

Apuntes comparativos

KATY LE ROY / CHERYL SAUNDERS

La selección y el diseño de las instituciones de gobierno es un aspecto total del establecimiento y la operación de cualquier federación. Las instituciones son el mecanismo mediante el cual se da un efecto práctico al principio federal dentro de todas las esferas de gobierno. Muchas de las instituciones gubernamentales en las democracias federales son las mismas o similares a las que se usan en cualquier democracia, ya sea federal o unitaria. Sin embargo, como se muestra en este cuaderno, el federalismo y las instituciones democráticas tienen una influencia recíproca. Con mucha frecuencia el federalismo afecta la manera en que las instituciones democráticas se proyectan y funcionan en la práctica. Y lo contrario también es verdad: la elección institucional normalmente tendrá algún efecto en la forma y operación del sistema federal.

La gama de instituciones

Los países abordados en este cuaderno usan una gama de instituciones diferentes para los fines del gobierno legislativo y ejecutivo. Algunos tienen sistemas presidenciales, en los que el ejecutivo se elige de manera independiente a la legislatura. Otros poseen sistemas parlamentarios, en los que el ejecutivo depende del apoyo continuo de una mayoría en la legislatura. Uno de ellos, Suiza, también recurre a un grado considerable de democracia directa, lo que incide en la operación de las instituciones del gobierno representativo y alienta la formación de la democracia consensual que se describe en el capítulo sobre este país.

No obstante, hay variaciones considerables dentro de los dos principales tipos de diseño institucional, el presidencial y el parlamentario. Estas variaciones son el resultado de otros factores: la naturaleza del sistema partidista, lo que incluye la cohesión de los partidos y la medida en que están organizados de acuerdo con principios nacionales, en contraposición a los principios regionales; el sistema electoral y en particular su tendencia a producir resultados mayoritarios en contraposición a los proporcionales; la profundidad y estabilidad de la cultura democrática; y el contexto social

y económico en el que se insertan las instituciones. Otra variable importante es el diseño del sistema federal en sí. Este tipo de factores explican las diferencias tan grandes entre los sistemas presidenciales que operan en Argentina y Estados Unidos, digamos, y las diferencias entre los sistemas parlamentarios de Alemania y Australia, por ejemplo.

La gama de sistemas federales

Al menos tres tipos de diferencias en el diseño federal, que afectan a las instituciones, se ven reflejadas en los países incluidos en este volumen.

En primer lugar, hay una diferencia que debemos reconocer como un tanto difusa entre las federaciones y lo que podríamos llamar cuasi federaciones. Estas últimas, de las que Sudáfrica es un ejemplo, se caracterizan por el grado de centralización y quizá también por el alcance de la autoridad central para controlar directamente el gobierno dentro de las unidades constitutivas. Esta definición no necesariamente es para siempre, como lo demuestran los casos de Canadá y la India.

Una segunda distinción importante es la que hay entre las federaciones duales y las integradas. En las primeras las facultades se suelen dividir de manera vertical y se prevé un conjunto completo (o casi completo) de instituciones dentro de cada jurisdicción. Estados Unidos es el ejemplo paradigmático. En las segundas, Alemania, por ejemplo, también puede haber una división horizontal de las facultades, con lo que se deja a las unidades constitutivas la administración de la mayoría de los programas nacionales y se les da voz en la legislatura nacional.

Una tercera distinción radica en la profundidad de la cultura federal: el grado en el que el federalismo, en las palabras de Rajeev Dhavan, se considera un "regalo de gobernabilidad" y no un mero hecho de la vida política, que cuando se interpone en el camino de la eficiencia, se debe neutralizar o minimizar, a menudo a costa de las instituciones de las unidades constitutivas.

La interacción entre el federalismo y las instituciones

Cada uno de los países presentados muestra que el carácter federal del sistema de gobierno afecta a la mayoría de las instituciones de gobierno de una u otra manera. Las unidades electorales para la cámara popular de la legislatura nacional, por ejemplo, muchas veces se definen con referencia a los límites de las unidades constitutivas. La composición del poder ejecutivo nacional suele estar influido por el deseo de incluir a miembros de algunas de las jurisdicciones constitutivas o a todas ellas.

No obstante, hay instituciones, o grupos de instituciones, particulares en las que el impacto del federalismo es especialmente marcado.

El más obvio se observa en la cámara alta, o segunda cámara, de la legislatura nacional, que con frecuencia está diseñada para desempeñar una función federal de algún tipo. Vimos dos modelos paradigmáticos. Uno es

el del *Bundesrat* alemán, donde la influencia de los gobiernos estatales en las decisiones federales está institucionalizada. El otro es del Senado estadounidense, elegido por votación directa y no por los sistemas de gobierno estatales. Sudáfrica representa una importante variación de la primera, en el sentido de que las legislaturas de las provincias, en vez de sus gobiernos, están representadas en el Consejo Nacional de Provincias. Como se señala en el capítulo correspondiente, aún es muy temprano para determinar la trascendencia de este experimento con el diseño institucional federal.

Una segunda institución afectada de manera importante por el federalismo es la administración. Algunas federaciones están proyectadas de manera que permiten o exigen que la administración de los programas de una esfera de gobierno quede en manos de las administraciones de otra esfera. No obstante, como hemos visto, en casi toda las federaciones es relativamente común que los órganos administrativos de las unidades constitutivas desempeñen algunas funciones federales, ya sea de manera formal o conforme a acuerdos informales, lo que incluye la administración de subsidios.

En tercer lugar, hay una importante variación en la forma en que están organizados los tribunales en las federaciones. La lógica de una federación dual es que cada esfera de gobierno cuente con su propio sistema judicial. Sin embargo, sólo en Estados Unidos esta lógica se llevó completamente a la práctica. En otras federaciones de derecho consuetudinario, el sistema judicial está integrado en mayor o menor grado, en ocasiones a tal punto que, como sucede en la India o Canadá, en los hechos sólo hay un sistema de tribunales único. También en las federaciones de derecho civil, aunque los tribunales pueden tener funciones especiales, hay jerarquías únicas, que abarcan desde las unidades constitutivas hasta la esfera central de gobierno.

Por último, la mayoría de las federaciones tienen una gama de instituciones (en general, informales) donde también se genera debate, coordinación y cooperación entre los diversos gobiernos de la federación. Como ejemplos tenemos el Consejo de la Federación de Canadá, la Conferencia de Ejecutivos Cantonales de Suiza y el Consejo Interestatal de la India. En los textos de este cuaderno se tiende a mostrar que las instituciones de este tipo están aumentando en importancia y complejidad. Una interrogante que se plantea es si estas instituciones se deberían formalizar de alguna manera, en aras de mejorar la rendición de cuentas, aunque con un costo inevitable en cuanto a la flexibilidad.

Algunas consecuencias

De esta lectura se desprenden al menos tres consecuencias relevantes de la interacción entre el federalismo y las instituciones.

Por principio de cuentas, cuando hay una segunda cámara federal de la legislatura central, se afecta la capacidad de la legislatura para reflejar la voluntad de la mayoría nacional, ya sea que esta segunda cámara desem-

peña realmente o no una función federal. En condiciones en las que, de otro modo, el ejecutivo tiende a dominar la legislatura, resulta irónico que una segunda cámara, constituida de manera diferente, haga que la legislatura sea en mayor grado una fuerza independiente. No obstante, la mayoría de las federaciones luchan para lograr un equilibrio aceptable entre las facultades de ambas cámaras, en beneficio tanto de la democracia como de la eficiencia en el gobierno.

En segundo lugar, en la mayoría de las federaciones la relación simbiótica entre las instituciones según su funcionamiento en un sistema unitario se ve perturbada en cierta medida. Las instituciones más afectadas son los tribunales y las dependencias administrativas, al grado de que, de ciertas maneras, responden a dos o más esferas de gobierno. Estos acuerdos interjurisdiccionales complican la rendición de cuentas y la autonomía, y, por consiguiente, la democracia y el federalismo. No es necesario evitarlas por este motivo, pero sus consecuencias se deben anticipar y controlar.

Para finalizar, casi todas las federaciones, con Estados Unidos como clara excepción, experimentan el fenómeno del federalismo ejecutivo. Aunque los detalles varían hasta cierto punto, dependiendo de la combinación de instituciones y las formas de federalismo, el denominador común es un alto nivel de formulación de políticas por parte de gobiernos que actúan de manera colectiva, basados en el dominio ejecutivo de sus respectivas legislaturas para asegurar que se pongan en práctica sus decisiones. Muchos de los resultados de políticas así alcanzados son beneficiosos. También hay un sentido en el que este proceso no hace más que llevar a nuevas alturas la realidad conocida del dominio ejecutivo de las legislaturas en muchos sistemas democráticos. No obstante, como ocurre con otros acuerdos interjurisdiccionales, el federalismo ejecutivo incide en los acuerdos institucionales tradicionales, al difuminar las áreas de responsabilidad y dificultar a los electores la comprensión de cómo operan los procesos democráticos. Su impacto es más severo en las instituciones de las unidades constitutivas, con lo que también se debilita al propio federalismo. En la actualidad, muchas federaciones buscan maneras de minimizar o compensar las desventajas del federalismo ejecutivo sin perder las ventajas de este tipo de cooperación.