
El federalisme: origen i tipus

PID_00236261

Ignacio Jurado
Gemma Sala

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores



Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. L'organització territorial de l'Estat	7
1.1. Tipus d'organització territorial de l'Estat	7
1.2. Discussió	10
2. El federalisme	12
3. Origen dels països federals	15
4. Varietats de federalisme	19
5. Les institucions dels sistemes federals	24
5.1. Autonomia territorial	25
5.2. Bicameralisme	26
5.3. Cooperació interadministrativa	27
5.4. Justícia constitucional	28
5.5. Reforma constitucional	29
5.6. Sistema electoral	30
5.7. Coalicions de govern	30
6. Conclusió	31
Bibliografia	33

Introducció

El federalisme consisteix en la descentralització del poder polític en diverses unitats territorials. Les societats plurals tendeixen a adoptar estructures federals amb el propòsit d'evitar o d'eliminar el conflicte entre els diferents grups ètnics i/o culturals. Tant els científics socials com els polítics en sistemes democràtics coincideixen a assenyalar que el federalisme és la solució més viable al conflicte ètnic, ja que permet que els diferents grups socials tinguin mecanismes de representació i participació política amb els quals poden assolir els seus interessos i mantenir els trets singulars. En definitiva, es considera que el federalisme fa possible la convivència entre diferents grups socials i, per tant, té la capacitat de resoldre la conflictivitat entre ells.

Els científics polítics semblen estar d'acord en el fet que el federalisme afavoreix la integració política dels diferents grups socials. En establir mecanismes que garanteixen la supervivència i la satisfacció dels interessos dels diferents grups culturals que conviuen en un mateix Estat, el federalisme mitiga el conflicte ètnic.

Aquest mòdul es proposa estudiar la noció, les funcions i les característiques del federalisme per tal de determinar fins a quin punt les expectatives integradores dipositades en el federalisme són realistes.

Objectius

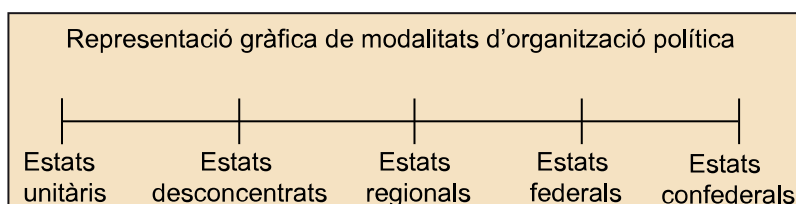
- 1.** Entendre de què parlem quan utilitzem el terme federalisme, i per què tants països han adoptat aquesta forma de govern.
- 2.** Analitzar l'entramat institucional que el federalisme comporta.
- 3.** Avaluar la capacitat integradora de les estructures federals.
- 4.** Determinar la utilitat de la perspectiva neoinstitucional per a entendre processos socials.
- 5.** Conèixer les diferents teories sobre l'origen dels països federals.

1. L'organització territorial de l'Estat

La perspectiva clàssica per a classificar els estats segons la seva organització territorial tendeix a dividir-los en dos grups: unitari i federal. Durant molt de temps aquestes han estat les dues categories utilitzades per a classificar els estats. En essència, es considerava que l'Estat unitari proporciona una estructura de poder principalment centralitzada, mentre que el federal alterna diverses esferes de poder. A més, l'Estat federal no era el resultat d'un procés de descentralització, sinó d'agregació. L'Estat federal no sorgeix en si com una alternativa d'organització enfront de l'Estat unitari. Com explica Aja (1999), aquest últim és fruit de l'evolució de la forma d'organització de les monarquies absolutistes entre els segles XVI i XVIII. El model federal, en canvi, va ser inventat en la seva primera forma per la Constitució dels Estats Units (1787) per aconseguir la integració de diferents colònies per a la independència del Regne Unit.

La realitat moderna ha demostrat que aquesta distinció dicotòmica és insuficient. És per això que la ciència política ha considerat que aquesta simple diferenciació no té tant sentit i la disciplina ha anat evolucionant cap a elaborar categories més precises. Així, sent una mica més precisos, podem concebre que el tipus d'organització territorial d'un Estat està situada en algun punt d'un continu ideal que va des de l'Estat unitari al confederal. En concret, podem assenyalar cinc tipus ideals d'estat: unitari, desconcentrat, regional, federal i confederal. Cadascun ofereix un model d'organització territorial i indica un diferent nivell d'intensitat del grau de poder que li correspon a cada un dels nivells institucionals dins de l'Estat. Cada un d'aquests models també es pot relacionar amb un propòsit d'executar i implementar les polítiques públiques d'una manera diferent.

Figura 1



1.1. Tipus d'organització territorial de l'Estat

Estat unitari

Aquesta forma d'organització política implica que el poder està centralitzat en una sola unitat política. Un únic centre de poder pren totes les decisions polítiques, fiscals i administratives. Pot disposar d'extensions territorials que executen les decisions que es prenen en el centre, però la seva funció és única-

ment d'implementació, sense cap discrecionalitat. Aquest model es correspon amb el sistema tradicional de l'Estat nació i té com a conseqüència la preservació del màxim grau d'uniformitat política a tot el territori.

Exemple

Un cas tradicional és la França napoleònica i els estats que, sota la seva influència, van adoptar sistemes similars durant el segle XIX, com és el cas d'Espanya.

Estat desconcentrat

L'estat desconcentrat és una versió de l'Estat unitari que respon a la voluntat de fer més eficient el disseny i l'execució de les polítiques públiques. Es tracta, en definitiva, de l'ajust de l'Estat unitari a la diversitat regional. En aquest model, com en l'anterior, només hi ha un centre de poder, al qual li correspon la presa de decisions polítiques. En canvi, en la seva presa de decisions, l'Estat té agències executives i divisions per tot el territori estatal. Aquestes agències tenen certa discreció reguladora i d'implementació en el procés d'execució de les decisions i programes. Així, doncs, el poder central és l'única instància amb capacitat de decisió política, però les decisions administratives es poden delegar en les agències o les instàncies regionals desconcentrades. Es tracta, doncs, d'un sistema que aspira a certa uniformitat de les finalitats polítiques a tot el territori, però que permet tant processos de decisió com d'execució adaptats a les particularitats regionals.

Estat regional

Aquest tipus d'organització territorial implica la descentralització de les competències administratives i polítiques de l'Estat. En aquest cas, el govern central no és l'únic òrgan decisor. El poder polític deixa d'estar centralitzat en una única instància de govern. Al contrari, es crea una multiplicitat d'unitats de govern territorials amb capacitat decisòria en certes matèries. En l'Estat regional, el govern central transfereix competències a les unitats de govern regionals amb la intenció de permetre que cadascuna d'aquestes reguli determinades matèries de manera autònoma i, per tant, diferenciada, la qual cosa permet que cada territori atengui les necessitats polítiques específiques de la seva població. El detall clau, però, és que en els estats regionals, les matèries competencials assignades a les regions estan transferides o delegades, i tot i que el govern regional té plena autonomia en el seu exercici, en última instància el titular de la competència continua sent el govern central. En altres paraules, les competències de les regions deriven de les concessions de l'Estat central cap a aquestes regions, i en teoria pot decidir recuperar-les, limitar-les o condicionar-les en qualsevol moment (tot i que en molts casos això donaria lloc a una crisi política).

En alguns estats regionals, les competències de les regions tenen reconeixement constitucional. És a dir, la Constitució reconeix l'autonomia de les regions per decidir sobre determinades qüestions polítiques. En aquest cas, el tret fonamental d'un Estat regional és que en cas d'una reforma constitucional

(que podria afectar la naturalesa de l'organització territorial de l'Estat, alterar les competències de les regions o fer-les desaparèixer), les regions no hi prenen part ni tenen capacitat de veto.

El cas d'Estat regional per excel·lència és Itàlia, tot i que des de les reformes de l'inici del segle XXI podem dir que Itàlia ha evolucionat cap a un Estat de caràcter més federalitzant.

Estat federal

El federalisme representa un pas més enllà en el grau de descentralització política de l'Estat. Com en l'Estat regional, el poder polític està repartit entre diferents unitats territorials de govern que són autònomes i atenen de manera diferenciada les necessitats específiques de la població que les integren. Tot i així, la diferència amb el model anterior no consisteix en el nombre de competències o en el grau de descentralització. En alguns casos, l'Estat regional pot transferir un volum de responsabilitats i competències polítiques superior al d'alguns governs autònoms d'estats federals. La diferència entre un model i l'altre rau en la titularitat de les competències dels governs que són part d'una federació, que a l'Estat federal és de les regions. Això té dues conseqüències. En primer lloc, el govern central no pot decidir unilateralment la limitació o eliminació de les seves competències, ni té capacitat d'intervenir en aquests àmbits. En segon lloc, aquestes competències no es garanteixen només constitucionalment, sinó que estan protegides d'una possible reforma constitucional unilateral per part del govern central.

El federalisme és una forma d'organització territorial del poder polític que s'utilitza en molts països per diferents raons. Com veurem més endavant, alguns estats van adoptar aquesta fórmula com a resultat d'un procés d'unió de diversos estats originalment independents (els Estats Units o el Canadà), mentre que altres ho han posat en pràctica per a evitar la concentració del poder en un sol òrgan polític (Alemanya), i altres com a manera de proveir diferents grups socials amb estructures de representació política (Bèlgica o Espanya).

Estat confederal

La confederació consisteix en la creació d'un òrgan comú de decisió política per part de diversos estats independents. És a dir, en realitat no es tracta de la descentralització política d'un Estat sobirà en diverses unitats de govern, sinó d'un procés d'unió política per part de diversos estats sobirans. Així, doncs, en realitat no és correcte referir-se a les confederacions com a estats, ja que en aquests casos no es pot dir que hi hagi una unitat estatal pròpiament dita (sobirana i amb el «monopoli de l'ús de la força», en termes de Max Weber), sinó diverses, que han decidit atorgar algunes de les competències de què són titulars a un ens polític comú a totes elles amb el propòsit d'assolir economies d'escala i més eficiència en la provisió de determinats béns públics, com ara la protecció militar. La majoria dels estats formats a partir de la unió de diversos

estats independents van adoptar la forma confederal en els primers estadis de la unió, però tots han esdevingut estats pròpiament dits i les unitats territorials originals han perdut la sobirania. És el cas dels Estats Units d'Amèrica i de Suïssa, que tot i que conserva el nom de Confederació Helvètica ja opera com un Estat federal. Potser el cas de confederació més plausible avui en dia és la Unió Europea.

1.2. Discussió

Aquests cinc models d'organització política són tipus ideals als quals els diferents estats s'aproximen més o menys. En realitat, és comú que els diferents sistemes polítics combinin característiques de dos sistemes o més. Així, doncs, en la majoria dels sistemes federals el govern central també estableix organismes delegats de la seva administració en el territori d'una autonomia propis dels sistemes unitaris o desconcentrats, com és el cas de les delegacions del govern a Espanya. Tots els sistemes federals també combinen característiques pròpies dels estats regionals, ja que els governs centrals acostumen a tenir la capacitat de delegar competències de les quals són titulars els governs subteritorials, i recuperar-les unilateralment en qualsevol moment. En aquests casos, la delegació representa un increment condicional (temporalment o circumstancialment) dels poders de les regions, sense perjudici de l'exercici de les competències pròpies. Fins i tot es dona el cas que estats de caràcter unitari o desconcentrat combinin trets federals. El cas més rellevant i actual és el de França, on l'estructura desconcentrada predomina arreu del territori de la França continental, però adopta mesures de descentralització política típiques del federalisme en els territoris insulars, com ara Còrsega. Una altra de les raons per les quals aquestes distincions no han de ser la nostra única base d'anàlisi és l'heterogeneïtat en els graus de descentralització d'un Estat. Hem de tenir en compte que els processos de descentralització no són mai homogenis i hi poden haver àrees en les quals un país sigui molt descentralitzat, mentre que en d'altres manté una estructura molt centralitzada. El Canadà, per exemple té part del sistema de pensions a les mans de les províncies, mentre que moltes polítiques fiscals s'han mantingut centralitzades. Els països escandinaus, en canvi, donen molta llibertat fiscal a les municipalitats, però la majoria de les polítiques es mantenen centralitzades.

Tot i que els sistemes polítics combinen característiques de diverses formes d'organització territorial, cada una representa un llistó determinat. Així, doncs, si un sistema combina característiques regionals i federals es considera un sistema federal, ja que almenys els governs subestats tenen un nombre determinat de competències exclusives i irrevocables.

Igualment, la realitat ha mostrat que encara que l'estructura formal d'un Estat no canviï, *de facto* diferents formes d'organització són possibles. El Regne Unit, per exemple, ha estat un país que, sota el mateix engranatge institucional, ha

estat capaç de convertir-se en un país altament descentralitzat durant el segle XVIII i centralitzat al llarg del XIX, mentre que recentment ha dut a terme noves descentralitzacions (Bednar, 2011).

Tot això ens fa concloure que les categories que estudiarem ens han de servir com a eines analítiques i ens poden ajudar a simplificar i entendre els processos experimentats en un Estat, però no hem de concebre-les com categories totalment descriptives que ens proporcionen un esquema totalment representatiu de la seva organització.

Normalment, els sistemes polítics combinen trets dels diferents models d'organització territorial. Tot i això, es caracteritzen segons el model de més descentralització que assoleixen.

2. El federalisme

A partir d'ara parlarem d'Estat i de govern central, d'una banda, i de regions per a referir-nos a les unitats subestats que són part de l'Estat federal. Utilitzem aquesta terminologia perquè és la convencional en la literatura i perquè és la terminologia més genèrica. Entre les regions, podem trobar comunitats de moltíssims tipus (com algunes que conformen una nació i d'altres que són meres divisions administratives), que a més tenen diferents denominacions segons el país i l'origen del seu federalisme (estats, províncies, comunitats autònomes, regions, etc.).

En aquest curs prestem una atenció especial als estats federals i al federalisme. La definició de federalisme i les institucions que el componen ha estat, si més no, objecte de debat durant generacions. Una definició clàssica de federalisme és la de **William H. Riker**, segons la qual

«federalisme és una organització política en què les activitats de govern estan dividides entre uns governs regionals i un govern central, de manera que cada nivell de govern és titular de certes activitats, sobre les quals té capacitat decisòria final».

Aquesta definició respon a una concepció tradicional de federalisme que posa en relleu dos trets característics del federalisme. D'una banda, la divisió territorial de poder en una multiplicitat d'unitats de govern. De l'altra, la capacitat de decisió final de cada una d'elles. El problema d'aquesta definició és que s'hi poden incloure sistemes regionals i confederals.

Una segona definició de federalisme, segons Duchacek, qui l'entén com:

«una organització política en què les activitats de govern estan dividides constitucionalment entre el govern central i les unitats de govern subestats».

Aquesta definició afegeix un dels trets fonamentals del federalisme a la definició anterior. No solament posa en relleu la divisió de poder en unitats de govern múltiples i la seva capacitat decisòria, sinó que, a més, inclou la protecció constitucional dels governs de cada territori. A aquesta accepció de federalisme se sumen autors com Robert A. Dahl i Juan J. Linz.

Tot i això, la definició més utilitzada és la de **Daniel J. Elazar**, que entén el federalisme com un sistema que combina «l'autogovern i el govern compartit». El primer terme d'aquesta definició, *l'autogovern*, resumeix l'atenció de les definicions tradicionals en la divisió de poders com a tret definitori del federalisme. El segon terme d'aquesta definició, *govern compartit*, afegeix a la definició de federalisme la necessitat que els diferents governs interactuïn i participin en les decisions que els afecten mútuament. Així, doncs, la coordinació i la

Bibliografia recomanada

W. H. Riker (ed.) (1964). «Federalism». A: *Comparative Political Systems*. Nova York: Oxford University Press.

Bibliografia recomanada

Ivo D. Duchacek (1970). *Comparative Federalism*. Nova York: Holt, Rinehart & Winston, inc.

Bibliografia recomanada

D. J. Elazar (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

cooperació entre les diferents unitats territorials formen part de la noció de federalisme. És a dir, aquesta definició construeix el federalisme sobre dos pilars, l'autonomia i la cooperació.

Aquesta darrera definició correspon a allò que alguns autors han anomenat *federalisme cooperatiu* (vegeu l'apartat següent). La seva popularitat es deu al fet que es considera que només a partir de la combinació de mecanismes d'autogovern i de govern compartit es pot assolir un federalisme estable. En aquestes condicions, el federalisme afavoreix l'adopció de polítiques diferents en cada subunitat territorial, que tenen en compte les necessitats i els interessos específics de cada una i, per tant, permeten la diferència i la diversitat. Alhora, crea mecanismes de comunicació i control entre elles, i estableix un fòrum en què les diferents parts es posen d'acord i elaboren les polítiques comunes, que en darrera instància fomenten la unitat del sistema polític. La combinació de separació i d'integració és el factor que fa tan atractiva aquesta definició.

La definició específica de federalisme varia segons els aspectes que es vulguin posar en relleu. Els factors de les definicions més rellevants són la divisió de poders, la protecció constitucional dels poders de cada unitat de govern i la cooperació entre elles.

Com es veu, existeixen distintes maneres de conceptualitzar el federalisme. En aquesta anàlisi, és important que no ens deixem portar per nominalismes. Els països solen formular denominacions que no tenen per què ajustar-se a la realitat de la seva organització. Així, a l'hora de qualificar un país com a federal o no federal, hem de transcendir la forma política que la seva Constitució declara, per analitzar quina és la verdadera jerarquia de poder.

Per exemple, Mèxic és un Estat que es declara federal, quan els graus d'autonomia dels seus estats són molt baixos.

De fet, el grau de subordinació dels estats al govern central en termes econòmics limita molt la capacitat d'execució pròpia de polítiques estatals. En un cas extrem, l'URSS es declarava també federal, quan era un Estat veritablement centralitzat. En canvi, hi ha països com Espanya, que no es declaren federals, però en què el grau d'autonomia de les unitats que el componen és molt major que en països que se'n declaren. D'altra banda, encara que és una categoria que la literatura reconeix, amb prou feines hi ha països confederals. Suïssa, que s'autodenomina així, en realitat és un país federal, ja que les unitats que el componen no es poden separar lliurement.

Per tant, la nostra definició ha de ser funcional i no nominal. A partir de la combinació de les diferents definicions, podem trobar com a denominador comú els trets següents, fonamentals per a definir un país com a federal:

- **Un Estat central sobirà:** El tret essencial de federalisme és que, si bé en un moment fundacional pot ser resultat de la unió de diverses entitats sobiranes, un cop està constituït l'Estat central és el pol de la sobirania.
- **Diverses unitats de govern territorials:** Aquest és un tret essencial, encara que el nombre pot ser molt variable. Aquestes unitats subestatal tenen capacitat de decisió política i administrativa. Aquestes unitats de govern subestatal no poden ser purament nominals, sinó que han de tenir capacitat de prendre decisions autònomament.
- Hi ha una protecció constitucional de l'autonomia de les regions, i aquestes participen en, almenys, la reforma dels seus **àmbits competencials** i l'estructura territorial de l'Estat.

3. Origen dels països federals

Per què hi ha països federals? Aquesta pregunta, aparentment trivial és més complexa del que sembla i ha ocupat moltes pàgines en la literatura sobre institucions d'integració política. Si ens aproximem a aquest tema amb una visió normativa, probablement assenyalarem els possibles beneficis del federalisme sobre la convivència com la raó de la seva existència. En canvi, si adoptem una visió més analítica la resposta no és tan òbvia. Al cap i a la fi, el federalisme sempre és fruit d'un acord. Si pensem que les elits polítiques volen maximitzar el seu poder, el federalisme és un compromís per compartir-lo i limitar-lo. Això planteja la paradoxa de per què un dirigent polític es decidirà a cedir el poder i institucionalitzar aquesta cessió de tal manera que no pugui tornar a recuperar-lo (o no pugui recuperar-lo fàcilment). Un cop el federalisme està implantat, els actors regionals tenen capacitat de veto i no serà fàcilment reversible.

Aquesta aproximació analítica deu molt a Riker i al seu llibre *Federalism* (1964). Per a Riker, el federalisme ha de sorgir d'una negociació i un acord racional entre elits polítiques. És a dir, si un país és federal, es deu al fet que les elits polítiques que prenen aquesta decisió guanyen alguna cosa amb el nou acord, fins i tot encara que tinguin objectius diferents. Aquesta lògica teòrica serveix tant per als federalismes que sorgeixen a partir de la decisió d'entitats sobiranes de posar-se d'acord i unir-se, cedint sobirania a unes noves institucions per sobre de les pròpies, com també per als federalismes en què un govern central cedeix poder a algunes àrees i els el traspasa a instàncies subestatal.

Partint d'aquesta aproximació, nombrosos treballs han teoritzat sobre les causes del federalisme. Beramendi i León (2015) divideixen en tres grups aquestes explicacions:

- 1) el federalisme com a resposta a una amenaça externa,
- 2) el federalisme com a recerca de l'eficiència econòmica o
- 3) el federalisme com un compromís polític creïble.

Aquí n'afegirem una quarta:

- 4) el federalisme com a estratègia electoral del govern central.

Aquestes explicacions no són necessàriament excloents i cadascuna pot servir per a explicar l'origen del federalisme en diferents països:

1) Orígens militars: En aquest grup s'engloben les explicacions més clàssiques sobre l'origen dels estats federals com agregació. L'argument central és que el federalisme és un mecanisme pel qual diferents entitats sobiranes busquen una associació per a defensar-se davant una amenaça externa. L'exemple més habitual és l'amenaça militar o diplomàtica (Lemco, 1991). La idea és que amb

la cooperació i la posada en comú de recursos, les unitats en conjunt són més capaces de defensar-se que si ho fan per separat. Aquesta unió de recursos en ocasions requereix una infraestructura institucional per dotar-la de continuïtat i de contingut que porta al federalisme. Una ullada a la literatura empírica demostra que aquesta explicació és poc rellevant en el conjunt dels països federals (Ziblatt, 2006). Un exemple representatiu podria ser la Confederació Canadenca al segle XIX. Una de les raons darrere del seu procés de creació va ser aconseguir un exèrcit únic que defensés la seva integritat i sobirania. És cert que entre els elements que figuren en el acords federals, el més comú habitualment és la defensa, però això no significa que sigui l'únic ni el més important.

2) Externalitats econòmiques: Aquest grup engloba totes les teories econòmiques (englobades dins de l'anomenat federalisme fiscal) que indiquen que el disseny i la provisió de béns i polítiques públiques de manera descentralitzada és més eficient que quan aquest es fa de manera centralitzada, sobretot quan els estats són grans i les societats heterogènies. L'argument clàssic és que, en apropar el govern a nivells més propers a la ciutadania, es produeix un millor ajust entre els béns públics que es proveeixen i les preferències dels ciutadans.

Dins d'aquest grup també s'inclouen explicacions amb una lògica semblant, però que expliquen la unió d'entitats sobiranes agregant-se en un Estat federal. La idea és que, igual que existeixen certs béns públics la provisió descentralitzada dels quals és més eficient, hi ha altres béns o polítiques que convé dissenyar i executar de manera centralitzada, ja sigui perquè contenen economies d'escala (el cost disminueix com més gran sigui el nombre de receptors i, per tant, és preferible proveir-los de la manera més agregada possible) o perquè pertanyen a un terreny en què la coordinació és necessària. Un exemple d'això últim pot ser la creació de la Unió Europea –que per a alguns autors és un nou tipus de federalisme– com a resultat de la unió entre estats per a dissenyar conjuntament les polítiques comercials. Un altre exemple és la coordinació de la política monetària a la zona euro.

3) El federalisme com a compromís polític creïble: En aquesta explicació s'agrupen diverses teories que subratllen el costat polític del federalisme. Segons aquestes teories, el federalisme és el resultat d'un compromís creïble i institucionalitzat per solucionar un problema polític. Imaginem un país amb una minoria concentrada geogràficament. Si aquesta minoria té unes demandes polítiques diferenciades de la resta (per exemple, per polítiques que preservin o promocionin la seva llengua), les elits polítiques del govern central podrien comprometre's a proporcionar aquesta protecció des del govern central a canvi d'estabilitat i d'apaivagar el conflicte ètnic. El problema és que això no és un compromís creïble. Els líders de la minoria ètnica sempre tindran sospites que aquesta protecció, que no deixa de ser una concessió unilateral, es pot revertir

en qualsevol moment. D'altra banda, i encara que menys probable, les elits de la minoria estan interessades a explotar aquesta incertesa al seu favor per a mobilitzar les seves bases i extreure un altre tipus de beneficis personals.

Per aquestes raons, aquest tipus de solucions estan probablement condemnades a ser inestables. Les dues parts tenen incentius per a arribar a un acord sobre el paper per a reduir la confrontació ètnica, però davant el temor que l'altra part ho incompleixi, tots dos ho incompliran preventivament. La solució, per tant, no pot venir d'un compromís unilateral. D'aquesta manera, el federalisme sorgeix com la manera en què els governs centrals es lliguen les mans de manera creïble. Cedeixen el poder i institucionalitzen aquesta decisió perquè l'incompliment no es converteixi en una opció.

Aquesta cessió consisteix no només en la descentralització de l'àmbit de decisió sobre certes polítiques (probablement aquelles en què les demandes a escala regional siguin més diferents). Perquè la credibilitat sigui completa, exigeix també la creació de mecanismes que blindin i protegeixin la descentralització (com instàncies de justícia constitucional que controlin que el pacte federal es compleixi). Evidentment, hi ha després múltiples maneres en què els governs centrals poden intentar desfer el seu compromís i circumval·lar la descentralització del poder i els seus mecanismes de protecció. Però tot i que el govern central exerceixi pressió per continuar exercint la seva autoritat sobre certs àmbits, això serà molt més difícil una vegada les estructures federals estan instaurades.

4) El federalisme com a estratègia política: Altres autors veuen el federalisme com a part d'una estratègia electoral de partits d'àmbit estatal. Des d'aquesta perspectiva, el federalisme o la descentralització no és una concessió a partits regionalistes o nacionalistes. Per contra, és part d'una estratègia dels partits en el govern quan es veuen amenaçats pel creixement electoral dels partits perifèrics amb l'objectiu d'estar més ben equipats per a contrarestar-los i conservar així la seva majoria electoral. Aquest argument nou el desenvolupa la professora Sonia Alonso en treballs recents (Alonso, 2011, 2012). Segons aquesta autora, els partits d'àmbit estatal decideixen descentralitzar per millorar la seva credibilitat a escala regional. En aquest sentit, la credibilitat esmentada més amunt continua sent un factor molt important. La diferència és que aquí parlem de credibilitat amb un objectiu electoral. Els partits estatals poden intentar competir en l'eix centre-perifèria amb partits nacionalistes i regionalistes, però l'única manera que els votants creguin que són partits disposats a defensar els interessos dels grups territorials és mitjançant decisions com descentralitzar, que no permeten fàcilment la marxa enrere. Això és premiat pels votants i permet una millor capacitat electoral quan la competició es regionalitza.

D'altra banda, altres autors han indicat que la descentralització pot ser una estratègia per a mantenir el poder fins i tot enfront d'altres partits d'àmbit estatal. Si un partit té els seus suports electorals concentrats geogràficament i l'oposició no, descentralitzar es converteix en una estratègia de supervivència.

El partit sap que cedir poder de decisió a les regions és una manera de mantenir-lo, ja que té garantit continuar guanyant eleccions amb més facilitat en certes regions, mentre que l'horitzó és més incert a escala estatal. Aquesta és, per exemple, l'explicació que alguns autors donen al primer impuls descentralitzador al Regne Unit cap a Escòcia. Aquest era el bastió electoral principal del Partit Laborista, que a Anglaterra és habitual que no guanyi les eleccions. En els anys noranta, descentralitzar per als laboristes semblava una garantia per a perpetuar el poder, almenys mitjançant la victòria gairebé garantida a Escòcia (Meguid, 2009).

4. Varietats de federalisme

Si bé hi ha diverses definicions de federalisme, també hi ha diverses pràctiques o experiències federals. Els tipus de federalisme que es proposen a continuació són alguns dels casos més rellevants.

1) Classificació segons la divisió entre els nivells de govern i les seves competències:

a) Federalisme dual

Aquest és el tipus de federalisme formulat per autors com Hamilton o Toqueville. Consisteix a dividir els poders de l'Estat nítidament entre dos nivells de govern (central i regionals). Les tasques de govern estan predefinides i assignades a un nivell o a un altre, i no es preveuen ni permeten intervencions d'un govern en les tasques d'un altre. Aquest model assumeix que es poden delimitar les fronteres o els límits de cada matèria competencial, i que cada nivell de govern mantingui competències exclusives sense la interferència ni la col·laboració de qualsevol altre govern. Així doncs, cada nivell de govern s'entén com una entitat independent i incomunicada amb tasques pròpies.

b) Federalisme cooperatiu

Aquesta variant de federalisme s'oposa directament a l'anterior. Es basa en la idea que no es pot, ni és convenient, aïllar les diferents unitats de govern en l'exercici de les seves tasques. Les relacions entre els diferents governs haurien d'estar basades en la col·laboració, de manera que el federalisme permeti l'autonomia i alhora garanteixi la unitat del sistema polític. La col·laboració mira de donar una solució als costos i les deficiències produïdes per la redundància en la prestació de serveis públics per administracions diferents, alhora que maximitza el suport i la satisfacció davant de les polítiques públiques que afecten tots els nivells de govern, ja que són resultat de la participació i la cooperació de totes aquestes. Així, doncs, s'elimina la conflictivitat i l'antagonisme que poden sorgir de decisions unilaterals d'altres governs que afecten el conjunt de la població.

Aquest sistema ha estat criticat des del punt de vista que la col·laboració i la participació de les diferents unitats de govern en les decisions que les afecten conjuntament tendeix a homogeneïtzar les polítiques de cada una d'aquestes i, per tant, dificulta la possibilitat d'assolir la diversitat i la diferenciació que els sistemes federals permeten tradicionalment.

2) Classificació segons la dimensió descentralitzada:

Bibliografia recomanada

Per a una anàlisi més detallada dels tipus de federalisme, vegeu:

Luis Moreno (1997). *La federalización de España: poder político y territorio* (capítol 1). Madrid: Siglo XXI.

Solem parlar de descentralització i federalisme com si fossin una única dimensió, de tal manera que els països només es diferenciarien en la intensitat o el nivell de descentralització. En canvi, una de les coses en què trobem més diferències rellevants entre països és els àmbits en els quals han descentralitzat. És a dir, federalisme no és només el quant, sinó també el què. Per a analitzar els tipus de descentralització utilitzem el marc de Litvack i altres (1998) i la seva classificació (que és la que utilitza el Banc Mundial en els seus informes i diagnòstics).

a) Federalisme polític

La descentralització política consisteix en la creació d'instàncies de decisió política a escala regional. Com veurem en el mòdul següent, la idea subjacent en la descentralització política és que les decisions preses a escala subestatal seran més eficients perquè seran més representatives de les preferències dels ciutadans i perquè els ciutadans estan més ben informats, controlen millor la implementació d'aquestes polítiques i hi ha una major participació dels diversos interessos d'aquesta societat que si les polítiques es dissenyen i s'apliquen únicament per les autoritats polítiques nacionals.

b) Federalisme administratiu

La descentralització administrativa té per objecte descentralitzar la responsabilitat i els recursos financers per a la prestació de serveis públics a escala regional, però no la presa de decisions. Així, amb la descentralització administrativa es transfereix la responsabilitat sobre la planificació, finançament i gestió de determinades funcions i polítiques públiques per part del govern central a autoritats regionals o governs descentralitzats. En altres paraules, amb descentralització administrativa ens referim a com és la implementació de polítiques en l'àmbit regional.

És important recalcar que la descentralització administrativa pot acompanyar la descentralització política, però una no pressuposa l'altra. Els governs centrals poden optar per descentralitzar la seva administració i deixar la gestió de recursos i disseny de polítiques a òrgans amb base territorial, sense que s'hagi produït descentralització política. Igualment, el normal és que la descentralització política es complementi amb la descentralització administrativa i de recursos. Però un país pot crear instàncies de decisió política subestatal i deixar en mans del govern central l'aplicació d'aquestes polítiques.

c) Federalisme fiscal

Encara que quan ens referim a la descentralització i el federalisme, solem pensar més en la descentralització política i en el fet que hi hagi líders polítics subestatal, en realitat el component central de la descentralització és la des-

centralització fiscal (i com veurem en el mòdul següent, és una de les claus que expliquen els diferents resultats que s'assoleixen quan un país es descentralitza).

Quan parlem de descentralització fiscal, ens referim a la descentralització de les decisions sobre les despeses i els ingressos públics. Perquè els governs regionals duiguin a terme les funcions descentralitzades amb eficàcia, han de tenir un nivell adequat d'ingressos –ja sigui d'origen local o transferits des del govern central–, així com l'autoritat per a prendre decisions sobre la despesa.

Pel que fa a la despesa, la descentralització té a veure fonamentalment amb el nombre de polítiques que estan en mans dels governs regionals. Quant als impostos, aquesta és la veritable clau de la descentralització fiscal. No és el mateix que els governs regionals depenguin de transferències governamentals o que ells tinguin la capacitat de generar i decidir els seus ingressos. Les primeres generen problemes que analitzarem en el mòdul següent i que tenen a veure amb els determinants polítics d'aquestes transferències i amb la irresponsabilitat fiscal que pot generar que un govern només decideixi quant gasta, però no quant ingressa. La descentralització fiscal només és completa quan els governs regionals han de ser responsables no només de les seves polítiques, sinó també de buscar les fonts del seu finançament i afrontar-ne els costos electorals.

Un altre aspecte molt rellevant és quina és la capacitat real d'exercir la descentralització fiscal. És habitual, sobretot en països en desenvolupament, que els governs regionals tinguin l'autoritat legal per a imposar impostos, però la base tributària és tan feble i la dependència de les subvencions del govern central tan forta que no es fa cap intent d'exercir aquesta autoritat. Ens trobem, per tant, en una descentralització fiscal que pot quedar buidada de contingut.

3) Classificació segons el procés de creació:

Els estats federals també es diferencien segons el procés que els origina i si aquest és de baix a dalt o de dalt a baix. Aquests processos normalment estan associats amb diferents objectius que tenen a veure amb les funcions polítiques o econòmiques del federalisme.

a) Federalisme *holding together*

En ocasions, el federalisme és una resposta a problemes polítics. Aquest és el cas dels processos federals de dalt a baix. En contextos en què hi ha diversitat de preferències, es satisfan les preferències d'un major nombre de ciutadans mitjançant la creació d'ens polítics autònoms. En aquest sentit, el federalisme respon a una visió republicana de l'Estat, segons la qual el govern ha d'estar tan a prop de la població com sigui possible. Les subunitats de govern són capaces d'atendre les necessitats específiques del territori i de la població que integren, que haurien estat ignorades si totes les decisions es prenguessin a escala nacional per la majoria dominant. En fer possible que concepcions diferents de la

vida pública es puguin dur a terme simultàniament, el federalisme protegeix les minories polítiques, i permet i estimula la diversitat ideològica, política, religiosa i cultural. Alhora, afavoreix l'estabilitat i la legitimitat del sistema polític, ja que més ciutadans estaran satisfets amb el govern i les institucions.

Aquesta funció del federalisme, que comporta la descentralització política, és més probable que es busqui en els estats en què la població conté grups socials, culturals o ètnics diversos que, a més, estan concentrats territorialment. Així, el federalisme es converteix en una solució davant aquesta heterogeneïtat amb la intenció de generar major representativitat en les institucions.

Normalment es tracta de sistemes unitaris que es descentralitzen amb la intenció de satisfer les preferències i les demandes de la pluralitat de grups socials diversos que conviuen en un mateix sistema polític.

En altres paraules, aquests estats arriben al federalisme per un procés que Juan J. Linz anomena *holding together*. Es tracta d'un procés que intenta de mantenir unit el territori estatal i aconseguir la coexistència dels diferents grups socials mitjançant la descentralització. La mateixa denominació (*holding together*: mantenir al costat) ja indica que aquest federalisme sol sorgir davant tensions centrífugues que amenacen la supervivència de l'Estat.

b) Federalisme *coming together*

Alguns estats independents trien unir-se formant una federació amb el propòsit d'obtenir beneficis econòmics. En aquesta unió dels estats que la formen es beneficien de les economies d'escala en la provisió compartida de certs serveis públics –com ara la defensa militar– i de l'eliminació de les fronteres mercantils i dels aranzels que hi ha entre països independents. Així, doncs, per a les regions més riques, el federalisme és atractiu perquè els permet l'ampliació del seu mercat territorial i, a les més pobres, els permet la provisió de béns i serveis i l'accés a recursos que no podrien aconseguir per elles mateixes.

Això és el que Juan Linz anomena *federalisme coming together*, que és resultat d'un procés en què diversos estats s'uneixen sobre la base del benefici econòmic.

Tot i que tots els sistemes federals cobreixen funcions polítiques i econòmiques a la vegada, aquesta funció és més rellevant en els estats federals que s'han format a partir de la unificació d'estats independents, com ara els Estats Units o el Canadà.

Les funcions política i econòmica són integradores del sistema polític, ja que en la mesura que la federació les aconsegueix, tant el govern central com les regions o els governs subestats tenen incentius per a mantenir-la.

4) Altres tipus:

En l'evolució dels diferents tipus o varietats d'Estat federal, hi ha hagut també diferents tipus de federalismes que no encaixen clarament en cap classificació o tipologia, però que val la pena esmentar:

a) Federalisme executiu

Les polítiques públiques dels governs federats estan definides multilateralment entre els executius de cada territori. Així, doncs, es transfereix la capacitat de decisió tradicionalment assignada a les assemblees legislatives de cada territori al poder executiu, amb el propòsit que representi els interessos de la regió en les negociacions multilaterals entre els executius de les diferents unitats de govern que s'acaben fixant. Els casos més evidents de federalisme executiu són el Canadà i Austràlia.

b) Federalisme creatiu

Creat durant el mandat del president Johnson als Estats Units (1963-1968). Respon a la necessitat de trobar una fórmula federal que faci més fluida la relació entre el govern federal i els governs locals sense la participació dels estats com a intermediaris. En definitiva, comporta donar més maniobra al govern federal en perjudici dels estats, en un moment en què es mirava d'estimular l'acció d'organitzacions locals no governamentals en la prestació de béns i serveis amb el programa anomenat Great Society.

c) Nou federalisme

Formulat com a reacció al federalisme creatiu que representava l'ampliació de l'àmbit de competències del govern federal. El nou federalisme proposa l'ampliació de l'àmbit competencial de les unitats subestats. Aquest tipus de federalisme va ser impulsat en primer lloc per l'administració de Nixon el 1969 i reprès per Reagan el 1980-1988 per tal de reduir la despesa pública del govern federal.

5. Les institucions dels sistemes federals

En els apartats anteriors hem vist que no hi ha un consens sobre una definició de federalisme. Cada una posa atenció en connotacions diferents d'un mateix sistema d'organització política. També hem vist que hi ha una pluralitat de tipus o d'experiències federalistes. Un mateix sistema, com els Estats Units, pot passar de funcionar com a federalisme creatiu a fer-ho com a nou federalisme, sense canviar d'estructura política. En el cas de les institucions pròpies del federalisme tampoc no hi ha un patró clar. Sistemes explícitament reconeguts com a sistemes federals tenen institucions polítiques molt diferents i, al mateix temps, sistemes descentralitzats que no arriben a ser federals o que no es reconeixen com a tals disposen d'estructures polítiques típiques del federalisme.

En els anys seixanta i setanta els estudiosos del federalisme debatien quines eren les institucions necessàries del federalisme. La intenció era crear un criteri uniforme del que implica el federalisme, i poder identificar i distingir formalment els sistemes federals dels que no ho són. El debat, però, no va resultar fructífer. El resultat és, una vegada més, una pluralitat de perspectives sobre els trets institucionals del federalisme i, en definitiva, la manca de consens sobre les estructures necessàries o suficients del federalisme.

El federalisme engloba sistemes polítics amb institucions molt diferents. No hi ha un consens sobre les institucions necessàries, suficients o exclusives dels sistemes federals. L'únic criteri institucional que tots respecten és la voluntat d'establir autonomies territorials i mecanismes de comunicació entre elles. Tanmateix, l'extensió d'autonomia i d'interacció varia de federació en federació.

Aquest apartat presenta les principals institucions que els sistemes federals acostumen a implementar i analitza quines són necessàries segons la definició o la perspectiva que es triï sobre el federalisme.

Bibliografia recomanada

Per a una anàlisi de les institucions relacionades amb el federalisme i del paper de cada una en l'assoliment de la integració del sistema polític, vegeu:

Ronald L. Watts (1998). *Federal Systems and Accommodation of Distinct Social Groups: A Comparative Study of Institutional Arrangements*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.

5.1. Autonomia territorial

La creació d'unitats de govern de caràcter territorial és l'única condició institucional que totes les definicions de federalisme comparteixen, per raons òbvies. La descentralització política, és a dir, la creació d'ens amb capacitat de decisió política autònoma, comporta la creació de microestructures estatals amb competències pròpies. Així, doncs, l'autonomia territorial implica la dotació de certes tasques de govern a unitats subterritorials, i la creació d'estructures polítiques territorials que els permetin d'assolir-les. Si bé la creació d'autonomies territorials és necessària en tots els sistemes federals i, segons totes les definicions de federalisme, no és una característica exclusiva de les federacions. Els sistemes regionals, i també els confederals, disposen d'aquestes estructures, i fins i tot un sistema unitari, com el francès, pot establir l'autonomia territorial en part del territori.

Pel que fa a les competències polítiques assignades a les regions o unitats subestats, varien d'Estat a Estat. Alguns autors han mirat d'establir el nivell competencial de les subunitats de govern necessari per a parlar de federalisme. Tanmateix, com ja hem vist en les definicions de federalisme de l'apartat anterior, el criteri competencial no es pot utilitzar per a diferenciar els sistemes federals dels que no ho són. Alguns sistemes regionals, com ara l'italià, poden estar més descentralitzats pel que fa al volum de competències que els estats federals, com ara els que funcionen com a federalismes nominals a l'Amèrica Llatina.

Si bé l'extensió de l'autonomia territorial no resulta un criteri operatiu en la comparació de sistemes polítics descentralitzats, la **simetria o asimetria** en les potestats de les autonomies territorials és un criteri més útil analíticament. Alguns sistemes federals doten certs territoris amb més capacitat que d'altres per decidir sobre un nombre de matèries competencials.

Exemples d'asimetria

Espanya, el País Basc i Navarra tenen règims fiscals diferents. Catalunya també compta amb algunes competències que altres comunitats autònomes no tenen, com la gestió de les presons. També és el cas de Canadà, on el Quebec és la província amb més competències que la resta.

Quan el nivell competencial de cada unitat territorial varia d'autonomia en autonomia, parlem d'un sistema federal asimètric. L'asimetria és característica de les federacions en què les minories regionals han pogut mobilitzar recursos polítics i econòmics de cara a la dotació d'un nivell competencial o d'autonomia més important que en la resta de subunitats territorials.

Si el nivell competencial és uniforme, es tracta d'un sistema federal simètric. El grau de simetria que estableix cada Estat federal respon a les necessitats concretes de cada país. La simetria es dona més sovint en les federacions en societats mononacionals, com ara els Estats Units o Alemanya.

Pel que fa a l'estructura institucional dels poders subestats, evidentment el federalisme requereix l'adopció d'institucions polítiques de presa de decisions. En aquest sentit, el federalisme consisteix en la reproducció i la multiplicació d'estructures estatals en cada regió. Cada subunitat territorial disposa d'una constitució regional (tot i que la força i el rang legal varien d'Estat a Estat), un poder executiu, una assemblea legislativa i una administració amb què prendre decisions polítiques i implementar-les. En alguns estats federals, les regions també tenen un sistema judicial propi.

En la majoria dels casos, l'estructura institucional interna de cada subgovern és idèntica pel que fa a l'adopció de sistemes presidencials o parlamentaris, en el nombre de representants o fins i tot en la data de les eleccions subestats, tot i que hi ha excepcions.

5.2. Bicameralisme

Gran part dels estats federals disposen d'una estructura legislativa bicameral. És a dir, l'aprovació de lleis parlamentàries requereix l'aprovació tant del congrés com del senat. Aquesta estructura bicameral permet una representació dual de la voluntat del poble. D'una banda, el congrés representa la voluntat del conjunt de la població de l'Estat. De l'altra, el senat representa la voluntat específica de cada territori subestatal. Així, doncs, els senats permeten la participació directa de les regions en les decisions polítiques del govern central.

El bicameralisme en els sistemes federals se sustenta en la idea que l'origen de la sobirania del poble en aquests estats és de caràcter dual. D'una banda, hi ha un «poble» format pels individus del conjunt de la federació. De l'altra, hi ha un «poble» format pels individus en la seva qualitat de membres de les entitats territorials subestats. Mentre que el congrés estableix un criteri poblacional de representació, les càmeres altes segueixen un criteri territorial.

De tota manera, la representació dels subgovernos en el senat no en garanteix la participació en el procés legislatiu. Per tal de garantir una representació efectiva, cal que la cambra alta tingui un paper significatiu en aquest procés. És a dir, cal que la seva capacitat d'iniciar propostes de llei, de vetar els projectes que els arriben del congrés o d'alterar-ne el contingut sigui real. Si, en canvi, els poders del senat es limiten als de cambra de segona lectura, la representació de les regions en el senat és vana.

Els defensors del federalisme cooperatiu donen molta importància al paper del senat en el bon funcionament dels estats federals.

- En permetre la participació de les regions en les decisions del centre, es considera com a salvaguarda de la diversitat i de la pluralitat d'interessos territorials.
- És una manera de tenir en compte les preferències regionals en les decisions que afecten tot el territori.
- També es considera que la representació de totes les regions en el procés legislatiu central garanteix una participació equilibrada de totes les subunitats de govern, i no permet que només les que tenen més recursos polítics i/o econòmics puguin tenir un paper en la política del conjunt de l'Estat.
- A més, la representació i participació regional en el centre també significa que les diferents unitats de govern tenen la capacitat de controlar l'activitat política d'àmbit nacional i, fins a cert punt, evitar que el govern central afecti unilateralment l'àmbit del poder de les autonomies.

Tot i això, no podem dir que la presència d'un senat fort sigui un factor imprescindible en un Estat federal. En realitat és habitual veure països federals amb un senat dèbil que no és capaç de promoure la representació i participació regional al centre de manera efectiva. Exemples d'això són Espanya, Canadà o Àustria.

5.3. Cooperació interadministrativa

La cooperació interadministrativa consisteix en el conjunt d'institucions creades amb el propòsit d'assolir negociacions conjuntes entre els diferents nivells de govern. Així, doncs, es tracta del camp de les relacions interadministratives, dedicades a establir mecanismes de cooperació i col·laboració entre les diferents unitats de govern.

Cooperació interadministrativa: Les reunions col·laterals entre diferents administracions per a establir polítiques conjuntes, els mecanismes de comunicació entre elles o els mecanismes per a traçar objectius comuns i per a compartir mitjans i recursos per a assolir-los, formen part de la cooperació interadministrativa.

Com ja indica el seu nom, aquestes institucions són més pròpies del federalisme cooperatiu, i, com en el bicameralisme, es consideren apropiades de cara a afavorir la integració de les diferents parts i grups que componen un Estat federal. Es creu que en la mesura que les diferents unitats de govern interactuen i es necessiten mútuament, i es comprometen en projectes comuns dels

quals totes en resulten beneficiades, es generen vincles i incentius per a una convivència harmònica entre elles, de manera que la possibilitat de conflicte es redueix.

Si més no, hi ha clares limitacions en les relacions interadministratives com a mecanisme de cooperació i d'unió entre els diferents ens de govern. En primer lloc, les relacions interadministratives tenen un àmbit molt limitat, de manera que la cooperació tendeix a produir-se molt parcialment. Les negociacions interadministratives es produeixen de manera voluntària; els mecanismes que obliguen a arribar a una decisió concreta i a complir-la són molt deficients. Si les parts en negociació no estan interessades o no es beneficien de la interacció interadministrativa, no estan obligades constitucionalment o institucionalment a tirar endavant la negociació.

Si l'interès de les parts en arribar a una decisió unitària desapareix, aquest mecanisme de cooperació no genera els resultats esperats en el funcionament del federalisme.

Les relacions interadministratives com a institució del federalisme són especialment rellevants en els sistemes de federalisme executiu, caracteritzat pel fet que els representants dels gabinets executius de cada regió es reuneixen per fixar polítiques comunes i per vetar iniciatives d'altres regions o del govern central que les afecten negativament.

5.4. Justícia constitucional

Tots els estats federals tenen tribunals constitucionals o tribunals suprems encarregats de resoldre les disputes que puguin sorgir entre els diferents nivells de govern. Aquests tribunals tenen el monopoli (en el cas dels tribunals constitucionals) o la darrera paraula (en el cas dels tribunals suprems) en la interpretació de la Constitució. En els estats federals, aquesta facultat inclou la interpretació de la divisió de poders entre els diferents governs territorials. Aquesta funció és una de les tasques predominants dels tribunals constitucionals, ja que l'àmbit del poder territorial de cada unitat és una àrea particularment susceptible de conflicte. Cada nivell de govern vol protegir i, si pot, expandir el seu àmbit competencial, i sovint tant el govern central com els perifèrics aprofiten les llacunes i les imprecisions constitucionals per «tirar cap a casa».

Tot i que els sistemes federals poden establir, i acostumen a fer-ho, mecanismes alternatius per a la resolució d'aquests conflictes i interferències mútues en l'autonomia d'altres unitats de govern, la conflictivitat acaba en litigi. Aquesta tendència és particularment rellevant en estats federals multinacionals en què els partits representen les posicions polítiques de grups socials diferenciats i,

per tant, tenen més dificultat per a arribar a compromisos. Així, doncs, en darrera instància, la resolució del conflicte entre unitats de govern queda en mans de la interpretació que aquests tribunals facin de la Constitució.

En el seu paper d'únics o últims intèrprets de la constitució, els tribunals constitucionals o suprems es converteixen en institucions clau en l'equilibri entre centralització i descentralització en sistemes federals.

Per tal d'afavorir la integració política de diferents grups socials i, en definitiva, el bon funcionament del federalisme, els sistemes federals han de garantir que els tribunals constitucionals o suprems encarregats de resoldre conflictes competencials entre els diferents nivells de govern siguin neutrals. Així, doncs, és necessari que aquests tribunals es mantinguin equidistants respecte de les parts en conflicte. És a dir, cal que no estiguin sota el control d'un cert nivell de govern, de manera que les seves decisions no estiguin o no es percebin com a condicionades pels interessos d'una de les parts. Així, doncs, per tal que tant el centre com les regions donin legitimitat i acceptin les decisions del tribunal, cal que totes dues parts participin d'igual a igual en el nomenament i la renovació de magistrats, i que tinguin les mateixes facilitats per a accedir a aquesta institució.

5.5. Reforma constitucional

La majoria d'autors estan d'acord que la participació conjunta del govern central i de les autonomies territorials en la reforma de la constitució és una de les condicions necessàries del federalisme. En els sistemes federals, a diferència dels regionals, l'autonomia regional està reconeguda i protegida constitucionalment. Però en la mesura que el govern central, unilateralment o amb l'ajuda parcial d'alguna regió, pugui alterar el text constitucional i modificar l'àmbit competencial dels governs subestats, aquesta protecció de l'autonomia desapareix. Així, doncs, és necessari que el reconeixement constitucional de l'autonomia dels diferents nivells de govern no es vegi vulnerat per l'acció d'altres governs, sense el seu consentiment.

Alguns autors consideren que el consentiment de *totes* les parts que formen una federació és un requeriment central de la noció de federalisme i del seu bon funcionament, ja que permet que les diferents parts no se sentin amenaçades.

Reforma constitucional: En el cas d'Espanya, una reforma constitucional que alteri l'àmbit competencial de les comunitats autònomes no es pot dur a terme sense el consentiment de cada una.

D'altres, en canvi, no creuen que la reforma constitucional requereixi la unanimitat de les parts involucrades, i permeten l'adopció de mesures majoritàries, segons les quals la participació i el consentiment d'un nombre parcial de regions seria suficient per a aprovar la reforma.

Aquest és el cas del Canadà, on l'aprovació d'una majoria poblacional i de províncies és suficient per a la reforma. D'una manera o d'una altra, el propòsit és evitar que el govern central pugui alterar unilateralment la divisió territorial de poders establerta a la Constitució.

5.6. Sistema electoral

Alguns estudiosos del federalisme consideren que un sistema federal adreçat a afavorir la integració dels diferents grups d'una societat heterogènia requereix un sistema electoral que permeti la representació de la diversitat territorial en l'assemblea legislativa central. Un sistema electoral que afavoreixi la participació de partits polítics que arrepleguen els vots en territoris concentrats pot facilitar la representació territorial en el Congrés, de manera que la voluntat regional es plasmi no solament en la cambra alta, sinó també en la cambra baixa. Aquest mecanisme de representació territorial pot ser particularment efectiu en els sistemes parlamentaris, en què el poder executiu emana de la majoria parlamentària. Tot i això, aquest sistema trenca el criteri de sobirania dual que justifica el bicameralisme.

5.7. Coalicions de govern

Alguns autors també atorguen atenció al paper de les coalicions de govern. Dins del poder executiu, ja sigui en el govern o en els seus mecanismes de decisió i informació, s'ha de donar representació a grups que representin la diversitat cultural, lingüística i territorial de la població. Això permet que les polítiques públiques del govern central ja es plantegin amb una voluntat i sensibilitat federal. Aquesta opció institucional es refereix més a l'estructura que té l'executiu i tradicionalment correspon a sistemes de tipus consociacional.

Bibliografia recomanada

D. L. Horowitz (1991). *A democratic South Africa?: constitutional engineering in a divided society* (vol. 46). University of California Press.

6. Conclusió

En aquest capítol hem analitzat les diferents maneres en què et pot organitzar territorialment un Estat, per després prestar una atenció especial al federalisme. L'hem definit com un sistema que combina un Estat central amb unitats de govern territorials amb capacitat de decisió i protecció constitucional a la seva autonomia. Hem discutit també les diferents teories que expliquen per què es formen els Estats federals o descentralitzats.

Hem presentat també una sèrie d'institucions que tendim a trobar en països federals. Com ocorre amb els tipus d'organització territorial de l'Estat, quan en concret parlem de federalisme és necessari abordar el mòdul amb la idea clara que no existeix un model federal únic, sinó que es pot dir que existeixen tants tipus de federalismes com països federals.

Per començar, no és fàcil fer generalitzacions quant al model d'Estat que el federalisme consolida. Podem trobar federalismes simètrics, com el nord-americà, o asimètrics, com el canadenc. Igualment, hi ha països com els Estats Units, amb una separació de competències molt marcada entre govern central i governs subnacionals, a l'estil del model de federalisme dual, mentre que a Alemanya les competències són molt més compartides, a l'estil del model de federalisme cooperatiu.

A més, el federalisme no ens diu gaire sobre l'origen del país. Alguns països federals, com Estats Units, es van constituir de baix a dalt. És a dir, diverses unitats polítiques van decidir integrar-se creant una sèrie d'institucions comunes. En canvi, altres estats recorren el camí contrari, de dalt a baix. Així, després d'una tradició llarga de centralització, decideixen federalitzar-se posteriorment. Un exemple és el procés de federalització de Rússia en la dècada dels noranta.

El federalisme tampoc no és sinònim ni d'existència ni de garantia de respecte a les diferents sensibilitats nacionals, ja que hi ha estats plurinacionals que no són federals, com el Regne Unit, i països de forta unitat nacional que sí ho són, com Austràlia.

Els arranjaments institucionals existents als països federals són pràcticament tan variats com el nombre de països que es defineixen com a tals. Per exemple, a Àustria el senat té, com a Espanya, una influència molt poc significativa en els processos de presa de decisions. El federalisme tampoc no implica necessàriament més execució de la despesa descentralitzada. Hi ha països que no són federals, com els escandinaus, en què els governs locals executen més d'un terç del conjunt de la despesa pública, mentre que les regions tenen més competències, en termes de despesa, que les regions de països federals com Bèlgi-

ca, Mèxic o Brasil. El federalisme tampoc no assegura que certes competències quedin blindades per a les regions, ja que, com hem comprovat els últims anys a Alemanya, no és incompatible amb la recentralització de competències.

És evident, per tant, que cada país ha adaptat el seu model federal a les seves circumstàncies i necessitats i que en moltes ocasions els resultats assolits són fruit de la conjuntura política del moment fundacional. Per això, que un Estat empri la declaració de federal ens pot donar una idea d'uns mínims, però no ens indica un model concret d'Estat ni els màxims a què aquest pot arribar.

Bibliografia

Lectures obligatòries

Stepan, A. (2005). «Federalism and democracy: Beyond the US model». A: *Theories of Federalism: A reader* (pàg. 255-268). Palgrave Macmillan US.

Watts, R. L. (1998). «Federalism, federal political systems, and federations». *Annual Review of Political Science* (núm. 1, vol. 1, pàg. 117-137).

Bibliografia recomanada

Alonso, S. (2011). «Devolution: A Credibility-Enhancing Strategy». *Working Paper Series* (novembre 2011). Madrid: Instituto Juan March.

Alonso, S. (2012). *Challenging the State: Devolution and the Battle for Partisan Credibility: A Comparison of Belgium, Italy, Spain, and the United Kingdom*. Oxford University Press.

Bednar, J. (2011). «The political science of federalisme». *Annual Review of Political Science 2011*.

Duchacek, I. D. (1970). *Comparative Federalism*. Nova York: Holt, Rinehart i Winston, inc.

D.J.Elazar (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Aja, E. (1999). *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.

Horowitz, D. L. (1991). *A democratic South Africa?: constitutional engineering in a divided society* (Vol. 46). University of California Press.

Lemco, J. (1991). *Canada and the crisis in Central America*. Greenwood Publishing Group.

Litvack, J. I.; Ahmad, J.; Bird, R. M. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*. World Bank Publications.

Meguid, B. M. (2009). «Institutional change as strategy: The role of decentralization in party competition». A: *APSA 2009. Toronto Meeting Paper*.

Moreno, L. (1997). *La federalización de España: poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI.

Riker, W. H. (ed.) (1964). «Federalism». A: *Comparative Political Systems*. Nova York: Oxford University Press.

Watts, R. L. (1998). *Federal Systems and Accommodation of Distinct Social Groups: A Comparative Study of Institutional Arrangements*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.

Ziblatt, D. (2006). *Structuring the state: the formation of Italy and Germany and the puzzle of federalism*. Princeton University Press.

