativo, la cual

⁶ El primer estudio de conjunto del papel de los estados en la política exterior lo realizó Dennis Palumbo, "The States and the Conduct of Foreign Relations" en Daniel J. Elazar *et al.* *Cooperation and Conflict*, F.E. Peacock, Itasca (1969), pp. 377-387. Puede verse un análisis más reciente en John Kincaid, "The American Governors in International Affairs", en *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 14 (otoño de 1984), pp. 95-114.

⁷ A. Lee Fritschler y Morley Segal, "Intergovernmental Relations and Contemporary Political Science", en *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 1 (invierno de 1971), pp. 95-122.

CUADRO 2. *Tipología de las relaciones políticas intergubernamentales*

<i>Tipo de relaciones políticas</i>	<i>Actitudes de los agentes</i>	<i>Agentes y niveles en la toma de decisiones</i>	<i>Alcance de la participación</i>	<i>Naturaleza del pacto</i>	<i>Naturaleza de las normas administrativas</i>
Formulación política mancomunada	Cordial y amistosa	Oficinas	Jerarquías funcionales	Rutinaria	Comprendidas y aceptadas por todas las partes
Adaptación mutua	Competitiva	Oficinas, grupos de intereses especiales, subcomités legislativos, coordinadores de la asistencia	Subsistemas	Pacto negociado	Flexible
Conflicto innovador	Manipuladora y defensiva	Jefes de departamento, grupos de intereses especiales, subcomités legislativos y miembros del Congreso que no pertenecen a un comité, coordinadores de la asistencia personal de la Casa Blanca	Subsistemas con intervenciones "externas"	Pacto no negociado seguido de pactos negociados	Menos flexible
Conflicto desintegrador	Hostil	Jefes de departamento, grupos de intereses especiales, delegaciones y comités legislativos, agentes políticos locales, tribunales	Macroparticipación (tan amplia como el sistema)	Pacto no negociado	Inflexible

consiste en examinar los valores que obstaculizan la negociación, los aspectos distributivos y reguladores de la negociación, la existencia y el influjo de las zonas de indiferencia, el problema de la indeterminación y el agente flotante como factor.⁸

3. REQUISITOS DEL FEDERALISMO NACIONAL

En los Estados Unidos, el federalismo es nacional; es decir, el país es una nación federal, no una confederación de naciones. El federalismo nacional se basa en cuatro requisitos principales:

a) Debe haber una *teoría* federalista de gobierno. Debe enfatizar un enfoque no centralizado para gobernar que combine la supremacía nacional con amplios poderes de apropiación y legislación nacionales y máximo control local.

b) Debe existir una *estructura* gubernamental dual, con instituciones separadas en cada nivel, suficientemente amplia para que tanto los gobiernos estatales como el gobierno federal sean gobiernos completos por propio derecho. Éstos deben estar reforzados por un sistema partidista no centralizado, no controlado, que fortalezca la distribución no centralizada del poder e impida la concentración *de facto* del poder en un solo centro. Por último, los estados y los municipios deben ser los administradores primarios de los programas locales, intergubernamentales o no.

c) El federalismo debe manifestarse a través de *programas de cooperación específicos* desarrollados mediante un sistema de relaciones contractuales. En los Estados Unidos, esto ha llevado a propiciar un conjunto de programas cooperativos específicos que, en muchos aspectos, es típicamente estadounidense. Otros sistemas federales pueden sostener relaciones cooperativas a través de mecanismos de compartimiento de los ingresos generales. Estos mecanismos no han funcionado bien en los Estados Unidos. Por el contrario, han llevado a una mayor centralización, ya que el Congreso ha aprovechado las oportunidades proporcionadas por las concesiones de ayuda fiscal federal para establecer condiciones generales que comprometen a los gobiernos estatales y municipales más allá de las condiciones específicas requeridas por programas específicos. Este conjunto de programas, tan a menudo criti-

⁸ Donald B. Rosenthal, "Bargaining Analysis in Intergovernmental Relations", en *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 10 (verano de 1980), pp. 45-76.

cado por quienes desean reformar el sistema, es lo que da flexibilidad al federalismo cooperativo estadounidense.

d) Por último, el sistema descansa en un conjunto de *técnicas* administrativas de colaboración; entre éstas se incluyen las consultas y las negociaciones intergubernamentales regulares, la "interferencia" legislativa habitual en la administración de los programas y el desarrollo de programas, nuevos o revisados, con base en la cooperación.

La combinación de estos cuatro requisitos es lo que hace viable el federalismo en los Estados Unidos.

4. MODELOS CAMBIANTES DE FEDERALISMO ESTADUNIDENSE

En tanto el federalismo cooperativo ha sido constante, el carácter del sistema federal ha cambiado en diversas épocas de la historia de los Estados Unidos. Cualquier teoría bien concebida sobre el federalismo cooperativo debe tener una dimensión dinámica; en otras palabras, debe tener capacidad para rastrear los orígenes del cambio en el sistema. Pueden identificarse cuatro fuentes internas básicas del cambio:

- 1) los incrementos o disminuciones en la diligencia gubernamental;
- 2) la creciente complejidad e interrelación de las actividades gubernamentales;
- 3) el progresivo aumento de la rutina en los procedimientos administrativos, y
- 4) los cambios en el carácter del reclutamiento en la vida política.

Tomadas en conjunto, dichas fuentes conforman, en cualquier momento, la importancia relativa de los siete niveles de gobierno.

Para determinar el carácter del federalismo en un momento dado debe hacerse un examen de las tendencias básicas de la vida política estadounidense e indagar la manera en que éstas encuentran expresión en los diversos campos y modalidades de la colaboración intergubernamental. Con esta fórmula general se pueden identificar cuatro periodos principales, cuya duración abarcó, en cada caso, dos generaciones: el periodo formativo (1789-1848); la era de desarrollo de la infraestructura nacional (1849-1913); el periodo apologético de la intervención federal (1914-1977), y el nuevo periodo iniciado en 1978, el cual, paradójicamente, subrayó el derecho federal preferente y renovó las iniciativas estatales, cuyo carácter definitivo aún no está claro. Cada periodo respondió a las corrientes económica, social, política e intelectual básicas

de la vida estadounidense de su tiempo, especialmente como se configuró por la entonces dominante frontera de desarrollo. Cada uno desarrolló sus propias formas y recursos en materia de colaboración intergubernamental. Cada uno subrayó, como particularmente importantes, ciertos campos específicos de la actividad cooperativa.

5. BASES CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO ESTADUNIDENSE

Hasta ahora no he destacado la base constitucional del federalismo estadounidense, y ello no porque carezca de importancia, sino todo lo contrario: una de las principales características del sistema estadounidense se encuentra en la importancia que confiere al esquema constitucional. Una de las virtudes del federalismo cooperativo como teoría es que va más allá del mero derecho constitucional para abarcar temas aún más amplios referentes al constitucionalismo y al esquema constitucional.

Una teoría adecuada del federalismo descansa en la comprensión de que una Constitución tiene tres componentes:

- 1) el marco del gobierno referente a la estructura gubernamental y política y a las instituciones componentes;
- 2) la distribución socioeconómica del poder, como aparece reflejada en el sistema de juegos y conjuntos;
- 3) la base moral de la Constitución como aparece reflejada en la cultura y en las normas políticas que conforman el concepto que el pueblo tiene de la justicia.

Teniendo presente lo anterior, la teoría enfoca el problema del constitucionalismo en un sistema dinámico, el cual incluye el papel de instituciones y estructuras en relación con la conducta política, el problema de ponderar el cambio constitucional y las diferencias entre percepción y realidad. La teoría federal cooperativa comprende que la Constitución estadounidense abarca tanto a la Constitución federal como a las constituciones estatales; que la Constitución federal queda incompleta sin las constituciones estatales en las cuales descansa, y que estas últimas quedan incompletas sin la primera.

Las fuentes del constitucionalismo estadounidense se encuentran en documentos, convenios y constituciones de la época colonial, en las primeras constituciones estatales adoptadas en la época de la revolución de Independencia, así como en los artículos de la Confederación, que establecieron el principio de que los Estados Unidos de América

nacieron junto con la independencia, lo cual refleja el vínculo federal permanente de los estados. En el caso de los artículos de la confederación y de la Constitución de 1787, los motivos que impulsaron su elaboración se encuentran en el deseo de llegar a una unión federal más perfecta. Ambos documentos reflejan que los fundadores comprendían que esto se lograría mediante la indispensable colaboración intergubernamental. Los artículos de la Confederación requerían ese tipo de colaboración, ni más ni menos, para poder funcionar, pues el gobierno de la confederación sólo podría operar a través de los estados. En la medida en que la Constitución de 1787 deliberadamente proporcionó la manera de establecer contactos directos entre el gobierno federal y los ciudadanos de los Estados Unidos, introdujo una dimensión del federalismo dual ausente en los artículos de la Confederación. Ahora bien, como establecía que un gran número de poderes iban a ser cooperativos o concurrentes, no debía exagerarse el federalismo dual.⁹

En lo referente a la interpretación constitucional, la teoría federal cooperativa considera varias dimensiones. En muchos casos, las diversas ramas del gobierno simplemente aplican de lleno el texto; por ejemplo, en la conducción de elecciones regulares, como se especifica en la Constitución nacional y en las constituciones estatales, lo cual no requiere interpretación. Buena parte de la Constitución se interpreta a través de los estatutos promulgados para transformar los preceptos constitucionales en leyes ordinarias. Los tribunales pueden poner en tela de juicio los estatutos (como de hecho sucede), lo cual no ocurre con la mayor parte de la legislación; e incluso cuando esto llega a suceder, por lo general sólo se trata de alguna pequeña parte de la legislación aplicable.

Destaca en especial la revisión o interpretación jurídica por parte de la Suprema Corte de los Estados Unidos. Puede decirse que en la mayoría de los casos concernientes al federalismo, la Suprema Corte enfoca el tema tan sólo marginalmente, enfatizando en su lugar otras cuestiones constitucionales. Más aún, las opiniones del supremo tribunal tienden a reflejar principios jurídicos abstractos en vez de las realidades aceptadas. En ello radica su fuerza, pero también su debilidad. Hasta cierto punto, los tribunales —no sólo la Suprema Corte—, entre los que figuran las cortes supremas estatales, también participan en la interpretación del texto constitucional, especialmente en los últimos años. En tercer lugar vienen los tribunales federales de apelación, sobre los cuales

⁹ Donald S. Lutz, "The United States Constitution as an Incomplete Text", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 496 (marzo de 1988), pp. 23-32.

recae buena parte de la responsabilidad de dar el tono adecuado a las decisiones de la Suprema Corte.

Otra fuente del desarrollo constitucional se encuentra en las interpretaciones administrativas. Éstas a menudo incluyen intervenciones presidenciales y órdenes del poder ejecutivo, además de normas y reglamentos administrativos. Tienen especial importancia las ideas y las acciones de quienes, en otro trabajo, denominé los arquitectos del federalismo estadounidense —hombres como Albert Gallatin, John C. Calhoun, Abraham Lincoln, Franklin D. Roosevelt y Lyndon B. Johnson—, quienes establecieron modelos a largo plazo que conforman el federalismo estadounidense y la administración intergubernamental.

Por último, tenemos la interpretación a través de la sabiduría popular. En este apartado debería incluirse la lucha que se lleva a cabo en círculos intelectuales entre el criterio federalista y el jacobino sobre la naturaleza de la democracia y del gobierno popular. En el campo federalista libran combate el concepto de Marshall y el de Jefferson sobre el verdadero papel del gobierno federal. Cada generación libra su batalla entre los “construccionistas rígidos” y los “reformadores”. Todos ellos han contribuido al desarrollo de lo que podría denominarse “herejías constitucionales legítimas”; es decir, criterios muy difundidos que nunca han obtenido la fuerza de la legitimidad constitucional. Entre éstas se incluyen, por una parte, la anulación y la interposición y, por la otra, la desobediencia civil y la protesta.

6. IDEAS SOBRE EL SISTEMA FEDERAL

Cualquier teoría valedera sobre el federalismo cooperativo debe, asimismo, contar con las ideas que sobre el sistema tiene el público en general, así como los dirigentes políticos y cívicos y los observadores calificados. En cada uno de estos grupos, los criterios adoptan formas ya abstractas, ya concretas, a menudo contradictorias. Así, entre el público en general hallamos la idea abstracta de lo que Li'l Abner* denominaba los “gomosos” al margen, sin distinción de niveles ni terrenos. Por otra parte, hay ideas concretas derivadas del interés político, casi invariablemente desarrolladas en condiciones de conflicto. Esto conduce a una idea del sistema a través principalmente de un modelo conflictivo, mediante el cual los gobiernos individuales pueden aparecer, ante todo,

* Personaje principal de una famosa tira cómica (N. del T.).

como entidades separadas que luchan por el poder o la autonomía, o que obstaculizan algunas de las más valiosas actividades gubernamentales.

Las ideas abstractas de dirigentes políticos y cívicos tienden a ser más complejas, aun cuando en cualquier momento se derivan del modelo convencional generalizado. Así, en los días del federalismo dual, percibían el sistema como uno en el que el gobierno federal y los gobiernos estatales, cada uno por su lado, funcionaban dentro de sus propias esferas, con un mínimo de contactos y superposiciones. En cuanto el modelo federalista cooperativo se convirtió en norma, principiaron a considerar el sistema como una tarta jaspeada donde no había separación entre los gobiernos federal y de los estados. Cuando intervienen sus intereses concretos, sus ideas tienden a afirmar que existe interacción gubernamental de mayor o menor magnitud, dependiendo de la naturaleza de la cuestión y del grado y carácter de la interacción que la afecte. Su participación les permite observar todo esto y, a la vez, darse cuenta de que el sistema encierra tanto elementos de cooperación como de conflicto.

Los observadores calificados provenían, en otra época, casi totalmente de las filas de selectos dirigentes políticos (como Madison, Gallatin y Calhoun), cuyas especiales habilidades o intereses los llevaban a desarrollar conceptos ordenados sobre el sistema federal. Hoy en día, por lo general, integran este grupo académicos o casi académicos, como el personal de la Comisión Consultiva de Relaciones Intergubernamentales, y un puñado de periodistas especializados en la materia. Todos ellos tienden a percibir el sistema tal y como aparece a la luz de sus observaciones imparciales; pero éstas a menudo descansan en una concepción acerca de lo que el sistema debería ser, basada en alguna teoría normativa explícita o implícita. Algunas veces, confunden tanto una como otra. Además, no hay garantía alguna de que vean correctamente el sistema como en realidad es.

7. PORVENIR DEL SISTEMA FEDERAL

Si el federalismo estadounidense se basara en una teoría simplista como suponen sus críticos, éstos tendrían razón al sugerir que tal teoría no basta para explicar el funcionamiento de un sistema federal. Por otra parte, la concepción más compleja del federalismo que hemos presentado en estas páginas no se vería afectada por ese problema, porque se

trata de una teoría dinámica que puede tomar en cuenta los cambios que experimenta la situación, los cambios resultantes en la conducta política y administrativa y en la interpretación constitucional. Cualquier teoría atinada debe ser capaz de enfrentarse a los problemas presentes para la preservación de la integridad del sistema, los cuales se agudizan por el hecho de que la mayor parte de las decisiones que afectan su integridad no conceden primacía al federalismo.

Los problemas comunes a que acabamos de referirnos son los siguientes:

- 1) interpretación constitucional, como en el caso de la decisión *García*;
- 2) acciones legislativas, como en el caso del derecho federal estatutario preferente en campos donde, de otra manera, los poderes serían concurrentes;
- 3) acciones administrativas, particularmente en la forma de reglamentos administrativos restrictivos de la actividad estatal y municipal;
- 4) acción judicial, sobre todo en la forma de intervención judicial en los procedimientos y funciones de los gobiernos estatales;
- 5) problemas fiscales, tales como la remoción de las exenciones federales de los bonos estatales y municipales;
- 6) cuestiones legales, tales como la ampliación de la jurisdicción federal, con lo cual la ley federal de intersticial pasa a ser dominante en un número de áreas cada vez mayor.

Es muy curioso que cuando el federalismo cooperativo se convirtió en teoría dominante, el tema de los poderes separados y concurrentes tomó un nuevo giro, lo cual llevó a un nuevo tipo de federalismo dual a través del derecho federal preferente en terrenos que anteriormente se consideraban concurrentes, y a través de la limitación de la inmunidad recíproca en materia de impuestos.

¿Dónde quedamos respecto a la distribución actual de las grandes facultades constitucionales? En cuestiones relativas al comercio, la Suprema Corte ha abjurado a toda intervención para determinar la línea divisoria entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Según la actual doctrina de la Suprema Corte, el Congreso tiene plenos poderes en cuestiones relativas al comercio interestatal, ampliados a tal grado que en esencia abarcan toda la actividad comercial. Lo anterior se ha tornado muy problemático, pues en numerosos casos la doctrina se ha convertido en política preferente, dando prioridad al gobierno federal en ciertos terrenos, aun cuando el Congreso no haya dado indicación alguna de proceder de tal manera, en un claro e indeseable cambio de las políticas

dominantes desde la época del *New Deal* hasta la de la *Great Society*, y se pasa así a un nuevo tipo de federalismo dual. Por otra parte, la cambiante situación de los Estados Unidos en la escena mundial ha originado que los estados intervengan cada vez más en cuestiones relativas al comercio exterior de manera simplemente inimaginable. En resumen, al parecer son pocos o inexistentes los obstáculos que se oponen a la intervención federal en los asuntos estatales correspondientes al comercio interestatal; por otra parte, cada vez son menores las limitaciones a la participación estatal en el comercio exterior y en el desarrollo económico.

En el campo de los derechos individuales, la Suprema Corte que presidía el magistrado Warren inauguró un periodo de protección a los derechos individuales contra todos los gobiernos, con base en una doctrina muy semejante a la doctrina del “debido proceso legal” en asuntos comerciales, preconizada por la Suprema Corte que encabezó el magistrado Fuller. En los dos últimos decenios se ha ido deteriorando tal posición absolutista; pero de todos modos la Suprema Corte sigue apoyando las restricciones a todos los gobiernos en cuestiones que interfieren la libertad individual, hasta el grado de evitar la adopción de ciertas políticas sociales, por otra parte útiles, sobre bases colectivas. A este respecto, podría decirse que ni el gobierno federal ni los gobiernos estatales tienen los poderes que tuvieron anteriormente, porque esos poderes han pasado a los tribunales, en particular a la Suprema Corte.

En lo relativo a la asistencia social de carácter general, al cabo de generación y media de dominio federal, se ha ido aplicando una redistribución en favor de los estados, a medida que el gobierno federal ha ido perdiendo la iniciativa. En parte, esto se debió al deseo del público, lo que reflejó un fuerte sentimiento acerca de que las iniciativas federales habían sido dispendiosas e ineficaces, y en parte a los esfuerzos, mejor enfocados y pensados, del presidente Reagan y de su administración. Si bien pudiera tratarse simplemente de una cuestión cíclica (los fines de los años setenta y ochenta siguieron un curso paralelo a los ciclos de la política estadounidense de fines de los años cuarenta y cincuenta, cuando la actividad estatal y municipal era más importante que la acción federal para enfrentar nuevos desafíos), hay indicios de que pudiera tener mayor alcance, de que con el crecimiento de los poderes y recursos de los estados y las dimensiones excesivas del gobierno federal, los primeros quizá estén mejor capacitados que el segundo para responder a los nuevos retos, siempre y cuando no se vean maniatados e impo-

sibilitados para responder. Esto, sin duda, constituiría una verdadera transformación del gobierno estadounidense.

Suceda lo que sucediere en esta materia, lo que parece inevitable es que la relación básica federal-estatal-municipal continuará siendo cooperativa. Ronald Reagan hizo cuanto pudo por reintroducir el federalismo dual del tipo que consideraba (a menudo erróneamente) como operante en las poblaciones del noroeste de Illinois, donde vivió en su juventud, cuando el siglo XIX ya pertenecía a la historia y cedía el paso al siglo XX. Aun cuando Reagan sí logró reducir muchos de los elementos coercitivos introducidos por sus predecesores inmediatos, el resultado final fue que se restableció un federalismo cooperativo más auténtico, pero no se separaron las funciones como él deseaba. Esto no fue alcanzado de ningún modo; por lo contrario, le dio nueva vida al federalismo estadounidense y demostró, además, la verdad fundamental de la teoría del federalismo cooperativo.

En la actualidad, el federalismo estadounidense de nuevo se acerca más a lo que debiera ser; esto es, un medio para promover a nivel nacional esfuerzos encaminados a enfrentar los problemas particulares sin que en ello domine el gobierno nacional; un medio para aprovechar el gobierno federal como respaldo de los esfuerzos estatales, sin convertir a los estados en brazos administrativos de un Washington dominante. Se trata, sin duda, de los dos grandes principios operativos de un adecuado federalismo cooperativo.¹⁰ Estos principios deben estimularse, pues el escoger el federalismo dual no parece que pueda lograrse felizmente, excepto con limitaciones que, en última instancia, menoscaban al mismo federalismo.

Los estadounidenses necesitan alcanzar una comprensión más a fondo del federalismo cooperativo; una comprensión que no permita que el llamamiento a la cooperación justifique la concentración de poder en Washington, o la aplicación de medidas coercitivas por parte del gobierno federal contra los estados y municipios. Aun cuando empíricamente podamos denominar esa actitud como cooperación antagónica o coercitiva, en términos normativos no cabe designarla como cooperación. En este punto entramos en el dominio de la teoría normativa.

Con anterioridad dije que se puede sustentar y desarrollar una teoría del federalismo cooperativo a manera de descripción de la realidad empírica, aun cuando normativamente se apoye otra postura. Si bien ese

¹⁰ Daniel J. Elazar, *Building Cities in America*, Lanham, MD, Hamilton Books, 1987.

enfoque no elimina la teoría normativa, es diferente del enfoque normativo. Por otro lado, puede aceptarse el federalismo cooperativo partiendo de bases normativas y elaborar principios normativos para la colaboración intergubernamental.

Estas normas incluirían la conservación de los cuatro elementos de la teoría, la estructura, los programas y las técnicas; de los dos principios de la iniciativa estatal y del respaldo federal, y, quizá ante todo, el principio de la automoderación federal, sobre todo cuando los tribunales han suprimido o reducido sustancialmente las barreras constitucionales. En esto se incluye la medida del presidente frente a las perennes demandas por una política de activismo presidencial, la moderación por parte del Congreso en la competencia por el control de los programas y, sobre todo, la moderación judicial ante la tendencia que se inclina por una jurisprudencia positivista, según la cual los jueces creen que así como el pueblo hace leyes que convienen a sus intereses, así también los tribunales deben hacer leyes basadas en los principios que ellos prefieran. Esta falta de acuerdo, no la existencia del federalismo cooperativo, es la peor amenaza contra el federalismo en los Estados Unidos.

Más aún, una buena teoría del federalismo cooperativo que pueda emplearse con propósitos tanto normativos como descriptivos debe reconocer el problema de la diversidad en una sociedad nacionalizada y reconocer a las fuerzas sociales que conforman la vida política. Cuando los medios masivos de comunicación están centralizados, es muy difícil lograr que la atención del público no se concentre en Washington, sobre todo en la Casa Blanca (excepto en las interminables campañas presidenciales). Si las tendencias en educación, religión, comercio e industria se inclinan a la consolidación, entonces los estados deben convertirse en baluartes aún más firmes contra la concentración de poder de lo que fueron en el pasado, aun cuando ahora sea más difícil mantener esta posición. Estos factores contribuyeron mucho a la centralización que efectuaron las dos primeras generaciones del siglo xx.¹¹

Sin embargo, en la tercera generación parece que todas esas corrientes o cambian o dan marcha atrás, que hay una desconcentración del poder y un creciente pluralismo en cada una de esas áreas. Ahora bien, ese pluralismo tiene actualmente una base menos territorial en comparación con la que tuvo en los siglos XVIII y XIX. Consiste, más bien, en

¹¹ Expuse ampliamente este tema en "Cursed by Bigness or Toward a Post-Technocratic Federalism", en Daniel J. Elazar (comp. y col.), *The Federal Polity* (*Publius*, vol. 3, núm. 2, 1973).

capas sobrepuestas a otras o en círculos adyacentes o sobrepuestos a otros, que se encuentran dentro del mismo territorio más densamente poblado.

En algunos casos queda claro que lo que está sucediendo refuerza la diversidad federalista basada en un sentido de identidad estatal para la mayoría de los estados, si no es que para todos. Así, por ejemplo, en el estado de Vermont ya no dominan los orgullosos republicanos independientes que se valían del gobierno estatal para conservar su propio estilo de vida. Los remplazaron liberales izquierdistas, igualmente independientes, que consideran a Vermont muy apropiado para ese mismo propósito político, aunque deseen un estilo de vida muy diferente. Algunos estados —me acuden a la mente California, Minnesota, Texas y Virginia— al parecer poseen un amplio sentido de identidad estatal que merece conservarse generación tras generación. Otros como Carolina del Norte e incluso Nueva Jersey quizá hayan adquirido ese sentido en épocas más recientes. En cada caso dichos estados han firmado la paz con el nuevo pluralismo, y han creado un ambiente que lo favorece y fomenta. En esta forma se han convertido en fuerzas de primera línea que conforman la respuesta gubernamental a situaciones contemporáneas, todo ello dentro de una estructura federalista cooperativa.

Junto al nuevo pluralismo se halla una nueva participación, un nuevo deseo por parte del estrato activista de la sociedad que ha de intervenir, en todos los campos, en la toma de decisiones gubernamentales. Esta nueva participación conduce tanto a un involucramiento más activo en los asuntos locales como a un mayor aprovechamiento de los mecanismos constitucionales de elección en los asuntos estatales. Estos activistas prefieren mantener los asuntos en sus manos, lo cual probablemente constituye otra fuerza favorable a las corrientes actuales, en especial desde que la participación en la política presidencial se ha convertido en la modalidad paralela del activismo nacional; sin embargo, la participación cada vez se ve más confinada a un pequeño segmento de los que pronto serán electores o que se hallan en el primer decenio de su vida como electores, después de lo cual se apagan.

Todo lo anterior ha despertado un nuevo interés académico y gubernamental en las teorías acerca de la selección pública y constitucional para apoyar la nueva participación. No debe sorprender que haya aumentado la integración de las teorías sobre el federalismo cooperativo

con las de la selección pública y constitucional en beneficio de ambas. La naciente síntesis proporciona al federalismo cooperativo una base teórica y una justificación filosófica que jamás tuvo con anterioridad, y que apenas han comenzado a reconocer los críticos del federalismo estadounidense.

CUESTIONES DIFÍCILES Y SOLUCIÓN DE PROBLEMAS: RETO DEL FEDERALISMO CANADIENSE, ANTES Y AHORA

FILIPPO SABETTI*

SE SUPONE QUE EL FEDERALISMO tiene mayor capacidad que el unitarismo para enfocar cuestiones, concertar arreglos y resolver problemas relacionados con la acción colectiva, por difíciles que parezcan. Esta opinión se basa en varias observaciones empíricas. En sistemas de gobierno altamente federalizados, a causa de su naturaleza policéntrica hay menos probabilidades de que sobrevenga un exceso de situaciones problemáticas. Estos sistemas se encuentran casi constantemente en proceso de cambio hacia nuevas formas de federalismo o de ajuste a nuevas expresiones de autogobierno y decisión constitucional. Al revés de lo que ocurre con los sistemas unitarios, los sistemas federalizados ofrecen ventajas superiores debido a las diversas economías de escala aplicables tanto a la producción como al suministro de bienes públicos y servicios; asimismo, proporcionan a los ciudadanos mayor participación en el manejo de los asuntos públicos y mayor número de remedios institucionales en casos de agravio. Ahora bien, el federalismo es algo más que sus estructuras constitucionales e institucionales. La labor de Daniel J. Elazar y sus colegas en el Centro para el Estudio del Federalismo de la Universidad de Temple ha sido decisiva para que se preste atención a la "teología federal" o la base concertada y moral en que descansan las estructuras federales. La utilidad práctica de la teología federal y del orden político federal se encuentra en el hecho de que vinculan poder y justicia, política y ética, autogobierno y gobierno compartido. La lógica de la asociación remplace a la de la dominación —*poder con* en vez de *poder sobre*—. En resumen, se presume que ninguna cuestión es tan difícil que no pueda resolverse por medios pacíficos dentro del federalismo, y que éste, por su propia naturaleza, tiende constantemente hacia nuevas expresiones de autogobierno.

* Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de McGill.

Cuando se expone así la cuestión, de inmediato se mencionan excepciones tomadas de la experiencia histórica de los Estados Unidos —el primer sistema federal moderno— para refutar esa manera de considerar el federalismo. De hecho, a lo largo del siglo XIX, algunas de las inteligencias europeas más esclarecidas observaron con atención el federalismo estadounidense a fin de comprender tanto la debilidad como la fortaleza de su teoría y de su práctica. Latinoamérica ha tenido con los Estados Unidos una experiencia directa mucho mayor, lo cual ayuda a explicar por qué *La democracia en América* de Tocqueville no ha sido siempre bien recibido en esas naciones. Por otra parte, una preocupación excesiva, si bien comprensible, con los Estados Unidos ha hecho que se descuide otra experiencia realizada en América del Norte, la cual, empleando principios organizativos federales, también procuró establecer un nuevo experimento político: la confederación canadiense de 1867.

“Cuando se creó la Constitución canadiense, presentó ante el mundo de las ciencias políticas una novedosa combinación de principios constitucionales —una federación monárquica basada en la supremacía legislativa bajo un solo soberano externo.”¹ Esta novedosa combinación de principios constitucionales, que se alcanzó de la época de la guerra civil de los Estados Unidos, de hecho apareció a manera de “nuevo federalismo”. Dicha novedad ayuda a explicar por qué una de las primeras descripciones del federalismo canadiense se debe a un politólogo italiano, Enea Cavalieri. Llegó a Canadá en el verano de 1876 para estudiar el nuevo federalismo del siglo XIX, y después viajó a los Estados Unidos para hacer lo propio con el antiguo federalismo.² En sus descripciones muestra simpatía por ambas naciones, pero lo que le atrajo especialmente fue el experimento político canadiense por las lecciones que ofrecía a la monárquica y católica Europa. Desde una perspectiva europea, este nuevo federalismo, considerado como mecanismo para resolver problemas en Canadá, parecía haber superado cuestiones que en la historia y en la política europeas habían alcanzado proporciones de extrema dificultad: el mantenimiento de la paz a lo largo de fronteras sin defensas; la probabilidad de una coexistencia pacífica de dos naciones, de dos grupos lingüísticos y de dos fes religiosas trabajando

¹ F. R., Scott, *Essays on Constitution: Aspects of Canadian Law and Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, p. 35.

² Enea Cavalieri, *Il giro per il mondo. Osservazioni ed appunti*, Bolonia, Zanichelli, 1880, *passim*. El título inadecuado de este libro ayuda a comprender por qué no ha recibido la atención que merece.

juntos en el seno de una sola entidad política que era, a su vez, parte de un gran imperio (el inglés y el francés, unas veces conquistadores y otras conquistados, el catolicismo romano y el protestantismo). Cavalieri señaló asimismo que ninguna de sus lecturas sobre la historia del pensamiento político lo había preparado para la experiencia binacional y bicultural de Canadá.

Ahora bien, al tiempo en que se estaba imprimiendo en Italia el estudio de Cavalieri, el nuevo federalismo de la confederación canadiense estaba en entredicho dentro de sus fronteras. Más aún, en los años noventa del siglo XIX el propio Canadá se hallaba en tela de juicio. Éste es un desafío que ha persistido. No es de extrañar, pues, que al aproximarse el centenario de la confederación, existiera en muchos sectores gran escepticismo acerca de las mismas credenciales de la estructura constitucional canadiense. Como comentó un observador: "Para 1966 [...] el sistema federal canadiense experimentaba una de las crisis más severas de su historia".³ El centenario de la confederación se celebró en 1967; pero poco después surgieron nuevos retos por parte del Canadá occidental con modalidades regionalistas y del Quebec francés con corrientes separatistas. La derrota de 1980 del referendo sobre la separación de Quebec, a la que seguiría su asociación con el resto de Canadá, no hizo que volviera la tranquilidad. La nacionalización de la Constitución canadiense de la de la Gran Bretaña en 1982 proporcionó a los canadienses su propio documento constitucional, pero a la vez originó en Quebec nuevas fuentes de descontento. Aumentó la presión para que se entablara otra serie de negociaciones encaminadas a la creación de otro nuevo federalismo. Sin embargo, los esfuerzos realizados con este propósito, mediante el Acuerdo de Meech Lake de 1987 y el Acuerdo de Charlottetown de 1992, no lograron resolver la cuestión. Las nuevas elecciones provinciales de Quebec, convenidas para el otoño de 1994, son vistas ahora como un momento crucial hacia una nueva arremetida constitucional; es decir, la posible victoria del Partido Quebequés, decidido a lograr la separación de Quebec de Canadá, puede conseguir su objetivo y entonces renegociar en una u otra forma los términos para una estructura cooperativa entre ambas entidades. Es difícil predecir si el futuro constitucional y político de Quebec y del resto de Canadá seguirá una dirección radicalmente diferente en materia de soberanía, o si se regresará al *statu quo*. Sin embargo, no sería por falta de pláticas,

³ Donald V. Smiley, *The Canadian Political Nationality*, Toronto, Metheun, 1967, p. 84.

elecciones, refrendos, simposios públicos e informes de uno otro tipo. El reto consiste ahora en dar sentido a todo eso.

Uno de los argumentos que sostiene el presente trabajo es que Canadá casi siempre ha procurado nuevas formas de federalismo. La confederación *por sí misma* fue pronto el cambio constitucional que puso fin a la paralizada unión de 1841, y también al *statu quo* que provocó (o quizá detuvo) durante más de un siglo los cambios constitucionales. Cada una de las fases de esta "odisea constitucional"⁴ ha sido tanto solución de viejas cuestiones difíciles como fuente de otras nuevas. El segundo argumento es que buena parte de la historia de "Hacia un nuevo federalismo" en Canadá es la historia de los esfuerzos sucesivos por ajustar, reformar y reorganizar las estructuras gubernamentales, con el fin de fijar y fortalecer la autoridad de los gobiernos provinciales y el predominio ejecutivo de las asambleas legislativas. El porqué de esto constituye el tercer argumento de este trabajo.

La discusión se inicia con un rápido vistazo a las semejanzas y diferencias entre el federalismo canadiense y el estadounidense. Se identifican tres etapas en la corriente "Hacia un nuevo federalismo". Describo y explico cómo y por qué cada etapa del nuevo federalismo anida y se conserva en la anterior. Esto no quiere decir ni supone que el pasado sea el futuro, sino más bien entender mejor el contexto de las decisiones en que se desenvolverá la siguiente e inevitable etapa de la opción constitucional en el Canadá del próximo milenio.

EL NUEVO FEDERALISMO DEL SIGLO XIX: LA CONFEDERACIÓN CANADIENSE DE 1867

Los términos del acuerdo constitucional canadiense de 1867 combinaban principios de organización federales y unitarios, mientras el acuerdo propiamente dicho se creó por estatuto del imperial Parlamento británico. El esquema del federalismo canadiense difería del estadounidense en varios aspectos importantes:

1) Al contrario de los Estados Unidos, Canadá no provenía de un convenio o pacto social incorporado a una declaración de independencia y a una Constitución escrita. El establecimiento de la confederación en 1867 no constituyó un rompimiento radical con la historia de la Améri-

⁴ Peter Russell, *Constitutional Odyssey. Can Canadians Become a Sovereign People?*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.

ca Británica del Norte desde la conquista de Nueva Francia en 1763, sino que se llevó a cabo en el seno de una tradición de firme lealtad a la Corona británica. El resultado fue que "mientras la sociedad estadounidense se apoya en un asentimiento renovado constantemente, la sociedad canadiense (al menos hasta 1867) depende de la realidad histórica y objetiva de la ley encarnada en el monarca y modificada a medida que la necesidad lo demanda por la Corona en el Parlamento".⁵

2) En el federalismo canadiense no existía separación alguna entre los poderes ejecutivo y legislativo.

3) El modelo del federalismo estadounidense y el canadiense difieren profundamente en la característica más definitoria del federalismo: la distribución de los poderes gubernamentales entre la autoridad nacional y las autoridades estatales o provinciales. La sección 8 y la Décima Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos fueron rechazadas por los *Padres* de la confederación canadiense. El Acta de la América Británica del Norte no tan sólo confirió lo que en aquel entonces se consideraba como las más importantes clases de poder en el dominio, sino que llegó al grado de establecer que las autoridades nacionales podrían intervenir en acción unilateral en el ejercicio exclusivo de los poderes legislativos de las provincias.

4) Al contrario de la Constitución de los Estados Unidos, la de Canadá, desde su propio nacimiento tras las negociaciones de 1864-1867, no quedó sometida a la ratificación por parte de las convenciones populares. El Acta de la América Británica del Norte de 1867 fue tan sólo un instrumento de gobierno, en el cual no había el menor indicio democrático ni mostraba ninguna simpatía por el principio de la soberanía popular.

5) En tanto que el gobierno en el federalismo estadounidense era *limitado*, el gobierno en el federalismo canadiense era omnicompetente e ilimitado.

6) Al contrario del experimento constitucional estadounidense, el acuerdo constitucional canadiense no comprendía ninguna fórmula o mecanismo para su propia enmienda. La explicación generalizada es que por el acuerdo constitucional canadiense el Parlamento británico "aún se consideraba a sí mismo como el supremo poder constituyente dentro del Imperio británico, y que no se le persuadiría con facilidad para aprobar

⁵ W. L. Morton, "Canada and the United States", en su libro *The Canadian Identity*, 2ª ed., Toronto, University of Toronto Press, 1961, pp. 85-86.

un procedimiento de enmienda totalmente canadiense".⁶ La ausencia de un procedimiento de enmienda no constituiría un problema mientras la confederación funcionara como lo habían deseado sus creadores, mientras la resolución de los problemas mediante actos legislativos se llevara a cabo según los términos y condiciones del acuerdo constitucional, y mientras no surgieran cuestiones muy difíciles.

No obstante las diferencias existentes en los principios federales creados por el pueblo de los Estados Unidos, el nuevo dominio del Canadá nació en gran parte como una unión federal con dos grupos de autoridades gubernamentales, cada una de las cuales obtenía sus poderes a través de un documento constitucional que ninguno de los dos podría enmendar en su beneficio. El aspecto más innovador del acuerdo de la confederación fue la combinación de los principios federales de organización, si bien modificados, con el modelo Westminster de gobierno parlamentario responsable.

TRANSFORMACIÓN DE LA CONFEDERACIÓN:

LAS PROVINCIAS COMO AGENTES CONSTITUCIONALES, 1880-1927

Cuando Cavalieri visitó Canadá ya habían comenzado a aparecer cuarteaduras en la estructura política de la confederación. Las presiones para que se cambiara el acuerdo constitucional de 1867 provinieron de los gobiernos y de los intereses provinciales. Con la ventaja que aporta ver las cosas en retrospectiva, ahora es posible comprender perfectamente lo que significaba "una Constitución similar en principio a la del Reino Unido" combinada con una estructura federal: en efecto, la supremacía administrativa del poder legislativo tanto en el nivel provincial como en el federal de gobierno. En un principio, la autoridad del gobierno federal sobre las provincias sirvió para oscurecer y confundir las implicaciones de la supremacía legislativa provincial para el predominio del gobierno nacional. Como resultado, "nadie vio que esta Constitución contenía en embrión el principio de la 'soberanía coordinada' del gobierno nacional y del gobierno local, cuyo resultado inevitable sería los poderes provinciales soberanos y el reclamo político por los 'derechos provinciales'".⁷ Ante la ausencia de una fórmula de enmienda como

⁶ J. R. Mallory, "Confederation: The Ambiguous Bargain", en *Journal of Canadian Studies*, núm. 12 (julio de 1977), p. 24.

⁷ W. Morton, *The Critical Years, The Union of British North America, 1857-1873*, Toronto, McClelland and Stewart, 1964, p. 177.

recurso para resolver problemas, los dirigentes provinciales buscaron reinterpretar la fundación de Canadá en 1867 como el resultado de un "pacto entre provincias", y aprovecharlo como recurso o fórmula para transformar la naturaleza y el funcionamiento de la confederación.

El "pacto entre provincias" como recurso para resolver problemas con respecto a los cambios en la Constitución recibió amplios comentarios teóricos entre analistas y políticos de lengua francesa. Ahora bien, el gobierno de la provincia de Ontario, encabezado por Oliver Mowat, fue el que entre 1872 y 1896 se esforzó más por dar expresión práctica a esa fórmula. Mientras que todos los demás primeros ministros, entre ellos el de Quebec, Honoré Mercier, procuraron ayuda económica del gobierno nacional, Oliver Mowat pretendió la autonomía, aunque el interés de mantener la posición unida de las provincias se sumó a las peticiones de éstas dirigidas a Ottawa para obtener concesiones económicas.

¿Qué factores intervinieron en las presiones para que se remodelara la Constitución de 1867?

En primer lugar, entre los dirigentes provinciales existía la propensión a fortalecer e incrementar su propio poder y autoridad, lo cual se reflejaba sobre varias cuestiones políticas, entre ellas: 1) si el vicegobernador continuaría siendo una especie de prefecto del gobierno nacional en la provincia, o si debía ser sencillamente el representante del monarca en la provincia, como lo era el gobernador general en los asuntos nacionales; 2) el control del patronato; 3) el ejercicio del poder del dominio de vetar las leyes provinciales. En estos casos, el problema básico consistía en la dificultad de mantener claramente definida o impenetrable la jurisdicción soberana dual en diversas áreas políticas. Esta lucha por la jurisdicción se sustentaba en otros dos factores: la habilidad de los hombres de negocios para movilizar a los gobiernos en defensa de sus propios fines, lo cual impulsaba los dos niveles gubernamentales a conflictos entre ambos, sin tomar en cuenta los lazos de solidaridad partidista, y la tendencia de la burocracia provincial a defender su esfera de autoridad contra lo que veían como interferencia federal. Más aún, las decisiones del Comité Judicial del Consejo Privado, con sede en Londres, en favor de la jurisdicción provincial, junto con la habilidad y la astucia política de Mowat, contribuyeron a que "la teoría del pacto entre provincias de la confederación" se elevara a primer principio en la solución de problemas constitucionales.

El primer ministro, Wilfrid Laurier, francocanadiense, expuso el criterio prevaleciente en 1907 cuando dijo que "la confederación es un pacto

en el que originalmente participaron cuatro provincias, pero al que se adhirieron las nueve provincias que lo constituyen, por lo cual someto al juicio de esta Cámara y a la mejor consideración de sus miembros que este pacto no se modifique a la ligera". Por esa época, "la teoría de los derechos provinciales y del pacto [ya había] alcanzado una posición cercana a la maternidad en la escala de los valores políticos canadienses. Resultaría difícil descubrir políticos prominentes que no estuvieran dispuestos a alabar, al menos de dientes afuera, el principio de los derechos provinciales y sus bases teóricas, esto es, la teoría del pacto".⁸ A fines de la primera Guerra Mundial llegó a resultar sumamente difícil para el gobierno federal ignorar o pasar por alto las demandas de las provincias en materia constitucional. Todas estas cuestiones se afirmaron en la Conferencia Provincial del Dominio de 1927, año en que la confederación cumplía su sexagésimo aniversario. El gobierno federal, por mediación del ministro de Justicia, Ernest Lapointe, reconoció y concedió formalmente que las provincias debían ser consultadas sobre la fórmula para enmendar el Acta de la América Británica del Norte.

El pacto de las provincias como fórmula para resolver problemas llevó a cabo una verdadera revolución constitucional por lo menos en tres formas. Primera, los gobiernos provinciales pasaron de aureolados municipios a soberanías coordinadas en asuntos de política pública. Segunda, las provincias adquirieron el derecho a ser consultadas y a participar en la selección de una fórmula para enmendar el Acta de la América Británica del Norte. Tercera, retrospectivamente resulta posible ver hoy en día que la fórmula para la solución de problemas también crearía a largo plazo problemas difíciles de resolver. Un problema difícil que se derivó del "triunfo" del pacto de las provincias como fórmula constitucional para resolver problemas fue que ese triunfo reafirmó y justificó la estricta aplicación del gobierno de la mayoría a nivel provincial.

A lo largo de varios decenios, esta tiranía peculiar de las mayorías acabó con los derechos lingüísticos y educacionales de las comunidades francesas fuera de Quebec, alterando profundamente a la propia confederación. Con la destrucción del Canadá francés fuera de Quebec, los nacionalistas francocanadienses acabaron por identificar su patria sólo con la provincia de Quebec, con lo cual llegaba a su fin, en palabras de Michel Brunet, "la larga búsqueda de una patria por parte de los

⁸ Ramsay Cook, *Provincial Autonomy, Minority Rights and the Compact Theory, 1867-1921*, Ottawa, Queen's Printer for Canada, 1969, p. 44.

francocanadienses".⁹ Allan Smith comenta en su artículo "Metáfora y nacionalidad en América del norte": "el rechazo de la mayoría de los canadienses de habla inglesa a apoyar los derechos lingüísticos y, por tanto, la integridad cultural de la minoría condujo a que esa minoría sostuviese que debía tener, sin disputa y donde pudiera ejercerlo, el poder político necesario para asegurar su supervivencia".¹⁰ Como resultado de lo anterior, la situación en Quebec, que se describió en mayo de 1980, cuando tuvo lugar el referendo sobre asociación soberana, continúa hoy en día:

[...] en muchos sentidos, la actual polarización de la población de Quebec entre el Partido Quebequés y el Partido Liberal, entre el "sí" y el "no", entre soberanía y Confederación, es artificial. Los quebequeses no quieren verse presos en el dilema sobre la aceptación o el rechazo de una federación canadiense. Ésta no es simplemente la cuestión. La cuestión es que el gobierno de Quebec se ha convertido, en los últimos 20 años, en el gobierno nacional de los quebequeses de habla francesa, y que la dinámica de esta nueva situación requiere un cambio profundo en las necesarias y deseables relaciones entre Quebec y el resto de Canadá.¹¹

Quebec continúa con la "revolución inconclusa".¹²

El triunfo del pacto de las provincias, junto con un renovado interés en temas referentes a la política programática, tuvo el efecto de fortalecer las ventajas previas otorgadas a los 11 sistemas parlamentarios que seguían el modelo Westminster.¹³ Hubo quienes no aceptaron la descripción de Alan C. Cairns acerca de esta situación al clasificarla como "la otra crisis del federalismo canadiense".¹⁴ Sin embargo, uno podría preguntarse cuántos analistas —tanto historiadores como especialistas en ciencias sociales— estarían de acuerdo hoy con lo que A. R. M. Lower predijo en 1938:

⁹ Michel Brunet, "The French Canadians' Search for a Fatherland", en Peter Russell (comp.), *Nationalism in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1966, p. 60.

¹⁰ Allan Smith, "Metaphor and Nationality in North America", en *Canadian Historical Review*, núm. 51 (septiembre de 1970), p. 269.

¹¹ Louis Balthazar, "Quebec at the Hour of Choice", en R. K. Carthy y W. Peter Ward (comps.), *Entering the Eighties: Canada in Crisis*, Toronto, Oxford University Press, 1980, pp. 60-61.

¹² Véase Leon Dion, *Quebec: Unfinished Revolution*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1976.

¹³ Véase, por ejemplo, Garth Stevenson, *Unfulfilled Union. Canadian Federalism and National Unity*, Toronto, Macmillan of Canada, 1979.

¹⁴ Alan C. Cairns, "The Other Crisis of Canadian Federalism", en *Canadian Public Administration*, núm. 22 (verano de 1979), pp. 176-195.

los "derechos provinciales", en un sentido muy estricto, pueden considerarse en Canadá [...] como una fase transitoria en nuestro desenvolvimiento nacional [...]. Proporcionan una magnífica protección con la cual los partidos interesados y los meramente conservadores pueden emprender su marcha para acosar a los ejércitos del progreso, pero perderán trinchera tras trinchera y acabarán perdiéndolas todas [...]. No hay nada más seguro como que el pueblo canadiense, tarde o temprano, encontrará la manera de resolver sus presentes dificultades constitucionales [...]. Las fuerzas centrífugas se equilibrarán con las centrípetas.¹⁵

A partir de 1927, los gobiernos provinciales y el gobierno federal tuvieron autoridad para determinar o establecer mancomunadamente convenios constitucionales e institucionales para el suministro de servicios públicos, con lo cual el proceso constitucional para la toma de decisiones virtualmente se confunde con el proceso mediante el cual se establece la política intergubernamental en el sistema federal.

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO PARA EL SIGLO XX: ESFUERZOS PARA ENMENDAR LA CONSTITUCIÓN, 1927-1980

El "acuerdo" a que se llegó en la Conferencia Federal y Provincial de 1927, terminada su primera etapa, fue el de avanzar hacia un federalismo nuevo y reformado. Por otra parte, quedó garantizado que ningún sector de la economía pública estaría en lo sucesivo potencialmente sujeto a la diplomacia "federal" o "provincial", y que estas cuestiones se tratarían con base en un consenso unánime. Esto dio por resultado que fuese muy difícil y costoso, en tiempo y esfuerzos, buscar una fórmula para enmendar la Constitución que permitiera a la vez asignar y consolidar los poderes debidamente ahí donde correspondiera, frente a cambiantes economías públicas y de contingencias políticas tanto en las provincias como en Ottawa.

A la Conferencia Federal y Provincial de 1927 siguieron otras más hasta alcanzar un número sin precedentes en cuanto a actividad y alcance en los años sesenta y setenta. Los diferentes e inconexos esfuerzos para enmendar la Constitución, y así proyectarse hacia un nuevo federalismo, pueden ser agrupados en dos distintas fases entre 1927 y 1980.

¹⁵ A. R. M. Lower, "Introduction: Canadian Unity and Its Conditions", en Violet Anderson (comp.), *Problems in Canadian Unity*, Toronto, Thomas Nelson and Sons, 1938, pp. 16-17.

En un principio y hasta los años sesenta, la solución de los problemas giró en torno de lo que se conoció como "enfoque por categorías". En la enmienda constitucional adoptada en 1927 y perfeccionada en las negociaciones de 1935-1936, los preceptos constitucionales se dividieron en cuatro categorías: 1) el Parlamento enmendaría los que afectarían exclusivamente al dominio; 2) los que afectarían al dominio y a algunas provincias, pero no a todas, se enmendarían a través del consentimiento de las partes interesadas; 3) los que afectarían a los derechos fundamentales, como el derecho civil y las situaciones lingüística y educacional en Quebec, requerirían la aprobación unánime del Parlamento y de todos los legisladores provinciales, y 4) para todas las demás cuestiones se necesitaría la aprobación de seis de las nueve provincias, y que esas seis provincias representasen 55% de la población total. Este planteamiento por categorías llegó a ser la base de todas las negociaciones federales y provinciales subsecuentes, y más adelante, entre 1960 y 1966, fueron perfeccionadas hasta convertirse en lo que se llegó a conocer como la fórmula Fulton-Favreu. Aunque con este planteamiento no se logró reformar la Constitución, sí se consiguieron acuerdos *ad hoc* que proporcionaron considerable flexibilidad y convenientes ajustes a las relaciones intergubernamentales en lo concerniente al suministro de servicios públicos. Estos acuerdos, especialmente en el caso de Quebec, fueron conocidos en los años sesenta como federalismo cooperativo. El federalismo cooperativo eclipsó el atolladero constitucional, pero a la vez hizo más difícil el superarlo porque el gobierno federal, en su deseo por reconciliarse con el gobierno de Quebec, presidido por Jean Lesage, obró como si casi todo fuera negociable.

El fracaso de este enfoque fragmentario sobre el cambio constitucional llevó, a fines de los años sesenta, a un enfoque más amplio durante el nuevo gobierno, liberal y más centralista, del primer ministro Pierre Elliot Trudeau. Este enfoque implicaba la protección de los derechos lingüísticos oficiales, una declaración formal de derechos y la compensación de los pagos, especialmente en beneficio de las provincias menos desarrolladas. Este amplio planteamiento ayudó entre 1968 y 1971 a la elaboración de la fórmula constitucional que recibió el nombre de Victoria Charter. Pero por su propia amplitud tendió a paliar la importancia de aquellos temas que trataban sobre la división del poder, cruciales para el gobierno de Quebec. Al igual que esfuerzos anteriores en pro de la reforma constitucional, la fórmula Victoria Charter tampoco obtuvo el consenso requerido. Renovados esfuerzos por nacionalizar y

enmendar el Acta de la América Británica del Norte continuaron hasta 1980, pero fracasaron.

¿Qué factores explican el estancamiento en que permanecieron durante más de 50 años las negociaciones constitucionales? Estos factores pueden dividirse en dos categorías, estrechamente vinculadas pero analíticamente distintas: razones extrínsecas, fuera de los acuerdos constitucionales propiamente dichos, y razones intrínsecas, debidas a defectos u omisiones en los mismos acuerdos constitucionales.

1. *Dualidad canadiense*. En el discurso público canadiense, “dualismo canadiense” es una expresión sumaria que establece por conveniencia propia relaciones políticas claras y justas entre los canadienses de habla inglesa y los de habla francesa. En ese tiempo, sin embargo, la identificación por parte de los nacionalistas francocanadienses como patria tan sólo de la provincia de Quebec afectó radicalmente la forma como dicha dualidad podría expresarse y conservarse en el seno de la confederación. Las transformaciones sociales, económicas y políticas alcanzaron niveles sin precedentes al término de la administración de Maurice Duplessis en 1959. Las transformaciones sociales, conocidas con el nombre de “revolución silenciosa”, fueron promovidas, mantenidas y orientadas por los imperativos burocráticos y políticos de la omnicompetente estructura provincial.¹⁶ A partir de fines de los años sesenta, estas transformaciones no sólo condujeron a una nueva “cuestión lingüística” en el propio Quebec, sino que puso de manifiesto plenamente la precaria libertad de acceso a iguales servicios públicos para aquellos canadienses que no fueran de ascendencia francesa o inglesa; pero dichas transformaciones también crearon otro caso sin precedentes: el de Quebec *versus* Ottawa, que las clases dirigentes tanto federales como provinciales canadienses no podían ignorar o pasar por alto sin grave peligro. Así, a lo largo de los años sesenta y setenta, se desarrolló una situación por la que, mientras los diez gobiernos (el federal y los de las nueve provincias) procuraron acomodar la lucha de Quebec por la jurisdicción en diversas áreas políticas, el gobierno de Quebec, bajo diversos partidos y dirigentes, acabó por considerar la misma nacionalización y modalidad de la Constitución canadiense como posibles cor tapisas para la realización de su “revolución inconclusa”. Las normas decisorias que se aplicaron a las negociaciones federativo-provinciales sirvieron en última instancia para que las fórmulas de Fulton-Favreau y

¹⁶ Véase, por ejemplo, Kenneth McRoberts y Dale Posgate, *Quebec: Social Change and Political Crisis*, ed. rev., Toronto, McClelland and Stewart, 1980.

Victoria Charter no pasaran más allá de ser fórmulas. La derrota de la propuesta del Partido Quebequés acerca de una asociación soberana entre Quebec y Canadá, en el referendo de mayo de 1980, no permitió terminar el debate sobre la dualidad canadiense ni poner fin a la "revolución inconclusa de Quebec".

2. *Regionalismo*. Generalmente se reconoce que el regionalismo ha sido y es uno de los factores más consistentes y firmes en favor de las "identidades limitadas" en Canadá a partir de la confederación. Históricamente, los gobiernos provinciales han sido actores importantes en los movimientos, demandas y protestas regionales. El pacto de las provincias se empleó como fórmula política para justificar y llevar a la práctica una verdadera revolución en las relaciones federativo-provinciales, reforzando las ya considerables facultades del poder ejecutivo provincial. Como consecuencia de ello, ni siquiera la Depresión económica logró persuadir a muchos de los dirigentes provinciales de que los problemas del Estado moderno e industrial sólo pueden enfrentarse a través de la centralización del poder en Ottawa. En fechas más recientes, las conferencias interprovinciales se convirtieron en importantes foros para las discusiones y transacciones entre provincias y para el desarrollo de posiciones mancomunadas a adoptar hacia Ottawa. El crecimiento de lo que en los años setenta se dio en denominar "capitalismo pratense", apoyado y fomentado por gobiernos provinciales intervencionistas tanto en Alberta como en Saskatchewan, constituye una de las expresiones más vigorosas del regionalismo desde la segunda Guerra Mundial. Por consiguiente, las rondas de negociaciones federativo-provinciales posteriores a la fórmula Victoria Charter se caracterizaron por una lucha denodada en torno de la jurisdicción sobre el sector cultural, el de comunicaciones, el de los egresos federales y el de los recursos naturales. El Quebec francés no fue la única de las provincias que intervino en la lucha contra Ottawa en materia de jurisdicción. También lo hicieron, si bien por razones diferentes, las provincias occidentales. El crecimiento del regionalismo necesariamente llevaba consigo mayor interdependencia y compartimiento de responsabilidades con el gobierno federal. Pero la estructura de las negociaciones federativo-provinciales en vez de facilitar la asociación e interdependencia la obstaculizaba.

3. *Acuerdos constitucionales y medios establecidos por el poder ejecutivo*. ¿Cuáles serían las probables consecuencias si los acuerdos constitucionales los determinara conjuntamente un grupo exclusivo formado por 11 gobiernos que requiriera el consenso unánime?

Primero, los gobiernos provinciales y el gobierno federal de Canadá rechazaron todos los intentos para incluir corporaciones o personas en el establecimiento de acuerdos constitucionales. Esta exclusión se mantuvo rigurosamente. Por ejemplo, los intentos para establecer una ley o carta de derechos humanos por parte de los primeros ministros Diefenbaker, a fines de los años cincuenta, y Trudeau, a fines de los sesenta e inicios de los setenta, no lograron obtener el requerido consenso unánime porque tal ley o carta transfería o parecía transferir considerables poderes de las legislaturas a los tribunales. Un observador expuso la segunda consecuencia de la determinación conjunta de los acuerdos constitucionales por el club exclusivo formado por los 11 gobiernos con las siguientes palabras: "[Re]escribir [la Constitución] es de suyo en Canadá una tarea difícil. Pero ello es inmensamente más complicado cuando muchas personas quieren aprovechar la ocasión para resolver de una vez todos los problemas políticos de la nación, así como elaborar nuevas normas que determinen el marco en que se hará frente a esos mismos problemas".¹⁷

Diversas consecuencias tuvieron lugar cuando los gobiernos procuraron una conducta coordinada formal o tácita. Cada gobierno tenía un incentivo en ser el único abastecedor (es decir, excluyendo a los demás como proveedores) de los servicios públicos dentro de su jurisdicción, pero repartiendo con otros gobiernos el costo de los programas. Al mismo tiempo, cada gobierno sentíase impulsado a impedir que los otros entraran a saco en su tesorería para financiar servicios no destinados a su jurisdicción. Así, cada gobierno debía asegurarse de que los programas nuevos o ampliados emprendidos por otros gobiernos contaran con su anuencia. Había que disponer de la aprobación unánime, pues de no ser así cualquier acción coordinada resultaba imposible.¹⁸

Por lo menos otras tres consecuencias se derivaron de la lógica que demandaba consenso unánime en el caso de las iniciativas federativo-provinciales. Como lo sugiere la historia de las diferentes fórmulas de nacionalización elaboradas entre 1935 y 1979, una de las consecuencias del consenso unánime fue que se concedió al retraso en la aprobación un poder negociador extraordinario. Como condición para dar su consentimiento, cualquier gobierno moroso se hallaba en posibilidad de

¹⁷ Edwin Black, "Federal-Provincial Conferences and Constitutional Change", en *Queen's Quarterly*, núm. 78 (1971), p. 298.

¹⁸ Mark Sproule-Jones, "An Analysis of Canadian Federalism", en *Publius* (otoño de 1974), reimpresso en H. Waller, F. Sabetti y D. J. Elazar (comps.), *Canadian Federalism: From Crisis to Constitution*, Lanham, MD., University Press of America, 1988, pp. 21-49.

exigir una participación mucho mayor en proporción a sus pagos del grupo interesado. El gobierno de Quebec no fue el único que recurrió a esa táctica, aun cuando sus razones difirieran de las de las demás provincias. Esto desembocó, en el periodo posterior a la segunda Guerra Mundial, en una serie de complejas y cambiantes disposiciones fiscales y medidas compensatorias, junto con el establecimiento de la asistencia social, cuyas eventuales enmiendas estaban sujetas a otras rondas de negociaciones sobre los costos, a los que habría que añadir otros pagos relacionados con estrategias de retraso practicadas por uno o más gobiernos, todas ellas portadoras de sus propias fuentes de inestabilidad.

Una consecuencia más fue el predominio del trueque de favores políticos. Un gobierno estaba dispuesto a dar su aprobación sobre ciertas cuestiones de gran interés para otros gobiernos a cambio del apoyo de éstos sobre asuntos que el primer gobierno deseaba intensamente. El Plan Canadiense de Pensiones (1966) y las diferentes opciones para salirse se cuentan entre los resultados más evidentes.

La consecuencia final del requisito del consenso unánime es el costo de la negociación en tiempo y esfuerzos que cada gobierno tuvo que pagar a lo largo de 50 o más años. La maquinaria institucionalizada de las relaciones federativo-provinciales se complicó más y más durante los años sesenta. La frecuencia de conferencias, reuniones o juntas de comités en las que participaban funcionarios, y en ocasiones ministros de los 11 gobiernos, fue en aumento, con el consiguiente incremento en el costo de las negociaciones. Sproule-Jones observa que otra de las razones del incremento del costo de las negociaciones era que cada gobierno se sentía impulsado a vigilar las operaciones e iniciativas de los demás gobiernos, por temor a quedar excluido de futuras deliberaciones. El crecimiento de las relaciones ministeriales entre los gobiernos provinciales sin duda se debía, en parte, a esa situación. El resultado fue un aumento en el costo de las negociaciones, al que tuvieron que enfrentarse cada uno de los gobiernos a medida que transcurría el tiempo.

Como resultado, el suministro mancomunado de acuerdos constitucionales por los grupos exclusivos gubernamentales condujo a la inflexible exclusión de otros individuos o cuerpos colectivos de la participación en la elaboración de tales acuerdos. Ello, a su vez, hizo que surgieran diversas maneras para distribuir los bienes y los servicios públicos y que se enmendaran las fórmulas conceptualizadas. El periodo posterior a 1950 se caracterizó por un nivel sin precedentes en las negociaciones y relaciones federativo-provinciales. Ahora bien, los dic-

támenes de las negociaciones federales y provinciales, junto con las presiones del nacionalismo de Quebec y, en términos más generales, del regionalismo, aseguraban que ninguna de las maneras en que se suministraban los servicios colectivos y se proponían los cambios constitucionales podrían gozar de estabilidad y seguridad por mucho tiempo. Resultados mínimos en la reforma constitucional e inestabilidad en las relaciones intergubernamentales han sido las características inherentes, a lo largo de medio siglo, de los intentos por cambiar la Constitución canadiense.

LA CONSTITUCIÓN REFORMADA Y NACIONALIZADA: PROBLEMAS SIN RESOLVER

El primer ministro Trudeau dejaría pasar a lo sumo un día tras del referendo celebrado en Quebec en 1980, para dar inicio a otra frase de la reforma constitucional. En un mensaje televisado a todo el país el 2 de octubre de 1980, el primer ministro reveló que había decidido nacionalizar unilateralmente, sin contar con la aprobación de Gran Bretaña, el Acta de la América Británica del Norte e implantar un procedimiento de enmienda semejante al que se negoció en Victoria. Decidió, además, incluir la Carta de los Derechos Humanos y las Libertades, la cual abarcaría los derechos lingüísticos y la fórmula compensatoria de lo que posteriormente se denominó "paquete nacionalizador de Trudeau".

El último intento de Trudeau por nacionalizar y enmendar el Acta de la América Británica del Norte logró superar el estancamiento, en parte porque principió unilateralmente y, en parte, porque se llevó a cabo con la aprobación de nueve gobiernos provinciales, pasando por encima de la oposición de los entonces independentistas, encabezados por el gobierno de Quebec. Con la proclamación de la Constitución canadiense en 1982 terminó un largo periodo de crisis, estancamiento y resultados mínimos. El paquete nacionalizador de Trudeau triunfó donde previamente habían fracasado otros intentos. Los logros eran innegables:

- 1) nacionalización de la Constitución;
- 2) primera fórmula de enmienda formal;
- 3) Carta de los Derechos Humanos y las Libertades;
- 4) propiedad provincial de los recursos no renovables, y
- 5) compromiso del gobierno federal a realizar pagos compensatorios

a las provincias, y compromiso de los gobiernos provinciales a proporcionar oportunidades iguales a todos los canadienses.

Con todo, la nueva Constitución no puso fin a ciertos viejos problemas, pero sí creó algunos nuevos. Entre los problemas aún no resueltos se incluían, esquemáticamente, los siguientes:

1) reforma del Senado (en caso de ser electivo, ¿qué sistema se aplicaría?);

2) reforma de la Suprema Corte (procedimiento para efectuar los nombramientos);

3) la cuestión de Quebec (con posterioridad a la Constitución de 1982, el gobierno de Quebec y la oposición afirmaron que habían sido traicionados y no reconocieron la legitimidad de la nacionalización);

4) la cuestión de los gobiernos autónomos para los pueblos aborígenes, y

5) la Carta de los Derechos Humanos y de las Libertades, aplicada a todo el país, creó sus propios seguidores de apoyo fuera de Quebec, mientras en Quebec era considerada como violación de los poderes legislativos del "Estado" quebequés, a pesar de que la jurisdicción de la carta estaba limitada por la sección 33 de la llamada "cláusula de no resistencia".

Los comicios de septiembre de 1984 en los que se eligió un nuevo gobierno federal encabezado por el dirigente conservador Brian Mulroney, de Quebec, y la elección de diciembre de 1985 de un nuevo gobierno para Quebec, conducido por el líder liberal Robert Bourassa, constituyeron un renovado intento por "reintegrar" a Quebec al seno de la Constitución y de la "familia canadiense". En la primavera de 1987, el gobierno federal y los gobiernos provinciales llegaron a un acuerdo constitucional conocido con el nombre de Acuerdo de Meech Lake. El gobierno de Quebec aceptó firmar una Constitución canadiense revisada, cuya más importante innovación consistía en el aumento del poder y autoridad asignados a los gobiernos provinciales. En el preámbulo de la Constitución revisada se reconoció particularmente a Quebec como "sociedad distinta". Se esperaba que en un lapso de tres años cada una de las legislaturas aprobaría el nuevo paquete constitucional. Se requería el consenso unánime, pero no se esperaba que esto constituyese un problema. Al fin no se ratificó el Acuerdo de Meech Lake debido a tres razones: 1) serias críticas adversas a la cláusula donde se designa a Quebec como sociedad distinta, temiendo que acarrearía la disgregación de Canadá y que estorbaría la labor de la Suprema Corte; 2) se censuró el

proceso de las negociaciones constitucionales por haberse llevado a cabo a puerta cerrada, sin permitir el acceso del público, en forma anti-democrática; 3) el aplazamiento de la cuestión aborigen.

Lo intentado en el Acuerdo de Meech Lake demostraba que existían muchas diferentes apreciaciones del Canadá entre el pueblo, y que no podrían incluirse todas en la Constitución. Más que como texto fundamental, se consideraba a la Constitución, con creciente frecuencia, como un gran receptáculo de todos los puntos de vista sobre Canadá. Un destino similar le tocó al segundo intento, más participativo, iniciado en 1992 por el primer ministro Mulroney. Se le llegó a conocer con el nombre de Acuerdo de Charlottetown. Con él se procuró llegar a un entendimiento sobre la cuestión de Quebec y sobre otras muchas, entre ellas las relativas al Senado y a los gobiernos autónomos de los aborígenes. Todo ello se sometió a un referendo nacional.

Por diversas razones, el pueblo de las diferentes regiones canadienses rechazó el Acuerdo de Charlottetown, a pesar de que casi la mitad del electorado estuvo en favor de él. Los expertos en ciencias políticas continúan estudiando esos resultados; pero las indicaciones preliminares de la investigación sobre el referendo de 1992 atribuyen el voto negativo a la reunión de diversos factores que culminaron en el rechazo a lo que específicamente se convenía sobre Quebec en el acuerdo. Algunos nacionalistas quebequeses lo rechazaron por considerarlo muy débil, mientras otros nacionalistas canadienses lo hicieron porque daba demasiado poder al gobierno de Quebec; se emitió, además, un juicio popular sobre la totalidad de la clase política canadiense; se repudió al primer ministro Mulroney; y el voto negativo de quienes eran víctimas de la recesión económica representó una señal para indicar que la situación económica era más importante que las cuestiones constitucionales.¹⁹

El país no se desplomó. Continuaron regularmente los servicios públicos. Las elecciones nacionales de 1993 instalaron en Ottawa a otro primer ministro originario de Quebec, Jean Chrétien, del Partido Liberal. Asimismo, llegó a Ottawa un fuerte contingente de quebequeses miembros del Parlamento, el llamado Bloque Quebequés, encabezado por Lucien Bouchard, quien se ha comprometido a desbaratar el *statu*

¹⁹ Robert M. Campbell y Leslie A. Pal, "The Rise and Fall of the Charlottetown Accord", en su libro *The Real World of Canadian Politics: Cases in Process and Policy*, 3ª ed., Peterborough, Broadview Press, 1994, y Richard Johnston, A. Blais, E. Gidengil, N. Nevitte, "The People and the Charlottetown Accord", en R. Watts y B. Brown (comps.), *Canada: The State of the Federation*, Kingston, Queen's University Institute for Intergovernmental Relations, 1993. Estos textos son una útil y equilibrada introducción a las cuestiones examinadas en el presente trabajo.

quo constitucional y en crear un Quebec independiente; a este grupo se añade un numeroso contingente de un nuevo partido nacional canadiense, el Partido Reformista, encabezado por Preston Manning, de Alberta.

Al acercarse en 1994 la fecha de las elecciones provinciales de Quebec, se intensificaron los debates constitucionales. A mediados de junio de 1994, el jefe del Partido Reformista preparó una lista de 20 preguntas, que envió al primer ministro Jean Chrétien, acerca de los principios y procedimientos que adoptaría el gobierno federal si, después de la elección provincial de Quebec, se vota "sí" en un subsecuente referendo en Quebec acerca de la separación. El texto de la pregunta 18 interroga: "¿Qué principios y procedimientos aplicaría el gobierno de Canadá para enfrentar cualquier emergencia relacionada con el orden público o ante amenazas contra la seguridad de Canadá provenientes del intento secesionista de alguna provincia?"²⁰ No se ha aclarado cuál ha sido la respuesta del gobierno federal. El primer ministro sin duda no tenía intenciones de reanimar el debate separatista. Sin embargo, cada vez se discute más abiertamente la posibilidad de una contienda civil si Quebec vota en favor de la secesión.

Un signo positivo importante es que entre los dirigentes del "campo separatista", así en Ottawa como en la ciudad de Quebec, el debate gira en torno a alguna forma de asociación con Canadá una vez que Quebec alcance su soberanía. El problema radica en el término "soberanía". En el contexto político de Quebec significa varias cosas: gobierno independiente pero compartido; monopolio exclusivo de la autoridad sobre un territorio en particular; una cláusula en la Constitución donde se establezca que Quebec no es como el resto de las demás provincias; una forma asimétrica de federalismo que permita al pueblo de Quebec identificarse sólo con Quebec, y considerar a la capital de Canadá como una especie de "estación central de servicio" para el suministro de ciertos bienes y servicios. El propio término de federalismo, en la forma como en Quebec se expresa la élite, tiene un significado peyorativo. Si bien resulta difícil predecir el futuro, lo que parece claro es que Canadá se dirige a una ronda más de ajustes en el engranaje federal de su gobierno.

²⁰ Citado, entre otras publicaciones, en *The Montreal Gazette*, 10 de junio de 1994, B-1.

CONCLUSIONES

¿Hacia un nuevo federalismo? Es difícil predecir el futuro. Varios hechos saltan a la vista. El establecimiento de la confederación Canadiense en 1867 constituyó una aplicación nueva de los principios federales de organización en un régimen monárquico con nexos imperiales. Este nuevo federalismo pretendía superar el punto muerto donde se encontraba la unión del Canadá Superior y del Canadá Inferior de 1841, y se logró felizmente el fin propuesto. Ahora bien, los criterios con que se concibió el nuevo federalismo eran tan rígidos que los cambios evolutivos en la confederación sólo podrían lograrse reinterpretando la esencia misma del acuerdo de 1867. En esta forma, la naturaleza evolutiva del federalismo canadiense siguió una dirección distinta a la que supuestamente debe seguir la "modernización" en los sistemas federales: en vez de insistir en la centralización en la capital del país, se insistió en los derechos provinciales. La lucha por la jurisdicción entre los dos órdenes del gobierno se puede comprender mejor si en ella se consideran dos etapas diferentes: la primera, la de la lucha de las provincias por participar en las decisiones en materia constitucional (1880-1927); la segunda, la participación actual en las enmiendas y adaptaciones de la confederación. Desde 1927, este proceso ha continuado en diferentes direcciones. El éxito logrado en 1982 al dar nueva forma a la confederación originó nuevas presiones para que se llegara a un nuevo federalismo. La elasticidad del término federalismo se ha convertido en un problema en el contexto político de Quebec y Canadá. Por consiguiente, la dirección que vayan a tomar las nuevas disposiciones depende, en gran parte, del resultado de las elecciones provinciales de Quebec en 1994. Es difícil maniatar, aun cuando sólo sea con el poder de la palabra, la evolución de las modalidades federalistas en Canadá. Hay una cuestión de carácter menos polémico: el federalismo canadiense ha comenzado a vivir plenamente las posibilidades que bosquejó Enea Cavalieri en 1876.

BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

Sondear y cuestionar la naturaleza del federalismo canadiense y de la misma Confederación se ha convertido —puede afirmarse aprovechando

do las ventajas de la percepción *a posteriori*— en una especie de pasatiempo favorito de sucesivas generaciones canadienses a partir de 1867. La maquinaria gubernamental en Canadá parece haber permanecido constantemente en una especie de crisis constitucional, encaminada siempre a nuevos acomodados federativo-provinciales. Las obras que se irán citando en el presente ensayo, si bien ofrecen puntos de referencia útiles, a lo sumo permiten ver por encima lo que ha llegado a ser una formidable literatura. El lector interesado en la materia puede comenzar con las primeras obras que se citan en el ensayo, y pasar luego a las que se mencionan más adelante. Cada referencia, junto con su aparato bibliográfico, ofrece medios adicionales para estudiar, con algún detalle, aspectos específicos del federalismo canadiense.

Entre los “viejos” textos que aún pueden servir de introducción al estudio de la solución de los problemas, de las cuestiones difíciles y del federalismo canadiense, incluiría los siguientes: S. C. Clark, *The Developing Canadian Community*, Toronto, University of Toronto Press, 1962; J. R. Mallory, *The Social Credit and the Federal Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1954 (edición a la rústica de 1976); Maurice Lamontagne, *Le Fédéralisme canadien*, Quebec, Presses Universitaires Laval, 1954, y Peter Russell (comp.), *Nationalism in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1966.

Entre las obras más recientes de carácter general, se podría comenzar examinando las siguientes: Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press, 1972; R. y D. Olling (comps.), *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Ontario, Prentice-Hall, 1988; Donald Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, Toronto, McGraw-Hill, 1980; Alan C. Cairns, *Constitution, Government and Society in Canada, Selected Essays*, revisado por Douglas Williams, Toronto, McClelland and Stewart, 1988; Garth Stevenson, *Unfulfilled Union, Canadian Federalism and National Unity*, 3ª ed., Toronto, Gage, 1988, y Reg Whitaker, *A Sovereign Idea, Essays on Canada as a Democratic Community*, Montreal, Queen's-McGill University Press, 1992. Podría decirse que las ideas e interpretaciones expuestas en las obras de Donald Smiley y Alan C. Cairns prevalecen entre las personas de habla inglesa que estudian el federalismo canadiense.

El trabajo de Alain G. Gagnon es particularmente útil porque presenta diversas interpretaciones que existen entre los analistas sobre Quebec, así como porque establece contacto con aquellas comunidades intelectuales anglófona y francófona interesadas en Quebec y en el fe-

deralismo canadiense. El trabajo de Gagnon incluye una obra recientemente compilada que se titula *Quebec: State and Society*, Scarborough, Ontario, Nelson, 1993, y un libro (compilado por Gagnon y Michael Burgess) intitulado *Comparative Federalism and Federation, Competing Traditions and Future Directions*, Toronto, University of Toronto Press, 1993. Parte del trabajo de Gagnon ya ha aparecido en español, por ejemplo, "Quebec-Canadá: avances constitucionales (1960-1991)", en G. V. Cánovas (comp.), *México-Estados Unidos-Canadá 1991-1992*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 487-520. *Reconciling the Solitudes: Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, por Charles Teylor (Montreal, Queen's-McGill University Press, 1993), del cual hay edición en francés, presenta un enfoque más filosófico que el de Alain G. Gagnon; pero es igualmente de interés y vale la pena leerlo, junto con los escritos de Garth Stevenson, Alan C. Cairns y Donald Smiley.

No consideraría completa esta introducción sin una referencia a la obra más reciente sobre los efectos del federalismo canadiense en la solución de los problemas, intitulada *Governments at Work: Canadian Parliamentary Federalism and its Public Policy Effects*, por Mark Sproule-Jones, Toronto, University of Toronto Press, 1993.

Permitaseme ahora considerar estudios más especializados, procediendo, como en el ensayo, cronológicamente. Principiaré con dos estudios históricos recientes, ambos escritos por especialistas en ciencias políticas, con datos que facilitan la comprensión del presente. El primero, *Liberty and Community: Canadian Federalism and the Failure of the Constitution*, por Robert C. Vipond (publicado, por extraño que parezca, en Albany, State University of New York Press, 1991), examina criterios opuestos sobre libertad y comunidad en Canadá, concentrando la atención en el debate constitucional que tuvo lugar en Ontario después de la confederación de 1867. El otro estudio se titula *Ex uno plures: Federal-Provincial Relations in Canada 1867-1896*, por Garth Stevenson (Montreal, Queen's-McGill University Press, 1993). Esta obra, rica en profundos análisis, amplía el libro de Stevenson citado anteriormente, a la vez que complementa y extiende el análisis sustentado en este ensayo sobre la naturaleza de la confederación y las transformaciones que fortalecieron la posición constitucional de los gobiernos provinciales como agentes de la opción constitucional y proveedores de servicios públicos. Stevenson explica por qué y cómo tuvo lugar el *ex uno plures* en el Canadá del siglo XIX, con lo cual proporciona un nuevo contexto histórico para la solución de problemas de nuestro siglo.

Hubo que esperar hasta 1982 para que el Acta de la América Británica del Norte culminara felizmente su nacionalización. Este tema fue tratado cuando menos en tres colecciones de ensayos por especialistas canadienses y de otras nacionalidades, cuyos títulos dan idea de su contenido: *Reshaping Confederation: The 1982 Reform of the Canadian Constitution*, compilado por David Davenport y Richar H. Leach (Durham, Duke University Press, 1984); *Canadian Federalism: From Crisis to Constitution*, compilado por H. Waller, F. Sabetti y D. Elazar (Lanham, MD, University Press of America and Center for the Study of Federalism Temple, 1987, reimpresión de la edición *Publius*, de 1984); *And No one Cheered. Federalism, Democracy and the Constitution Act*, compilado por Keith Banting y Richard Simeon (Toronto, Methuen, 1983).

Las diferentes manifestaciones del acuerdo constitucional de 1982, incluyendo la ampliación del papel del poder judicial en la solución de problemas y el proceso político, ya han producido numerosos resultados. Éstos han sido cuidadosamente delineados y discutidos a fondo en varios estudios que enfocan temas específicos.

Sobre la Carta de los Derechos Humanos y las Libertades, así como el vigor de los puntos de vista alternativos pueden hallarse en: Alan C. Cairns, *Charter versus Federalism: The Dilemma of Constitutional Reform*, Montreal, Queen's-McGill University Press, 1992; Christopher P. Manfredi, *Judicial Power and the Charter: Canada and the Paradox of Liberal Constitutionalism*, Toronto, McLelland and Stewart, 1993, y Michael Mandel, *The Charter of Rights and the Legalization of Politics in Canada*, Toronto, Wall and Thompson, 1989. En los trabajos de Gagnon, citados con anterioridad, se pueden hallar los alegatos de la Suprema Corte.

Disruptions: Constitutional Struggles from the Charter to Meech Lake, por Alan C. Cairns (compilado por Douglas E. Williams), Toronto, McLelland and Stewart, 1991, es un libro que presenta acertadamente los antecedentes de diversas cuestiones; entre éstas las nuevas demandas de los aborígenes y de las feministas, que condujeron al llamado Acuerdo de Meech Lake para resolver los problemas constitucionales creados por el Acta Constitucional de 1982. Diversas cuestiones constitucionales se entrelazan con el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, que posteriormente también incluyó a México. Ambas series de temas son tratadas competentemente en las tres ediciones sucesivas de *The Real Worlds of Canadian Politics: Cases in Process and Policy*, por Robert M. Campbell y Leslie A. Pal, Peterborough, Ontario, Broadview, 1989, 1991, 1994. La tercera edición, publicada en 1994, contiene

un capítulo titulado "Ascenso y caída del Acuerdo de Charlottetown". Estos mismos temas también se estudian en varios capítulos de *Canadian Politics*, compilado por James P. Bickerton y Alain G. Gagnon (2ª ed., Peterborough, Ontario: Broadview Press, 1994) y de *How Ottawa Spends: A More Democratic Canada? 1993-1994*, compilado por Susan D. Philips (Ottawa, Ontario, Carleton University Press, 1993).

El lector interesado en obtener una visión general más amplia que la proporcionada en mi ensayo sobre cuestiones constitucionales recientes, puede comenzar con Peter Russell, *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?*, Toronto, University of Toronto Press, 1993, segunda edición revisada y puesta al día hasta abarcar la elaboración y ruptura del Acuerdo de Charlottetown, y continuar con Jeremy Weber, *Reimagining Canada: Language, Culture, Community, and the Canadian Constitution*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1994. Las perspectivas de Quebec fuera de Canadá y de Canadá sin Quebec han dado origen a una literatura en constante aumento. Una buena fuente para comenzar a estudiar el tema se encuentra en el ensayo de David Milne, "Whiter Canadian Federalism? Alternative Constitutional Futures", que aparece en el libro de Michael Burgess y Alain G. Gagnon, ya citado, *Comparative Federalism and Federation*. Este ensayo contiene una útil bibliografía y trata el tema con cierta profundidad. Un enfoque más sugerente puede encontrarse en David J. Bercuson y Barry Cooper, *Deconfederation: Canada Without Quebec*, Toronto, Key Porter Books, 1991. Ahora bien, como lo sugiere el ensayo, siempre ha sido muy difícil confinar estrechamente, aun cuando sólo sea con el poder de la palabra, el curso del desarrollo social, económico y político de Canadá. Acontecimientos inesperados e imprevisibles han pulverizado los pronósticos sobre el fin del Canadá; por lo menos, hasta la fecha no hay razones convincentes para abandonar toda precaución cuando se conoce la dificultad de anticipar el curso futuro de los acontecimientos de Quebec y del resto de Canadá. Sin embargo, no deja de ser una perogrullada decir que el reto del federalismo canadiense seguirá en pie.

TERCERA PARTE
FEDERALISMO FISCAL

NUEVAS ALTERNATIVAS A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO

ROGELIO ARELLANO*

Sovereignty, at first simply the universal thought of this ideality, comes into existence only as subjectivity one of itself, as the will's abstract and to that extent underground self-determination in which finality of decision is rooted.

HEGEL, *Philosophy of Right*

I. INTRODUCCIÓN

EN 1980 SE ESTABLECIÓ EN MÉXICO el nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el objetivo de mejorar la eficiencia recaudatoria. El convenio, sin embargo, no sólo ha implicado un mayor centralismo fiscal limitativo de la soberanía de los estados; sino que también ha inducido un esquema de participaciones ineficiente y poco equitativo. La meta de este trabajo es, precisamente, analizar en detalle el esquema de distribución de participaciones vigente, destacar sus principales errores y sugerir cambios indispensables para fortalecer el federalismo fiscal en México.

Primero se analiza la evolución de la coordinación fiscal y se identifican sus principales fallas. Después se presentan algunas comparaciones internacionales de la dependencia estados-federación en materia de ingresos y de la eficiencia del gasto a nivel regional. A continuación, se proponen algunos criterios alternativos de distribución de participaciones. Por último, se destacan las principales conclusiones y limitaciones del estudio.

* Universidad de las Américas-Puebla. Agradezco la eficiente colaboración de Carlos Borja y Rodolfo Martell. Cualquier error es, naturalmente, mi total responsabilidad.

II. COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO: EVOLUCIÓN RECIENTE

La relación de atribuciones fiscales entre los estados y la federación data de los regímenes constitucionales del siglo pasado, las convenciones fiscales de 1928, 1932 y 1947 y las leyes de coordinación fiscal de 1953 y 1980, esta última aún vigente. En los años recientes, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha presentado una evolución continua, la mayoría de los cambios han tenido por objeto ajustar la forma y monto en que la federación reparte los impuestos a los estados, fomentar el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos regionales y propiciar un esquema de participaciones más equitativo. Sin embargo, no sólo ha faltado un esquema que promueva un federalismo fiscal más profundo fundamentando en la soberanía estatal, sino que el actual patrón de participaciones arrastra aún varios errores y, si bien se ha incentivado el esfuerzo recaudatorio de los estados, los cambios implantados distan mucho de favorecer la equidad fiscal. El propósito de esta sección es, precisamente, explicar el Sistema Nacional de Coordinación fiscal mexicano actual resaltando sus cambios y, en particular, sus principales fallas.

1. *Periodo previo a 1980*

Hasta 1979, los ingresos de los estados los componían cuatro rubros: *a)* la participación del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) y las comisiones por gastos de administración del mismo; *b)* las participaciones sobre impuestos especiales; *c)* los impuestos estatales y municipales, y *d)* los derechos. Antes de 1980, la coordinación fiscal se basaba en los dos primeros incisos. Las participaciones a los estados cubrían 45% de la recaudación de la entidad, más multas y recargos correspondientes, gastos de administración, constituidos por 4% de la diferencia entre el ISIM recaudado a nivel nacional y 45% asignado al estado por gastos de administración. Las participaciones a los municipios, a su vez, se asignaban con 20% de la participación correspondiente al estado.

Por otra parte, el monto por participaciones correspondientes a los impuestos especiales —bebidas alcohólicas, cerveza, refrescos, electricidad, minerales, etc.— dependía tanto de la tasa impositiva aplicada al valor de la producción como del porcentaje de participación establecido para cada rubro. Resalta en este renglón la cuantiosa participación por

impuestos especiales asignada a los estados productores de petróleo (Tabasco), aspecto que heredó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal posterior y cuya ineficiencia se discute más adelante. Cabe subrayar, además, que bajo este esquema los estados y municipios tenían soberanía para decretar y administrar algunos impuestos y derechos. Tal es el caso de los impuestos a la educación y de los derechos agropecuarios. Sin embargo, en aras de evitar la concurrencia fiscal y mayores ineficiencias en la asignación de recursos, esta libertad fue limitada con el Convenio de Coordinación Fiscal de 1980.

2. Periodo 1980-1987

La Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980 sustituyó al sistema de participaciones establecido con el ISIM y los impuestos especiales. En ese mismo año se introdujo el impuesto al valor agregado (IVA), que sustituyó al ISIM, y se estableció un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante el cual los estados se comprometieron a limitar su capacidad recaudadora y la federación se obligó a fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el principio de resarcimiento.¹ El nuevo esquema de participaciones se conformó con tres fondos: el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario (FFC) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

Fondo General de Participaciones

El Fondo General de Participaciones representó la principal fuente de recursos de los gobiernos locales. Inicialmente comprendió 13% de la recaudación federal participable (impuestos federales más derechos de extracción de petróleo y minería); este porcentaje se fue incrementando paulatinamente hasta alcanzar 18.5% en 1993. La distribución de este fondo entre los diferentes estados también ha presentado numerosos cambios. Así, en 1980, la participación estatal (P_i) del FGP se computó mediante la siguiente fórmula:

$$P_i = \frac{A_i}{\sum_{i=1}^{32} A_i} \quad (1)$$

¹ Este principio implicaba el compromiso de la federación de compensar al estado que recibiera una participación menor que los ingresos que hubiese obtenido en el esquema impositivo previo.

siendo A_i el total de recursos obtenidos por la entidad i en 1978. Por ende, el monto asignado al estado i por participaciones federales fue P_i (FGP). Es decir, en ese año el principio de distribución de participaciones mantuvo las ponderaciones vigentes en el esquema anterior, lo cual implicaba la continuación de sus fallas. En particular, como se explicó antes, los estados extractores de petróleo siguieron siendo favorecidos, sobre todo Tabasco. Dos problemas resaltan en este renglón. Primero, en 1978 se registró un precio transitoriamente alto del petróleo, por lo que el esquema centrado en dicho año implicó una participación elevada para los estados productores de petróleo en detrimento de los demás. Sin embargo, esta participación no se corrigió con la posterior caída del precio del petróleo. Segundo, en los estados favorecidos con este esquema se presentó una "enfermedad holandesa local"; es decir, una ineficiente atracción de recursos originada por los montos extraordinarios recibidos y no por un criterio de productividad.

Durante los años siguientes las reformas de la fórmula de participaciones tuvieron como objetivo incentivar el esfuerzo recaudatorio estatal y disminuir el problema asociado con la información asimétrica (agente-principal). Para esto se asignó un mayor porcentaje de participación (P_i) a los estados que incrementaran su recaudación respecto del promedio nacional.² Así, para 1981 y 1982, la distribución de los recursos del FGP se realizó mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$P_t^i = P_{t-1}^i + \left[\frac{\left(\frac{P_{t-1}^i}{R_{t-1}^i} \right) \left(\frac{R_t^i}{\sum_{i=1}^{32} R_t^i} \right)}{\sum_{i=1}^{32} \left(\frac{P_{t-1}^i}{R_{t-1}^i} \right) \left(\frac{R_t^i}{\sum_{i=1}^{32} R_t^i} \right)} \right] [FGP_t - FGP_{t-1}] \quad (2)$$

² Nótese que este esquema de incentivos no es muy atractivo, pues se puede dar el caso de que un estado con un incremento sustancial, en su esfuerzo recaudatorio quede por debajo del promedio nacional y, por ende, disminuya su porcentaje de participación. Es decir, existe incertidumbre en el retorno del esfuerzo.

siendo R^i la recaudación obtenida en la entidad i . Los cambios posteriores a este criterio de distribución de participaciones carecieron de profundidad y se dirigieron únicamente a ajustar los rezagos. Así, en 1983, la fórmula aplicada fue la siguiente:

$$P_t^i = P_{t-1}^i + \left[\frac{\left(\frac{P_{t-2}^i}{R_{t-2}^i} \right) \left(\frac{R_t^i}{\sum_{i=1}^{32} R_{t-1}^i} \right)}{\sum_{i=1}^{32} \left(\frac{P_{t-2}^i}{R_{t-2}^i} \right) \left(\frac{R_{t-1}^i}{\sum_{i=1}^{32} R_{t-1}^i} \right)} \right] [FGP_t - FGP_{t-1}] \quad (3)$$

mientras que para el periodo comprendido de 1984 a 1987 la fórmula de distribución se estableció como:

$$P_t^i = P_{t-1}^i + \left[\frac{\left(\frac{P_{t-2}^i}{R_{t-4}^i} \right) \left(\frac{R_{t-3}^i}{\sum_{i=1}^{32} R_{t-3}^i} \right)}{\sum_{i=1}^{32} \left(\frac{P_{t-2}^i}{R_{t-4}^i} \right) \left(\frac{R_{t-1}^i}{\sum_{i=1}^{32} R_{t-3}^i} \right)} \right] [FGP_t - FGP_{t-1}] \quad (4)$$

Los criterios de distribución del FGP así establecidos perpetuaron las altas participaciones a estados productores de petróleo y las ineficiencias de ahí derivadas. Por otra parte, el esquema diseñado para incentivar la recaudación estatal implicó también un sesgo en favor de los estados con alta capacidad tributaria; es decir, aquéllos con altos ingresos, con mercados internos más desarrollados y con mejor capacidad y tecnología administrativa. En consecuencia, dicho esquema iba en detrimen-

to de los estados con ingresos más limitados, con un sector primario de consideración y con mayores necesidades de bienes y servicios públicos básicos, originando, por tanto, un patrón no equitativo de distribución de participaciones.

Fondo Financiero Complementario

El Fondo Financiero Complementario se conformó inicialmente por 3.5% del FGP y por un monto aportado por la federación equivalente a 3% del FGP. Su distribución entre los diferentes estados se estableció en forma inversa a la participación asignada en el FGP. Debido a que la participación estatal en el FGP tendía a favorecer a los estados con mayor ingreso y mercado internos más desarrollados, como ya se anotó, la forma de asignación de las participaciones del FFC tenía un criterio redistributivo. Cabe resaltar, sin embargo, que el impacto redistributivo era sumamente modesto, a juzgar por el monto comprendido en el FFC.

Fondo de Fomento Municipal

El Fondo de Fomento Municipal se constituyó inicialmente por 96.7%³ de la recaudación correspondiente a 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y por el impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural. En la distribución de este fondo, 67% se destinaba de manera exclusiva a los municipios coordinados con la federación en materia de derechos; del restante 33% participaban todos los municipios, coordinados o no.⁴

³ El 3.3% restante se entregaba directamente a los municipios en donde se localizaban las aduanas fronterizas y marítimas por donde se realizaba el comercio.

⁴ El Fondo de Fomento Municipal sufrió numerosos cambios posteriormente. En la actualidad, está conformado por el 0.56% de la recaudación federal participable, y las participaciones de cada estado se determinan respecto a la recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua. Asimismo, los montos asignados a municipios por conceptos diferentes al FFM se han multiplicado: se transfieren el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo a los municipios por donde se realice la exportación de este producto, y el 0.136% de la recaudación federal participable a los municipios fronterizos o con litorales donde se realice el comercio.

3. Periodo 1988-1989

Con el objetivo de incentivar la recaudación estatal del impuesto al valor agregado (IVA), en 1988 se reformó la Ley de Coordinación fiscal. Se asignó directamente 30% de la recaudación del IVA a la entidad que le correspondía, más una participación similar a la del año anterior, calculada sobre un FGP ajustado.⁵ Esta reforma, además de proveer de liquidez inmediata a los estados, acrecentó los problemas de inequidad en la asignación del FGP, ya que las entidades con mayor recaudación de IVA respecto del promedio nacional incrementaron su porcentaje de participación. Como se destacó antes, la recaudación elevada de IVA no sólo se originaba por una mayor eficiencia administrativa, sino por un desarrollo más rápido del mercado interno, lo cual ocurre normalmente en estados con mayores ingresos.

Durante los años de 1988 y 1989, las participaciones para los estados se calcularon de la siguiente manera:

$$P_t^i = [30\%IVA_t^i] + [P_{FGPA, t-1}^i] \left[\frac{\left(\frac{P_{FGPA, t-2}^i}{R_{t-4}^i} \right) \left(\frac{R_{t-3}^i}{\sum_{i=1}^{32} R_{t-3}^i} \right)}{\sum_{i=1}^{32} \left(\frac{P_{FGPA, t-2}^i}{R_{t-4}^i} \right) \left(\frac{R_{t-3}^i}{\sum_{i=1}^{32} R_{t-3}^i} \right)} \right] [FGP_t - FGP_{t-1}] \quad (5)$$

siendo FGPA el FGP ajustado, y PFGPA la participación de cada entidad en el FGPA.

4. Modificaciones al FGP a partir de 1990

La forma de asignación del FGP, el principal fondo de participaciones, se ajustó de manera importante en 1990. En primer lugar se elevó a 18.5% el porcentaje distribuido de la recaudación federal participable. En se-

⁵ El Fondo General de Participaciones Ajustado era el equivalente al FGP total menos el 30% de la recaudación por concepto de IVA.

gundo, se fusionaron el Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero Complementario y se reformó la fórmula de distribución de participaciones. Para aminorar el sesgo inequitativo previamente explicado, se asignó un monto de participaciones siguiendo un criterio de distribución *per cápita*; pero se continuó con el esquema previo de incentivos a la recaudación. Los porcentajes de participación se determinan de la siguiente manera:

a) 45.17% del nuevo fondo se distribuye en proporción directa al número de habitantes;

b) 45.17% se reparte mediante la aplicación del (nuevo) coeficiente de participación determinado con base en la siguiente fórmula:

$$CP^i_t = CP^i_{t-1} \left[\frac{\frac{A^i_{t-1}}{A^i_{t-2}}}{\sum_{i=1}^{32} \left(CP^i_{t-1} \right) \frac{A^i_{t-1}}{A^i_{t-2}}} \right] \quad (6)$$

siendo CP^i el (nuevo) coeficiente de participación de la entidad i , A^i los impuestos asignables⁶ de la entidad i y, para el primer año, $CP^i_{t-1} = P_{1989}$ es decir, el nuevo coeficiente de participaciones parte del coeficiente de participaciones del esquema previo;

c) 9.66% se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

Durante los años de 1991 a 1993, en vez de los porcentajes referidos en los incisos (a) y (b) anteriores, se aplicaron de manera transitoria los siguientes:

Año	(a)	(b)
1991	18.05%	72.29%
1992	27.10%	63.24%
1993	36.15%	54.19%

es decir, a partir de 1994 el esquema definido se aplica en su totalidad.

⁶ Se refiere a los impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y al impuesto especial sobre producción y servicios.

Si bien el cambio hecho a la fórmula de participaciones implica una distribución más equitativa al considerar un porcentaje de distribución *per cápita*, sigue conllevando problemas similares a los de la fórmula anterior. Por ejemplo, y recordando que las participaciones son el principal medio de financiamiento de los gobiernos estatales, una distribución *per cápita* presupone que la necesidad de servicios públicos del habitante del estado *i* es la misma que la del poblador del estado *j*, amén de suponer que el costo de proporcionar dichos servicios es el mismo en dos entidades federativas diferentes. Además, 45% asociado con impuestos asignables favorece, de nueva cuenta, a los estados con mayor nivel de desarrollo y con un mercado interno más organizado.

III. FEDERALISMO FISCAL. ALGUNAS COMPARACIONES INTERNACIONALES

El desarrollo de las relaciones estados-federación, como se destacó en la sección anterior, se ha establecido con base en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. A partir de 1990, los cambios han estado orientados a favorecer la equidad (distribución *per cápita*) y a mejorar la eficiencia (distribución de acuerdo con la recaudación de impuestos asignables), mas poco se ha hecho para fortalecer la recaudación propia de los gobiernos estatales y municipales. Si bien es imposible lograr una autonomía total debido a los requisitos de financiamiento de los bienes públicos ofrecidos únicamente por la federación y por la enorme dificultad de administración de algunos impuestos (IVA, ISR), el financiamiento de estados y municipios por ingresos tributarios propios es muy limitado en México. Por el contrario, como se observa en el cuadro 1, el porcentaje de ingresos provenientes de la participación federal es sumamente alto en México comparado con otros países, tanto a nivel estatal como local. Por ejemplo, mientras en los Estados Unidos las participaciones federales representan 20% de los ingresos estatales, en México más de las cuatro quintas partes del ingreso de los estados proviene de las participaciones federales, lo cual evidencia una elevada centralización impositiva.

Aunque es necesario un proceso de descentralización impositiva en México, también se requiere un esquema global que permita el cumplimiento de correspondencia fiscal; es decir, que haya una vinculación estrecha entre el gasto ejercido por un estado y su financiamiento. Para esto, es indispensable observar los siguientes puntos (FIEL, 1993): *a)* un

desarrollo de la capacidad de administración tributaria local, y *b*) evitar la posible generación de distorsiones asociadas con esquemas tributarios diferenciados por regiones, en particular por los impuestos aplicados a recursos móviles.

Por otra parte, se requiere mejorar también la eficiencia del gasto local y estatal para facilitar el traspaso de facultades de la federación hacia los siguientes niveles de gobierno. El cuadro 2 muestra un indicador de ineficiencia del gasto regional para diferentes países; la ineficiencia se interpreta como el porcentaje del gasto total que absorbe el gasto admi-

CUADRO 1. *Porcentaje de ingresos regionales provenientes de participaciones federales*

	<i>Nivel estatal</i>	<i>Nivel local</i>
México	81.7	52.1
Argentina	5.1	—
Alemania	17.0	27.5
Francia	36.2	*
Canadá	19.1	45.7
Suiza	21.1	15.3
Estados Unidos	20.0	36.8

FUENTES: México, calculado con base en datos del INEGI (1993); Argentina, FIEL (1993); Alemania, Canadá, los Estados Unidos, Francia y Suiza, Krause-Junk y Müller (1993). Los datos para México se refieren a 1990; para Argentina, 1988; para el resto de los países, 1989.
*En el nivel estatal se incluyen los gobiernos regionales, departamentales y comunales.

CUADRO 2. *Eficiencia del gasto regional*

	<i>Nivel estatal</i>	<i>Nivel local</i>
México	16.2	25.2
Argentina	15.4	n.d.
Alemania	14.4	10.5
Francia	12.9	*
Canadá	8.6	13.7
Suiza	8.2	4.6
Estados Unidos	7.0	14.1

NOTA: La eficiencia del gasto se representa por el porcentaje del gasto total que absorbe el gasto administrativo.

FUENTES: mismas del cuadro 1.

nistrativo. Destaca el contraste entre México y los demás países. Por ejemplo, mientras en los Estados Unidos el gasto administrativo representa sólo 7% del gasto total, en México esta proporción asciende a 16.2%.

IV. CRITERIOS ALTERNATIVOS DE PARTICIPACIONES

El teorema de descentralización de Oates indica que la provisión descentralizada de un bien público es Pareto-eficiente dada la mayor información que los gobiernos locales tienen de las preferencias de los habitantes de sus respectivas jurisdicciones. Si a este teorema añadimos el principio de correspondencia, se dará una descentralización fiscal completa y eficiente cuando los gobiernos locales financien —vía impuestos, cuotas o derechos aplicados con los beneficiarios directos— los gastos asociados a la provisión del bien. Este esquema, sin embargo, dista de la realidad en varios aspectos. Por ejemplo, cuando el suministro de un bien público en una comunidad genera externalidades positivas en localidades aledañas, la oferta del bien o servicio público producido localmente será subóptima. En este caso, la provisión del bien debe ser realizada por un nivel superior de gobierno, ya sea estatal o federal, dependiendo del grado de cobertura del mismo. A su vez, en la medida en que haya mayores economías de escala en la prestación del servicio, es conveniente una menor descentralización.

El teorema de Oates también supone una distribución homogénea del ingreso a lo largo de la nación, por lo que la necesidad de bienes públicos es la misma independientemente de la ubicación del habitante. Además, el teorema considera que el costo de proporcionar un mismo bien público no difiere entre regiones. Por tanto una distribución desigual del ingreso entre regiones o costos heterogéneos en la provisión del bien hacen necesario un cierto grado de centralización fiscal, de tal manera que la federación pueda asignar transferencias que faciliten una provisión similar de bienes públicos en todas las regiones. Es decir, una razón lógica para la coordinación fiscal es, precisamente, un criterio de igualdad (distributivo) en la capacidad de provisión de bienes públicos o semi-privados (educación, salud). Por otra parte, un criterio alternativo de asignación de participaciones es otorgar un mayor porcentaje a aquella entidad en donde se recaude una mayor proporción de impuestos. En esta sección se presenta una comparación de los coeficientes de participación estatales derivados de la fórmula apli-

cada en 1991 con los coeficientes que se aplicarían bajo los siguientes criterios alternativos: *a)* una participación equiproporcional al PIB generado en el estado;⁷ *b)* una participación *per cápita* homogénea, y *c)* una participación que combina una distribución *per cápita* con un indicador de privación (marginación) estatal.

1. *Participación equiproporcional respecto al PIB*

Suponiendo que la recaudación federal depende proporcionalmente del producto interno bruto de la región, un primer criterio de asignación del FGP sería otorgar a cada estado una proporción equivalente al producto generado en su región. El cuadro 3 presenta, en orden decreciente, el coeficiente de participación de cada estado de la república en 1991, la participación del PIB estatal en el PIB nacional y la diferencia porcentual entre ambos. Esta diferencia se interpreta como el porcentaje de participaciones que cada estado obtuvo de más (signo positivo) o de menos (signo negativo) bajo el esquema actual de asignaciones comparado con un esquema cuya base fuera el producto estatal.

Como se observa, de acuerdo con este criterio, existe una serie de transferencias interestatales considerables. Por ejemplo, los estados de Jalisco, México, Nuevo León y el Distrito Federal subsidian a otras entidades, como Chiapas y Tabasco. Cabe resaltar, además, el diferente patrón de dos estados petroleros: mientras Campeche recibe 70% menos de participaciones de lo que hubiera recibido bajo el criterio del PIB estatal, Tabasco recibe 70% más. Este resultado refleja el problema ya descrito de los estados petroleros y la fijación inicial de participaciones centrada en 1978.

2. *Participación "per cápita" homogénea*

Considerando que la necesidad de bienes públicos es idéntica entre diferentes pobladores y que el costo de provisión de dichos bienes no difiere entre entidades, la asignación de una participación equiproporcional a cada habitante es eficiente. El cuadro 4 analiza el criterio de dis-

⁷ Suponiendo que hay una relación proporcional entre los impuestos generados y el nivel de ingresos, este criterio de participaciones se podría interpretar como la devolución de los impuestos generados en el estado.

CUADRO 3. *Redistribución con base en el criterio del PIB*

	<i>Porcentaje de participación respecto al total</i>	<i>Porcentaje del PIB total de 1988</i>	<i>Diferencia (%)</i>
Distrito Federal	18.50	21.35	-15.39
Estado de México	9.21	11.4	-23.77
Veracruz	6.29	5.68	9.68
Jalisco	5.76	6.78	-17.64
Tabasco	4.81	1.86	61.35
Nuevo León	4.70	6.33	-34.59
Chiapas	4.05	1.94	52.08
Sonora	3.43	2.75	19.91
Guanajuato	3.19	3.3	-3.30
Puebla	3.17	3.1	2.30
Tamaulipas	3.16	2.74	13.41
Baja California	3.04	2.54	16.31
Chihuahua	2.85	3.25	-14.20
Sinaloa	2.81	2.24	20.23
Michoacán	2.50	2.51	-0.46
Coahuila	2.34	2.99	-27.97
Guerrero	1.99	1.88	5.68
Oaxaca	1.98	1.71	13.74
San Luis Potosí	1.63	1.85	-13.33
Hidalgo	1.51	1.7	-12.72
Yucatán	1.42	1.17	17.77
Morelos	1.36	1.28	5.86
Querétaro	1.35	3.1	-129.55
Durango	1.33	1.32	0.91
Campeche	1.32	2.23	-68.73
Zacatecas	1.19	1.03	13.60
Aguascalientes	1.04	0.73	29.90
Nayarit	1.02	0.73	28.77
Tlaxcala	0.90	0.57	36.86
Quintana Roo	0.74	0.72	2.45
Colima	0.74	0.53	28.49
Baja California Sur	0.64	0.47	26.30

tribución *per cápita*. Se presenta en la primera columna la proporción de la población de cada estado respecto a la población total y se compara con el coeficiente de participación asignado en 1991 (segunda columna). Las cifras obtenidas sugieren, de manera similar al esquema anterior, un flujo de distribución de fondos financieros entre estados. Destacan los casos de los estados de México y Jalisco, que tanto en el criterio de distribución del PIB como en el criterio de participación homogénea *per cápita* han subsidiado a otras entidades. Por el contrario, Tabasco es claramente beneficiado en el esquema de participaciones vigente bajo cualesquiera de estos dos criterios de distribución.

3. Participación "*per cápita*" ajustada por marginación

Un tercer criterio de distribución del FGP considera una proporción de distribución homogénea para cada poblador y otra proporción en la cual se ajusta la población con un indicador de marginación.⁸ Este ajuste intenta incorporar las mayores necesidades de bienes públicos que existen en algunas regiones del país; por ende, una distribución fundamentada en la homogeneidad de la población resultaría inequitativa. Los cálculos incorporados en el cuadro 5 muestran que la mayoría de los estados con una elevada población indígena —Veracruz, Oaxaca, Hidalgo, Michoacán, Yucatán— son los que, en materia de equidad, han sido más afectados por el sistema de coordinación vigente. Asimismo, el Distrito Federal y, una vez más, Tabasco, se encuentran entre las entidades beneficiadas en el sistema actual comparado con el criterio de participación "equitativo".

En suma, cualquier variante en la fórmula de participaciones respecto del esquema actual implicará la reasignación de fondos entre estados, lo cual acarreará presiones políticas para favorecer o vetar dichos cambios. Al respecto, vale la pena comentar los datos presentados en el cuadro 6, en donde se incorporan los apoyos extraordinarios —no provenientes de participaciones— otorgados por la federación a algunos estados en 1993, y el porcentaje que dichos apoyos representaron de

⁸ Las variables utilizadas para construir el índice de privación (marginación) son: drenaje, agua entubada, energía eléctrica, piso de la vivienda y analfabetismo. Para cada variable se genera un indicador de privación, mientras que el índice de privación global se calculó como un promedio ponderado de los indicadores individuales. La expresión aplicada en este ejercicio es $(0.5^{\circ}\text{CP}) + (0.5^{\circ}\text{CP}^{\circ}\text{IGP})$, donde CP es el criterio de distribución homogéneo *per cápita* e IGP es el índice general de privación. Los datos y cálculos de este índice se presentan en el apéndice.

CUADRO 4. *Redistribución con base en el criterio de ingreso
"per cápita" homogéneo*

	<i>Porcentaje de participación respecto al total</i>	<i>Porcentaje de la población total</i>	<i>Diferencia (%)</i>
Distrito Federal	18.50	10.14	82.47
Estado de México	9.21	12.08	-23.75
Veracruz	6.29	7.67	-18.01
Jalisco	5.76	6.53	-11.74
Tabasco	4.81	1.85	160.14
Nuevo León	4.70	3.81	23.45
Chiapas	4.05	3.95	2.49
Sonora	3.43	2.24	53.29
Guanajuato	3.19	4.90	-34.80
Puebla	3.17	5.08	-37.54
Tamaulipas	3.16	2.77	14.24
Baja California	3.04	2.04	48.78
Chihuahua	2.85	3.01	-5.46
Sinaloa	2.81	2.71	3.62
Michoacán	2.50	4.37	-42.83
Coahuila	2.34	2.43	-3.85
Guerrero	1.99	3.23	-38.29
Oaxaca	1.98	3.72	-46.71
San Luis Potosí	1.63	2.47	-33.91
Hidalgo	1.51	2.32	-34.99
Yucatán	1.42	1.68	-15.30
Morelos	1.36	1.47	-7.50
Querétaro	1.35	1.29	4.69
Durango	1.33	1.66	-19.75
Campeche	1.32	0.66	100.25
Zacatecas	1.19	1.57	-24.07
Aguascalientes	1.04	0.89	17.01
Nayarit	1.02	1.02	0.47
Tlaxcala	0.90	0.94	-3.96
Quintana Roo	0.74	0.61	21.00
Colima	0.74	0.53	39.85
Baja California Sur	0.64	0.39	63.52

CUADRO 5. Redistribución con base en el criterio de ingreso "per cápita" ajustado por marginación

	<i>Porcentaje de participación respecto al total</i>	<i>Porcentaje de la población ajustada por marginación</i>	<i>Diferencia (%)</i>
Distrito Federal	18.50	10.14	82.52
Estado de México	9.21	12.08	-23.73
Veracruz	6.29	7.67	-17.98
Jalisco	5.76	6.53	-11.71
Tabasco	4.81	1.85	160.21
Nuevo León	4.70	3.81	23.48
Chiapas	4.05	3.95	2.52
Sonora	3.43	2.24	53.34
Guanajuato	3.19	4.90	-34.78
Puebla	3.17	5.08	-37.52
Tamaulipas	3.16	2.77	14.27
Baja California	3.04	2.04	48.82
Chihuahua	2.85	3.01	-5.43
Sinaloa	2.81	2.71	3.66
Michoacán	2.50	4.37	-42.81
Coahuila	2.34	2.43	-3.82
Guerrero	1.99	3.23	-38.27
Oaxaca	1.98	3.72	-46.70
San Luis Potosí	1.63	2.47	-33.89
Hidalgo	1.51	2.32	-34.98
Yucatán	1.42	1.68	-15.28
Morelos	1.36	1.47	-7.48
Querétaro	1.35	1.29	4.72
Durango	1.33	1.66	-19.73
Campeche	1.32	0.66	100.31
Zacatecas	1.19	1.57	-24.04
Aguascalientes	1.04	0.89	17.05
Nayarit	1.02	1.02	0.50
Tlaxcala	0.90	0.94	-3.93
Quintana Roo	0.74	0.61	21.04
Colima	0.74	0.53	39.89
Baja California Sur	0.64	0.39	63.57

CUADRO 6. *Apoyos extraordinarios por parte de la federación*

	(1) <i>Apoyos 1993</i>	(2) <i>Participaciones</i>	(3) <i>(1)/(2)</i> %
Baja California	158 552	966 057	16.41
Baja California Sur	109 200	196 071	55.69
Campeche	16 694	382 337	4.37
Chihuahua	50 000	972 819	5.14
Durango	63 315	429 700	14.73
Michoacán	65 000	864 483	7.52
San Luis Potosí	76 119	543 886	13.99
Yucatán	84 500	449 726	18.79

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los datos se presentan en miles de nuevos pesos.

los ingresos obtenidos por participaciones en 1992. Como se aprecia, dichas entidades requirieron de un notable apoyo financiero por parte de la federación para solventar sus cuentas. Cabe cuestionar los fundamentos para estos desembolsos y la pugna política por obtenerlos, pero esos aspectos van más allá de la intención del presente trabajo.

Del análisis presentado en esta sección, se desprende que no es suficiente con proponer variantes a la fórmula de participaciones para lograr un federalismo fiscal fundamentado en un principio de correspondencia, dada la pugna política que esto generaría y los limitados alcances de las reformas anteriores al sistema de coordinación fiscal.

4. *Criterio de participaciones. Análisis de regresión*

A partir del análisis para Gran Bretaña y Argentina presentado en Sanguinetti (1993), esta sección intenta identificar las variables que explican la forma de distribución actual de participaciones. Para ello, se estimó la regresión entre las participaciones estatales *per cápita* de 1991 y, como variables dependientes, el ingreso *per cápita* y el índice de privación de cada estado. Se incluye además una variable política con valores 0 para los estados gobernados por el partido oficial y 1 para las entidades con gobiernos de oposición. Las hipótesis a comprobar son dos. Prime-

CUADRO 7. *Distribución de participaciones*

$$\text{Partpc} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{Ingrpc} + \alpha_2 \text{Indpriv} + \alpha_3 \text{dumest}$$

α_0	α_1	α_2	α_3	
209.96 (4.16)	33.74 (5.24)	-0.56 (-0.62)	-39.86 (-0.93)	.368

NOTA: Las cifras entre paréntesis representan coeficientes t. Partpc son las participaciones *per cápita* de cada estado (1991), Ingrpc es el PIB *per cápita* estatal (1988), Indpriv es el índice de privación que se expone en el apéndice, y dumest es una variable ficticia con valores unitarios para los estados con gobierno de oposición.

ra, si la metodología actual de distribución de participaciones persigue un criterio redistributivo. Segunda, si existe un sesgo en las distribuciones en contra de los estados con gobiernos de oposición. Los resultados se presentan en el cuadro 7.

Los resultados expuestos en el cuadro 7 sugieren que las participaciones recibidas por cada estado no dependen de su necesidad de bienes públicos básicos (índice de privación), lo cual confirma las observaciones que se hicieron a la fórmula de participaciones en la primera sección. Asimismo, a juzgar por el resultado no significativo del coeficiente dumest, las participaciones no se fundamentan en un criterio político representado por el partido al frente del gobierno estatal. Los resultados confirman, por otra parte, la dependencia de las participaciones del nivel de ingreso del estado, lo cual resulta lógico, ya que éste representa adecuadamente la capacidad recaudatoria de cada entidad.

CONCLUSIÓN

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente en México dista mucho de favorecer la soberanía estatal y municipal. A juzgar por la evidencia internacional y por el marcado contraste con países desarrollados, los gobiernos regionales mexicanos, a pesar de pertenecer a un sistema federal, dependen en gran medida del centro para financiar sus gastos. Por otra parte, aunque los cambios que se han hecho al esquema de participaciones, han estimulado el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos regionales, no han fortalecido la descentralización fiscal, amén de estar sesgados en contra de criterios de equidad.

El presente ensayo evidencia que la evolución de la fórmula de participaciones ha arrastrado consigo varios errores del esquema participativo anterior, lo que ha dificultado encontrar un criterio distributivo que evite problemas de economía política a cualquier intento de cambio de la fórmula de participaciones. Por tanto, cambios de la fórmula de participaciones no son suficientes para facilitar los recursos necesarios a los estados y municipios. La descentralización de la provisión de bienes públicos locales —salud, educación, cierta infraestructura— debe acompañarse de la descentralización de su correspondiente forma de financiamiento, condición *sine qua non* para lograr un desarrollo fiscal y regional. Naturalmente, dada la existencia de bienes públicos que deben proveerse en todo el país y la necesidad redistributiva entre regiones, son necesarios el fondo de participaciones y la fórmula de su distribución. También es indispensable efectuar cambios profundos en ambos.

APÉNDICE. CÁLCULO DEL ÍNDICE GLOBAL DE PRIVACIÓN

Para calcular el índice global de privación por estados se consideraron cinco variables: porcentaje de viviendas con piso diferente de tierra, porcentaje de viviendas con drenaje, porcentaje de viviendas con energía eléctrica, porcentaje de viviendas con agua entubada y porcentaje de la población mayor de 15 años no analfabeta. La fuente de datos es INEGI.

Inicialmente se calculó un índice de privación estatal en cada rubro mencionado, computado como $IP = (\max y - y_i) / (\max y - \min y)$, siendo “y” cada uno de los rubros e “i” el estado respectivo. Una vez calculados los índices de privación en cada renglón, el índice global de privación se calculó como un promedio ponderado de los índices de privación por rubro. Las ponderaciones utilizadas fueron 30% para el índice de privación en educación (población analfabeta) y 17.5% para cada uno de los índices de privación restantes. Así, el índice tiene un rango de 0 a 100, con el valor mínimo para la entidad con menor privación y el valor máximo para la entidad con mayores carencias. Los índices de privación se presentan en el cuadro índice global de privación.

Índice global de privación

	Viviendas no piso tierra	Ind. privación	Viviendas con drenaje	Ind. privación	Viviendas con energía elec.	Ind. privación	Viv. con agua entubada	Ind. privación	Población analfabeta	Población no analfabeta	Ind. privación	Índice global de privación
Aguascalientes	93.1	8.16	86.1	12.05	95.1	12.96	95.6	1.78	7.1	92.9	11.92	9.38
Baja California	91.5	11.43	66.8	42.25	89.5	30.25	80.5	40.10	4.7	95.3	2.69	25.34
Baja California Sur	86.0	22.65	65.7	43.97	88.5	33.33	88.8	19.04	5.4	94.6	5.38	24.88
Campeche	76.6	41.84	47.1	73.08	85.3	43.21	70.7	64.97	15.4	84.6	43.85	53.39
Coahuila	91.6	11.22	68.2	40.06	94.5	14.81	91.7	11.68	5.5	94.5	5.77	16.71
Colima	80.0	34.90	82.3	18.00	93.9	16.67	92.8	8.88	9.3	90.7	20.38	19.77
Chiapas	50.8	94.49	41.2	82.32	66.9	100.00	58.4	96.19	30.0	70.0	100.00	94.60
Chihuahua	90.5	13.47	66.5	42.72	87.1	37.65	87.7	21.83	6.1	93.9	8.08	24.75
Distrito Federal	97.1	0.00	93.8	0.00	99.3	0.00	96.3	0.00	4.0	96.0	0.00	0.00
Durango	80.8	33.27	54.4	61.66	87.0	37.96	85.3	27.92	7.0	93.0	11.54	34.47
Guanajuato	83.5	27.76	58.7	54.93	87.6	36.11	82.7	34.52	16.5	83.5	48.08	40.28
Guerrero	52.3	91.43	37.6	87.95	78.4	64.51	56.9	100.00	26.8	73.2	87.69	86.32
Hidalgo	70.3	54.69	43.5	78.72	77.9	66.05	70.0	66.75	20.6	79.4	63.85	66.01
Jalisco	87.4	19.80	81.2	19.72	92.5	20.99	86.5	24.87	8.9	91.1	18.85	20.84
Estado de México	87.5	19.59	74.0	30.99	93.8	16.98	85.1	28.43	9.0	91.0	19.23	23.04
Michoacán	72.0	51.22	57.1	57.43	87.2	37.35	78.7	44.67	17.3	82.7	51.15	48.37
Morelos	79.5	35.92	69.2	38.50	95.9	10.49	88.5	19.80	11.9	88.1	30.38	27.02
Nayarit	83.5	27.76	60.1	52.74	91.5	24.07	83.5	32.49	11.3	88.7	28.08	33.03
Nuevo León	92.9	8.57	80.9	20.19	96.2	9.57	92.9	8.63	4.6	95.4	2.31	9.85
Oaxaca	58.1	79.59	29.9	100.00	76.1	71.60	58.1	96.95	27.5	72.5	90.38	87.71
Puebla	71.2	52.86	48.4	71.05	84.5	45.68	71.2	63.71	19.2	80.8	58.46	58.35
Querétaro	83.4	27.96	56.9	57.75	85.0	44.14	83.4	32.74	15.3	84.7	43.46	41.21
Quintana Roo	88.6	17.35	57.3	57.12	84.0	45.68	88.6	19.54	12.3	87.7	31.92	34.32
San Luis Potosí	66.7	62.04	48.7	70.58	7.0	81.17	66.7	75.13	14.9	85.1	41.92	66.17
Sinaloa	80.0	34.90	54.9	60.88	90.0	25.93	80.0	41.37	9.8	90.2	22.31	37.08
Sonora	90.7	13.06	65.8	43.82	90.3	27.78	90.7	14.21	5.6	94.4	6.15	21.00
Tabasco	58.3	79.18	63.2	47.89	85.2	43.52	58.3	96.45	12.6	87.4	33.08	60.02
Tamaulipas	81.4	32.04	59.8	53.21	84.4	45.99	81.4	37.82	6.9	93.1	11.15	36.04
Tlaxcala	90.4	13.67	57.9	56.18	93.8	16.98	90.4	14.97	11.1	88.9	27.31	25.82
Veracruz	59.8	76.12	53.2	63.54	74.4	76.85	59.8	92.64	18.2	81.8	54.62	72.75
Yucatán	71.5	52.24	46.2	74.49	90.4	27.47	71.5	62.94	15.8	84.2	45.38	52.51
Zacatecas	75.3	44.49	47.0	73.24	87.0	37.96	75.3	53.30	9.9	90.1	22.69	46.34

NOTA: El índice de privación de cada renglón se calculó como $IP = (\max y - y_i) / (\max y - \min y)$, siendo "y" el rubro respectivo e "i" el estado correspondiente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghon, G. y G. Krause-Junk (1993), "Descentralización fiscal: marco conceptual", CEPAL, Serie Política Fiscal, 44.
- Arellano, R. (1994), "Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso. La experiencia de México", texto inédito, CEPAL.
- Banco Mundial (1988), "El financiamiento de los gobiernos locales", en *Informe sobre el desarrollo mundial*, capítulo 7, Washington, D. C.
- Bertranuo, F. (1993), "Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la provincia de Mendoza", CEPAL, Serie Política Fiscal, 46, Santiago de Chile.
- Boadway, R., S. Roberts, y A. Shah (1993), "The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries: A Federalism Perspective", trabajo presentado en la Conferencia sobre Reformas Fiscales y Cambio Estructural, Nueva Delhi.
- Boisier, S. (1987), "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina", *Revista de la CEPAL*, 31, pp. 139-151.
- Brown, C. y P. Jackson (1986), *Public Sector Economics*, cap. 9, Basil Blackwell.
- Ferreira, A. M., y L. C. Valenzuela (1993), "Descentralización fiscal: el caso colombiano", CEPAL, Serie Política Fiscal, 49, Santiago de Chile.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1993), *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*, Buenos Aires.
- García Ramírez, R. (1985), *El federalismo fiscal en México. Evolución de la política y distribución de participaciones federales*, tesis, Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Gómez Sabaini, J. (1993), "Coordinación de la imposición general a los consumos entre nación y provincias (Argentina)", CEPAL, Serie Política Fiscal, 47, Santiago de Chile.
- Herrero, C., y A. Villar (1992), "Sobre la distribución justa de un pastel en presencia de externalidades", en *Investigaciones Económicas*, vol. xvi, pp. 393-400.
- Hyman, D. (1987), *Public Finance. A Contemporary Application of Theory and Policy*, 2ª edición.
- INEGI (1994), *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989-1991*.
- Johnson, W. (1988), "Income Redistribution in a Federal System", *American Economic Review*, junio, pp. 570-574.
- Krause-Junk, G. y R. Müller (1993), "Fiscal Decentralization in Selected Industrial Countries", CEPAL, Serie Política Fiscal, 48, Santiago de Chile.
- Martínez Almazán, R. (1988), *Las finanzas del sistema federal mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública.

- Musgrave, R. y P. Musgrave (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, 5ª ed., McGraw-Hill.
- Netzer, D. (1974), "State-Local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations", en *The Economics of Public Finance*, The Brookings Institution, pp. 361-421.
- Oates, W. (1977), *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Colección Nuevo Urbanismo.
- Ortega Lomelín, R. (1994), *Federalismo y municipio*, Fondo de Cultura Económica, Serie Una Visión de la Modernización de México.
- Porto, A., y P. Sanguinetti (1993), "Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino", CEPAL, Serie Política Fiscal, 45, Santiago de Chile.
- Sandoval, E., R. Gómez Collado y J. Gómez Tagle (1993), *El municipio mexicano de cara al siglo xxi*, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Sanguinetti, P. (1993), "The Politics of Intergovernmental Transfers and Local Government Deficits: Theory and Evidence", en *Estudios Económicos*, El Colegio de México, pp. 87-109.
- Tresch, R. (1981), *Public Finance. A Normative Theory*.
- Urzúa, C. (1994), "An Appraisal of Recent Tax Reforms in Mexico", documento inédito, El Colegio de México.

EL FEDERALISMO FISCAL EN BRASIL*

FERNANDO REZENDE

1. INTRODUCCIÓN

LA CONSTITUCIÓN DE 1988 inauguró una nueva etapa del federalismo fiscal brasileño que aún no concluye. Se atendieron las demandas de estados y municipios sobre la descentralización de las rentas públicas; pero las dificultades que surgieron al procurar que ésta fuese acompañada de una concomitante descentralización de las responsabilidades públicas, sobre todo en el área de las políticas sociales, provocó desequilibrios que todavía precisan ser corregidos.

La nueva Constitución es el marco importante de un proceso que se inició mucho antes de su promulgación. La lenta agonía del régimen militar instaurado en 1964 estuvo acompañada de insistentes presiones por parte de gobernadores y prefectos para lograr mayor autonomía financiera, las cuales se acentuaron después de la recuperación de la autonomía política por parte de los estados y municipios, alcanzada en 1982. Al acercarse la sucesión presidencial de 1985, con la transición del autoritarismo a la democracia, las demandas por la autonomía financiera, reconocidas como indispensables para el ejercicio de la autonomía federativa, ganaron mayor fuerza. No se debió a la casualidad que la campaña presidencial del candidato triunfador en las elecciones indirectas de 1984 tuviera por bandera principal el fortalecimiento de la federación.

De cierta manera, el ímpetu descentralizador beneficióse de una asociación espuria entre autoritarismo y centralización, favorecida por la larga permanencia de los militares en el poder y por las reformas centralizadoras que promovieron. Así, la Asamblea Constituyente, instalada a principios de 1986, estuvo dominada en el capítulo tributario por las fuerzas de la descentralización. No obstante, como veremos después, la ruptura institucional no fue suficiente para alterar los hábitos y costumbres que rigen las decisiones políticas en esa área. La autonomía financiera se confundió con la libertad para gastar sin la concomitante respon-

sabilidad de recaudar los tributos. La naturaleza de la descentralización promovida por la Asamblea Constituyente no contribuyó, por lo tanto, a la construcción de un nuevo federalismo.

La persistencia de la crisis económica en el Brasil hizo aún más difícil avanzar en la corrección de los desequilibrios provocados por el hecho de que quedaban en suspenso las reformas consagradas por la nueva Constitución. Con la economía en pleno atolladero y fustigada por elevadas tasas de inflación que resistieron todas las tentativas recientes para combatirlas, el comportamiento de las rentas del sector público quedó muy por debajo de las expectativas. La frustración de esas expectativas contribuyó a que se enfriara el movimiento descentralizador. Aunque se notan algunos avances con respecto a la absorción por parte de los estados y municipios de mayores responsabilidades en el renglón de gastos en programas sociales, como consecuencia de la reducción de las aportaciones federales, éstos aún no constituyen un esfuerzo coordinado en busca de un nuevo equilibrio federativo. Éste todavía depende de la solución de los desequilibrios macroeconómicos y de la implantación de nuevas —y profundas— reformas institucionales.

El cuadro actual está repleto de incertidumbres. Brasil no sólo se enfrenta a las dificultades que se presentan para estabilizar la economía y promover la reanudación del desarrollo; además de ello, aún no se logran las condiciones necesarias para la implantación de reformas estructurales indispensables para la construcción de un nuevo federalismo fiscal. El aplazamiento de la revisión constitucional, prevista en la propia Constitución de 1988, es una demostración concreta de las dificultades que existen para promover las reformas necesarias en ausencia de un amplio entendimiento nacional sobre temas muy controvertidos, como es el caso de la reforma fiscal. Las esperanzas se depositan ahora en el reconocimiento por parte del nuevo gobierno, que tomará posesión en 1995, de la necesidad de promover las transformaciones adecuadas para la recomposición de condiciones satisfactorias de gobernabilidad.

2. CARACTERÍSTICAS Y PECULIARIDADES DEL FEDERALISMO FISCAL BRASILEÑO

Para que se pueda comprender mejor la naturaleza de los problemas a los que se enfrenta actualmente Brasil en el campo del federalismo fiscal, es preciso tener presente sus características más sobresalientes, así

como algunas peculiaridades resultantes de la acomodación del sistema a lo largo de los años.

Por principio de cuentas, conviene destacar dos aspectos fundamentales: las enormes disparidades regionales y la fuerte tradición municipal del país. En los regímenes federativos es de rigor que la unión se empeñe en reducir las disparidades regionales de desarrollo, y al respecto, los instrumentos fiscales suelen desempeñar un papel importante. En Brasil, la destacada presencia del Estado en la vida económica contribuye para que el sistema tributario ocupe un papel relevante en la política de desarrollo regional, con lo cual a menudo se crea un conflicto entre las demandas para una mayor autonomía tributaria de los estados más desarrollados y las presiones provenientes de los estados con menor nivel de desarrollo para que se incrementen las transferencias compensatorias.

Otra circunstancia importante se deriva de la fuerte tradición municipal. El vigor de esta tradición se refleja hoy en día en el carácter singular asumido por la federación brasileña después de la promulgación de la Constitución de 1988. La Carta Magna reconoce a los municipios como miembros de la federación, en pie de igualdad con los estados en lo concerniente al respeto de los derechos y deberes que dicta el régimen federativo. Las principales consecuencias de este fenómeno, desde el punto de vista del federalismo fiscal, son el amplio campo de la competencia impositiva de los municipios y la institución de las transferencias compensatorias federales, semejantes a las que reciben los estados. La relativa independencia de los municipios en relación con el poder público de los estados conferida por la posición singular que ocupan en el sistema tributario brasileño, es causa de importantes distorsiones que acentúan los desequilibrios verticales y horizontales en la distribución de la renta tributaria nacional, con lo cual se torna más difícil la negociación de reformas capaces de sedimentar propuestas relativas a un nuevo equilibrio federativo.

A los dos factores recién mencionados se añade el elemento político. Por diversas razones, las dos grandes reformas fiscales realizadas en Brasil a lo largo de los últimos 30 años produjeron resultados semejantes desde el punto de vista del federalismo fiscal. La reforma de 1967, promovida por el régimen militar, impulsó la concentración de las competencias tributarias en la unión; pero en contrapartida instituyó un mecanismo amplio e innovador de transferencias intergubernamentales de las rentas, en beneficio, principalmente, de los estados menos des-

arrollados y de los municipios menos poblados. La reforma de 1988 redujo en parte la competencia tributaria federal y amplió al máximo las transferencias intergubernamentales instituidas 25 años atrás, pero sin alterar la fisonomía del sistema fiscal. La magnitud de las transformaciones llevadas a cabo y las diferencias entre las dos etapas señaladas se presentan en el cuadro 1.

En 1967, la centralización tributaria promovida por el régimen militar tenía el objetivo, entre otros, de asegurar el apoyo político de los estados más pobres y de los municipios de menor importancia, mediante la adjudicación directa de los recursos del presupuesto federal y la participación garantizada en los fondos compensatorios creados entonces (vale la pena recordar que la oposición política al régimen se localizaba en los estados más desarrollados y, en especial, en las ciudades más importantes). En 1988, los límites y la naturaleza de la descentralización tributaria los trazaron quienes se beneficiaron con el sistema creado en 1967, los cuales, como consecuencia de la cómoda mayoría de que disponían en el Congreso, lograban no tan sólo alcanzar sus objetivos, sino también ampliar de manera significativa lo ganado con anterioridad.

Por tanto, no se debe al conocido desequilibrio de la representación política en el Congreso nacional el diseño perverso manifiesto hoy en el federalismo fiscal brasileño, marcado por enormes desequilibrios en la distribución de las rentas fiscales. Es cierto que el predominio absoluto de los representantes de las regiones más pobres en el Congreso nacional, derivado de los resultados electorales previstos en la Constitución y del número mínimo de representantes de cada estado en la Cámara federal, agudiza el conflicto de intereses entre los defensores de la descentralización de las competencias y los que desean la descentralización de las recaudaciones. En este debate, los municipios desempeñan un papel decisivo, teniendo en cuenta la posición de que disfrutaban en la federación y la tendencia avasalladora de la mayoría de ellos por asociarse con quienes prefieren mayor participación en las rentas federales en vez de mayor autoridad para imponer tributos.

En 1988, el conflicto se resolvió a costa del desplazamiento del gobierno federal que, por razones dictadas por la coyuntura política del momento, se mantuvo al margen de las negociaciones que condujeron a la formulación del nuevo sistema. El tardío reconocimiento por parte del gobierno federal de los problemas creados por las omisiones en su tiempo y el aumento de la capacidad de resistencia de estados y

CUADRO 1. *Federalismo fiscal en Brasil: 1967 y 1988*

Competencias tributarias			Transferencias intergubernamentales y distribución de rentas	
	1967	1988	1967	1988
UNIÓN	Renta -IR- Producción industrial -IPI- Combustibles y lubricantes Energía eléctrica Transportes y telecomunicaciones Minería -IVM- Operaciones financieras Importaciones Exportaciones Propiedad rural -IR- Renta Producción industrial - - - Operaciones financieras Importaciones Exportaciones Propiedad rural Grandes fortunas Lucro (contrib. social) Facturación (contrib. social)	Renta Producción industrial - - - - Operaciones financieras Importaciones Exportaciones Propiedad rural Grandes fortunas Lucro (contrib. social) Facturación (contrib. social)	Fondo de participación de los estados (10% del IR+PI) Fondo de participación de los municipios (10% del IR+PI) 40% del IUCI, 60% del IUEE y 90% del IUM transferidos a estados, Distrito Federal y municipios. Renta del IR asignada a los municipios	Fondo de participación de los estados (21.5% del IR+PI) Fondo de participación de los municipios (22.5% del IR+PI) Fondo de compensación de las exportaciones (10% del PI)* Renta del IR asignada a los municipios Fondos de desarrollo regional (NO, NE y C.O.), 3% de la renta nacional del IR+PI
ESTADOS	Circulación de mercancías -ICM- Transmisión de propiedad inmobiliaria	Circulación de mercancías y servicios -ICMS- Traspaso de propiedad inmobiliaria "causa-mortis" Propiedad de vehículos -IPVA- Adicional del IR federal	20% del ICM asignado a los municipios	25% del ICMS asignado a los municipios 50% del IPVA asignado a los municipios
MUNICIPIOS	Prestación de servicios Propiedad inmobiliaria urbana	Prestación de servicios Propiedad inmobiliaria urbana Ventas al por menor de combustibles Traspaso de propiedad inmobiliaria "inter-vivos"		

*Compensación por la inmunidad tributaria a la exportación de artículos manufacturados.

FUENTE: Constituciones federales de 1967 y 1988.

municipios a reformas que, en su concepto, lastimaban sus intereses, explican, en buena medida, las dificultades actuales. (Recuérdese que la Constitución de 1988 aumentó a ocho el número mínimo de diputados federales por cada estado, lo que, sumado a la creación de tres nuevos estados y casi mil nuevos municipios, incrementó el desequilibrio entre las fuerzas que definen el perfil de la descentralización fiscal.)

La solución del conflicto regional mediante el aumento de transferencias intergubernamentales revirtió el desequilibrio vertical en la distribución de la renta tributaria nacional —a expensas de la unión—; pero agudizó considerablemente los ya graves desequilibrios horizontales, como resultado de las dificultades encontradas para modificar las reglas de la distribución de esas transferencias. En comparación con 1960, la distribución de las rentas tributarias entre la unión y los estados se mostró más equilibrada y bastante próxima al patrón vigente en el periodo anterior a la instauración del régimen militar, a la vez que las cantidades referentes a la participación de los municipios revelan progresos sustanciales, como puede verse en el cuadro 2. Mientras tanto, las asimetrías entre los estados y los municipios alcanzarán índices injustificables.

CUADRO 2. *Brasil: recaudación propia y renta tributaria disponible por nivel de gobierno (en porcentajes del total)*

<i>Recaudación propia</i>				
<i>Año</i>	<i>Unión</i>	<i>Estados</i>	<i>Municipios</i>	
1960	63.9	31.3	4.7	
1980	72.8	24.0	3.2	
1989	65.4	31.7	2.9	
1992	62.2	32.3	5.5	
<i>Renta disponible</i>			<i>Carga tributaria % del PIB*</i>	
1960	59.4	34.0	6.5	17.4
1980	66.2	24.3	9.5	22.4
1989	57.3	19.8	12.9	20.6
1992	52.2	31.0	16.9	23.7

FUENTE: José Roberto Afonso, "Divisão Nacional dos Recursos Tributários pelos tres Níveis de Governo", mimeo., diciembre de 1993.

* Incluye impuestos, tributos y contribuciones, incluso para la seguridad social.

Desafortunadamente para quienes esperaban que continuase el proceso de fortalecimiento del régimen federativo iniciado con la Constitución de 1988, la persistencia de las dificultades económicas, el calendario político¹ y la agudización de la crisis fiscal contribuyeron a frustrar parcialmente esas expectativas. Entre 1989 y 1992, la carga tributaria nacional, incluidas las contribuciones previsorias, se conservó abajo de los niveles registrados a principio de los años setenta. En un escenario fiscal dominado por fuertes restricciones presupuestarias en el plano federal, las expectativas de que la descentralización de las rentas estuviese acompañada de una amplia y concomitante descentralización de las responsabilidades públicas no se convirtieron en realidad, a pesar de algunas señales positivas en esa dirección.

Como lo demuestran las cifras recién citadas, en 1992 la participación de los estados y, principalmente, de los municipios en el ingreso tributario nacional fue muy superior a los índices registrados en 1989, como consecuencia de las modificaciones aprobadas por la nueva Constitución. Sin embargo, la mejor posición relativa en el reparto del ingreso tributario nacional fue insuficiente para impulsar un proceso amplio y organizado de descentralización del gasto. Al mismo tiempo en que los estados y municipios recibían los beneficios de la descentralización tributaria, tuvieron que enfrentarse a renovadas presiones para la recomposición de su gasto. Por una parte, la sindicalización de los servidores públicos, garantizada por la nueva Constitución, reforzó las demandas por un reajuste salarial. Por la otra, la persistencia de la crisis económica contribuyó a aumentar las demandas por programas sociales, en un momento en que las partidas federales sufrían grandes recortes. Así, en 1991, en conjunto, los gastos de consumo de estados y municipios subieron hasta un nivel equivalente a 9.6% del PIB (6.3% en 1970), lo cual acusaba un crecimiento equivalente al observado en los gastos, incluidos los operativos (6.5% del PIB en 1991, contra 4.7% en 1970). Aun cuando algunos analistas insistan en ver en el incremento de los gastos de consumo y de personal de estados y municipios la evidencia de los vicios de la descentralización (empleísmo y clientelismo), otros lo interpretan como reflejo parcial de la absorción de mayores responsabilidades sociales a causa de la reducción del gasto federal en esos programas.²

¹ En el corto periodo posterior a la Constitución se celebraron tres elecciones nacionales: para presidente en 1989; para gobernadores y para el Congreso en 1990, y para prefectos en 1992.

² Según censo reciente, el gasto federal en programas sociales, sin incluir la previsión, descendió a 4.4% del PIB en 1991 (5.4% en 1989) como consecuencia de la crisis fiscal (Piola y Camargo, 1992).

CUADRO 3. *Algunos rubros de los ingresos y egresos por niveles de gobierno en porcentajes del PIB*

	<i>Gobierno federal</i>		<i>Estados</i>		<i>Municipios</i>	
	1970	1991	1970	1991	1970	1991
Recaudaciones						
corrientes	17.3	18.6	11.3	11.2	1.8	5.5
Propias	—	—	10.1	9.3	1.1	2.0
Transferidas	—	—	1.2	1.9	1.7	3.5
Gastos corrientes	15.0	16.4	7.9	9.1	1.6	4.3
Consumo	5.0	5.0	4.9	5.6	1.4	4.0
Personal	3.5	2.7	3.9	4.2	0.8	2.3
Inversiones	1.6	0.7	1.9	0.9	1.0	1.3

FUENTE: José Roberto Afonso, "Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil", mimeo., noviembre de 1993.

Evidencias dispersas sobre la absorción de responsabilidades mayores por parte de los programas urbanos y sociales corroboran el aserto acerca de que el aumento de los gastos de personal no son, necesariamente, un síntoma de ineficiencia provocada por la descentralización. Un trabajo reciente (Afonso, 1993) muestra un significativo incremento de los gastos de inversión de los estados y municipios con posterioridad a 1988, y también una ampliación de sus partidas asignadas a los programas sociales. Como estos programas presentan un fuerte componente de mano de obra, el aumento observado en los gastos de personal debe de haber experimentado ese influjo.

Importa destacar la magnitud del proceso de municipalización. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, el enorme incremento de las transferencias federales y estatales hacia los municipios no menoscabó el esfuerzo propio en cuanto a las recaudaciones. Por el contrario, el esfuerzo desplegado en este rubro por los municipios brasileños contribuyó al crecimiento de casi el 100% en las percepciones propias entre 1989 y 1992, al mismo tiempo en que el fondo disponible crecía en poco menos de 50%. En consecuencia, la participación de los recursos propios en el presupuesto municipal aumentó en cerca de un tercio. Los mayores incrementos en el gasto también se observan en el ámbito municipal, como puede verse en las cifras reunidas en el cuadro 3.

El desequilibrio de la representación política de los estados en el Con-

CUADRO 4. *Composición de las curules regionales en el Congreso*

	<i>Población-1991</i> %	<i>Electores-1991</i> %	<i>Representantes</i> Número	%
Norte	6.98	5.61	65	12.92
Nordeste	28.91	26.63	151	30.02
Sudeste	42.65	45.23	169	33.60
Sur	15.05	16.26	77	15.31
Centro oeste	6.41	6.27	41	8.15
TOTAL	100.0	100.0	503	100.0

greso nacional, mencionado anteriormente y registrado en el cuadro 4, dificulta llegar a un nuevo pacto federativo en la esfera fiscal. Y eso no es todo. El reconocimiento generalizado de que la gran mayoría de los representantes del pueblo en el Parlamento nacional actúan como "concejales federales", constituye un hecho político tanto o más importante que el anterior para las probabilidades de éxito de las nuevas propuestas de reforma. Además, las imprecisiones más generales en lo tocante al papel del Estado y las responsabilidades del sector público opacan la nitidez del cuadro sobre el cual debe asentarse la propuesta de la construcción de un nuevo federalismo. En la imposibilidad de establecer un patrón rígido que determine en detalle las responsabilidades de la unión, los estados y los municipios, y ante las enormes disparidades socioeconómicas regionales, la recomposición del equilibrio federativo depende de la superación de los conflictos en cuanto al reparto de los recursos fiscales, de manera que se propicie el acomodo progresivo a una nueva realidad.

3. LOS DESAFÍOS DEL MOMENTO

El fracaso de las tentativas realizadas en los últimos años para modificar a fondo el sistema tributario brasileño pone de manifiesto el callejón sin salida resultante de las visiones diferentes del problema y de la ausencia de acuerdos suficientes para superar los conflictos mencionados. Las diversas sugerencias de enmienda constitucional dirigidas al Congreso por iniciativa del gobierno federal fueron rechazadas sistemáticamente. Ni siquiera la esperanza de que pudiera superarse ese

callejón sin salida durante el plazo estipulado para la revisión constitucional, considerando el quórum especial estipulado en la propia Carta Magna para esa revisión, encerraba una actitud realista. (Con el *quórum* de mayoría absoluta excepcionalmente previsto para la revisión constitucional, al cabo de cinco años de su promulgación, habría sido más fácil enfrentar los intereses regionalistas.) La reforma fiscal necesaria para consolidar una nueva realidad federativa en Brasil aún requiere de un entendimiento mucho mayor.

El gran desafío consiste en conciliar el máximo de descentralización con una capacidad adecuada de reducción de las desigualdades regionales. Como vimos, en 1988 no se enfrentó ese desafío. Los constituyentes de 1988 eludieron la tarea de promover cambios estructurales profundos en el sistema fiscal brasileño, y optaron por la vía más fácil, o sea atender a las demandas de la descentralización fiscal mediante el incremento exagerado de las transferencias intergubernamentales. La autonomía financiera sobre la que se discutía era la autonomía para gastar, no la autoridad para instituir los tributos necesarios para el financiamiento del gasto. Exceptuando el aumento de la base de incidencia del principal impuesto de los estados —el ICMS—, que benefició a los estados más industrializados, las rentas percibidas por la gran mayoría de los estados y municipios crecieron, principalmente, en función del incremento en las transferencias. El corolario de esa actitud fue el aflojamiento del vínculo de la corresponsabilidad entre el ciudadano contribuyente y el poder público estatal y municipal, lo cual generó condiciones propicias a la irresponsabilidad y al desperdicio.

Aunado a criterios impropios para el cálculo de las sumas que se asignarían a cada estado y municipio, el incremento de las transferencias intergubernamentales agravó las disparidades de recursos entre las partes de la federación, sobre todo en lo tocante a los municipios, conforme se mencionó con anterioridad. Aunque en 1988 los congresistas ya estuvieran enterados de esos hechos, la Constitución estipuló que los criterios entonces vigentes continuasen hasta que una ley complementaria determinara la nueva fórmula de prorratio; sin embargo, el que no se cuente con esa ley muestra la enorme dificultad para modificar criterios que afectarían significativamente los presupuestos de por lo menos 25 estados y de más de 5 000 municipios.

La postergación de las decisiones requeridas para enfrentar debidamente los desafíos de la construcción de un nuevo federalismo fiscal agravó las distorsiones vigentes, volviendo más evidente la necesidad

de que se adoptaran medidas enérgicas al respecto. No obstante, el deterioro de la situación económica y de la escena política aún no permiten encontrar una salida compatible con las necesidades presentes. Por otra parte, aumenta la expectativa de que la sucesión presidencial de 1995 cree condiciones más favorables para la solución del problema.

Hace falta enfrentarse a tres desafíos, con miras a la obtención del objetivo deseado, a saber:

- a) el desafío del equilibrio;
- b) el desafío de la eficiencia;
- c) el desafío de la responsabilidad.

Las propuestas sobre la descentralización y municipalización de las responsabilidades públicas en la federación brasileña chocan con el desequilibrio entre la distribución espacial de las demandas por servicios urbanos y sociales y la correspondiente distribución de las rentas públicas. Por un lado, las tendencias económicas y demográficas apuntan a una concentración mayor de las necesidades de los gastos en los servicios públicos de las ciudades más importantes, en función de las demandas colectivas derivadas de la urbanización y del aumento del costo requerido para la atención de esas necesidades en áreas densamente pobladas. Por el otro, los criterios sobre el prorrateo de las transferencias federales favorecen especialmente a las áreas menos desarrolladas y a las ciudades menores. El desequilibrio resultante entre las demandas y la capacidad para satisfacerlas constituye un serio obstáculo para el progreso de las propuestas sobre la solución del desequilibrio presupuestario federal mediante la transferencia de responsabilidades, en vez de retroceder hacia la recentralización de los recursos. La urbanización de la pobreza hace que los estados brasileños, incluso los más ricos, junto con las prefecturas de las grandes metrópolis, sean incapaces de satisfacer las demandas que les presentan sus respectivas poblaciones. Al mismo tiempo, la pulverización de las transferencias no genera recursos suficientes, al nivel de las unidades menos desarrolladas, para sustentar las inversiones necesarias para la superación del subdesarrollo.

El mencionado desequilibrio resulta de la extrapolación de la función atribuida a las transferencias intergubernamentales. El carácter compensatorio que presidió su institución en 1967 fue abandonado en 1988, cuando pasó a representar la principal fuente de recursos presump-

tarios de los municipios y de cerca de la mitad de los estados brasileños (véase cuadro 5). Un mejor equilibrio entre las rentas propias y las transferencias, acompañado de la recomposición de los instrumentos tributarios y financieros capaces de promover las inversiones indispensables para el desarrollo de las regiones más atrasadas, constituye una exigencia que precisa ser satisfecha.

El reequilibrio de las fuentes presupuestarias a que alude el párrafo anterior no es sólo una exigencia indispensable para el progreso de las propuestas de descentralización de las responsabilidades públicas en la federación brasileña, es también un requisito imprescindible para la mayor eficiencia del gasto. Al volverse el financiamiento del gasto público de estados y municipios más dependiente de los recursos provenientes de las transferencias, la Constitución de 1988 tornó al ciudadano menos consciente del peso que soporta a causa de los gastos hechos por gobernadores y prefectos. La desvinculación de la decisión de gastar, que constituye un dividendo político, de la decisión de instituir un tributo necesario para el financiamiento del gasto, que conlleva un peso político, propició un ambiente favorable al descontrol y al desperdicio. La eficiencia en la utilización de los recursos públicos requiere un con-

CUADRO 5. *Cómputo transferencias/rentas propias y transferencias "per cápita", 1991*

<i>Regiones/estados</i>	<i>Transferencias/ rentas propias</i>	<i>Transferencias "per cápita"</i> <i>US\$ por habitante</i>	
		<i>Estados</i>	<i>Municipios</i>
Norte (6 estados)	3.13	143	39
Amazonas	0.43		
Pará	0.63		
Nordeste (9 estados)	1.21	60	39
Ceará	0.54		
Pernambuco	0.45		
Bahía	0.36		
Centro oeste (4 estados)	0.27	127	38
Sudeste (4 estados)	0.12	21	23
Sur (3 estados)	0.17	32	36
Distrito Federal	1.52	520	—
Municipios	1.66	—	—

FUENTE: José Roberto Afonso, "Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil", mimeo., noviembre de 1993.

trol permanente de la sociedad sobre el Estado. La disposición para el ejercicio de ese control depende de que el ciudadano tenga una clara percepción acerca de para dónde va el dinero que es forzado compulsivamente a transferir al Estado en la forma de tributos. Cuanto menor sea su aportación directa para el presupuesto estatal y municipal, mayor será, por consiguiente, el riesgo de ineficiencia y desperdicio.

El desafío de la eficiencia se confunde, por lo tanto, con el desafío de la responsabilidad. El contribuyente responsable requiere un gobierno más que responsable. La responsabilidad del gobierno está en proveer los servicios que le solicita la colectividad al menor costo posible para las normas de calidad exigidas. La responsabilidad del contribuyente consiste en cumplir las obligaciones tributarias derivadas del financiamiento de los servicios suministrados por el gobierno en respuesta a las demandas de la colectividad. El rompimiento de ese vínculo de corresponsabilidad acarrea perjuicios para todos.

4. LOS CAMINOS DE LA REFORMA

Como se mencionó con anterioridad, en los últimos cuatro años se realizaron varias tentativas de reforma del sistema tributario brasileño, todas ellas destinadas de antemano al fracaso. Este fracaso provino de la falta de acuerdo previo sobre cuestiones ya abordadas en estas páginas, en particular sobre:

- a) los mecanismos apropiados para promover la reducción de las disparidades regionales;
- b) las opciones para fortalecer la autonomía política y financiera de los estados y municipios;
- c) el papel que debe desempeñar el gobierno federal en lo tocante al apoyo a los programas sociales, y
- d) el grado de descentralización compatible con las desigualdades socioeconómicas de la federación brasileña.

El acuerdo en torno de estas cuestiones se dificulta aún más por la precariedad de la base estadística sobre la cual se hacen suposiciones acerca del impacto de las alternativas de reforma en el reparto de las rentas fiscales. La incertidumbre sobre el impacto de los cambios contribuye a adoptar una actitud inmovilista que entorpece el avance de las negociaciones necesarias para llegar a un amplio entendimiento al respecto.

En la época de la Asamblea Constituyente de 1988, predominó en los

debates sobre la reforma fiscal la bandera de la descentralización; pero actualmente el estandarte que más destaca es el de la simplificación. La prolijidad de la legislación tributaria y la multiplicidad de las bases de incidencia, sumadas a la tentativa del gobierno de resolver sus dificultades de caja mediante el aumento de las partes alícuotas de los impuestos en vigor, contribuyeron a generar una inédita revuelta de los contribuyentes brasileños contra los excesos del fisco, con lo cual se ampliaron las demandas de la sociedad por una profunda simplificación del sistema tributario brasileño.

Los caminos de la simplificación chocan con la opción adoptada en 1988 para resolver los conflictos distributivos intergubernamentales mediante la creación de nuevos impuestos y la ampliación de las transferencias. La simplificación requiere una reducción del número de tributos, que se obtendría a través de la unificación de las bases de incidencia. Con un número menor de tributos resulta más difícil acomodar los intereses en juego, considerando la tradición brasileña que concede a los estados autoridad para instituir un impuesto general sobre la venta de mercancías y servicios, que constituye la fuente más importante de la renta gubernamental.

Entre las varias incidencias tributarias que pesan sobre la producción, circulación y consumo de mercancías y servicios en Brasil, el impuesto de los estados (ICMS) es, con mucho, el más significativo, conforme lo muestran los datos reunidos en el cuadro 6. La reunión de todos los demás impuestos y contribuciones que pesan indirectamente sobre el consumidor final de mercancías y servicios en un impuesto único sobre el consumo, según el modelo del IVA, plantea la delicada cuestión acerca del reparto de recursos. Un IVA por estados limitaría la competencia de la unión al impuesto sobre la renta, a algunos sobre consumo (tabaco y bebidas) y a los tradicionales impuestos sobre el comercio exterior (que no tienen finalidad recaudadora). Por otra parte, los municipios quedarían restringidos a la tributación por la propiedad inmobiliaria como fuente de recursos propios.

La simplificación que advendría de la institución de tres impuestos de amplia base de incidencia, repartidos entre la unión, los estados y los municipios, de conformidad con el alcance de las respectivas jurisdicciones (a la unión, el impuesto sobre la renta; a los estados, el impuesto sobre el consumo, y a los municipios, el impuesto sobre la propiedad), no es compatible, por lo tanto, con las exigencias emanadas de las enormes disparidades regionales y sociales. La descentralización de las ju-

CUADRO 6. *Tributación indirecta del consumo en Brasil*

<i>Tributos/competencia</i>	<i>Recaudación (% PIB) 1992</i>
Impuesto sobre circulación de mercancías y servicios —ICMS— Estatal	5.35
Impuesto sobre productos industrializados —IPI— Federal	2.28
Contribución para financiamiento de programas sociales —Cofins— Federal	0.97
Contribución para programas de integración social —PIS— Federal	1.04
Impuesto sobre operaciones financieras —IOF— Federal	0.61
Impuesto sobre servicios —ISS— Municipal	0.43
Impuesto de importación —II— Federal	0.39
Otros	1.07
Total	12.14
Carga tributaria total	22.21

FUENTE: Fernando Rezende, "A Tributação do Consumo no Brasil e as Perspectivas de Harmonização Tributária no Mercosul", Brasília, mimeo., noviembre de 1993.

risdicciones tributarias debe atemperarse a la luz de una redefinición del papel del Estado y del gobierno federal en la esfera de las políticas de desarrollo regional y social, así como del reconocimiento de la tradición brasileña en lo referente a la autonomía municipal.

Para muchos, la clave para la solución del problema estaría en la definición clara de las responsabilidades de cada entidad federada en el texto constitucional, en sustitución del régimen de competencias concurrentes en casi todos los campos de las políticas públicas que prevalece en la actualidad. Definidas las competencias de cada entidad sería más fácil establecer la repartición de recursos compatible con el respectivo equilibrio presupuestario. Tal propuesta es lógica en su simplicidad; pero no toma en cuenta el hecho de que la falta de definición actual proviene de la imposibilidad absoluta de elaborar un programa detallado de la repartición de atribuciones públicas en la federación brasileña, dadas las disparidades económicas, sociales, financieras y administrativas. Exceptuando algunas definiciones de orden general que

establecen principios y directrices aplicables a un proceso de descentralización de las responsabilidades y capaces de conducir a un nuevo equilibrio entre atribuciones y recursos, cualquier tentativa por establecer un patrón uniforme al respecto carece de realismo.

En el plano de las directrices, es fácil estipular que deberían ser atribuidas preferencialmente al nivel local las actividades que dependan de la aplicación de técnicas complejas, cuya ejecución en escala reducida no comprometa la eficiencia productiva, cuyas necesidades financieras sean modestas, cuya administración eficaz no estribe en la dependencia de recursos humanos altamente calificados y cuyos beneficios tengan un alcance geográficamente limitado. En el otro extremo, esto es, en el plano federal, estarían las actividades para las que las características mencionadas fuesen opuestas: técnica compleja, economía de escala, considerables necesidades financieras, recursos humanos calificados y amplia difusión espacial de los beneficios prestados a la colectividad. La combinación de esas diversas posibilidades podría definir, en cada caso específico, los incisos en que podría situarse la esfera de las atribuciones estatales. No obstante la racionalidad implícita en los criterios mencionados, las enormes diferencias interestatales e intermunicipales no permiten la adopción uniforme de reglas aplicables a todo el territorio nacional.

Importa, asimismo, establecer una clara distinción entre el problema del equilibrio entre responsabilidades y recursos del sector público y la cuestión de las desigualdades regionales. El enfoque regionalista de la reforma fiscal debe ser revisado a la luz de las distorsiones del pasado y de las nuevas exigencias del momento. El desarrollo regional requiere que la unión apoye decididamente los programas y proyectos de inversión capaces de superar las causas de la pobreza y de reducir la desigualdad de oportunidades para la modernización económica y social. En este sentido es indispensable reforzar los fondos federales capaces de mantener las inversiones necesarias para el progreso de las regiones económicamente más atrasadas, reduciendo la importancia concedida en 1988 al papel de las transferencias presupuestarias a este respecto.

La búsqueda de un nuevo modelo fiscal para la federación brasileña comienza a dar señales de que se podrá encontrar en breve una solución satisfactoria. El reconocer que el camino no es la fecundación *in vitro* de un embrión concebido por una élite de especialistas, ni la importación de modelos ajustados a otras realidades políticas, económicas y culturales, es la primera señal positiva al respecto. A esto se añade

la insatisfacción generalizada con el modelo vigente y la mejor percepción de que es necesario revisar posiciones para avanzar en la línea de una propuesta capaz de conciliar los diversos intereses en juego.

Las características fundamentales de esta propuesta ya han sido delineadas. Un nuevo sistema tributario debe tener en el consumo su principal fuente de recaudación; pero esa base tributaria no podrá asignarse exclusivamente a los estados, pues ha de compartirse con la unión y los municipios, a fin de atender las exigencias de autonomía municipal y de sustentación de transferencias compensatorias federales. La descentralización de las responsabilidades públicas, principalmente las relacionadas con programas urbanos y sociales, debe realizarse de forma gradual, apoyada en programas de asistencia técnica y financiera para evitar rupturas y perjuicios para sus beneficiarios. La cuestión regional requiere atención especial: recomposición de la capacidad de la unión para realizar y apoyar financieramente inversiones de mayor cuantía destinadas a la ampliación y modernización de la infraestructura, al mejoramiento de la enseñanza y al progreso científico y tecnológico.

Para determinar los pormenores de un nuevo modelo aún falta un gran esfuerzo de negociación política, apoyado en análisis rigurosos de las implicaciones de cada opción. Para el principio del nuevo mandato presidencial que se inaugurará en 1995, se están preparando medidas más amplias en el camino del entendimiento capaz de establecer la nueva fisonomía del federalismo fiscal brasileño.

Junio de 1994

BIBLIOGRAFÍA

- Afonso, José Roberto, *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil*, Rio de Janeiro, mimeo., 1993.
- Afonso, José Roberto, *Divisão Nacional dos Recursos Tributários pelos Três Níveis de Governo*, Rio de Janeiro, mimeo., 1993.
- Piola e Camargo, *Brasil: Gasto social federal por áreas: 1980 a 1991*, Brasília, 1992.
- Rezende, Fernando, *A Tributação do Consumo no Brasil e as Perspectivas do Mercosul*, Brasília, mimeo., 1993.

TEORÍA Y PRÁCTICA DEL FEDERALISMO FISCAL EN LOS ESTADOS UNIDOS

JOHN KINCAID*

LOS ESFUERZOS POR ESTABLECER o reformar un sistema basado en el federalismo fiscal se rigen por muchas fuerzas. Sin embargo, dos factores son particularmente importantes en el mundo contemporáneo: las realidades políticas y las teorías económicas. En lo político, los ciudadanos compiten por la obtención de ventajas tributarias individuales; mientras que en lo nacional, estatal o local, los políticos contienden por lograr ventajas fiscales jurisdiccionales. En general, los ciudadanos prefieren cargas mínimas y beneficios máximos; en cambio, los funcionarios que ocupan puestos de elección, sobre todo en los ámbitos local y estatal, prefieren causar el mínimo dolor durante la recaudación fiscal y el máximo placer al gastar. Así, mientras la mayoría de los ciudadanos tienden a apoyar las políticas redistributivas, los funcionarios locales y estatales procuran favorecer las transferencias intergubernamentales. Éstas son algunas de las realidades políticas que históricamente han modelado las estructuras fiscales en las federaciones. En la medida en que una democracia federal dé cabida tanto a la competencia individual como a la jurisdiccional, puede esperarse que haya competencia en lo referente a ventajas en materia de impuestos y de ingresos entre los gobiernos que constituyen una federación.

Sin embargo, hoy en día, los economistas presentan complejas teorías sobre el federalismo fiscal, basadas en conceptos de eficiencia y equidad, como directrices para asignaciones fiscales y funcionales. Las

* John Kincaid es profesor titular de la cátedra "Robert B. and Helen S. Meyner of Government and Public Service" y director del Meyner Center for the Study of State and Local Government, del Lafayette College, en Easton, Pennsylvania. Es asimismo *Kestnbaum Fellow* de la U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), Washington, D. C.; antiguo director ejecutivo de ACIR (1988-1994), y director de investigaciones de ACIR (1986-1988). Actualmente edita *Publius: The Journal of Federalism*, y tiene a su cargo, como director general, la publicación de una serie de 50 libros de la University of Nebraska Press sobre los gobiernos y la política de las entidades federativas de los Estados Unidos. Es, además, autor y director de varias obras sobre federalismo y relaciones intergubernamentales.

teorías sobre el federalismo fiscal (o descentralización) han llegado a influir en casi todas las naciones que tienen o piensan adoptar sistemas fiscales federales o descentralizados. Estas teorías, además, influyen en agencias internacionales de ayuda, como el Banco Mundial. Aun cuando existen numerosas teorías y disconformidades, ciertos conceptos cardinales, como el de nivelación fiscal jurisdiccional y el de coordinación tributaria, están amparados por consideraciones de tipo político.

En épocas recientes, se han intensificado los debates sobre las estructuras fiscales intergubernamentales en los Estados Unidos, donde casi la totalidad de los 86 743 gobiernos locales experimentan tensiones fiscales. En vista de que la deuda federal se aproxima a 4.6 billones de dólares, de que el pago anual por concepto de intereses que ocasiona esta deuda se acerca a la cuarta parte del presupuesto federal y de que los electores están imponiendo límites a los gravámenes y egresos de los gobiernos estatales y locales, se han presentado muchas propuestas para la reforma fiscal intergubernamental.¹ Sin embargo, en la actualidad no existe una política sobreprotectora en demanda de reformas, como la del nuevo federalismo (1969-1974) preconizado por el presidente Richard M. Nixon, o el nuevo federalismo (1981-1988) del presidente Ronald Reagan. El presidente Bill Clinton no ha formulado un programa global sobre federalismo fiscal o funcional.²

EL NUEVO FEDERALISMO FISCAL ESTADUNIDENSE

Con todo, desde los años sesenta surgió un nuevo federalismo *de facto*, en el cual el punto central en lo referente a la formulación de una política federal cambió perspicazmente de los lugares (es decir, de las jurisdicciones locales y estatales) a las personas (por ejemplo, a los beneficiarios de la seguridad social). El gobierno federal se ha convertido en la principal fuente a escala nacional de financiamiento en apoyo de los ingresos y beneficios asistenciales para los individuos. Por otra parte, los gobiernos estatales y locales siguen siendo fiscalmente respon-

¹ Véase, por ejemplo, Alice M. Rivlin, *Reviving the American Dream*, Washington, D. C., Brookings, 1991.

² Véase, sin embargo, el informe de la administración: William A. Galston y Geoffrey L. Tibbetts, "Reinventing Federalism: The Clinton/Gore Program for a New Partnership between the Federal, State, Tribal, and Local Governments", en *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 24, verano, 1994.

sables de los servicios públicos domésticos, de la infraestructura y del funcionamiento del gobierno.

No obstante, debido a que dos grandes programas asistenciales, Medicaid y Ayuda a Familias con Menores Dependientes (AFDC), son de carácter estatal-federal y a que los gastos por asistencia social aumentan rápidamente, los presupuestos estatales y, hasta cierto punto, los locales, se están inclinando también a beneficiar a las personas. La escalada de los costos ha creado presiones fiscales sobre los presupuestos estatales y locales, pues la resistencia de los contribuyentes obstaculiza la capacidad de los gobiernos para aumentar las recaudaciones por concepto de impuestos, con lo cual se reduce su capacidad para financiar aquellas funciones "locales" tradicionales. En esencia, los gobiernos estadounidenses ni generan ni pueden generar suficientes ingresos para financiar tanto a las personas como a los lugares a niveles que se creyeron posibles cuando se sembraron las semillas de este nuevo federalismo, durante los años de mayor prosperidad de la *Great Society* impulsada por el presidente Lyndon B. Johnson (1963-1968). Por ejemplo, el presupuesto del gobierno federal ha resultado deficitario, año tras año, desde 1968.

Por consiguiente, además de los conflictos fiscales tradicionales entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y locales, van en aumento los desacuerdos entre los grupos de interés que buscan beneficios para las personas, especialmente para las de la tercera edad (por ejemplo, la Asociación Estadunidense de Personas Retiradas), y grupos de interés que buscan beneficios para las funciones de los gobiernos estatales y locales (por ejemplo, la Asociación Nacional de Gobernadores, la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales y la Conferencia Estadunidense de Alcaldes). A ello se debe la gran importancia de dos asuntos fiscales según la agenda intergubernamental: las reformas concernientes al cuidado de la salud y los servicios asistenciales. Varios defensores de los servicios sociales procuran conservar e incluso aumentar los beneficios, mientras funcionarios estatales y locales buscan reducir los costos. Por ejemplo, Medicaid, en cuanto a egresos estatales generales, pasó de 11.6% en 1980 a alrededor de 17.1% en 1993, con lo cual desbancó del segundo lugar a la educación superior en lo que respecta a egresos estatales.

Los gobiernos locales resintieron los efectos fiscales más severos, como consecuencia de esta competencia entre personas y lugares, porque a ellos les corresponde la principal responsabilidad en lo referente

a las funciones correspondientes a los lugares; mientras que a los gobiernos estatales les corresponden sobre todo las funciones de ayuda a las personas. Por consiguiente, la asistencia federal asignada, como porcentaje de los egresos de los gobiernos locales, bajó de un elevado 42.6% en 1978 a 28.8% en 1991. Ese año, los gobiernos locales sólo recibieron 12.4% de la totalidad de la ayuda federal destinada a los gobiernos estatales y locales, mientras que en 1978 habían recibido 27.9%. Este descenso se debe, en parte, a que a Medicaid se le asigna alrededor de 38% de toda la ayuda federal a los gobiernos estatales y locales. Hoy en día, la mayor parte de los gobiernos locales (condados, municipios, términos municipales) perciben poca o ninguna ayuda fiscal federal directa (pero casi todos obtienen ayuda estatal).

Una de las consecuencias de esta situación es que, dentro del sistema federal, todos los gobiernos procuran aligerar, mientras más mejor, las cargas que pesan sobre ellos. El gobierno federal lo lleva a cabo no tan sólo al abandonar o reducir el financiamiento de ciertas funciones, sino también al disponer que sean los gobiernos locales y estatales, así como el sector privado, quienes se encarguen de tareas públicas sin ayuda financiera federal. Asimismo, los gobiernos estatales imponen "mandatos sin financiamiento" sobre los gobiernos locales y las empresas privadas. Por tanto, los gobiernos locales, como constituyen el último eslabón en la cadena de la ayuda asistencial del gobierno federal, están promoviendo más y más la privatización de los esfuerzos mediante la creación de sociedades en que participan el sector público y el privado, así como distritos especiales y esquemas en que los usuarios pagan una cuota extraordinaria. Aun cuando en el pasado los preconizadores liberales del activismo gubernamental generalmente se oponían a estos procedimientos, siendo denominados como "mangoneos federalistas" por muchos demócratas durante los años de las administraciones republicanas de Reagan y Bush, la realidad es que los adoptó la administración del presidente Clinton a manera de enfoques innovadores para "reinventar el gobierno".³

Ahora bien, estos hechos no producen necesariamente un gobierno menos interventor, ni más eficiente o equitativo, pues mientras siguen en aumento los gastos del gobierno, lo mismo sucede con la reglamentación gubernamental. Tampoco disminuye el costo neto que las funciones públicas representan para los ciudadanos, porque los costos que

³ David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1992.

previamente se expresaban como impuestos explícitos establecidos por los legisladores se transforman en precios por los bienes y servicios producidos por proveedores públicos y privados. Por ejemplo, los precios de las nuevas casas habitación son aumentados de manera caprichosa por los promotores de los nuevos asentamientos, quienes buscan recuperar de esa manera los costos de las cuotas impuestas por los gobiernos locales para el financiamiento de las escuelas, obras de infraestructura y otros servicios públicos en los nuevos barrios residenciales. En la mayoría de los casos, los consumidores no se enteran de los impuestos implícitos en el precio que pagan por sus nuevas casas.

Estos juegos fraudulentos han causado estragos en las estructuras fiscales tradicionales intergubernamentales, así como en las teorías clásicas sobre federalismo fiscal. Si bien los estadounidenses han desempeñado un papel importante en el desarrollo de las teorías básicas contemporáneas sobre federalismo fiscal,⁴ los Estados Unidos no se han comportado como un practicante modelo de las normas teóricas, aun cuando a menudo se hayan esforzado por incorporar elementos teóricos en la toma de decisiones políticas. En todo caso, las polémicas en torno a estos asuntos en los Estados Unidos ofrecen una perspectiva sobre los medios y políticas para la organización de estructuras fiscales en un sistema federal. Por supuesto, es imposible abarcar toda la extensa variedad de los debates; pero cierto número de temas destacan particularmente en cuanto a la teoría y la práctica del federalismo fiscal en diversos países.

NIVELACIÓN FISCAL

Un rasgo distintivo del federalismo estadounidense es que, al contrario de lo que sucede prácticamente en todas las otras democracias federales, los Estados Unidos nunca han tenido una política fiscal nacional dirigida a asegurar una "igualdad competitiva" o una provisión de servicios mínimos para todos los estados de la unión. Éstos efectúan programas de nivelación para sus gobiernos locales o para los distritos escolares,⁵ los cuales datan de principios de siglo;⁶ pero el gobierno federal

⁴ Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw-Hill, 1959, y Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

⁵ Sarah F. Liebschutz (comp.), "Targeting by the States: The Basic Issues", en *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 19 (primavera de 1989), publicado íntegramente.

⁶ John Kincaid, "Fiscal Capacity and Tax Effort of the American States: Trends and Issues", en *Public Budgeting & Finance*, núm. 9 (otoño de 1989), pp. 4-26.

nunca ha seguido tales políticas estatales. En parte, esta situación tiene raíces históricas. La nivelación interestatal era prácticamente imposible antes del advenimiento del *New Deal* en 1933, porque 52% de los egresos de los gobiernos locales corría por cuenta de los mismos, frente a 31% por parte del gobierno federal y 17% por los gobiernos estatales.⁷ El *New Deal* y la segunda Guerra Mundial pusieron de cabeza esta estructura, al impulsar que la autoridad federal cubriera sus gastos con sus propios medios a 72% en 1952. Dichos gastos bajaron a 65% en 1957, y hasta la fecha se conservan en alrededor de ese nivel. La participación estatal con sus propios recursos en los gastos se mantiene aproximadamente en 19%, mientras la de los gobiernos locales se desplomó hasta representar apenas 16%.

Este cambio rápido y sin precedentes en la fortuna de los gobiernos locales contribuyó a motivar la formulación de teorías sobre el federalismo fiscal para poder acomodar la novedad de un gobierno federal dominante en materia fiscal y la prescripción de asignaciones fiscales y funcionales en este "nuevo federalismo". Una de las manifestaciones fue la consideración de la nivelación fiscal a escala nacional. La Comisión Consultiva sobre Relaciones Intergubernamentales (ACIR) de los Estados Unidos, por ejemplo, ideó procedimientos para medir la capacidad fiscal de los estados y el esfuerzo impositivo —el Sistema Impositivo Representativo (RTS)—, en parte con propósitos de nivelación.⁸ La ACIR, establecida en 1959 con el objetivo, entre otros, de analizar el desequilibrio registrado en el sistema federal (que se originó durante el *New Deal* y la segunda Guerra Mundial) impulsó la nivelación fiscal como un paso importante hacia la vuelta del equilibrio del federalismo, a la luz del nuevo dominio fiscal y, en consecuencia, político por parte de Washington, D. C. El gobierno federal canadiense adoptó en 1967 una variante del RTS; pero a pesar de que ACIR continúa produciendo el RTS,⁹ el Congreso en ningún momento ha incorporado la medida a los programas de ayuda federal.

Si bien la mayor parte de la ayuda federal se distribuye entre los gobiernos estatales y locales a través de fórmulas que incluyen la medi-

⁷ John Kincaid, "From Cooperation to Coercion in American Federalism: Housing, Fragmentation and Preemption, 1780-1992", en *The Journal of Law and Politics*, núm. 9 (invierno de 1993), 333-430.

⁸ U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Measures of States and Local Fiscal Capacity and Tax Effort*, Washington, D. C., ACIR, 1962.

⁹ U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *1991 State Revenue Capacity and Effort*, Washington, D. C. ACIR, 1993.

ción de las necesidades (por ejemplo, ingreso estatal *per cápita*, niveles de desempleo o pobreza, antigüedad de los edificios), la nivelación interestatal no ha obtenido el éxito que se esperaba a través de 1593 programas federales de ayuda que se pusieron en ejecución. Por ejemplo, la Participación de los Ingresos Generales (GRS), puesta en práctica durante la administración del presidente Nixon, distribuyó liberalmente y sin restricciones fondos federales a los estados (1972-1980) y a los gobiernos locales (1972-1986), de acuerdo con la fórmula basada en las necesidades, la cual, sin embargo, no impidió que recibieran esos fondos lo mismo comunidades pobres como la de Camden, Nueva Jersey, que comunidades ricas, como Beverly Hills, California. La GRS fue aprobada por la Cámara de Representantes cuando sus defensores, a altas horas de la noche, recurrieron a fórmulas de computadora para reasignar fondos a un gran número de distritos de la Cámara para lograr los votos suficientes a fin de asegurar su aceptación. Por la mañana, se distribuyeron a los miembros de la Cámara de Representantes informes computarizados sobre lo que sus distritos recibirían a través de la GRS.

Otro ejemplo es el de la revalidación (1994) del Acta sobre Educación Elemental y Secundaria, para la cual el presidente Clinton ha propuesto una estricta aplicación de los fondos del capítulo 1 para distritos escolares pobres (los beneficiarios de lo previsto en dicho capítulo). Bajo la presión presidencial, el Congreso quizá depure la fórmula, pero casi 90% de todos los distritos escolares recibirán no obstante los fondos de que habla el capítulo 1. En forma semejante, la Agencia Federal de Administración de Emergencia (FEMA) distribuye fondos a los estados de acuerdo con una fórmula al parecer lógica: la probabilidad de quedar expuesto a desastres naturales. Sin embargo, los estados reclaman la asistencia para cubrir el mayor número posible de riesgos. Por ejemplo, Ohio, estado sin salida al mar, recibe de la FEMA cantidades adicionales para protegerse contra marejadas provenientes del lago Erie; y Florida, víctima frecuente de huracanes, recibe ayuda adicional para resguardarse contra erupciones volcánicas.

En resumen, la nivelación fiscal enfrenta obstáculos políticos en el Congreso, cuyos miembros son electos para conquistar beneficios para sus distritos, no para favorecer otras jurisdicciones. Al mismo tiempo, los gobiernos estatales y locales a lo largo de todo el país rivalizan para obtener un buen sitio en el comedero de las finanzas federales. Los esfuerzos con los que se busca una distribución "equitativa" del presupuesto necesariamente se enfrentan a retos de carácter político, por-

que en la equidad se encierra un juicio normativo, y por consiguiente, político.

Muchos de los estados del occidente del país, por ejemplo, objetan el RTS de la ACIR porque a él se debe la exportación de impuestos. Esos estados imponen impuestos bipartitos; en otras palabras, al productor y por la extracción de recursos naturales. Hawai y Nevada, al imponer tributos a los turistas, exportan parte de su carga impositiva. Dichos estados consideran la exportación de impuestos como el precio equitativo que debe pagar el resto del país por la explotación de recursos estatales, en especial los no renovables. En forma parecida, al asignar fondos destinados a carreteras, ¿hasta qué punto puede el Congreso sopesar equitativamente factores tales como el tránsito, tipo de terreno y condiciones climáticas, de los que se derivan diferencias en los costos de construcción y mantenimiento en cada una de las jurisdicciones? Una fórmula que incorporase todos los factores pertinentes, junto con los cambios anuales, resultaría intrincadamente compleja. Por consiguiente, al aplicarse las medidas "objetivas", los fondos federales para carreteras se asignan en forma deficiente a estados y localidades más "necesitados" de ayuda.

Se presentó un problema parecido al distribuir a los 100 000 policías pagados con fondos federales, de acuerdo con la propuesta del presidente Clinton. Resultaría absurdo asignar 2.6 agentes de policía a cada uno de los 39 005 gobiernos locales generales. Las ciudades grandes ejercen presión para obtener una proporción mayor, aduciendo baja capacidad fiscal y elevado índice de criminalidad. Las ciudades pequeñas y las zonas rurales, donde también existe la criminalidad, argüyen que los problemas de las ciudades grandes provienen, en parte, de una mala administración que no debe ser premiada con dádivas federales. Semejante debate existe alrededor de los mandatos federales sin fondos. Por ejemplo, la ciudad de Filadelfia, Pennsylvania, demandó recientemente al gobierno federal; argumentó que el Congreso debería pagar una parte de los 140 millones de dólares que costaría realizar ciertos arreglos en las aceras de las 40 000 intersecciones de las calles de la ciudad, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Minusválido de 1990. Los opositores sostienen que un financiamiento federal de ese tipo recompensaría a las comunidades desdichadas y castigaría a las progresistas, que desde hace años realizaron tales adaptaciones, aun antes de que el gobierno federal las ordenara.

La nivelación fiscal, por lo tanto, se enfrenta a retos políticos que van más

allá de los fines electoreros. También encuentra embrollos metodológicos, difíciles problemas de equidad, cuestiones normativas concernientes a la libertad y responsabilidad de una localidad, y problemas de eficiencia derivados de la estructura de los incentivos en un sistema federal.

¿UNA TEORÍA SOBRE EL FEDERALISMO?

La dificultad básica proviene de que buena parte de la teoría clásica del federalismo fiscal se aplica indistintamente a todos los gobiernos de niveles múltiples.¹⁰ En principio, se adecua tanto a una monarquía unitaria con algún tipo de administración descentralizada como a una democracia constitucional federal. La teoría no reconoce diferencias fundamentales entre federalismo no centralizado y unitarismo descentralizado. Por tanto, una teoría aplicable a regímenes tan diferentes como los de Brasil, Canadá, Francia, India, México y los Estados Unidos necesariamente violentará a algunos de éstos de aplicarse con todo rigor. El lenguaje jerárquico empleado por muchos teóricos (por ejemplo, niveles múltiples, estructura estratificada, desequilibrio vertical, gobiernos centrales y subcentrales, gobiernos mayores y menores) sugiere que el federalismo es el sistema que probablemente va a experimentar el mayor grado de violencia conceptual. Con todo, los objetivos del federalismo abarcan más de lo que estiman las teorías tradicionales del federalismo fiscal.

Por ejemplo, el criterio sobre eficiencia en el federalismo es algo tan limitado como el criterio de eficiencia en los mercados. Hay finalidades de la vida humana que no toma en consideración, incluyendo aquellas que el ciudadano busca proteger de la erosión de los mercados. En la teoría del mercado, la asignación eficiente de recursos no siempre produce resultados deseables en lo relativo a la equidad y el bien común. Asimismo, una teoría sobre federalismo fiscal eficiente quizá no siempre produzca resultados compatibles con otros fines del federalismo, como la autonomía democrática local, diversidad comunal y los derechos del individuo y de los grupos. Ésta puede ser la razón clave por la cual muchos teóricos fiscales se quejan de que las asignaciones fiscales en las federaciones en realidad no son estrictamente racionales desde un punto de vista económico.

¹⁰ David King, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, Londres, George Allen & Unwin, 1984.

La literatura teórica tiende a insinuar que las asignaciones reales se derivan de regateos intergubernamentales nada racionales. Esto es indudablemente cierto; en todo caso, el regateo refleja también conflictos de valor y desacuerdos sobre las finalidades de la federación. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el impuesto a los ingresos es un poder concurrente, pues cuando los estados autorizaron al gobierno federal para gravar los ingresos (Decimosexta Enmienda Constitucional de 1913), no renunciaron a su autoridad "soberana" para decretar impuestos sobre los ingresos, poder que ejercen en la actualidad 45 estados. Para la teoría económica puede resultar irracional la existencia de 45 regímenes estatales independientes en materia de impuestos sobre la renta; pero no así para aquellos estados que buscan conservar cierto grado de autonomía frente a un gobierno federal armado con un poder verticalmente desequilibrante en materia de impuestos sobre la renta. Por ello, los principios del federalismo fiscal pueden entrar en conflicto con los principios del federalismo político.

CONCENTRACIÓN DE INGRESOS Y DESCENTRALIZACIÓN DE EGRESOS

En la medida en que la teoría favorece la concentración de ingresos, sobre todo de las bases impositivas más rentables (por ejemplo, el impuesto al valor agregado), abre la puerta al poder monopolizador del gobierno nacional. En este esquema, la descentralización de los egresos mediante transferencias intergubernamentales depende, en última instancia, de la buena voluntad de las autoridades centrales, quienes, sin tomar en cuenta los preceptos constitucionales, invariablemente se sienten tentadas a manipular las transferencias en beneficio propio. En consecuencia, las transferencias equitativas dependen del buen criterio de dichas autoridades.

Dado el intenso conflicto que rodea a las decisiones fiscales, la concentración de ingresos también centraliza los desacuerdos políticos en el gobierno central, en vez de esparcirlos por medio de los procesos políticos entre aquellos gobiernos responsables de reunir importantes cantidades de sus propios ingresos. Las divergencias de criterio sobre la centralización de ingresos pueden resultar explosivas en federaciones culturalmente diversas, sobre todo cuando en el gobierno nacional predomina un grupo étnico o religioso, y aún más cuando ese grupo es minoritario con respecto a la población nacional. Como las fórmulas sobre

transferencias intergubernamentales se apoyan ante todo en los datos censales, a dichas cifras (importantes para muchos propósitos públicos y privados) se les puede atribuir los desacuerdos políticos y la manipulación estadística, como ha sucedido en los Estados Unidos desde que el gobierno federal comenzó a efectuar grandes transferencias fiscales, con base en una fórmula, a gobiernos estatales y locales. Desde hace 30 años Nigeria no ha tenido un censo consensual.¹¹

La excesiva confianza en las transferencias intergubernamentales también puede fragmentar una federación, sobre todo cuando a cada uno de los gobiernos que la constituyen no se les garantiza un pedazo mínimo del pastel nacional, o cuando determinados grupos —étnicos, religiosos o lingüísticos— sienten que se les defraudó en el reparto. Por ejemplo, el deseo de apropiarse las transferencias federales ha contribuido a la formación de nuevos estados en Nigeria. Las transferencias fiscales pueden dar lugar a serios conflictos regionales. Aun cuando las discrepancias seccionales y regionales han sido siempre una característica de la política estadounidense, el denominado conflicto entre los estados de la Franja de la Nieve o Rojiza (*Snowbelt* o *Rustbelt*) y los estados de la Franja del Sol (*Sunbelt*), surgido a fines de los años setenta fue, casi en su totalidad, resultado de la competencia por obtener ayuda federal, que por esos años había comenzado a declinar.

Un problema relacionado con lo anterior es el que se refiere a la transferencia de fondos a los gobiernos locales, que, por lo general, se hallan bajo la autoridad de los estados o provincias que constituyen la unión. Esos gobiernos pueden bloquear o desviar los fondos nacionales que se transfieren a los gobiernos locales. Los intentos por desentenderse de los estados pueden crear conflictos intergubernamentales, como ya ha sucedido en los Estados Unidos, y provocar represalias fiscales de los gobiernos que constituyen la unión contra los gobiernos locales. Así, por ejemplo, los esfuerzos para autorizar a los estados a cobrar impuestos sobre ventas por correo llevadas a cabo fuera del territorio del estado han sido bloqueados en los Estados Unidos, en parte debido a que los gobiernos locales insisten en que el Congreso obligue a los estados a cobrar y devolver el importe de los impuestos locales sobre las ventas realizadas por correo. Los estados han opuesto resistencia a la usurpación de sus derechos en materia impositiva por parte del gobierno federal; pero quizá lleguen a un arreglo dada la tentadora

¹¹ Adedotun O. Phillips, "Managing Fiscal Federalism: Revenue Allocation Issues", en *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 21 (otoño de 1991), p. 110.

posibilidad de aumentar sus ingresos en algo así como 4 000 millones de dólares.

Los gobiernos locales, en especial los de las grandes ciudades, han insistido constantemente desde 1933 en que se les trate como "terceros socios" con plenos derechos dentro del sistema federal, de manera que puedan recibir ayuda federal directamente sin necesidad de que ésta pase antes por el capitolio estatal. Sin embargo, dado el cambio de la ayuda federal de los lugares a las personas, los gobiernos locales han estado recibiendo menos ayuda. Además, debido a que el presidente Reagan consideró al federalismo como una estricta relación estatal-federal, y porque los residentes de las ciudades grandes generalmente votan por el Partido Demócrata, Reagan procuró abolir o reducir la ayuda federal directa a los gobiernos locales.

La concentración de los ingresos y la descentralización de los egresos también separan el dolor por la consecución de ingresos del placer de gastarlos. Considerando que quienes reciben el "dinero gratis" proveniente de transferencias intergubernamentales encuentran pocos incentivos para gastar prudentemente o para responder a los deseos de los contribuyentes, tal política no resulta ni eficiente ni equitativa. Los gobiernos integrantes de la unión que continúan recaudando partidas benéficas e impuestos sobre bases estáticas de ingresos cuentan asimismo con incentivos para sustituir los fondos de las transferencias por sus propias fuentes de ingresos. La sustitución estatal y local de los fondos federales por sus propias fuentes de ingresos ha constituido un problema permanente desde que las transferencias federales adquirieron gran importancia en el federalismo fiscal estadounidense.

Para remediar estos problemas de responsabilidad, el gobierno nacional debe controlar más la transferencia de los egresos y poner coto, así, al principio de la descentralización de los egresos. Esto ya ha ocurrido en dos formas en los Estados Unidos.

Primero, el número de programas federales de subsidios aumentó de 132 en 1960 a 593 en 1993 porque el Congreso, presionado por los grupos de interés, ha procurado tener la seguridad de que los funcionarios estatales y locales gasten los fondos federales en proyectos específicamente aprobados por las legislaturas. Por consiguiente, alrededor de 90% de la totalidad del dinero proveniente de la ayuda federal se destina con propósitos específicos a programas categóricamente definidos. El presidente Reagan procuró dar marcha atrás a esta tendencia, convenciendo al Congreso para que consolidara los subsidios en conjuntos

de subsidios discrecionales más amplios. El número de programas de subsidios bajó de 539 en 1981 a 404 en 1984; pero tras de que los republicanos perdieran el control del Senado en 1986, el Congreso, dominado por los demócratas, engendró nuevos programas de subsidios, incrementando su número a 593 en 1993.

Segundo, se han impuesto numerosas condiciones a los subsidios, incluyendo las denominadas sanciones cruzadas.¹² Más de 17 de estas sanciones están previstas en el programa federal de ayuda a las carreteras. Por ejemplo, el gobierno federal obligó a todos los estados a que elevaran a 21 años la edad legal en que una persona puede comprar bebidas alcohólicas, amenazando con retirar los fondos federales destinados a las carreteras a todo estado que no implantara esa reforma. La suprema Corte aprobó esta sanción,¹³ aun cuando el Congreso carece de autoridad constitucional para legislar sobre la edad para adquirir bebidas alcohólicas. La Suprema Corte decidió que la sanción no violaba la soberanía de los estados porque éstos, si así lo preferían, podían optar simplemente por no entrar al programa de ayuda federal "voluntaria" a las carreteras. Sin embargo, tal abstención resulta fiscal y políticamente imposible para todos los estados. En 1993, el Congreso aprobó el retiro de los fondos destinados a las carreteras a todo estado que se negara a suspender las sanciones económicas a Sudáfrica para 1995.

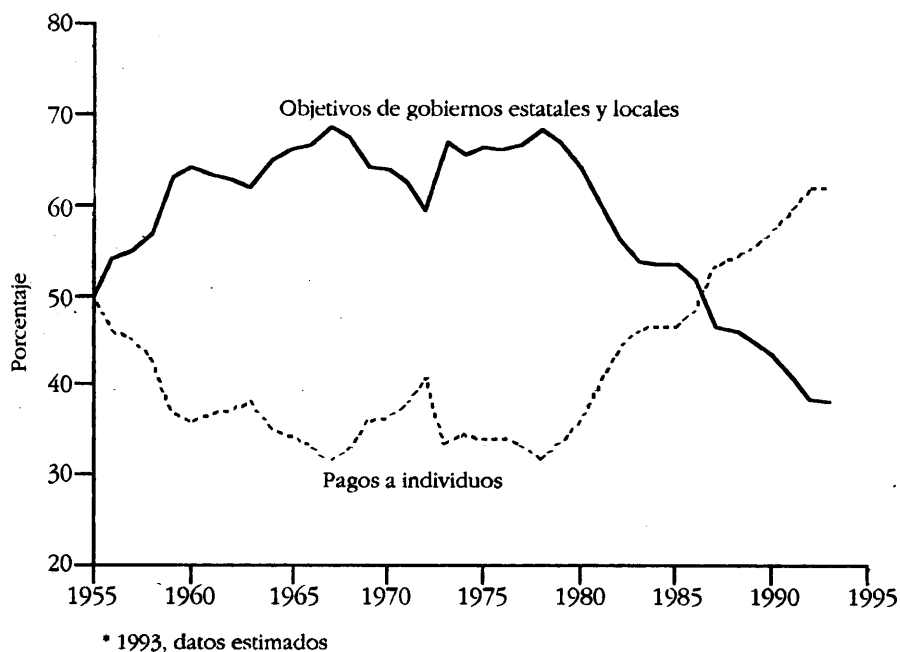
Puede asimismo el gobierno federal procurar aumentar la responsabilidad al sustituir las transferencias de fondos de lugares a personas. En vez de subvencionar a las jurisdicciones, las autoridades centrales pueden transferir fondos en primer lugar a aquellas personas afectadas por la suspensión de los subsidios del gobierno central. En los Estados Unidos, más de 70% del presupuesto federal se dedica a pagos a individuos. Incluso las transferencias intergubernamentales pasaron de los lugares a las personas (véase gráfica 1). En 1993, alrededor de 62% de toda la ayuda federal a los gobiernos estatales y locales se destinó a individuos, mientras que en 1978 apenas fue de 32%. Por consiguiente, el conjunto de las transferencias intergubernamentales ha debilitado la autonomía de los estados y localidades del país, sin que a su vez se haya logrado la disminución de las presiones fiscales.

La capacidad de la ayuda federal para disminuir las tensiones fiscales de los gobiernos estatales y locales se ve limitada en parte por la difi-

¹² U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Regulatory Federalism: Policy, Process, Impact and Reform*, Washington, D. C., ACIR, 1984.

¹³ *South Dakota V. Dole*, 483 U. S. 203 (1987).

GRÁFICA 1. *Subsidios federales a los gobiernos estatales y locales para pagos a individuos y para objetivos generales de los gobiernos, considerados como porcentajes del total de los subsidios, 1955-1993*



FUENTE: U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism*, vol. II, 1993.

cultad de subvencionar una ayuda contracíclica. La capacidad del gobierno federal para aumentar la ayuda se incrementa en los periodos de crecimiento económico, precisamente cuando la mayoría o todos los estados y localidades logran recabar más de sus propios ingresos. En las recesiones, el gobierno federal puede encontrarse incapacitado para obtener ingresos que le permitan aumentar su ayuda, a no ser que cuente con autorizaciones impositivas especiales o intervenga en transacciones potencialmente nocivas, como el endeudamiento o el incremento de los impuestos. Por lo demás, la mayor parte de las entidades federativas de los Estados Unidos tienen bases de ingresos suficientemente diversificadas que les permiten funcionar tan bien o tan mal como el gobierno federal durante las recesiones nacionales. Sólo cuando se presentan recesiones regionales es probable que el gobierno federal pueda mantener o incrementar la ayuda contracíclica a los estados afectados por la recesión.

COMPETENCIA INTERJURISDICCIONAL Y NIVELACIÓN

Otros temas contenciosos dentro del federalismo fiscal se relacionan con la competencia y la nivelación interestatal e interlocal. La competencia y la diversidad entre las jurisdicciones constitutivas pueden encerrar muchos efectos benéficos para la libertad humana y el desarrollo económico.¹⁴ Una de las funciones de un gobierno federal proteccionista consiste en establecer un equilibrio entre el caos de la competencia irrestricta y la tiranía del monopolio del poder. Sin embargo, resulta problemático un despliegue federal de sus poderes fiscales y constitucionales para promover la igualdad competitiva empleando políticas como la nivelación fiscal y la supresión de la exportación de impuestos.

Por principio de cuentas, el concepto de "igualdad" es un tanto elusivo. Los economistas pueden valorar algunas de sus facetas con bastante objetividad, si se cuenta con datos exactos, aplicando medidas como el RTS, el producto estatal bruto, el ingreso *per cápita*, etc. Aun cuando la mejor medida pueda ser discutible, el problema más arduo radica en que tales medidas no pueden abarcar toda la gama de factores, en especial los intangibles, que influyen en la "igualdad competitiva", y en que tampoco pueden considerar las diversas capacidades jurisdiccionales empresariales de manera que se puedan emplear provechosamente los fondos destinados a la nivelación. Más aún, las jurisdicciones constitutivas invariablemente argüyen que los factores y las necesidades de naturaleza muy especial necesitan suplementos que en verdad los convierta en iguales a sus vecinos. Por consiguiente, sin importar cuán igual sea la capacidad fiscal de las jurisdicciones, subsistirán las desigualdades ante la ausencia de una acomodación política de carácter general de los intereses intergubernamentales. En Canadá, los persistentes conflictos regionales ponen de manifiesto los límites de la nivelación fiscal. Sucesivas enmiendas en los programas canadienses, como el haber incluido en 1982 los ingresos por concepto de impuestos municipales y los ingresos provenientes de los recursos naturales, no bastaron para sanar las fisuras políticas y culturales de la confederación canadiense.

¹⁴ Daphne A. Kenyon y John Kincaid (comps.), *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington, D. C., Urban Institute Press, 1991.

Los esfuerzos a nivel nacional en pro de la igualdad competitiva presentan asimismo el riesgo de subsidiar la ineficiencia en jurisdicciones que no logran o que se niegan a realizar inversiones competitivas, o en jurisdicciones geográficamente aisladas de las principales rutas comerciales. Dakota del Norte, cuya población llegó a un máximo de 680 845 habitantes en 1930, es un ejemplo de la segunda de las posibilidades. Como estado tiene dificultad para atraer tanto inversionistas como colonos, a pesar de sus logros en materia educativa, del carácter industrioso de sus habitantes, del bajo índice de criminalidad, de su buen gobierno y de la calidad moral de su cultura política. Funcionarios estatales han presionado, sin éxito, para la implantación de un convenio interestatal o de reglamentaciones federales que "allanaran los desniveles del terreno", sobre todo limitando las posibilidades de que otros estados sobrepujaran a Dakota del Norte en cuanto a recibir nuevas inversiones. Mississippi, entidad tradicionalista, antiguo estado esclavista, ocupa el último o casi el último lugar respecto a las casi 50 reglamentaciones estatales sobre bienestar económico y social, a pesar de que su posición geográfica es mucho más ventajosa que la de Dakota del Norte. No obstante los cuantiosos subsidios federales que ha recibido, Mississippi continúa siendo competitivamente inferior, en parte por decisión propia, y en parte debido a una larga historia de formulaciones políticas reaccionarias y a la corrupción política.¹⁵ Sin embargo, la dinámica política de las transferencias intergubernamentales tiende a lograr que el gobierno federal financie tanto las jurisdicciones reaccionarias como las progresistas.

La igualdad competitiva constituye un blanco movable, porque la "ubicación geohistórica"¹⁶ de cada jurisdicción cambia constantemente. Por ejemplo, Nueva York, denominado el *Empire State*, ha ido declinando durante varios decenios, mientras que Idaho, antes aislado, ha estado experimentando gran prosperidad. Tales cambios en la posición competitiva de las jurisdicciones pueden crear serios problemas políticos para ajustar los pagos de las transferencias. Nueva York, que durante mucho tiempo ha subsidiado a estados pobres, ahora cabildea agresivamente para que Washington le ayude a reducir el "déficit de su balanza de pagos". "El gobierno federal destinó a Nueva York 60 000

¹⁵ Jonh Kincaid, "Beyond the Voting Rights Act: White Responses to Black Political Power in Tchula, Mississippi", en *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 16 (otoño de 1986), pp. 155-172.

¹⁶ Daniel J. Elazar, *Cities of the Prairie: The Metropolitan Frontier and American Politics*, Nueva York, Basic Books, 1970.

millones de dólares [...] en 1987 [...] Pero. [...] los neoyorquinos pagaron casi 75 000 millones de dólares por concepto de impuestos federales ese mismo año. ¿Recibió Nueva York un trato justo?"¹⁷

Cuando las asignaciones de recursos federales entre jurisdicciones quedan circunscritas en una ley, resulta difícil alterarlas en respuesta a las cambiantes condiciones socioeconómicas. Estados como Nueva York, pertenecientes a la Franja de la Nieve, se hallan en una situación particularmente desafortunada, porque la representación en la Cámara de Representantes se basa en el número de habitantes de los estados, y porque los principales programas de ayuda federal, basados en fórmulas determinadas, se establecieron cuando Nueva York gozaba de una economía comparativamente rica y tenía muchos habitantes, por lo cual podía figurar entre los estados donantes. Al declinar la economía y el número de habitantes de Nueva York en comparación con otros estados, sobre todo los de la Franja del Sol, aumentó proporcionalmente su necesidad de recibir ayuda federal; además, ha perdido escaños en la Cámara de Representantes y con ello poder político para modificar las normas que rigen la ayuda.

Nueva York obtuvo un triunfo muy significativo, el Acta sobre Eficiencia en los Transportes Intermodales de Superficie, que asigna recursos adicionales al estado de Nueva York, y sobre todo porque implica más fondos a los transportes públicos (entre otros, trenes y autobuses) que a las carreteras. Nueva York logró este cambio porque el sistema interestatal de carreteras ya estaba casi concluido en 1991, con lo cual disminuyó la necesidad de fondos para la construcción de carreteras, y porque los grupos ecologistas, muy influyentes en Washington, apoyaron para que el financiamiento pasara de las carreteras a los transportes públicos.

Promover la igualdad competitiva tal vez pueda ser políticamente más urgente en federaciones de sociedades cerradas, con muchas jurisdicciones dominadas por grupos específicos étnicos, religiosos o lingüísticos. La movilidad ciudadana de una jurisdicción a otra en busca de mejoras económicas puede verse limitada por obstáculos de tipo discriminatorio que relegan los preceptos constitucionales. Cuando muchos ciudadanos se encuentran en verdad encerrados en determinadas jurisdicciones, o cuando su movilidad queda restringida a jurisdicciones compatibles demográficamente, la igualdad competitiva y las transfe-

¹⁷ Sarah F. Liebschutz, *Bargaining under Federalism: Contemporary New York*, Albany, NY, State University of New York Press, 1991.

rencias intergubernamentales equitativas adquieren especial prominencia, aun cuando el ponerlas en práctica acarree no pocos problemas.

Esto no ocurre en los Estados Unidos porque la movilidad interestatal es muy frecuente y prácticamente no encuentra obstáculos. En Mississippi, la carretera interestatal 55 —va de norte a sur y en 90% se financió con fondos federales— fue bautizada con el nombre de *freedom road* por la población negra del estado. Sea como fuere, la nivelación fiscal y la igualdad competitiva han sido debatidas acaloradamente en las zonas metropolitanas (por ejemplo, Chicago y Filadelfia), donde los barrios centrales constituyen una isla fiscalmente desastrosa, donde vive un número desproporcionado de los ciudadanos más pobres o de los pertenecientes a minorías. Desde los años treinta, muchas políticas estatales y federales han procurado, con escaso éxito, compensar las disparidades fiscales en las zonas metropolitanas.

Ante las disparidades metropolitanas surge la pregunta de si la igualdad competitiva interestatal se traducirá también en igualdad competitiva interlocal. Si un gobierno nacional iguala la capacidad fiscal de sus gobiernos estatales o provinciales constitutivos, esos gobiernos pueden no igualar la capacidad fiscal de sus gobiernos locales. El gobierno nacional, por lo tanto, puede pretender ignorar el problema, pasando por alto a los gobiernos constitutivos, o bien obligar a esos gobiernos a que asignen a los gobiernos locales una participación fija de las transferencias intergubernamentales. Cada una de las posibilidades están cargadas de controversias políticas.

Las disparidades metropolitanas también subrayan esta disyuntiva: ¿qué es preferible, ayudar a los lugares pobres o a las personas pobres? En los Estados Unidos, tanto las controversias como la política han fijado la atención en las personas, en parte porque la ayuda a los gobiernos pobres no se traduce necesariamente en ayuda a los ciudadanos pobres. Más aún, el sector que no se beneficiaba del bienestar social está recibiendo ayuda que antes se enviaba a los ayuntamientos. Algunas veces la ayuda a los lugares pobres puede resultar destructiva para las personas pobres, como en los proyectos federales que financian la “eliminación de los barrios bajos” y las renovaciones urbanas, que, en muchos barrios del centro de las ciudades, desalojaron a gran número de ciudadanos pobres y provocaron una reducción en el número de viviendas baratas y alojamientos de una sola habitación en los arrabales, cuyos antiguos ocupantes se quedaban literalmente en la calle.

El cambio de la ayuda federal de los lugares a las personas ha tenido

dos consecuencias para los barrios pobres del centro de las ciudades. Primera, la ayuda federal a las localidades ha descendido notablemente desde 1978. Los estados reciben ahora más del 88% de toda la ayuda federal, porque son los administradores legales de los programas federales de ayuda a las personas. Esta tendencia continuará, porque los fondos federales destinados tan sólo a Medicaid y a AFDC se proyecta aumentarlos en 66% para 1999, mientras que el financiamiento federal, discrecional y doméstico (de donde proviene la mayor parte de la ayuda que reciben las ciudades) se espera que disminuirá en 0.3%. A su vez, se espera que el presupuesto que los estados asignen a Medicaid y a AFDC sea unos 68 000 millones de dólares superior en 1999 al de 1994, con lo cual se reducirá la ayuda que los estados puedan suministrar a los gobiernos locales. Segunda, el Departamento de la Vivienda y del Desarrollo Urbano (HUD) está promoviendo la “desconcentración espacial” de los pobres. El programa de HUD Mudanza Adonde se Hallan las Oportunidades, aprobado por el Congreso en 1992, tiene como fin el traslado de la gente pobre de los barrios del centro a los suburbios. La Suprema Corte de Nueva Jersey ordenó la implantación de una política bastante parecida, la cual ordena a los gobiernos locales del estado “proporcionar un número equitativo” de viviendas a personas de escasos recursos.¹⁸

Como puede verse, la tendencia de la política federal se ha inclinado más a la nivelación fiscal de las personas que a la de los lugares; pero se continúa discutiendo acerca de en qué medida las políticas federales de redistribución a las personas alcanzan efectivamente sus metas.

COMPETENCIA Y ARMONIZACIÓN HORIZONTAL

La armonización ha adquirido apenas en fechas recientes cierta importancia dentro del federalismo estadounidense. Los reformadores sostienen que los sistemas impositivos estatales, elaborados en la época de la industria manufacturera, ya no encaja en la economía de servicios de hoy en día.¹⁹ Por ejemplo, ¿qué gobiernos deberían tener la autoridad para ordenar impuestos y reglamentos en el caso de llamadas telefónicas hechas por el pasajero de un avión que vuela sobre territorio del es-

¹⁸ *Southern Burlington County NAACP v. Township of Mount Laurel*, 456 A.2d 390, NJ (1983).

¹⁹ National Conference of State Legislatures and National Governors, Association, *Financing State Government in the 1990s*, Denver y Washington, D. C.; NCSL and NGA, 1993.

tado de Wisconsin al teléfono instalado en el automóvil de una persona que va conduciéndolo por una carretera interestatal de Virginia? ¿En qué forma puede una compañía que opera en todo el territorio estadounidense hacer frente a 45 códigos estatales acerca del impuesto sobre la renta aplicable a las empresas? Los incrementos del déficit federal presupuestario y los cambios en las modalidades de la ayuda federal también han generado propuestas encaminadas a la armonización y uniformidad de los impuestos estatales. Alice M. Rivlin, directora de la Oficina de Administración y Presupuesto en la gestión de Clinton, ha propuesto que los estados lleguen a un acuerdo o que el gobierno federal promulgue una ley que promueva la armonización y la uniformidad impositiva con el objeto, en parte, de aumentar los ingresos estatales.

Quizá sea posible armonizar las bases impositivas; pero los intentos encaminados a armonizar las tasas de los impuestos o a introducir otros tipos de uniformidad han encontrado oposición entre votantes que se resisten a renunciar a sus prerrogativas en materia de impuestos. Los texanos, por ejemplo, recientemente reformaron su Constitución estatal de manera que se prohíbe al poder legislativo aprobar impuestos estatales sobre la renta sin el consentimiento de los electores. Los frecuentes esfuerzos del electorado para fijar constitucionalmente límites en materia de impuestos y de egresos a sus gobiernos estatales y locales a menudo han salido airosos desde que en California se aprobó, en 1978, sentando un precedente, la Propuesta 13 (acerca de límites a los impuestos a los bienes raíces). Para muchos ciudadanos, el derecho a buscar de estado en estado condiciones impositivas favorables es uno de los derechos fundamentales de la libertad federal. Florida y Texas, por ejemplo, son populares entre personas retiradas no sólo porque ahí se puede gozar del sol y del calor, sino también porque no aplican el impuesto sobre la renta. De ahí que un convenio impositivo interestatal de alguna importancia resulta políticamente inconcebible. Quizá la intervención federal también sea inconcebible porque acarrearía una apropiación sin precedente de los poderes estatales en materia impositiva y de los derechos de los electores. De hecho, los estados siempre han rechazado la ayuda federal para la recaudación impositiva. La ley federal permite que la Oficina de Rentas Públicas Nacionales (IRS) cobre los impuestos estatales sobre la renta en nombre de cualquier estado que solicite este servicio; pero hasta la fecha ningún estado lo ha solicitado.

La armonización y la uniformidad interestatales podrían asimismo obligar a que las respuestas fiscales correspondieran a las cambiantes situa-

ciones económicas. Para ello habría que depender considerablemente de la formulación central de políticas macroeconómicas. Sin embargo, teniendo en cuenta lo que ha sucedido en los Estados Unidos en lo referente al ir y venir de las recesiones a nivel regional, los funcionarios estatales se resisten a abandonar instrumentos fiscales que podrían permitirles hacer frente al vaivén de bonanzas y recesiones.

Las teorías sobre federalismo fiscal también enfocan el ya prolongado debate en los Estados Unidos sobre la igualdad de oportunidades frente a la igualdad de resultados. Esencialmente, la doctrina del *equal footing* (pie de igualdad) garantiza en los Estados Unidos a cada estado oportunidades iguales para gobernarse a sí mismo y para competir con otros. Las entidades federativas tienen prohibido erigir barreras discriminatorias que les den ventajas inequitativas; pero, por otra parte, no les garantiza a su vez resultados iguales o, como sucede en Alemania, "iguales condiciones de vida".²⁰

Por último, en algunas naciones resulta importante saber en qué forma las teorías clásicas del federalismo fiscal se adaptan al nuevo concepto acerca del federalismo asimétrico. En todo caso, la literatura teórica estadounidense se desarrolló en el contexto del federalismo simétrico. Sin embargo, parecería que los principios relativos a la nivelación, armonización, uniformidad y coordinación no se adaptan bien a las altas y bajas que presentan las autonomías jurisdiccionales en el federalismo asimétrico.

CONCLUSIÓN

El federalismo fiscal estadounidense presenta gran distancia entre la teoría y la práctica. Hasta qué grado esa brecha tiene consecuencias positivas o negativas para el federalismo y el bienestar público es una cuestión sobre la cual hay opiniones divergentes. En todo caso, las presiones fiscales que experimenta el sistema federal requiere que se introduzcan cambios, pero aún no se ve con claridad cuáles vayan a ajustarse a las normas políticas y teóricas. Por ello, no se vislumbra aún en el horizonte una imagen bien definida del "nuevo federalismo".

Quizá ninguna teoría sobre el federalismo fiscal pueda desempeñar un papel destacado en las futuras reformas, porque la crisis fiscal del federalismo estadounidense proviene, sustancialmente, de las controver-

²⁰ Basic Law, Federal Republic of Germany, art. 106 (3) 2.

sias políticas sobre los valores del federalismo y la naturaleza de la sociedad estadounidense como superpotencia posindustrial. Para los estadounidenses, el reto político fundamental radica en lograr un entendimiento sobre la naturaleza del sistema federal y los valores que debe proteger para, de acuerdo con ello, realinear las estructuras fiscales intergubernamentales.

El reto incluye, entre otras cosas, una controversia sobre la naturaleza de la libertad en una democracia federal, en la cual se enfrentan los lugares y las personas. Los partidarios de la libertad igualitaria para los individuos por lo general preconizan la concentración de poderes fiscales y funcionales en manos del gobierno federal, el cual, en esta forma, puede redistribuir el ingreso entre las personas y promover otros tipos de uniformidad de los derechos individuales y los servicios públicos. Los partidarios de la libertad comunitaria y del autogobierno local generalmente preconizan estructuras fiscales y funcionales no centralizadas que impulsen la autonomía y diversidad de los gobiernos estatales y locales. Teniendo en cuenta la crisis fiscal del gobierno nacional y la generalizada desilusión pública por los resultados de la gravitación real del poder hacia Washington, es posible que los electores procuren rescatar de nuevo más atribuciones fiscales y funcionales para sus gobiernos estatales y locales.

BIBLIOGRAFÍA

Kincaid, John, "From Cooperation to Coercion in American Federalism: Housing, Fragmentation and Preemption, 1780-1992", en *The Journal of Law and Politics*, núm. 9 (invierno de 1993), pp. 333-430. El artículo examina la historia del federalismo estadounidense desde el punto de vista de la política relativa a la vivienda desde 1780 hasta 1992. Subraya la aparición de un federalismo coercitivo en los años sesenta, tras los primeros periodos del federalismo dual y cooperativo. El federalismo coercitivo incluye, entre otras cosas, la disminución de la ayuda federal para las funciones de los gobiernos estatales y locales, el incremento de la ayuda federal a las personas, el incremento de los privilegios para los poderes estatales y locales, y el aumento de las órdenes de tribunales federales contra gobiernos estatales y locales.

National Conference of State Legislatures and National Governors' Association, *Financing State Government in the 1990s*, Denver y Washington, D. C.: NCSL and NGA, 1993. Este libro proporciona información reciente sobre las

finanzas de los gobiernos estatales, en especial de los sistemas impositivos, y examina los problemas y las perspectivas de las reformas impositivas estatales. El principal argumento señala que los sistemas impositivos estatales no corresponden a las necesidades de hoy en día, porque se formularon en la época urbano-industrial de la historia estadounidense, y no se han actualizado de manera que se tomen en cuenta la aparición de una economía de servicios y las concomitantes repercusiones globales.

Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972. Éste es un libro clásico sobre la teoría económica de las asignaciones fiscales y funcionales en los sistemas federales. Aun cuando se basa en la experiencia federal estadounidense, el libro expone una teoría general sobre el federalismo fiscal.

U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), *Federal Regulation of State and Local Governments: The Mixed Record of the 1980s*, Washington, D. C., ACIR, 1993. Este informe pone al día la información que ACIR publicó en 1984 con el título de *Regulatory Federalism*. Ambos informes documentan ampliamente el aumento de la coerción en el federalismo estadounidense, y proponen una terminología para describir las variedades de la reglamentación federal y de la ayuda reguladora a los gobiernos estatales y locales.

U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism*, Washington, D. C., ACIR, 1994. Ésta es una publicación anual de dos volúmenes que suministra amplia información sobre el financiamiento intergubernamental en los Estados Unidos, incluyendo impuestos, ingresos, presupuestos y egresos federales, estatales y locales, así como las transferencias fiscales intergubernamentales.

CANADÁ Y EL FEDERALISMO FISCAL EN EL SIGLO XXI

PETER A. CUMMING

INTRODUCCIÓN

DIVERSOS VALORES ESENCIALES constituyen los cimientos de la estructura fiscal de Canadá, tales como ser un Estado federal con 29 millones de habitantes, diez provincias y dos territorios federales. Estos valores incluyen: el establecimiento de una unión económica interna y de un mercado común para asegurar la productividad económica; la redistribución equitativa de la riqueza de manera que provea una infraestructura nacional de programas de seguridad social que cubra las necesidades básicas de todos los ciudadanos y asegure los derechos y libertades fundamentales a fin de acrecentar la libertad individual.

Las fuerzas actuales de la globalización y las demandas de la economía global presionan sobre Canadá, así como sobre todas las naciones. Mientras los valores esenciales permanecen constantes, las fuerzas del cambio exigen la modernización de la estructura institucional del gobierno y de las políticas y programas que hagan factibles esos valores. Otro de los factores que repercuten adversamente en la economía canadiense es el de la deuda neta acumulada por el gobierno, que asciende a unos 750 mil millones de dólares canadienses,¹ cantidad superior al producto interno bruto, y un permanente déficit anual en el presupuesto del gobierno que representa aproximadamente el 8% del PNB.

LA UNIÓN ECONÓMICA CANADIENSE Y EL MERCADO COMÚN

Las colonias pioneras se unieron en la confederación canadiense en 1867, en parte con el fin de obtener las ventajas de la integración económica. La sección 121 de la Ley Constitucional de 1867 prohíbe los derechos de aduana y tarifas en el comercio entre las provincias. Sin

¹ Todas las cantidades que se mencionan corresponden al dólar canadiense: Un dólar canadiense equivale a 0.72 dólar estadounidense y 2.17 nuevos pesos mexicanos.

embargo, dado que existe una considerable descentralización de los poderes constitucionales hacia las provincias y puesto que la economía canadiense contemporánea es en buena parte una economía de "servicios", las provincias han podido establecer barreras comerciales interprovinciales, lo cual crea impedimentos y distorsiones en el mercado (por ejemplo, la migración de profesionales, la adjudicación de contratos para la compra de bienes destinados al gobierno y la transportación comercial de una provincia a otra). En junio de 1994 se firmó el Acuerdo de Libre Comercio Interprovincial entre el gobierno federal y las provincias, con lo cual disminuirán las barreras, aun cuando no se eliminarán por completo.

Las fuerzas inexorables de la globalización (arraigadas en avances tecnológicos revolucionarios en las industrias manufactureras, comunicaciones y transportación), unidas al resurgimiento casi universal de la economía neoclásica y a la correspondiente declinación del socialismo y del intervencionismo, demandan comercio y mercados más libres en el mundo entero. Esto se ve en los éxitos ininterrumpidos del multilateral GATT, a través de la conclusión de la Ronda Uruguay en diciembre de 1993, en la cual Canadá participó con vigorosas iniciativas. Para alcanzar niveles satisfactorios en la manufactura especializada, en las economías de escala y atraer inversiones, es indispensable que las empresas canadienses tengan garantizado el libre acceso al gran mercado estadounidense. Con este objetivo se llegó al Acuerdo de Libre Comercio Canadiense-Estadunidense, que entró en vigor el 1º de enero de 1989, y al subsiguiente Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte con los Estados Unidos y México, que entró en vigor el 1º de enero de 1994. Estas iniciativas dieron a las empresas canadienses acceso al mercado de América del Norte, con 365 millones de habitantes, y crearon un bloque comercial que puede competir ventajosamente con la Comunidad Económica Europea, Japón y los "tigres" asiáticos. Sin embargo, subsiste esta paradoja: en el mercado interno canadiense se mantienen algunas barreras en el comercio interprovincial.

REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA A TRAVÉS DE LA TRANSFERENCIA DE PAGOS DEL GOBIERNO FEDERAL A LAS PROVINCIAS Y A LOS INDIVIDUOS

La Constitución canadiense reconoce dos niveles principales de gobierno: el federal y el provincial. Las municipalidades han sido creadas y

gobernadas por la legislación de las provincias en que se localizan. En la federación existe una relación fiscal jerárquica, en la que el gobierno federal trata con las provincias, las cuales, a su vez, tratan con los gobiernos municipales.

En Ottawa, el gobierno federal se encarga de los bienes y servicios públicos nacionales, como defensa, relaciones exteriores y operación del sistema bancario. Sin embargo, las provincias son responsables de la mayor parte de los servicios públicos más importantes, como educación, salud y servicios sociales. Por tanto, el sistema fiscal federal canadiense está estructurado en tal forma que las responsabilidades en materia de egresos se hallan considerablemente descentralizadas. Al mismo tiempo, gran parte de los recursos los recauda el gobierno federal mediante acuerdos sobre armonización y compartimiento de los impuestos con las provincias, gracias a lo cual se conviene en una base impositiva común y en un sistema para la distribución de las rentas e ingresos de los contribuyentes. En esta forma se cuenta con un eficiente sistema general de recaudación y administración del impuesto sobre la renta (aun cuando no es así respecto al impuesto sobre las ventas, tanto federal como provincial).

Además, al centralizarse la recaudación de los ingresos por impuestos, disminuye la capacidad de las provincias para ejecutar políticas impositivas distorsionadoras del mercado. Por tanto, este procedimiento trae consigo eficiencia en la productividad económica. Al mismo tiempo, la recaudación de los ingresos a cargo del gobierno central permite que éste persiga metas equitativas de amplitud nacional u objetivos redistributivos.

La descentralización de los egresos ofrece la ventaja de que los servicios públicos correspondan mejor a las necesidades y preferencias locales, y de que sean manejados con mayor eficiencia y responsabilidad. Por consiguiente, el gobierno federal desempeña el papel principal en la obtención de ingresos mediante los impuestos; a continuación, efectúa cuantiosas transferencias a los gobiernos provinciales y a los individuos (de acuerdo con las condiciones que el gobierno central establece para ciertas transferencias destinadas a los gobiernos provinciales a fin de que se alcancen los objetivos nacionales). Las provincias, a su vez, se responsabilizan de los gastos para el suministro de los servicios públicos.

En términos generales, el hecho de que el gobierno central recaude los ingresos por impuestos favorece la eficiencia. Esos recursos son entonces asignados de tal manera que, gracias a la descentralización de

los egresos, se reduce al mínimo el despilfarro. Asimismo, los objetivos de eficiencia económica nacional se ven estimulados tanto por un sistema de recaudación de impuestos que facilita la circulación sin desviaciones de bienes, servicios, mano de obra y capitales dentro de la unión económica, y también por la creación de una infraestructura nacional de bienes y servicios públicos tan esenciales como la educación, la salud y los servicios sociales. Esta infraestructura nacional, pública y social no sólo persigue un objetivo de equidad, sino también favorece la productividad económica. Por ejemplo, con un sistema nacional de preservación de la salud pública establecido de conformidad con los estándares nacionales, cuentan con servicios de calidad todas las personas residentes en Canadá (incluidos los trabajadores extranjeros), cuyos costos quedan a cargo de la sociedad y no solamente de los patronos. Además, las economías de escala se cumplen en la administración pública y en los servicios que suministra el sistema de salud. El resultado es que los canadienses dedican alrededor de 9% del PIB (en los Estados Unidos este índice es de 12%) al cuidado de la salud, con lo cual toda la ciudadanía tiene derecho a estos servicios.

Los objetivos de la equidad nacional son dos: primero, el de la "equidad vertical", o sea el interés por una redistribución, a través del sistema fiscal, que beneficie a los menos afortunados; segundo, la "equidad horizontal", la cual exige que las personas con necesidades similares en materia de servicios esenciales reciban el mismo trato en todo el territorio canadiense, en cuanto al sistema fiscal. La equidad fiscal horizontal requiere, asimismo, que las oportunidades económicas razonablemente comparables y los niveles de los servicios públicos estén al alcance de todos los canadienses a un costo razonablemente comparable (índice impositivo), sin importar la provincia en que se resida.

La sección 36 de la Ley Constitucional de 1982 fue la primera disposición acordada en la afortunada última ronda de la reforma constitucional de 1982, la cual establece el principio fundamental que sirve como piedra angular a los convenios fiscales intergubernamentales en Canadá.

36.1) Sin alterar la autoridad legislativa del Parlamento o de las legislaturas provinciales, o los derechos de cualesquiera de estas corporaciones respecto al ejercicio de su autoridad legislativa, el Parlamento y las legislaturas, junto con el gobierno de Canadá y los gobiernos provinciales, se comprometen a:

- a) promover la igualdad de oportunidades para el bienestar de los canadienses,
- b) fomentar el desarrollo económico a fin de reducir la disparidad de oportunidades, y
- c) suministrar servicios públicos esenciales de razonable calidad a todos los canadienses.

2) El Parlamento y el gobierno de Canadá están comprometidos con el principio de los pagos compensatorios, a fin de contar con la seguridad de que los gobiernos provinciales dispongan de ingresos suficientes para suministrar servicios públicos de un nivel razonablemente comparable con índices impositivos razonablemente comparables.

Tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales son responsables de procurar el objetivo de la equidad, lo cual se demuestra en la promoción de la igualdad de oportunidades, del desarrollo económico y en el suministro de servicios públicos esenciales de calidad razonable. La sección 36 reconoce implícitamente que el gobierno federal mantiene un interés en la equidad vertical, aun cuando muchos servicios públicos los suministren los gobiernos provinciales. A fin de que las provincias puedan proporcionar a un nivel razonablemente comparable servicios públicos con niveles impositivos razonablemente comparables, deben disponer de recursos económicos a niveles razonablemente comparables. Por lo tanto, la sección 36, fracción 2, compromete expresamente al gobierno federal a utilizar su capacidad para recaudar los ingresos y efectuar pagos compensatorios a las provincias. Asimismo, asegura que se satisfagan los intereses de la equidad horizontal, estipulando que el nivel de los pagos compensatorios a las provincias permita que los servicios públicos, a niveles razonablemente comparables, estén al alcance de todos los canadienses en todo el territorio nacional, a niveles impositivos razonablemente comparables.

Los valores y responsabilidades estipulados en la sección 36 se llevan a cabo mediante tres programas fundamentales sobre las transferencias del gobierno federal a las provincias: el Programa de Compensaciones, el Financiamiento de Programas Establecidos (que suministra fondos al sistema nacional de salud y a la educación posterior a la secundaria) y el Programa Canadiense de Asistencia (programa de compartimiento de costos que permite a las provincias suministrar ayuda asistencial a los individuos). Los valores de la sección 36 se expresan, además, en los programas de seguridad en materia de ingresos que el gobierno federal financia a través de transferencias directas a los individuos. Las

estimaciones del presupuesto federal correspondiente al año fiscal del 1º de abril de 1994 al 31 de marzo de 1995 prevén las transferencias en efectivo de mayor consideración a otros niveles del gobierno por 26 300 millones de dólares canadienses, y las transferencias individuales de mayor cuantía por 40 800 millones, para un total de 41% de todos los egresos del gobierno federal.

El federalismo fiscal se vincula con las relaciones económicas y financieras que unen a una nación de régimen federal. Una de las razones para la formación de federaciones es que posibilitan el que las partes constitutivas sean económicamente más eficientes y, por tanto, más capaces de generar riqueza cuando aúnan en un fondo común su soberanía económica. Sin embargo, en todas las federaciones existen miembros regionales que, debido generalmente a razones climáticas y geográficas, son y continuarán siendo menos prósperos que sus socios. A fin de que el nuevo orden federal beneficie a todos, deben ensayarse estructuras económicas y financieras mediante las cuales las regiones más beneficiadas por la federación compartan algo de su riqueza con las regiones menos afortunadas. En forma parecida, en el moderno Estado asistencial, el gobierno central realiza funciones redistributivas de la riqueza, a través de medidas de seguridad social y de programas sociales estructurados para beneficiar a los individuos con menos recursos.

LA AUTORIDAD FEDERAL EN MATERIA DE EGRESOS

Una de las características de Canadá de que más se enorgullecen sus habitantes es el compromiso nacional para compartir la riqueza y los beneficios de la confederación. Desde que terminó la segunda Guerra Mundial, sucesivos gobiernos federales han establecido un vasto sistema de asistencia social con el que se pretende asegurar el bienestar material y físico de todos los canadienses, independientemente de donde vivan o de sus circunstancias personales. El sistema canadiense de bienestar social encierra dos importantes componentes. Uno es el suministro de fondos federales a través de programas como el Beneficio de Impuesto por Niñez y el Seguro de Ancianidad, que hacen transferencias que van directamente del gobierno federal al individuo para garantizar un nivel de ingresos que permita satisfacer las necesidades básicas.

El segundo componente es el suministro de fondos federales a los gobiernos provinciales, a fin de que puedan proporcionar mejor infra-

estructura social a sus residentes. Esto se realiza a través de la Ley sobre Convenios Fiscales Federativo-provinciales, Educación Federal Posterior a la Secundaria y Contribuciones para la Salud de 1977, reformada con el nombre de Ley sobre Convenios Fiscales, la cual abarca el Programa de Compensaciones y el de Financiamiento de Programas Establecidos (EPF).

El financiamiento federal llega a las provincias a través del EPF en lo referente a salud y a la educación posterior a la secundaria. Es importante observar que si bien cada uno de estos programas de financiamiento es de iniciativa *federal*, los asuntos a los que van dirigidos, por ser cuestiones de legislación constitucional, se asignan en exclusiva a la autoridad legislativa de las *provincias*, de conformidad con la Ley Constitucional de 1867. La seguridad en materia de ingresos corresponde a la autoridad legislativa provincial, de acuerdo con lo ordenado en la sección 92, fracción 13, "Propiedad y derechos civiles en la provincia", y en la sección 92, fracción 16, "Todo género de asuntos provinciales de naturaleza meramente local o privada"; la sección 92, fracción 7, asigna el cuidado médico a las provincias; la educación compete exclusivamente a las provincias, según lo ordena la sección 93; pero está sujeta a la jurisdicción federal a fin de proteger los derechos educativos de las minorías.

El fundamento constitucional para la participación federal en esta y en otras áreas de exclusiva jurisdicción provincial se encuentra en la autoridad federal en materia de egresos. La teoría de la autoridad en materia de egresos se desarrolló en los años cuarenta para superar las barreras constitucionales al desarrollo social impuestas por dos famosas decisiones del Consejo Privado. En ninguna parte de la Ley Constitucional de 1867 se menciona explícitamente dicha autoridad en materia de egresos, pero su existencia podría inferirse a través de diversas secciones de esa ley.

En la época de la Confederación, la responsabilidad legislativa en lo referente a bienestar social competía en exclusiva a los gobiernos y legislaturas provinciales. Históricamente, los servicios sociales estaban a cargo de organizaciones privadas de carácter religioso y caritativo establecidas en las comunidades, así como de las municipalidades. Cada una de esas instituciones se hallaban sometidas a la jurisdicción provincial, de conformidad con lo establecido en la Ley Constitucional de 1867. En el siglo xx, al cambiar la estructura económica y social del país, y al abandonar mucha gente las comunidades pequeñas, bien organizadas e in-

tegradas, para trasladarse a las ciudades, empezó a declinar el papel e influencia de las iglesias y de las organizaciones caritativas. En esta forma, la gente comenzó a pretender que los gobiernos provinciales cubrieran muchas de las funciones que habían desempeñado esas antiguas instituciones.

Las provincias por lo general, se hallaron en posibilidad de desempeñar sus nuevas responsabilidades a principios del siglo xx, e iniciaron tales programas precisamente con el seguro de desempleo. Sin embargo, los programas provinciales de bienestar social mostraron su incapacidad frente a la magnitud de las necesidades y dificultades experimentadas durante la Gran Depresión de los años treinta. La situación desesperada en las provincias se debió, en gran parte, al desequilibrio entre las responsabilidades provinciales en lo relativo a programas sociales y su escasa capacidad para allegar fondos. Mientras toda la responsabilidad asistencial correspondía a las provincias, la sección 92, fracción 2, de la Ley Constitucional de 1867 limitaba a éstas tan sólo a recaudar fondos por medio de los impuestos directos. Más aún, la base impositiva de las provincias pobres era muy limitada. Añádase, por otro lado, que el gobierno federal no tenía responsabilidades en el área de la política social, y sin embargo gozaba de posibilidades mucho mayores para obtener ingresos, porque su base impositiva era mucho más amplia y porque la sección 91, fracción 3, lo autorizaba a percibir impuestos tanto directos como indirectos. Las provincias se vieron obligadas a solicitar al gobierno federal mayor ayuda financiera. Aún más importante fue el hecho de que, a pesar de la división de poderes, las provincias y los individuos comenzaron a demandar que los problemas sociales y económicos a que se enfrentaba el país se enfocaran a nivel nacional.

Como consecuencia de esas presiones, el gobierno federal procuró legislar directamente en el campo de la política social; pero sus esfuerzos fueron derrotados una vez más por las decisiones del Consejo Privado en el caso del procurador general de Canadá *versus* procurador general de Ontario (convenios laborales),² que establecieron la doctrina de los "compartimientos estancos" del federalismo canadiense, y la subsecuente aplicación de esa doctrina en el caso procurador General de Canadá *versus* procurador general de Ontario (seguro de desempleo).³ El caso del *seguro de desempleo* impidió que el gobierno federal aplicara a nivel nacional un plan, muy amplio y obligatorio, referente al seguro

² [1937] A. C. 326.

³ [1937] A. C. 355.

de desempleo. Como resultado de esas dos decisiones, pareció que una enmienda constitucional era la única forma de irrumpir en los "compartimientos estancos" y de que el gobierno federal desempeñase un papel en la política social. En 1941 se llevó a cabo esa enmienda, y se transfirió al Parlamento la responsabilidad del seguro de desempleo.

Con el aumento del ritmo en la urbanización durante la Depresión y después de la segunda Guerra Mundial, y a medida que los canadienses comenzaron a recurrir más a menudo a los gobiernos para obtener de ellos alguna seguridad material y física, se vio con claridad que para muchas provincias les serían prohibitivos los costos de esos programas, ya fuera por las limitaciones constitucionales de su autoridad para decretar impuestos, según lo dispuesto en la sección 92, fracción 2, ya por impedimentos de orden práctico para obtener ingresos a que se enfrentaban las provincias pobres. Se hizo evidente tanto para las provincias como para los individuos que deberían recurrir con mayor frecuencia en solicitud de ayuda al gobierno federal, y también que resultaría engorroso y en extremo difícil enmendar la Constitución (como sucedió en el caso del seguro de desempleo) cada vez que el gobierno federal se sintiera obligado a encargarse de alguna cuestión referente a la política social, que de otra manera sería de la responsabilidad de las provincias.

El gobierno federal buscó algunas soluciones para superar la barrera constitucional creada en el campo de la política social por la doctrina de los "compartimientos estancos".

Recuérdese que la autoridad en materia de egresos no se menciona explícitamente en la Ley Constitucional de 1867; sino que se infiere si comparamos las secciones 91, fracción 3, y 92, fracción 2, las cuales conceden poderes en materia impositiva tanto al gobierno federal como a los gobiernos provinciales. La sección 91, fracción 3, otorga al Parlamento la autoridad exclusiva para encargarse de "La obtención de fondos por cualquier procedimiento o sistema impositivo". Por otra parte, la sección 92, fracción 2, restringe a las provincias la procuración de impuestos directos en la provincia a fin de obtener fondos destinados a propósitos provinciales.

Se argumenta que la sección 92, fracción 2, señala dos límites a la autoridad de las provincias en materia impositiva, los cuales no se señalan al gobierno federal, a saber: 1) las provincias sólo pueden percibir impuestos directos, mientras el gobierno federal puede recaudar tanto impuestos directos como indirectos, y 2) las provincias sólo

pueden destinar a fines provinciales lo recaudado por concepto de impuestos, mientras *no* se restringe al gobierno federal, según lo establece la sección 91, fracción 3, a destinar esas recaudaciones a fines de carácter federal.

Más aún, considerando las cosas a la luz de la ausencia de restricciones en los fines para los que el Parlamento puede decretar impuestos, éste también tiene autoridad exclusiva en lo concerniente a "Las deudas públicas y de propiedad" (sección 91 fracción 1A de la Ley Constitucional de 1867). Parte de esa "propiedad pública" es el Fondo Consolidado de Ingresos, establecido en la sección 102 de la Ley Constitucional de 1867, y sobre el cual el Parlamento tiene la autoridad de apropiación "para el servicio público de Canadá" (secciones 102 y 106). Desde el punto de vista federal se argumenta que, como el Parlamento puede disponer de su propiedad como le parezca conveniente y no está restringido a hacerlo en áreas de exclusiva jurisdicción federal, puede distribuir sumas pertenecientes al Fondo Consolidado de Ingresos a individuos, organizaciones o a otros gobiernos, por concepto de subvenciones o en cumplimiento de cualesquiera condiciones que desee establecer.

En el caso *Winterhaven Stables Ltd. versus* procurador general de Canadá,⁴ el Tribunal de Apelaciones de Alberta aceptó el argumento del juez encargado del juicio de que

El Parlamento tiene autoridad para legislar sobre su propio endeudamiento y sobre sus propiedades. Tiene derecho a gastar los fondos que allega mediante el debido ejercicio de su autoridad en materia impositiva en la forma en que decida autorizarlo. *Puede imponer condiciones sobre esa disposición, siempre y cuando las condiciones no equivalgan de hecho a un reglamento o a un control del asunto fuera de la autoridad federal.*⁵

En los últimos 45 años, el gobierno federal ha puesto en práctica gran número de iniciativas basadas en la autoridad federal en materia de egresos. El ejercicio de esa autoridad se ha considerado como un medio para fortalecer y facilitar la unión económica, porque permite la creación de una infraestructura social de apoyo a nivel nacional, dentro de la cual las transacciones, las inversiones y las decisiones de carácter económico pueden llevarse a cabo basadas únicamente en los criterios

⁴ (1988) 53 D. R. L. (4th) 413 (Alta. C. A.)

⁵ *Ibid.*, en 434.

que sobre eficiencia se aceptan en el mercado. También dicho ejercicio se ha considerado como medio de redistribución equitativa de los beneficios derivados de la unión económica. En otras palabras, la autoridad en materia de egresos ha proporcionado al gobierno federal los medios para llevar a la práctica el valor constitucional básico de la equidad al declarar, en forma muy concreta, que el acceso a ciertos tipos de beneficios y servicios sociales es un derecho de todo ciudadano canadiense. Así, la autoridad en materia de egresos ha constituido, desde la segunda Guerra Mundial, un instrumento indispensable de la construcción de la nación canadiense.

Entre las iniciativas de la autoridad en materia de egresos se incluyen las subvenciones directas del gobierno al individuo, como las pensiones familiares (de 1944 a 1993). Sin embargo, las iniciativas de mayor alcance y de más sensibilidad política son los programas de gobierno a gobierno, los de compartimiento de costos y las subvenciones condicionales. Dentro de los programas clásicos de compartimiento de costos (más de 100 de ellos puestos en práctica), el gobierno federal se compromete a realizar aportaciones equivalentes a las que efectúen los programas establecidos y administrados por las provincias en áreas de exclusiva jurisdicción provincial, siempre que se ajusten a las normas y al criterio del gobierno federal. El Plan Canadiense de Asistencia es el más importante de los programas de compartimiento de costos actualmente en vigor, el que expondremos más adelante.

Entre los subsidios condicionales, los más importantes son los acordados de conformidad con la Ley de Convenios Fiscales. Según lo dispuesto en esta ley, el gobierno federal suministra financiamiento a las provincias en los rubros de salud y de educación posterior a la secundaria. Por sí misma, la Ley de Convenios Fiscales no condiciona ese financiamiento. Sin embargo, la Ley de la Salud no permite que el gobierno federal aporte fondos para el rubro de salud, según lo previsto en la Ley de Convenios Fiscales, a aquellas provincias cuyos sistemas en el ramo de la salud no cumplan los objetivos médicos que señala la Ley de la Salud. Por otra parte, el financiamiento federal respecto a la educación posterior a la secundaria continúa sin estar sujeto a ninguna condición.

A pesar de las importantes metas sociales alcanzadas gracias al ejercicio de la autoridad en materia de egresos, las provincias la han sometido a severa crítica, sobre todo Alberta y Quebec. En primer lugar, se arguye, el ejercicio de esta autoridad a través de programas de compartimiento de costos pone trabas a la libertad de las provincias, en la medida en que

éstas quedan obligadas a destinar fondos a planes de acción escogidos por el gobierno federal. Este último argumenta que ninguna provincia está legalmente obligada a participar en programas de costos compartidos; pero el hecho es que si una provincia no participa en el programa, no recibirá los fondos con que el gobierno federal igualaría la aportación provincial, de manera que los residentes de la provincia tendrían que pagar impuestos a nivel federal, pero sin recibir los beneficios correspondientes a esos impuestos.

En segundo lugar, en lo referente al compartimiento de costos y a los programas de subsidios condicionales, las provincias arguyen que las condiciones establecidas en la legislación federal a menudo describen con tanto detalle la estructura institucional y administrativa de los programas que el gobierno federal se dispone a financiar, que todo ello equivale a legislar y reglamentar en áreas de exclusiva jurisdicción provincial. De nuevo, mientras el gobierno federal argumenta que la aceptación de las condiciones federales es voluntaria, y que en propiedad no puede decirse que esté ejerciendo ningún tipo de autoridad gubernamental, la perspectiva de las provincias al rechazar su participación, y con ello que los residentes de las mismas queden sujetos al pago de impuestos sin beneficio alguno, tiene un poderoso efecto coercitivo sobre los gobiernos y legislaturas provinciales.

Las estimaciones presupuestarias federales para 1994-1995 indican que 67 100 millones de dólares, o cerca del 41% de un total de 163 600 millones por concepto de egresos, se destinarán a transferencias en efectivo a gobiernos e individuos, de conformidad con lo que se denomina "autoridad para gastar" que la Constitución concede al gobierno federal.

A continuación expondremos los tres principales programas de transferencias del gobierno federal a las provincias: el Programa de Compensaciones, que es un programa de subsidios no condicionados; el Financiamiento de Programas Establecidos, consistente en los subsidios condicionales, y el Plan Canadiense de Asistencia, el mayor de los programas sobre costos compartidos.

PROGRAMA DE COMPENSACIONES

Desde 1977, la mayor parte de los convenios fiscales de gobierno a gobierno se han tramitado en Canadá por medio de la Ley de Convenios Fiscales. La primera parte de ese estatuto se refiere a los pagos fis-

cales compensatorios. Desde la creación de la confederación ha existido en Canadá algún sistema compensatorio; pero un compromiso constitucional formal en materia de compensación y de los valores que representa se menciona por primera vez en la sección 36, fracción 2, de la Ley Constitucional de 1982.

La compensación es la característica fundamental del programa destinado a reducir disparidades entre las provincias. En cumplimiento del Programa de Compensaciones, el gobierno federal proporciona subsidios incondicionales en efectivo a las provincias denominadas "carentes de todo". El principio básico de la compensación es que el gobierno central tiene la responsabilidad, en nombre de la nación, de asegurar a cada provincia los ingresos adecuados a fin de que pueda proporcionar un nivel mínimo de servicios públicos sin recurrir a impuestos excepcionalmente altos. Por lo general, esto lo logra el gobierno federal proporcionando subsidios sin condición alguna que cubren la diferencia entre los impuestos o ingresos provinciales *per cápita*, derivados de 37 fuentes de ingresos, y el ingreso medio *per cápita*, correspondiente a esas mismas fuentes de ingresos en cinco provincias "representativas" (Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan y Columbia Británica). Alberta (la provincia más rica *per cápita*, debido a sus ingresos provenientes del petróleo y del gas natural) y las cuatro provincias de la costa del Atlántico (las más pobres de todas), cada una con alrededor del 9.2% de la población total, quedan excluidas de la categoría de provincia "representativa". Una provincia donde existe una deficiencia neta en capacidad fiscal *per cápita*, teniendo en cuenta las 37 fuentes de ingresos comparadas con los ingresos medios *per cápita*, de las cinco provincias representativas, recibe una transferencia en efectivo igual a la deficiencia neta *per cápita*, multiplicada por el total de su población. En 1993-1994, los pagos compensatorios realizados por la tesorería federal a siete provincias (todas, exceptuando Ontario, Alberta y Columbia Británica) con una deficiencia neta *per cápita* en capacidad fiscal por debajo del nivel de las cinco provincias "representativas" alcanzaron un total de 8 400 millones de dólares. En cuanto a Terranova, la provincia más pobre, las transferencias por concepto de pagos compensatorios equivalen aproximadamente al 27.5% del total del ingreso provincial.

FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS ESTABLECIDOS
(SALUD Y EDUCACIÓN POSTERIOR A LA SECUNDARIA)

En 1993-1994, el gobierno federal entregó en efectivo y mediante transferencias impositivas 20 400 millones de dólares a las provincias para sufragar los costos de los servicios de salud y de la educación posterior a la secundaria. Este programa se denomina Financiamiento de Programas Establecidos (EPF). Se trata de un acceso a los subsidios condicionales para el que las provincias beneficiarias, para calificar a la transferencia, deben cumplir las condiciones establecidas por el gobierno federal a través de la Ley de Salud para la prestación de los servicios de salud en las provincias. De conformidad con estas condiciones, los servicios de salud han de ser accesibles, universales, amplios, transportables y suministrados por medio de una organización no lucrativa, perteneciente al gobierno provincial; además, están prohibidos los cobros extraordinarios por parte de los hospitales, así como cuentas médicas adicionales. Desde 1982, el total de las transferencias federales tanto al renglón salud como al de la educación posterior a la secundaria se ha calculado: 1) considerando el promedio nacional *per cápita* de la aportación federal a estos programas en 1975-1976; 2) elevando esa suma mediante la escala de variaciones del PNB por todos los años comprendidos, y 3) multiplicando la cantidad así obtenida por la de la población de la provincia de ese año. Sin embargo, el gobierno federal ha aplicado varias medidas en diferentes épocas desde 1982 para restringir el incremento de las transferencias con base en el EPF. Desde 1990, estas transferencias quedaron congeladas en el nivel 1989-1990.

El importe que corresponde a las provincias, según los cálculos anteriores, se transfiere a través de una combinación de "tasas impositivas" y de transferencias reales de dinero en efectivo. En 1977, el gobierno federal cedió a las provincias 13.5 puntos de la tasa impositiva sobre ingresos personales y 1% de la tasa impositiva de las empresas. Esto significa que el gobierno federal estuvo de acuerdo en decretar impuestos a tasas inferiores a las que en otra forma se habrían aplicado, y que permitió a las provincias elevar sus tasas para que los impuestos provinciales adicionales así generados se aplicaran al financiamiento del renglón salud y de la educación posterior a la secundaria. Dicho en otra forma, el gobierno federal, al renunciar a cierto porcentaje de la tasa impositiva, aumenta los posibles ingresos de cada provincia. Sin embar-

go, el gobierno federal sigue considerando que el monto de la tasa impositiva al que renunció es parte de la aportación federal dentro del EPF. Por consiguiente, dicho monto se resta del total del derecho autorizado, como se calculó con anterioridad, a fin de determinar la cantidad en efectivo de la transferencia.

Ahora bien, como la riqueza no se distribuye uniformemente en todo el país, las provincias no se benefician en igual forma por el hecho de contar con la tasa impositiva adicional. Terranova, por ejemplo, tiene menos contribuyentes ricos que Ontario, lo cual significa que el rendimiento *per cápita* por los puntos impositivos adicionales será inferior al de Ontario. Con vistas a convertir en equitativo el sistema EPF, se "compensan" los puntos recurriendo al mismo estándar representativo de las cinco provincias que se empleó para determinar los pagos del Programa de Compensaciones. Esto significa que para aquellas provincias cuya capacidad para obtener ingresos mediante la tasa impositiva adicional esté por debajo del promedio nacional, el "componente impositivo" de su transferencia por el EPF en realidad equilibrará los ingresos reales que pueden esperar generar a través de la tasa impositiva adicional más una transferencia en efectivo que realiza el gobierno federal para que se alcance el promedio de las cinco provincias representativas. Todo lo anterior significa que si bien la aportación *per cápita* en los rubros de salud y de educación posterior a la secundaria es igual en todo el país, en las provincias con baja capacidad fiscal el componente en efectivo será mayor que en las provincias con una capacidad fiscal equiparable o superior al promedio nacional, y que el componente impositivo será menor.

Así, del total de 20 400 millones de transferencias impositivas y en efectivo a las provincias, de conformidad con el EPF, en 1993-1994 sólo 9 300 millones se realizaron en efectivo. Los 11 100 millones correspondientes a las transferencias impositivas cubrieron la diferencia.

El presupuesto federal de 1990 congeló las transferencias realizadas de conformidad con el EPF en el nivel que alcanzaron en 1989-1990, y el congelamiento va a continuar indefinidamente. Esto fue una medida para enfrentar al déficit anual del gobierno federal y la creciente deuda pública. El recurso tuvo hondo impacto en el financiamiento federal de esos programas y en los presupuestos provinciales. El componente impositivo de la transferencia crece año tras año tanto en sumas netas en dólares como en la proporción del total; pero las transferencias en efectivo disminuyen tanto en sumas netas en dólares como en propor-

ción del total. Esto se debe a que el congelamiento presupuestario es sobre el monto *per cápita* del derecho antes de que se reste la cantidad correspondiente a la porción impositiva para determinar la aportación en efectivo del gobierno federal. Por consiguiente, al continuar creciendo la economía, las provincias pueden generar más ingresos a partir de sus puntos impositivos adicionales; y al elevarse el valor del componente impositivo, las transferencias en efectivo disminuyen proporcionalmente. Si el congelamiento de las transferencias provenientes del EPF continúan de manera indefinida, en determinado momento no habrá ninguna transferencia en efectivo. Esto podría dar por resultado que algunas provincias se negaran a aceptar las condiciones relativas al suministro de cuidados médicos que van unidas, hoy por hoy, a las transferencias en efectivo.

La competitividad canadiense depende de una fuerza laboral con la educación y el entrenamiento necesarios para poder producir productos y servicios con valor agregado destinados al mercado global. Por lo tanto, el sistema educativo es la principal área donde deben introducirse reformas. Uno de los aspectos que está considerando el gobierno federal en esta materia es el remplazo del componente en efectivo de los subsidios a las provincias previstos en el EPF para la educación posterior a la secundaria, facilitando préstamos a los estudiantes, los cuales se rembolsarían cuando éstos obtuvieran ingresos. Presumiblemente, las provincias aumentarían las matrículas y colegiaturas para resarcirse de lo perdido en el renglón de transferencias, y los estudiantes recibirían préstamos del gobierno federal para las matrículas y colegiaturas; dichos préstamos se pagarían como una cantidad añadida al impuesto sobre la renta una vez que el estudiante se integrara a la fuerza laboral.

PLAN CANADIENSE DE ASISTENCIA

En la época en que se formó la Confederación, el gobierno federal no había asumido ninguna responsabilidad con respecto a la población pobre del país; la beneficencia estaba en manos de particulares, las asociaciones caritativas y las iglesias. Por lo tanto, la Ley Constitucional de 1867 asignaba la responsabilidad legislativa en materia de asistencia social a las provincias por tratarse de un asunto local, según le sección 92, fracción 7, sobre hospitales, instituciones caritativas, etc.; la sección 92, fracción 8, sobre instituciones municipales; la sección 92, fracción 13,

sobre propiedad y derechos civiles, y la sección 92, fracción 16, sobre todas las cuestiones de índole meramente local o privada, en tanto que asignaba al gobierno federal las más importantes fuentes de ingresos.

La industrialización y la creciente importancia del movimiento laboral hicieron que Ontario promulgara en 1914 la primera legislación referente a la seguridad social, el Plan de Compensación Laboral.

A fines de la primera Guerra Mundial muchas provincias ya tenían planes de subsidios a viudas con hijos menores. Se hacía obvia la paradoja inherente a la división de poderes: si bien se había autorizado formalmente a las provincias a emprender programas de asistencia social, muchas carecían de recursos económicos para llevarlos a cabo. Resultaba obvio que la solución se hallaba en el compartimiento de costos entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Era éste un compromiso que permitía al gobierno federal algún control sobre la política social a cambio de su ayuda a los programas provinciales.

Al margen de este compromiso, nació en 1966 el Plan Canadiense de Asistencia (CAP), programa para compartir por partes iguales los costos de los subsidios condicionales, con el que se buscaba dar flexibilidad y amplitud al sistema de subsidios federales dentro de los programas de asistencia social de costos compartidos en lo relativo a asistencia y servicios sociales, considerados como rubros diferentes al renglón de salud y educación.

El CAP dispone que el gobierno federal comparta los costos de asistencia social (alimentos, vivienda, ropa y enseres domésticos) proporcionada a madres necesitadas con hijos pequeños y a familias en malas condiciones económicas. Asimismo, el gobierno federal cubre la mitad de los costos correspondientes al mantenimiento, salud y asistencia de niños bajo el cuidado de agencias asistenciales. El CAP dispone asimismo que el gobierno federal participe en proyectos provinciales en beneficio de personas que, por razones ambientales o personales, son incapaces de conseguir un empleo estable, o requieren oportunidades de rehabilitación o reentrenamiento.

Desde sus inicios, el CAP ha sido un factor importante del sistema de asistencia social. Recuérdesse que más de tres millones de canadienses reciben hoy en día sus beneficios. Los pagos del gobierno federal a las provincias, por concepto de servicios de CAP, ascendieron a 7740 millones en 1993-1994. Como en los presupuestos federales de 1990 y 1991, como medida para reducir el déficit, se impuso por cinco años un límite de 5% al incremento anual de las aportaciones del CAP a provin-

cias que no recibían beneficios compensatorios —Ontario, Alberta y Culumbia Británica—, la aportación federal al programa en estas tres provincias había caído muy por debajo de 50% establecido inicialmente en 1966. Por ello, el gobierno de Ontario estimó que las aportaciones federales del CAP actualmente sólo amparan alrededor de 28% de los costos de la asistencia social en la provincia de Ontario.

Cabe añadir que la actual situación fiscal de endeudamiento y déficit en Ottawa y en las provincias hace pensar que todos los programas sociales, sin excluir los del CAP, deben reformarse y racionalizarse.

Sobresalen tres puntos fundamentales en el funcionamiento de los mecanismos del CAP en materia de financiamiento. Primero, encierra una dicotomía de empleables/no empleables en la que a los “pobres con trabajo” se les niega el acceso a los servicios sociales. Segundo, crece el número de los “empleables” que acuden a los servicios asistenciales porque no pueden encontrar un trabajo que se retribuya con un sueldo comparable con el que proporciona la asistencia social. Hace falta reformar el CAP para lograr mayor equidad y eficiencia y para que desaparezcan factores que, dentro del sistema de asistencia social, constituyen un incentivo para no trabajar. El tercer punto abarca la insuficiencia del nivel asistencial y las disparidades regionales en ese nivel.

El gobierno federal discute ahora públicamente sobre posibles reformas a la estructura del federalismo fiscal. Al hacerlo, estipula que las transferencias a las provincias, de acuerdo con lo dispuesto en el CAP, y la educación posterior a la secundaria, componente del EPF, no deben llegar en 1996-1997 a un nivel superior al de 1993-1994.

El gobierno federal ha establecido dos metas para la reforma del CAP: primera, la desaparición de factores que, dentro del sistema actual, constituyen un incentivo para no buscar empleo, y la desaparición de obstáculos que impiden que los minusválidos puedan vivir con independencia, asegurando, a la vez, el apoyo a quienes no pueden trabajar, y segunda, plantearse como objetivo la reducción de la pobreza entre los niños.

TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL A INDIVIDUOS

El sistema canadiense de transferencia de pagos del gobierno federal a las provincias por conducto del Programa de Compensaciones del

Financiamiento de Programas Establecidos y del Plan Canadiense de Asistencia, unido a las transferencias directas a individuos a través del sistema de seguridad social (Seguro de Desempleo, Beneficio de Impuesto Niñez, Seguro de Ancianidad y Seguro del Ingreso Garantizado) proporcionan los bienes públicos esenciales, como atención médica, educación, protección de los ingresos y seguridad material. El sistema actual se basa en un sentido comunitario histórico, tradicional, que contrasta con el énfasis estadounidense en el individualismo. Sin disminuir su compromiso con la libre empresa y el mercado libre, como los mejores medios para proporcionar más riqueza al mayor número posible de individuos, los canadienses creen que al gobierno le toca desempeñar un papel decisivo en la ejecución de una política social que suministre bienes públicos a través de amplios programas de seguridad social, cuyo fin es asegurar la justicia distributiva.

Sin embargo, a pesar de éxitos anteriores, hoy se requiere un programa de renovación y reforma del sistema de seguridad social para enfrentar las cambiantes condiciones sociales y económicas del país. Así como el orden económico debe ajustarse a las cambiantes fuerzas de la "globalización", de la misma manera la política social debe responder al cambio. Considérense los siguientes factores: rápidos cambios económicos y tecnológicos, como los ajustes derivados del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; la creciente disparidad en los ingresos y el incremento en la marginación de los pobres; la muy considerable deuda pública; el ininterrumpido déficit año tras año; el reconocimiento de la igualdad de derechos de la mujer y de otros grupos colocados en una situación desfavorable, como puede verse en la Carta de los Derechos y las Libertades, todo ello exige un nuevo régimen capaz de funcionar con mayor equidad y eficiencia, y que al mismo tiempo encarezca la productividad económica y la posición competitiva de Canadá.

Los programas gubernamentales sobre seguridad del ingreso, por medio de transferencias directas del gobierno federal a individuos, se han convertido en elementos fundamentales del consenso social de la vida en Canadá. Son expresión del compromiso con la equidad, con la seguridad y con el compartimiento incorporados en la sección 36 de la Ley Constitucional de 1982; son fundamento del apoyo a millones de canadienses, y proporcionan una red de seguridad para todos los ciudadanos.

Como señaló en 1985 la Real Comisión sobre la Unión Económica y

las Perspectivas de Desarrollo en Canadá (Comisión MacDonald), los programas canadienses sobre seguridad del ingreso tienen varios objetivos y metas:

- 1) compartimiento de recursos a fin de suministrar ingresos adecuados en relación con el estándar de la comunidad;
- 2) conservación de un nivel adecuado de seguridad en el ingreso y de estabilidad;
- 3) tratamiento equitativo a las familias y a los individuos;
- 4) incentivos para que se aprovechen las oportunidades;
- 5) motivar al individuo para que se haga responsable de su propia vida y del aprovechamiento de los medios para ganarse la vida, cuando se está en situación de hacerlo, y
- 6) respeto a la dignidad de los derechohabientes.

El sistema actual de seguridad del ingreso es una combinación compleja de iniciativas federales y provinciales que abarcan los gastos gubernamentales directos, los egresos en el renglón de impuestos y la seguridad social.

GASTOS GUBERNAMENTALES DIRECTOS

Los gastos gubernamentales directos se destinan directamente a individuos, tomando por base su pertenencia a un grupo demográfico estatutario. En la actualidad opera en Canadá un programa de este tipo, el de Seguro de Ancianidad. Hasta 1993, el Programa de Pensiones Familiares también encajaba en esta categoría; pero fue remplazado por un programa de ingresos comprobables, el Beneficio de Impuesto por Niñez. En el periodo 1993-1994, los pagos del Seguro de Ancianidad (OAS) a individuos sumaron 15 400 millones en el rubro de gastos del gobierno federal. Alrededor de uno de cada nueve canadienses pertenece al OAS.

Todos los canadienses que hayan cumplido 65 años de edad, aun cuando no hubieran pertenecido a la fuerza laboral, tienen derecho a los beneficios del Seguro de Ancianidad. Este programa asigna una cantidad básica mensual que se paga a todas las personas que hayan cumplido la edad señalada, además del Suplemento al Ingreso Garantizado (GIS), pagadero a quienes cuentan con un pequeño ingreso o sólo cuentan con el proveniente del OAS. El GIS se paga sobre la base de un ingreso comprobable; las sumas percibidas por este concepto no causan impuesto, al contrario de lo que ocurre con los pagos básicos del

OAS, los cuales se incluyen en el cálculo de ingreso para determinar el monto de los impuestos, y están sujetos a revisiones de lo declarado con anterioridad, de acuerdo con el reembolso previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta. Alrededor de 40% de los ciudadanos que ya cumplieron 65 años reciben los beneficios del OAS. Los gastos del gobierno federal en el rubro del GIS ascendieron a 4300 millones en 1993-1994.

Importa señalar que menos de la mitad de los trabajadores canadienses están amparados por programas privados referentes a pensiones de retiro, y que estos planes sólo abarcan aproximadamente 10% de los ingresos provenientes de los retiros. Así, quienes reciben pagos del GIS a menudo son personas que no pertenecieron a la fuerza laboral y que, por lo tanto, no tienen ingresos provenientes de un plan de pensiones. El GIS resulta también un suplemento importante para quienes *sí* pertenecieron a la fuerza laboral, pero no están pensionados por una organización privada o bien reciben de ésta una pensión insuficiente.

Al igual que el GIS, el Subsidio al Cónyuge no causa impuestos; sus pagos se basan en los ingresos y benefician a los cónyuges de personas con más de 65 años, pero que tengan entre 60 y 64 años. En este rubro, los gastos del gobierno federal sumaron 440 millones en 1993-1994.

En la actualidad, el pago mensual del OAS asciende a 385.81 dólares, a 459.50 dólares el del GIS, y a 684.46 el de Subsidio al Cónyuge. El OAS se ajusta a la tasa de inflación, con base en el índice de precios al consumidor.

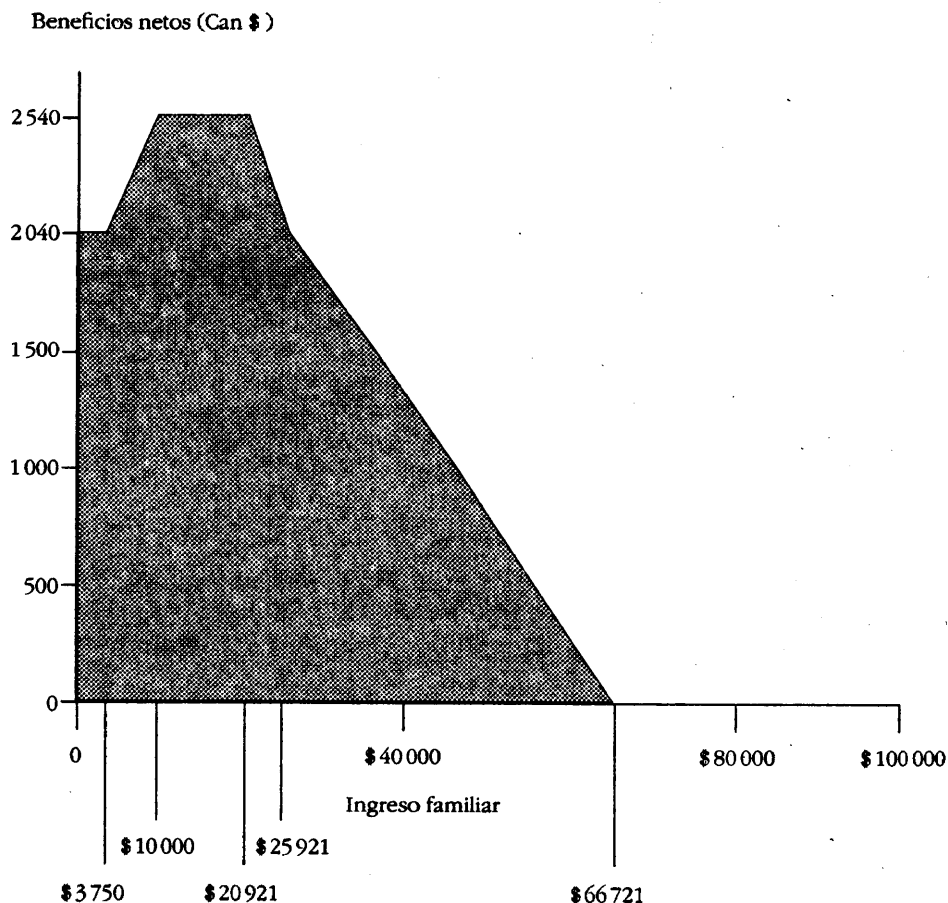
BENEFICIO DE IMPUESTO POR NIÑEZ

El presupuesto federal de 1992 introdujo reformas en el sistema de suministro de beneficios universales a las familias. En él se proponía que se fusionaran los subsidios familiares, los créditos concedidos por la Ley del Impuesto sobre la Renta para los niños dependientes y los créditos reembolsables del impuesto por niñez en un solo sistema con base en los ingresos, el Beneficio de Impuesto por Niñez (CTB). Esta reforma concentró la atención en el grupo que recibiría los beneficios familiares, debido a que el CTB se basa en los ingresos. Al mismo tiempo, buena parte de los costos administrativos se suprimieron porque ya no habría que enviar cheques de pensiones familiares a unas 400 000 familias, las cuales, a su vez, restituirían el importe del beneficio de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Impuesto sobre la Renta. El CTB se

calcula con base en los ingresos familiares del año anterior a partir de la declaración del impuesto sobre la renta que se ha registrado. El pago se efectúa mensualmente mediante un cheque a nombre de la madre (que por lo general se deposita directamente en una cuenta bancaria). Con este procedimiento se han protegido históricamente los fondos familiares poniéndolos en manos de la madre.

La gran mayoría de las familias se hallan en mejores condiciones a partir de 1992, gracias a los beneficios del impuesto por niñez. En la gráfica 1 se muestra el funcionamiento del CTB.

GRÁFICA 1. *Beneficio de impuesto por niñez*



Los beneficios del impuesto por niñez se centran en las familias menos favorecidas. Las transferencias efectuadas en 1994-1995 ascendieron a 5 100 millones de dólares libres de impuestos. Tiene asimismo un componente que, si bien representa una cantidad modesta, ayuda al trabajador de baja retribución con un ingreso suplementario, una vez alcanzado un nivel de ingresos de 3 750 dólares, de 8% del ingreso adicional por concepto de salario hasta un tope de 500 dólares (cuando se llega a un ingreso de 10 000 dólares). Hay una tasa de reembolso del 10% respecto del suplemento de 500 dólares, que comienza con ingresos de 20 921 dólares, de manera que cuando los ingresos llegan a 25 921 dólares se suprime el suplemento.

Por concepto de beneficio de impuesto por niñez se reciben 1 020 dólares al año por cada uno de los dos primeros hijos (un total de 2 040 dólares), y 1 095 dólares por cada uno de los hijos restantes. Hay, además, otro suplemento de 213 dólares al año para niños menores de siete años si no se solicita ninguna suma por concepto de cuidados del niño, de conformidad con lo que concede la Ley del Impuesto sobre la Renta. El beneficio de impuesto por niñez desciende a razón de 5% (si se trata de dos niños) en cuanto el ingreso excede el nivel mínimo (25 921 dólares), de manera que cuando los ingresos suman 66 721 dólares se suprime el beneficio totalmente. Sin embargo, el beneficio del impuesto por niñez y el suplemento al ingreso garantizado no causan impuesto ni están sujetos a impuestos por concepto de ingresos en años anteriores. Los gobiernos provinciales pueden convenir con el gobierno federal que varíe el importe del beneficio de impuesto por niñez con base en la edad y el número de niños en la familia, a condición de que la suma total de los beneficios sea igual a la que se habría alcanzado sin las variaciones.

PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

En la actualidad existen dos programas de seguridad social en Canadá: 1) el Plan Canadiense de Pensiones (CPP), y 2) el Seguro de Desempleo (UI). Ambos se concibieron como programas que se autofinancian con las aportaciones de los trabajadores y de los patronos. Como ambos programas son de carácter obligatorio por leyes federales, los expon-dremos brevemente.

PLAN CANADIENSE DE PENSIONES

De conformidad con el CPP, en 1994 los empleados aportaron al plan el 2.6% de sus ingresos, y los patronos una suma igual a la que arrojó ese porcentaje. La mayor parte de las personas que trabajan por su cuenta también están cubiertas por el plan, al cual aportan 5.2% de sus ingresos. En la actualidad, la aportación máxima correspondiente a cada patrono y a cada empleado asciende a 806 dólares, y a 1 612 dólares en el caso de las personas que trabajan por su cuenta. A partir de los 65 años de edad se percibe una pensión mensual de 697.44 dólares. En el caso de viudez, el cónyuge sobreviviente recibe 384.59 dólares mensuales si tiene menos de 65 años de edad. Estas pensiones causan impuesto. Expertos en la materia opinan que existe un problema latente dado que el financiamiento del CCP está muy por debajo de lo que en el futuro requerirá el cumplimiento de sus compromisos; el déficit puede llegar a sobrepasar la suma de 500 mil millones de dólares.

PLAN DE SEGURO DE DESEMPLEO

Suele considerarse que el Plan de Seguro de Desempleo es la piedra angular del sistema canadiense de seguridad. En 1930, a principios de la Depresión, de conformidad con la Ley Constitucional de 1867, la responsabilidad del seguro de desempleo correspondía a las provincias. Ahora bien, como por las tremendas tensiones de la Depresión se vinieron abajo los planes provinciales para enfrentar el desempleo, y como la gente acabó por comprender que en el mundo moderno industrializado fuerzas nacionales e internacionales son causa del desempleo, se buscaron soluciones a nivel nacional. Así, en 1941, se reformó la Ley Constitucional de 1867 a fin de incluir la sección 91, fracción 2A, "Seguro de Desempleo", elevada a rango federal.

Al igual que el Plan Canadiense de Pensiones, el Seguro de Desempleo (UI) es un plan de seguros de contribución social. En sus orígenes se proyectó que el UI proporcionara por corto tiempo ingresos seguros a personas temporal e involuntariamente desempleadas a causa de fuerzas y decisiones económicas más allá de su control. Se concibió como un plan autofinanciable cuyos fondos los proporcionarían los patronos y los trabajadores. Sin embargo, el gobierno de Trudeau introdu-

jo en 1971 modificaciones en el sistema, con lo cual los egresos superaron excesivamente las aportaciones económicas que recibía el plan. Así, de 1971 a 1990, las aportaciones al fondo del UI provinieron de tres fuentes: trabajadores, patronos e impuestos generales sobre los ingresos. Ahora bien, en 1990 se efectuaron algunos cambios al esquema del UI, entre ellos la cancelación de las aportaciones gubernamentales. El financiamiento del UI de nuevo proviene en su totalidad de las primas que pagan los trabajadores y los patronos, aun cuando el déficit acumulado del fondo del UI asciende aproximadamente a 6 000 millones de dólares.

En la actualidad hay una tasa estándar para el pago de las primas que rige en todo el país y en todas las industrias, a pesar de que el riesgo del desempleo no es igual ni en todo el país ni en todas las industrias. Por ello, algunos consideran que la prima estándar resulta injusta para empleados y patronos en industrias muy estables y en regiones donde es muy bajo el índice de desempleo. La tasa estándar de las primas grava a industrias con índices de empleo estables y subsidia a las que registran índices inestables (por lo general en algunas estaciones del año). Como estas empresas con índices inestables pueden contar con el UI para ayuda de los trabajadores en épocas en que hay despidos de personal, no tienen que pagar primas sobre los salarios para atraer trabajadores. En esta forma, por cada dólar aportado al fondo del UI por un patrono en una industria inestable, los empleados de ese patrono reciben más de un dólar en beneficios del UI. La situación se invierte en el caso de los patronos de industrias estables, quienes son, por tanto, contribuyentes netos del sistema. En consecuencia, el UI actual es ineficiente porque subsidia industrias inestables y grava con cargas adicionales a las estables.

En los años transcurridos desde el principio del UI, el requisito de que el desempleo debe ser temporal e involuntario, si bien no se ha abandonado sí se ha hecho más flexible, de manera que se aceptan situaciones que normalmente no se considerarían ni "temporales" ni "involuntarias". Por ello, en ciertos aspectos, el UI se ha apartado de sus orígenes basados en la seguridad social, y ahora desempeña un importante papel en el ámbito de la asistencia social.

Por ejemplo, el requisito de que el desempleo debe ser "involuntario" ha tenido que dar cabida a los beneficios que se conceden en caso de enfermedad o cuando hay licencia por causa de maternidad, paternidad o adopción. Más aún, también se conceden beneficios especiales

del UI a personas —especialmente pescadores— crónicamente desempleadas en ciertas épocas del año, y a personas que acceden a trabajar menos días por semana para evitar ser despedidas. Si bien estas situaciones no son claramente voluntarias, en el sentido de que la mayoría de la gente no las busca ex profeso para perder el empleo y, por tanto, tener derecho al UI, también es indudablemente cierto que la enfermedad, la paternidad y el trabajar para una industria que sólo opera en determinadas épocas del año no corresponden al concepto original que buscaba suministrar ayuda por poco tiempo para que el desempleado se adaptara a problemas causados por motivos exclusivamente económicos.

La duración del periodo en que reciben los pagos del UI se basa en el número de semanas trabajadas y en la tasa regional de desempleo. Los derechohabientes pueden recibir subsidios del UI durante 17 semanas, y en ciertos casos durante 50. En junio de 1994 el subsidio ascendía a 55% de los ingresos asegurables hasta un máximo de 425 dólares semanales. Los egresos federales en el periodo 1994-1995 por concepto de subsidios del UI ascendieron a 17 400 millones de dólares.

El gobierno federal anunció en 1994 que iba a emprender una revisión general de la seguridad social, e informó que ésta se abordaría de dos maneras. La primera comprenderá la elaboración de un nuevo programa para el seguro de desempleo, en el cual se prestará especial atención a la capacidad y a la posibilidad de suministrar trabajo a personas afectadas por el desempleo estructural. La segunda reducirá la dependencia del UI haciendo más estrictos los requisitos de ingreso; esto es, aumentando el número de semanas necesario para participar del UI o reduciendo el número de prestaciones, para lo cual se rebajaría el nivel de las prestaciones o se reduciría la duración del periodo en que pueden recibirse.

CONCLUSIÓN

La infraestructura social que Canadá construyó durante los pasados 50 años ha contribuido en grado sumo a la categoría que Canadá goza en las Naciones Unidas como el país donde, en términos generales, es mejor la calidad de vida.

No obstante, la reforma de las estructuras del federalismo fiscal y de la seguridad social se hace necesaria por diversas razones. En primer lugar, se requiere desarrollar un sistema que incremente la competitivi-

dad económica y la productividad y ayude a los canadienses a obtener empleo y a conservarlo. Segundo, el sistema actual debe reformarse para que se obtenga mayor equidad, de manera que se proporcione apoyo adecuado a quienes cuentan con menos defensas. Por último, la estructura general necesita ser más eficiente en los servicios que proporciona, a fin de disminuir los gastos. El sistema debe ser económica y financieramente viable.

BIBLIOGRAFÍA

POLÍTICA SOCIAL

Agenda: Jobs and Growth - Improving Social Security in Canada: A Discussion Paper, Gobierno de Canadá, octubre de 1994.

Courchene, Thomas J., *Social Canada in the Millennium: Reform Imperatives and Restructuring Principles*, Toronto, C. D. Howe Institute, septiembre de 1994.

POLÍTICA PÚBLICA

Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (68 vols.), Gobierno de Canadá, 1995.

DEUDA PÚBLICA

Richardson, Robin, *Inside Canada's Government Debt Problem and the Way Out*, The Fraser Institute, 1994.

FEDERALISMO FISCAL

The National Finances 1993, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1993.

The 1994 Federal Budget (with supporting documents and commentary by Ernst & Young): Income Taxation in Canada, Canadá, Prentice Hall, 1994.

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	7
<i>Introducción</i>	9

Primera Parte

EL TRASFONDO HISTÓRICO

<i>Las tensiones internas del federalismo mexicano</i> , Alicia Hernández Chávez	15
1. Libertad <i>versus</i> poder	17
2. Federalización <i>versus</i> centralización	25
3. ¿Hacia un nuevo modelo federal?	31

<i>El federalismo brasileño: perspectiva histórica</i> , José Murilo de Carvalho	34
Fases del federalismo brasileño	35
1822-1889: Bases unitarias, 35; 1891-1930: Copiando el federalismo estadounidense, 40; 1930-1945: Retorno a la centralización, 45; 1945-1964: Federalismo cooperativo, 48; 1964-1985: Nuevamente, centralización y dictadura, 51; 1985-1994: ¿Cuál federalismo?, 55	
Bibliografía comentada	59

<i>Federalismo, seccionalismo e industrialización estadounidense</i> , Richard F. Bensel	65
--	----

<i>Federalismo canadiense: 127 años de precaria experimentación</i> , Bruce W. Hodgins	84
--	----

Segunda Parte
FEDERALISMO Y SISTEMA POLÍTICO

<i>El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes</i> , Luis F. Aguilar Villanueva	109
Introducción.....	109
I. Las bases constitucionales del federalismo	112
1. El federalismo dual mexicano, 112; 2. El municipio y la reforma al artículo 115 constitucional, 116	
II. Relaciones fiscales intergubernamentales	119
1. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, 119; 2. El Sistema Nacional de Planeación Democrática, 130	
III. La coordinación y descentralización administrativa....	141
1. La descentralización educativa, 141; 2. La descentralización de los servicios de salud, 143; 3. Solidaridad: un nuevo mecanismo de coordinación intergubernamental, 145	
IV. Las tareas pendientes del federalismo mexicano	147
Bibliografía.....	151

<i>Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada</i> , Daniel J. Elazar.....	153
1. El federalismo como pacto y asociación	153
2. Elementos del federalismo estadounidense	159
3. Requisitos del federalismo nacional	165
4. Modelos cambiantes de federalismo estadounidense.....	166
5. Bases constitucionales del federalismo estadounidense	167
6. Ideas sobre el sistema federal.....	169
7. Porvenir del sistema federal	170

<i>Cuestiones difíciles y solución de problemas: reto del federalismo canadiense, antes y ahora</i> , Filippo Sabetti	177
El nuevo federalismo del siglo XIX: la confederación canadiense de 1867	180
Transformación de la confederación: las provincias como agentes constitucionales, 1880-1927	182
Hacia un nuevo federalismo para el siglo XX: esfuerzos para enmendar la Constitución, 1927-1980	186

La Constitución reformada y nacionalizada: problemas sin resolver	192
Conclusiones	196
Bibliografía comentada	196

Tercera Parte

FEDERALISMO FISCAL

<i>Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México</i>	203
I. Introducción	203
II. Coordinación fiscal en México: evolución reciente	204
1. Periodo previo a 1980, 204; 2. Perido 1980-1987, 205; 3. Pe-	
riodo 1988-1989, 209; 4. Modificaciones al FGP a partir de 1990,	
209	
III. Federalismo fiscal. Algunas comparaciones internacio-	
nales	211
IV. Criterios alternativos de participaciones	213
1. Participación equiproporcional respecto al PIB, 214; 2. Partici-	
pación <i>per cápita</i> homogénea, 214; 3. Participación <i>per cápita</i>	
ajustada por marginación, 216; 4. Criterio de participaciones.	
Análisis de regresión, 219	
Conclusión	220
Apéndice: Cálculo del índice global de privación	221
Bibliografía	223
<i>El federalismo fiscal en Brasil</i> , Fernando Rezende	225
1. Introducción	225
2. Características y peculiaridades del federalismo fiscal	
brasileño	226
3. Los desafíos del momento	233
4. Los caminos de la reforma	237
Bibliografía	241
<i>Teoría y práctica del federalismo fiscal en los Estados Uni-</i>	
<i>dos</i> , John Kincaid	242
El nuevo federalismo fiscal estadounidense	243

Nivelación fiscal	246
¿Una teoría sobre el federalismo?	250
Concentración de ingresos y descentralización de egresos	251
Competencia interjurisdiccional y nivelación	256
Competencia y armonización horizontal	260
Conclusión	262
Bibliografía	263
<i>Canadá y el federalismo fiscal en el siglo xxi</i> , Peter A. Cumming	265
Introducción.....	265
La unión económica canadiense y el mercado común.....	265
Redistribución de la riqueza a través de la transferencia de pagos del gobierno federal a las provincias y a los in- dividuos	266
La autoridad federal en materia de egresos	270
Programa de compensaciones.....	276
Financiamiento de programas establecidos (salud y edu- cación posterior a la secundaria).....	278
Plan Canadiense de Asistencia	280
Transferencias del gobierno federal a individuos.....	282
Gastos gubernamentales directos.....	284
Beneficio de impuesto por niñez	285
Programas de seguridad social	287
Plan Canadiense de Pensiones	288
Plan de Seguro de Desempleo	288
Conclusión	290
Bibliografía	291

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar
en el mes de diciembre de 1997 en Impresora y
Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA),
Calz. de San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F.
Se tiraron 2 000 ejemplares.

