

DESDE LO LOCAL (30. Okt. 2008) Leon MEXICO

Prof. Dr. Arnold Koller, former President of Switzerland
Chair of the Forum of Federations

Varios hechos señalan que actualmente estamos viviendo un renacimiento del federalismo y de la descentralización a nivel mundial tras un siglo de centralización. En casi todos los Estados federales se logró establecer en el siglo XX (veinte) un Estado social y productivo moderno atribuyendo nuevas competencias al Estado central y a costa de los Estados federados. Ustedes saben mejor que yo que esto sucedió también en México. Pero también para Suiza, un Estado que a pesar de sus pequeña extensión se sigue considerando uno de los Estados más federales del mundo, el siglo pasado fue una época de centralización. Se le han asignado numerosas atribuciones y competencias a la federación en el área de política social, económica, de transporte y energética, por cierto siempre con el consentimiento de la mayoría de los cantones que en Suiza tienen que aprobar junto con el pueblo todos los cambios constitucionales. Este tipo de centralización de la actividad estatal se podría observar en casi todas las federaciones, aunque no siempre se imponen mediante reformas constitucionales sino en muchos casos también mediante leyes ordinarias, decisiones de las supremas cortes o simplemente la fuerza normativa de los hechos.

Sin embargo, últimamente se ha observado un movimiento contrario que ha reforzado de cierta manera las entidades federadas (estados, provincias, cantones) o incluso llevado a la fundación de federaciones nuevas. Solamente voy a mencionar algunos ejemplos.

En algunos Estados federales de larga tradición como la República Federal de Alemania o Suiza se han adoptado importantes reformas que ya entraron en vigor. En Alemania se trata de la así llamada “reforma del federalismo I (uno)” (Föderalismusreform I), la reforma más importante desde la entrada en vigor de la constitución alemana en 1949 (mil novecientos cuarenta y nueve). En Suiza se trata de la nueva constitución federal de 1999 (mil novecientos noventa y nueve) y el nuevo sistema de compensación financiera del año 2004 (dos mil cuatro). En Estados Unidos, el Estado federal más antiguo del mundo, la Suprema Corte ha contribuido mediante varias decisiones a asegurar la “dignidad de los Estados” (“dignity of the States”). Si bien en Canadá y en Austria varios proyectos importantes de reforma a nivel constitucional fracasaron en un primer intento, ahora se intenta fortalecer legalmente las unidades federadas de manera más pragmática.

Y hasta donde sé, también en México existe desde los años 90 (noventa) un movimiento impresionante que pretende fortalecer las entidades federadas y los municipios y promover las relaciones intergubernamentales.

Últimamente, varios Estados unitarios tradicionalmente centralistas, como por ejemplo Bélgica, España o Sudáfrica, han optado explícitamente o de facto por formas de organización federal. Existen numerosas zonas de conflicto en el mundo, como Irak, Sudán o Sri Lanka, en las cuales la adopción de una constitución federal parece ser el método más esperanzador para mantener la paz y la unidad estatal y evitar la secesión.

Incluso en los clásicos Estados unitarios centralistas como Francia y Gran Bretaña se está hablando mucho de “régionalisation” y “devolution”, sin que se pase sin embargo a formas estatales realmente federales. Y para concluir, también el proceso de adoptar una constitución Europea, proceso que se encuentra actualmente en una fase de estancamiento, fue y sigue siendo un intento, aunque no explícito sino de facto, de fortalecer los elementos federales dentro de la Unión Europea.

En la actualidad solamente 25 (veinticinco) de los 190 (ciento noventa) Estados miembro de la ONU son Estados federales – siendo federales los Estados cuya constitución prevé un reparto de competencias estatales entre el Estado central y las entidades federadas, cuyas dos legislaciones protegen directamente a los ciudadanos y en los cuales a las unidades federadas se les conceden derechos de participación en el proceso de toma de decisión del Estado central. Pero precisamente en estos Estados federales explícitos o de facto vive hoy en día más del 40% (cuarenta por ciento) de la población mundial, ya que algunos de ellos son Estados muy poblados, como por ejemplo la India, Brasil, Nigeria, los Estados Unidos etc. Por lo tanto, la importancia del federalismo en el mundo actual es un tema de suma relevancia.

Nuevo atractivo del federalismo

¿Por qué el federalismo parece ser más atractivo en nuestros tiempos? Este fenómeno seguramente tiene muchas razones. Se podría interpretar como una reacción a la globalización de la economía, como el intento de evitar conflictos en Estados multiétnicos o como la exigencia de

controlar más el poder en el Estado y la reivindicación de establecer una política cercana a los ciudadanos. Para los países multiculturales como Suiza, el federalismo es algo casi innato. Después del obvio fracaso de la “République Helvetique une et indivisible”, Napoleón les explicó a los delegados suizos en París: “Al reflexionar sobre la naturaleza de su país, cada vez más fui llegando a la conclusión de que debido a la variedad de sus componentes es imposible someterlo a la uniformidad. Todo lleva al federalismo: La Suisse est fédérative ou elle n'est pas.” Seguramente hoy en día se podría decir lo mismo de la Unión Europea. Hace poco me explicó un señor proveniente de la India que la variedad y el federalismo formaban parte de la ADN de cada indio. Sería simplemente imposible concebir este enorme país de otra forma. Pero también en Estados culturalmente más homogéneos como la República Federal de Alemania o los Estados Unidos el federalismo se ha impuesto con éxito, por razones históricas o de política estatal. Y también en su país se introdujo el federalismo ya poco tiempo después de la independencia mediante la Constitución de 1824 (mil ochocientos veinticuatro).

En los Estados federales de larga tradición como la República Federal de Alemania o Suiza las reformas de federalismo ya concluidas o aún pendientes suelen ser enfocadas a un mejor reparto de las competencias entre la federación y los Estados o cantones, a un incremento de la transparencia en las relaciones interestatales y un fortalecimiento de las entidades federadas. Es decir que se pretende renovar sustancialmente el federalismo en estos países donde con el transcurso del tiempo ha sufrido gravemente debido a la mezcla de atribuciones y responsabilidades y la falta de transparencia en los flujos de dinero. La principal diferencia entre el federalismo en la República Federal de Alemania y el federalismo en Suiza consiste, como es sabido, en el así llamado federalismo financiero. En el marco de este concepto, en Suiza se les asigna a los cantones suficientes fuentes propias de financiamiento, lo cual lleva a la conocida competencia fiscal entre los cantones. En Suiza, el federalismo financiero fue el punto de partida y el contenido esencial de la reciente reforma del federalismo, mientras que Alemania aún tiene pendiente esta parte políticamente difícil de la reforma.

En Suiza, en noviembre de 2004 (dos mil cuatro) el pueblo y los cantones aprobaron con mayoría de dos tercios y con un solo cantón en contra la estrategia “Nuevo diseño de la compensación financiera y del reparto de atribuciones entre la federación y los cantones” (NFA, por sus siglas en alemán). Si bien es cierto que esta nueva forma de compensación financiera entre la

federación y los cantones aún tiene que demostrar su eficiencia en la práctica, ya se puede afirmar desde ahora que para el federalismo en Suiza esta estrategia implicó una gran oportunidad de renovación después de un siglo de centralización y el debilitamiento de los cantones.

Sobre todo en Estados multiétnicos como la India, Nigeria, Bélgica, España, Sudáfrica, Sri Lanka e Irak se ve con mucha claridad el gran atractivo que tiene el federalismo. A los diferentes grupos étnicos el Estado federal les brinda la oportunidad de gozar de la unidad estatal en variedad cultural, ya que permite a las entidades federadas vivir sus diferentes identidades regionales, gracias a una gran autonomía en ámbitos como la educación, los idiomas etc. Ésta fue la razón por la cual Bélgica, antes un país con gobierno centralista, optó en 1993 por un sistema federal dual de comunidades lingüísticas y regiones territoriales. España últimamente ha optado por una forma de lo que se denomina federalismo asimétrico, al conceder estatutos de gran autonomía a diferentes provincias, sobre todo en Cataluña. Este federalismo asimétrico se parece al régimen vigente en Canadá y su provincia francófona Québec ya desde hace tiempo. El ejemplo más reciente del atractivo del federalismo para los Estados multiétnicos es la nueva constitución del Irak.

Mecanismos informales de refuerzo

Un punto que llama la atención es que en diferentes Estados federales se han ido formando fuera de las constituciones mecanismos informales de refuerzo a favor de las entidades federadas. En Suiza, el ejemplo más contundente es la fundación en 1993 de la “conferencia de gobiernos cantonales”. Este gremio trata con éxito de unificar los puntos de vista de los gobiernos cantonales acerca de las cuestiones nacionales esenciales, como la reforma de la constitución federal, la nueva compensación financiera, las negociaciones bilaterales con la Unión Europea y en el marco de la OMC etc., y hablar frente a la federación con una sola, pero muy poderosa voz. De este modo se ha fortalecido de manera determinante la posición de los cantones dentro de la federación. La organización del primer referéndum cantonal que concluyó con éxito y se pronunció en contra de un paquete fiscal de la federación demostró también la capacidad de los cantones de llevar a cabo un referéndum en la crucial área de finanzas.

Desde una perspectiva de derecho comparado es interesante constatar que también en otros Estados federales se han creado órganos informales de concertación como respuesta a la necesidad de las entidades federadas de una mayor concertación horizontal y de obtener un mayor peso frente a la federación. En México existe la “Conferencia Nacional de Gobernadores”, en Canadá el “Council of the Federation” que reúne a los primeros ministros de las provincias canadienses, en Austria la conferencia de los líderes estatales (Landeshauptmännerkonferenz) etc.

Pero en muchos Estados federales también ha aumentado la necesidad de gremios verticales de información y consultación, debido a la complejidad de la gobernación en nuestros tiempos. Desde 1997 (mil novecientos noventa y siete) existe en Suiza el “diálogo federal”, que reúne por lo menos dos veces al año una representación del gobierno federal y de la conferencia de gobiernos cantonales para debatir problemas compartidos en el ejercicio del gobierno. Existen cada vez más Estados federales que cuentan con instituciones parecidas de federalismo vertical, fuera de la Segunda Cámara parlamentaria institucionalizada.

Tendencias opuestas

Obviamente, el renacimiento del federalismo no es una calle de un solo sentido. También existen tendencias opuestas.

Por un lado, hay que mencionar la connotación negativa de la expresión “federal” que existe por lo menos en Europa. En Alemania, Austria y Suiza, el término se refiere a un refuerzo de las entidades federadas. En cambio, en los países anglosajones significa exactamente lo opuesto en el contexto de los famosos “Federalist Papers” de los Estados Unidos, es decir el fortalecimiento del Estado central, del federal government. Por lo tanto, en algunos países europeos, sobre todo en Gran Bretaña, la palabra “federal” se ha convertido en palabra no grata a nivel político y sobre todo ha complicado desde el inicio el debate en torno a la constitución Europea – sin necesidad alguna. Por el otro lado, los gobiernos de países antes centralistas, como por ejemplo España o Sudáfrica, suelen evitar cautelosamente la palabra federal, para no confundir sin necesidad a los partidarios del Estado unitario, aunque de facto ya son federaciones.

Los gobiernos en Estados unitarios tradicionalmente centralistas consideran frecuentemente la transición hacia el federalismo, que inician por ejemplo para dar autonomía a una minoría, como el primer paso hacia la secesión. Efectivamente, en los Estados multiétnicos el federalismo no es una panacea para solucionar conflictos internos, como se ha visto claramente en Yugoslavia, pero muchas veces es la única opción democrática.

A veces también se le reprocha al federalismo que es lento, que tarda en su toma de decisiones y que es complicado, es decir poco eficaz. Aunque en un caso individual estos reproches pueden tener una cierta justificación, en esta argumentación siempre se deja de lado que el federalismo abarca grandes oportunidades para un diseño creativo de la política a los tres niveles del Estado. Además, en los Estados federales existe la práctica de experimentar las políticas de manera positiva o negativa primero a niveles inferiores antes de introducirlas de manera vinculante a nivel federal. El federalismo no solamente implica determinadas estructuras estatales, sino también un continuo proceso de búsqueda de un equilibrio entre la federación y las entidades federadas. Tomando en cuenta que en las numerosas listas que indican la competitividad internacional los Estados que están permanentemente en los primeros lugares son Estados federales como los Estados Unidos, Canadá, Alemania y Suiza, parece más difícil juzgar el federalismo como forma estatal poco eficiente.

Flexibilidad

Otra característica positiva es la famosa flexibilidad y capacidad de adaptación del federalismo, cualidades que permiten encontrar soluciones hechas a la medida de cada Estado federal. Este hecho es especialmente impresionante en los Estados Unidos de América, país cuya constitución federal se redactó para 13 (trece) Estados fundadores con un pueblo de cuatro millones de habitantes, y en combinación con la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia sigue siendo eficaz hasta hoy en día para un pueblo de más de 300 (trescientos) millones y 50 (cincuenta) entidades federadas.

Como es sabido, no existe un modelo de un Estado federal con una validez universal. Solamente existen Estados federales diferentes que tienen sus peculiaridades históricas, políticas, económicas e institucionales. Durante mucho tiempo se pensó que los Estado federados no

podían aprender los unos de los otros, ya que eran demasiado diferentes. Pero esto no es cierto. En todos los Estados federales existen los mismos problemas básicos como la asignación de las atribuciones estatales y de las finanzas a la federación y a las entidades federadas, la compensación financiera, los derechos de participación de las entidades federadas en la federación, últimamente también en la política exterior, la situación de los municipios y aglomeraciones en el Estado federal etc. Obviamente pueden existir diferentes soluciones para estas cuestiones básicas del federalismo, pero unas son más eficientes que otras. Por lo tanto, cada Estado federal puede aprender de los éxitos y de los fracasos de otras federaciones y sacar provecho de las experiencias de los demás.

Forum of Federations

En esta idea se basa el Forum of Federations, una organización internacional no gubernamental con sede en Ottawa. Se trata de una red global para el intercambio de ideas y experiencias para los representantes del federalismo. Aparte de siete otros Estados federados, también México y Suiza son miembros de la organización que aborda las cuestiones básicas de los Estados federales desde una perspectiva de derecho comparado mediante una impresionante serie de publicaciones con el título “A Global Dialogue on Federalism” (“un diálogo global sobre el federalismo”).

Variedad federal de los municipios

No existe nivel gubernamental – federación, entidades federadas, municipios – con tanta variedad federal como los municipios locales, el nivel más cercano a los ciudadanos. Este hecho se demuestra con toda claridad en el tomo seis del “diálogo sobre federalismo” que está a punto de ser publicado y que compara a doce Estados federados, entre otros también México y Suiza, con respecto al local government. No podrían ser más grandes las diferencias en la dimensión territorial y poblacional, las atribuciones, la organización y el financiamiento. Se encuentran metrópolis enormes con varios millones de habitantes al lado de municipios muy pequeños con menos de 500 (quinientos) habitantes.

También las diferencias entre los Estados federados comparados llaman mucho la atención. México, un país que es 14 (catorce) veces más grande que Suiza en términos de población y 47

(cuarenta y siete) veces más grande en cuanto al territorio, tiene 2445 (dos mil cuatrocientos cuarenta y cinco) municipios, menos que Suiza que tiene 2730 (dos mil setecientos treinta). Sin embargo, Suiza seguramente tiene el récord en cuanto a la cantidad de municipios, ya que su estructura municipal está altamente fragmentada. Hay que considerar que muchos municipios se remontan a la Edad Media y frecuentemente son más antiguos que los cantones y la federación a los que hoy pertenecen. Por lo tanto, muchos ciudadanos hasta la fecha mantienen lazos emocionales muy profundos con estas entidades. En Suiza se sabe que sería recomendable fusionar municipios muy pequeños e integrar los municipios suburbanos en municipios urbanos, pero aún así el proceso está avanzando muy lentamente. (En los últimos años se han reducido 175 (ciento setenta y cinco) municipios, lo cual equivale al 6% (seis por ciento).)

En cuanto a las atribuciones, lo más común son los municipios políticos unitarios que cumplen con diferentes tareas estatales (escuela, salud, policía etc.) Sin embargo, siguen existiendo muchos municipios especializados que se dedican a una sola tarea (escuela, agua y luz, transporte etc.)

En algunas constituciones federales el orden jurídico de los municipios pasa a ser competencia exclusiva de las entidades federadas. En este caso se habla de federalismo dual. Existen cada vez más Estados federales que regulan por lo menos una parte de los municipios en las constituciones de las federaciones, con lo cual abogan por un federalismo a tres niveles. Si no me equivoco, ya la Constitución de 1917 (mil novecientos diecisiete) reconoció explícitamente el municipio libre en su país. En cambio, la antigua constitución federal de Suiza aún dejaba el orden jurídico de los municipios exclusivamente en manos de los cantones. Sólo la nueva Constitución federal, en vigor desde el año 2000 (dos mil), garantiza explícitamente la autonomía de los municipios en su artículo 50 (cincuenta), aunque los detalles se sigan rigiendo por el derecho cantonal. La autonomía municipal que es protegida por nuestra Suprema Corte como institución exige que los municipios al cumplir con sus atribuciones tengan un cierto margen de maniobra que les permita hacer su propia política municipal. Esto significa que los municipios no pueden ser degradados a meros órganos ejecutivos de los cantones y de la federación. La federación tiene que considerar en sus actuaciones las posibles consecuencias para los municipios y sobre todo para la situación específica de las aglomeraciones y de las zonas montañosas. De este modo, nuestra nueva constitución federal sigue una tendencia internacional dentro de la cual los municipios se integran

cada vez más en el sistema federal como socios importantes. La presión política necesaria para lograr esta evolución surgió y sigue surgiendo en primer lugar de los grandes municipios urbanos que muchas veces están especialmente afectados por graves problemas nacionales (drogas, inmigración, nueva pobreza) y por eso exigen una participación directa en su solución. Como consecuencia se estableció en Suiza la así llamada “Conferencia tripartita sobre conglomeraciones” en el año 2001 (dos mil uno), a través de la cual se pretende facilitar la información y consultación mutuas entre la federación, los cantones y las grandes ciudades y crear una nueva cultura de cooperación.

Financiamiento

El alcance de la autonomía municipal y la situación de los municipios en un Estado federal se rigen en gran medida por el tipo de financiamiento del Gobierno Local. Donde los municipios sean capaces de recaudar la mayor parte de sus ingresos por su cuenta, alcanzan un alto grado de autonomía. En cambio, si dependen casi totalmente de los pagos de transferencia de las entidades federadas o de las federaciones, sobre todo si estos pagos son para un uso específico, queda poco espacio para llevar a cabo una política financiera autónoma.

Como expone detalladamente la mencionada publicación del Forum of Federations, también en este aspecto existen diferencias considerables en la comparación internacional. En primer lugar está Australia, donde los municipios recaudan el 90% (noventa por ciento) de sus ingresos por su cuenta, al final de la lista se encuentra Nigeria con tan sólo el 3,4% (tres punto cuatro por ciento) de ingresos propios para los municipios. Nuestros dos países están entre estos dos extremos. En Suiza, los municipios recaudan el 76,5% (setenta y seis punto cinco por ciento) de los ingresos por su cuenta, en México el 41,9% (cuarenta y uno punto nueve por ciento).

En la mayoría de los Estados federales los municipios obtienen sus ingresos propios en primer lugar de los impuestos prediales (property taxes) y de los derechos de los servicios (agua, luz etc.). En este contexto es interesante ver que en muchos lugares se reducen los ingresos obtenidos con impuestos y aumentan los derechos que pagan los usuarios.

En Suiza los municipios gozan de una especial autonomía ya que los propios municipios pueden imponer Impuestos sobre la Renta cuyo monto en nuestra democracia directa decide el pueblo. De este modo se logra que los contribuyentes coincidan en gran medida con los usuarios de los servicios ofrecidos por el municipio. Dado que no todos los municipios cuentan con los mismos recursos, este sistema exige una compensación financiera entre los municipios. En las atribuciones asignadas a los municipios dominan también en Suiza los así llamados pagos de transferencia con un uso específico. Hay que mencionar que el conjunto de todos los municipios impone casi el doble de Impuestos sobre la Renta que la federación, para la cual quedan reservadas en primer lugar los Impuestos sobre el Uso. Los cantones recaudan una suma similar en concepto de Impuestos sobre la Renta que el conjunto de federación y municipios.

En la mayoría de los Estados federales se lamenta hoy en día la falta de equilibrio entre los pagos de transferencias y el creciente número de atribuciones que se asignan a los municipios. En este contexto es considerable la reciente reforma de federalismo en Alemania, dentro de la cual se le prohíbe a la federación mediante disposición constitucional asignar nuevas tareas a los municipios en el futuro.

Existe un dicho que afirma con justa razón que el municipio es la escuela de la democracia. Pero para que realmente pueda serlo, los municipios necesitan la autonomía correspondiente. Es la única manera para que los ciudadanos puedan tomar decisiones propias, enfocadas a las necesidades de los municipios, y a la vez asumir la responsabilidad de tales decisiones.

Sin lugar a dudas, una parte del renacimiento del federalismo que se mencionó al principio es un renacimiento de la autonomía municipal. A final de cuentas, son mucho menos las instituciones y las constituciones las que permiten o no que se viva realmente el federalismo en un país. Lo que permite esto es una cultura viva de federalismo. Esta cultura se refleja en el respeto y la confianza mutuos de los socios que si bien son diferentes tienen los mismos derechos, en el apoyo mutuo para el cumplimiento de sus atribuciones y en la convicción de que la variedad federal enriquece la unidad estatal en vez de amenazarla.

Desde los tiempos del Presidente Jefferson a los estadounidenses les encanta afirmar que el federalismo hace más felices a los seres humanos. Es una afirmación tal vez desmesurada que

seguramente también emana del hecho de que la búsqueda de la felicidad, “the pursuit of happiness”, sea una de las metas del Estado desde la famosa declaración de independencia de los Estados Unidos. Nosotros nos conformamos con que el federalismo a través de su división vertical de poderes permita un mejor control del poder, brinde soluciones políticas a los problemas cercanos al ciudadano y contribuya a la integración pacífica de sociedades heterogéneas en el Estado. O bien, hablando de mi país, sabemos que el federalismo fue lo que permitió que Suiza, una nación compuesta voluntariamente por cuatro comunidades lingüísticas diferentes, se convirtiera en un país exitoso y estable.