

Apuntes comparativos

RONALD L. WATTS

La distribución constitucional de la autoridad y las finanzas legislativa y ejecutiva entre los gobiernos general y de las unidades constitutivas representa un aspecto fundamental, de hecho definitorio, del proyecto y la operación de estas federaciones. Pero mientras que la distribución constitucional de la autoridad, las responsabilidades y las finanzas entre los órdenes de gobierno ha sido un rasgo fundamental que tienen en común, ha habido una enorme variación en la forma y el alcance constitucionales y en la operación de la distribución de facultades en las distintas federaciones.

Diferentes factores geográficos, históricos, económicos, de seguridad, demográficos, lingüísticos, culturales, intelectuales e internacionales han afectado la fortaleza de los intereses comunes y de una diversidad peculiar a cada federación. Por consiguiente, la distribución específica de la autoridad y el grado de no centralización varía de una federación a otra.

Entre las diferencias en la *forma* de la distribución constitucional de la autoridad está el grado en que se ha dado relevancia a la exclusividad o la jurisdicción concurrente; la asignación de facultades estatales o provinciales de acuerdo con una lista específica de la jurisdicción o una asignación general de la autoridad residual; el grado en el que la asignación de responsabilidades ejecutivas coincide con la jurisdicción legislativa o se distingue de ella; la asimetría o simetría en las facultades asignadas a los diferentes órdenes constitutivos; la existencia o no de un reconocimiento constitucional de los gobiernos locales como un tercer orden de gobierno constitucional con un autogobierno garantizado; y el grado de superposición de las facultades federales y de estado de excepción. En lo que respecta al *alcance* de las facultades constitucionales, ha habido diferencias considerables en los papeles relativos del gobierno en diferentes áreas normativas. También han variado los acuerdos financieros y el grado de dependencia de las transferencias financieras intergubernamentales. Como resultado, se ha dado una variación sustancial de los grados de centralización y no centralización de la cooperación intergubernamental o la competencia entre gobiernos de las distintas federaciones.

En la práctica, dentro de cada federación ha habido una considerable diferencia entre la forma constitucional y la realidad operativa de la distribución de facultades. En la mayoría de los casos, la práctica y los procesos políticos han transformado la manera en que opera la constitución. Un factor esencial en esto ha sido el impacto de las actividades de los partidos políticos y otros sectores interesados que afectan la negociación y los compromisos políticos.

Aunque en cada federación ha habido una asignación constitucional de facultades específicas para cada gobierno, las superposiciones y la interdependencia entre los gobiernos ha demostrado ser inevitable en todas las federaciones. A raíz de ello, normalmente esto ha requerido una diversidad de procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental. Sin embargo, también a este respecto hay una variación considerable en el grado y el carácter de la colaboración intergubernamental y el equilibrio alcanzado entre la independencia y la interdependencia de los gobiernos. Por ejemplo, Alemania y México se caracterizan por relaciones estrechamente enlazadas, mientras que Canadá y Bélgica, en comparación, se van al otro extremo.

Las federaciones no han sido organizaciones estáticas y, con el paso del tiempo, la distribución de facultades de cada una ha debido adaptarse y evolucionar en respuesta a las necesidades y circunstancias cambiantes, y al surgimiento de nuevos problemas y áreas normativas. En la búsqueda de un equilibrio entre la rigidez para proteger los intereses regionales y de las minorías, por un lado, y la necesidad de dar una respuesta eficaz a las circunstancias cambiantes, por el otro, varios procesos han desempeñado un papel importante, aunque en distintos grados dependiendo de la federación. Entre ellos, tenemos las modificaciones constitucionales formales, la interpretación y revisión judicial, los ajustes financieros intergubernamentales, y la colaboración y los acuerdos intergubernamentales. Con el tiempo, en algunos casos, como el de Estados Unidos, Australia, Alemania, Brasil, México y Nigeria, la evolución de la distribución de facultades en respuesta a las condiciones cambiantes ha mostrado una tendencia general al fortalecimiento y la expansión de las facultades federales. Pero no ha sido una tendencia universal. Por su parte, con el tiempo Canadá, la India y Bélgica han experimentado una tendencia a una mayor descentralización, lo que evidencia la fuerza de las diversas comunidades que las componen.

Prácticamente todas las federaciones contemporáneas experimentan actualmente presiones y debates para hacer ajustes en su distribución de facultades, a fin de enfrentar condiciones nuevas y cambiantes. El contexto actual de globalización e integración regional, de pertenencia de las federaciones a organizaciones suprafederales como la Unión Europea o el TLCAN, de énfasis en las economías de mercado y la descentralización económica y de las preocupaciones por la seguridad en relación con el terrorismo requiere un reequilibrio de la centralización y la no centralización, y del

federalismo colaborador y competitivo. A esto se suma el reconocimiento de que las federaciones y la distribución de responsabilidades no se deben concebir como estructuras rígidas, sino como procesos en desarrollo que permiten la reconciliación continua de la diversidad interna con los marcos federales generales. En este aspecto, la distribución de facultades y responsabilidades dentro de estas federaciones y el equilibrio entre el "gobierno compartido" mediante instituciones comunes, por un lado, y el "autogobierno" para las unidades constitutivas, por el otro, se puede encerrar en las palabras del texto de Richard Simeon como una continua "labor en curso".