

**David ELAZAR**

**"Tendencias del desarrollo institucional en España y el mundo"(1998)**

**Sistema Político**

---

**LAS TENDENCIAS DE DESARROLLO  
INSTITUCIONAL EN ESPAÑA Y EL MUNDO**

Daniel J. Elazar (Bar Ilan University)

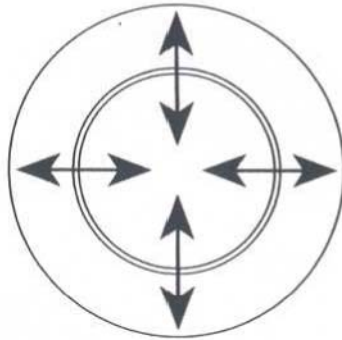
Con la adopción de la Constitución Española de 1978 y la transformación de España en la España de las Comunidades Autónomas, puede decirse que España pasó de ser un Estado unitario centralizado a ser, en los aspectos fundamentales, un sistema federal. Esto se refleja claramente en las discusiones que sobre el tema se producen en España. En la época en que se introdujo el nuevo sistema los analistas evitaban sistemáticamente el término «federalismo» a la hora de describir el sistema español e incluso se intentaba convencer a los observadores extranjeros de que evitaran el uso de dicho término, una década más tarde los analistas españoles seguían evitando el término pero éste era ya moneda de curso corriente para los analistas extranjeros. Hoy en día tanto los especialistas españoles como extranjeros describen el sistema español de Comunidades Autónomas como un sistema federal,

Lo que es aún más importante es que el asunto principal en la agenda de la reforma constitucional española es el de completar el proceso de federalización mediante la introducción de una representación más adecuada o más apropiada de las Comunidades Autónomas en el gobierno estatal español a través de alguna forma de Senado).

Este tema coloca a España decididamente en el ámbito del federalismo, un género que abarca varias especies, concretamente la federación, que es la especie mejor conocida en nuestra época moderna, y la confederación, que vuelve a emerger en la época post-moderna. Existen otras especies igualmente, tal y como se indica en la figura 1.

{1} Mediante este circunloquio el autor se refiere seguramente a la reforma del Senado en vistas a su configuración como auténtica cámara territorial federal.

Figura 1  
El modelo centro-periferia



### El cambio de paradigma postmoderno

En realidad, España es un modelo nuevo de federalismo **en una época** en que la variedad y diversidad de este tipo de arreglos está emergiendo con gran ímpetu y a gran escala. España tuvo que arreglárselas para diseñar su propio modelo teniendo en cuenta sus rasgos específicas, pero puede servir de modelo a otros países (polities), como por ejemplo la República Surafricana, del mismo modo en que los Estados Unidos de América, que inventaron el federalismo moderno en 1787, posteriormente debieron arreglárselas para configurar su propio modelo que, a su vez, se convirtió en un patrón para muchas federaciones en todo el mundo.

En tanto que un tipo de sistema federal, España se ha convertido en **una** de las vanguardistas del fenómeno mundial de cambio del paradigma estatalista al paradigma federalista. La importancia de este cambio de paradigma difícilmente se puede exagerar. Desde 1648 hasta la actualidad el mundo ha funcionado con un parámetro o paradigma estatalista, establecido, por primera vez, en el Tratado de Westfalia. Dicho paradigma se ha caracterizado por un mundo compuesto de naciones-estados homogéneos, independientes y políticamente soberanos, encerrados en sí mismos, impermeables, y con el poder centralizado y con-centrado en las manos de un soberano (sea del tipo que sea). Estos estados-naciones se relacionaban entre sí en el plano internacional sobre la base de este modelo, es decir, se venía suponiendo que los esta-

Dos eran, en el sistema internacional, no sólo independientes sino también autosuficientes o autárquicos. Ni siquiera los tratados internacionales limitaban ninguna de las características de los estados que acabamos de mencionar y ello porque tales tratados eran meros acuerdos voluntarios entre estados, no vinculantes y no ejecutorios.

Este paradigma fracasó. A pesar de que emergió un número considerable de estados a esfera mundial, la gran mayoría de éstos no alcanzó ni la homogeneidad ni una mínima autosuficiencia. Es más, en el plano internacional, las conflagraciones entre estados se hicieron cada vez más intensas y catastróficas. La aparición de la era nuclear hizo parecer cada vez más inminentes las posibilidades de una catástrofe global.

### El nuevo paradigma

Tras la Segunda Guerra Mundial, los líderes mundiales reconocieron **que la** situación se había deteriorado *hasta un punto* tal que debía hacerse algo para evitar que nada semejante volviese a ocurrir. Gradualmente comenzaron a consolidar una serie de prácticas que, al paso de una generación, llevaron a la aparición de un nuevo paradigma. Este nuevo paradigma es marcadamente federal y desde luego sus presupuestos no incluyen el principio según el cual los Estados, especialmente los más grandes o, al menos, los más heterogéneos, deben permanecer centralizados desde el punto de vista de su organización interna. Tampoco incluyen el principio según el cual los Estados deben ser políticamente soberanos ni el principio que afirma la necesidad de que los Estados sean homogéneos.

En cambio, el nuevo paradigma proclama que los Estados, especialmente los más grandes y heterogéneos deben organizarse siguiendo el modelo federal, que todos los Estados deben asumir y aceptar su mutua interdependencia y deben acatar el pluralismo y la diversidad. Lentamente, el mundo comenzaba a darse cuenta de que el centralismo tenía sus límites. El nuevo paradigma acentuaba la combinación de los principios de autogobierno y de las competencias compartidas en distintos ámbitos (arenas); en los ámbitos estatal, multiestatal, regional y mundial. En la práctica esta nueva manera de entender el Estado, condujo, por un lado, a la descolonización en masa de los imperios existentes junto a una descentralización o autonomía en los estados centralizados y, por otro lado, a nuevos lazos constitucionales entre los Estados existentes.

Antes de la época moderna, se consideraba que la confederación era la única forma genuina de federalismo ya que permitía la continui-

dad y permanencia de los poderes primarios en el seno de las entidades políticas (*politíes*) más cercanas mientras que estos poderes se unificaban para las funciones de defensa. Desde 1787, la federación pasó a considerarse como la única forma verdadera de federalismo porque era vista como la única forma de federalismo que parecía resolver los dilemas planteados por el paradigma estatal moderno. Desde una perspectiva interna, combinaba unidad y diversidad, desplazaba la cuestión de la soberanía retirándola del centro y atribuyéndosela al pueblo, y convertía a los gobiernos en «autoridades» del pueblo, dotados únicamente de poderes delegados. Al mismo tiempo, desde una perspectiva ex-terna, la federación se presentaba en el ámbito internacional como un único Estado. Para los ciudadanos de la época moderna, los arreglos confederales se consideraban inadecuados, atávicos, o poco elegantes, o los tres a la vez.

Los esfuerzos postmodernos para alcanzar la seguridad colectiva y, lo que es más importante, para conseguir unos mejores resultados económicos, llevaron a un resurgimiento de la confederación, especialmente en Europa occidental, donde los intentos iniciales de conseguir una federación fracasaron y hasta los federalistas se orientaron hacia lo que se vinieron en llamar soluciones funcionalistas es decir, lazos limitados entre Estados existentes para llevar a cabo aquellas funciones que, según la teoría del momento, requerían planificación y acción conjuntas. A medida que dichos arreglos de tipo federal se constitucionalizaron y extendieron, también se racionalizaron culminando en la adopción del Tratado de Maastricht en 1992, en virtud del cual las Comunidades Europeas se han convertido en la Unión Europea, una auténtica confederación, pero de tipo postmoderno.

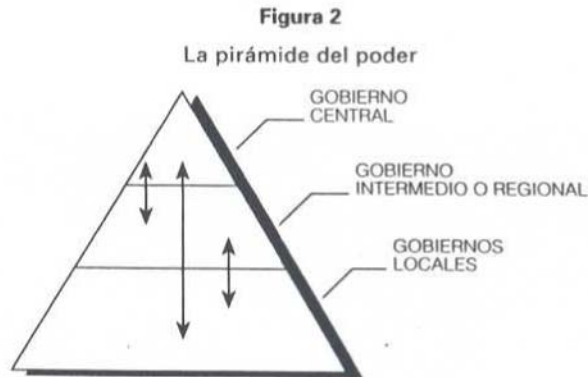
Una de las finalidades de dicha confederación, desde sus primeros días, ha sido la de proporcionar garantías colectivas para el republicanismo democrática entre los Estados de Europa occidental, inicialmente concebida para imbricar a Alemania en un entramado democrático, la utilización de las Comunidades Europeas para promover el gobierno democrático se extendió a los Estados de la región mediterránea, España y Portugal, cuando colapsaron las dictaduras fascistas a las que estuvieron sometidas, y Grecia, tras la caída del «régimen de los coroneles» que se habían hecho con el poder. La pertenencia a las Comunidades Europeas era tan deseada que incluso como arreglo confederal mantuvieron estas Comunidades un imperioso atractivo.

Ahora que hemos entrado decididamente en la segunda generación de la época postmoderna, cincuenta años después de la Segunda Guerra Mundial, podemos reconocer fácilmente la diferencia que existe entre las distintas especies de federalismo y podemos contemplar a la

propia federación como un género y podemos comprender que del mismo modo que coexisten pueblos muy diferentes en el mundo moderno, también puede haber distintas formas de federalismo, como se indica en la figura 1.

Otra de las razones que explican el abandono del paradigma estatista ha sido el progreso de la democracia, especialmente en la forma de republicanismo democrático liberal. La época moderna fue una era de revoluciones y una de las cosas más fundamentales que la Humanidad ha aprendido de tales revoluciones, tanto de las que han culminado en éxitos como de las que han fracasado, es que un proyecto o diseño constitucional e institucional adecuado es crucial para la democracia, ello junto a una cultura política apropiada que informe a su vez esas constituciones e instituciones. No hasta con eso. El hecho de otorgar el poder al pueblo a través de sus representantes y a veces de un modo más directo e inmediato mediante la participación en el proyecto constitucional e institucional se ha convertido en un componente necesario para reforzar la democracia y hacer que funcionen sus instituciones. Aunque esto es cierto no solamente en lo que concierne a los arreglos y sistemas federales, de hecho se trata de una dimensión fundamental del paradigma federalista que se asienta sobre el principio de la soberanía popular y sobre la idea que los gobiernos son meros agentes del pueblo.

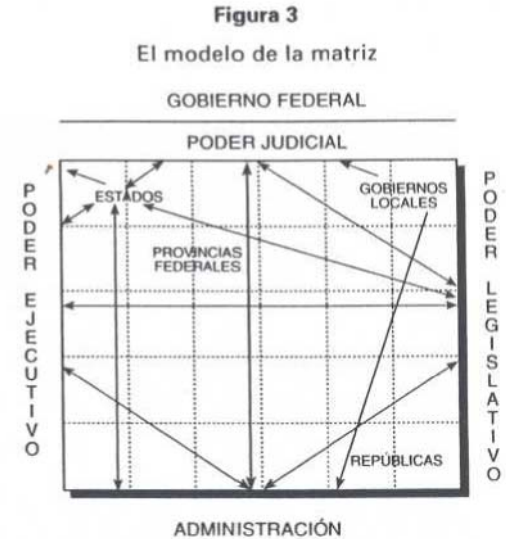
El modelo para este tipo de entidad política es el de una matriz que engloba a distintos niveles ámbitos que, desde un punto de vista jerárquico, no son ni más altos ni más bajos, sino que son simplemente más o menos amplios y extensos, viniendo cada uno de ellos configurado o delimitado por sus propias instituciones de gobierno, aunque también gobernados por ellas. Este modelo difiere considerablemente del modelo estatista anterior que indudablemente podía calificarse de jerárquico, y ello a pesar de sus múltiples transformaciones. En su versión original el modelo estatista consistía en un monarca, el soberano, situado en la cúspide de la pirámide del poder (figura 2). A medida que el Estado se fue democratizando, el monarca fue forzado a compartir sus otros poderes (aquellos no estrictamente regalianos) de una forma institucionalizada mediante arreglos constitucionales que frecuentemente comenzaron como «Cartas» o «Fueros» otorgados por el monarca y que posteriormente evolucionaron hacia instrumentos más democráticos. La pirámide del poder convenía al modelo estatista porque se prestaba muy fácilmente a una reificación del Estado, inicialmente en la persona del monarca y posteriormente, en la Institución propiamente dicha. La única alternativa a este modelo era el modelo del centro-periferia (figura 2) en el que una élite



poderosa se hizo con el control del centro del Estado y del gobierno sobre sus periferias. En dicho modelo la democratización implicaba la introducción de lazos o relaciones más directas entre el centro y la periferia, pero el centro seguía siendo el centro.

El modelo de la matriz (figura 3) representa la concretización del cambio de paradigma, sustituyendo a los niveles o ámbitos jerárquicamente más «altos» y más «bajos» de la pirámide por niveles o ámbitos más extensos o más reducidos cuya extensión no sugiere diferencias en su respectiva importancia sino más bien su aptitud idoneidad para desempeñar ciertas tareas funciones. Una vez que se han convertido en instituciones marco o instituciones detimitadoras, los gobiernos ya no se prestan tan fácilmente a la reificación sino que más bien pueden cambiarse a través de la acción popular. Abundando en este sentido, dado que todas las autoridades son en definitiva agentes del pueblo, ninguna de ellas puede pretender ser soberana sobre las restantes sean estas contempladas como los distintos pueblos como los otros gobiernos.

Dentro del modelo de la matriz, los proyectos o diseños de las federaciones y confederaciones presentan tanto similitudes como diferencias. Estas se manifiestan con mayor claridad cuando se atribuye un peso específico distinto a cada una de las células integrantes del modelo. En una federación, el ámbito más extenso tiene el peso mayor mientras que los ámbitos constituyentes básicos tienen todos su propio peso y un estatus permanente exactamente igual que el del ámbito más extenso. Dentro de cada uno de esos ámbitos, existen otros que pueden ser diseñados o proyectados según las necesidades de cada ámbito. En una confederación el peso mayor lo tienen los ámbitos básicos



constituyentes que tanto constitucionalmente como en la práctica son los soportes del modelo en su totalidad,

**España y la Unión Europea**

La Unión Europea es el principal exponente de este nuevo paradigma y del modo en que se ha ido desarrollando en Europa. Se ha solido describir la relación entre estos diversos ámbitos en la Unión Europea como una relación de subsidiariedad. Persisten aún demasiados vestigios de la jerarquía estatalista arraigados en la cultura política europea y, evidentemente, también en el pensamiento político. La subsidiariedad es una idea que se deriva de un modelo jerárquico. En vez de la idea de subsidiariedad, a los arreglos federales les resulta mucho más adecuada la idea de la "no-centralización» (noncentralization) como principio de articulación de las relaciones entre los distintos ámbitos. La no-centralización presenta la ventaja de reflejar una realidad en la que no existe un único centro, ni siquiera un límite necesario del número de centros que comparten el poder. Además evita los elementos del pensamiento jerárquico que conlleva la idea de subsidiariedad, idea ansiada v desarrollarla en el seno de un sistema jerárquico (la Iglesia

Católica) y que ha sido concebida para modificar las jerarquías existentes más que para organizar modelos auténticamente pluralistas.

### España como arreglo federal

A medida que Europa comenzó a realizar la transición de un arreglo confederal a una confederación, España comenzó a realizar la transición de una dictadura a un arreglo federal. Como quien escribe estas líneas ya ha mantenido en otras obras, los españoles hicieron prácticamente todo bien. Antes de conceder al País Vasco y a Cataluña, comunidades con aspiraciones nacionales, su autonomía estableciendo así una asimetría permanente entre la España de Madrid y la España de esas dos comunidades, los constituyentes españoles decidieron con gran acierto dividir todo el país en Comunidades Autónomas de modo tal que existiese una asimetría básica en las relaciones entre las regiones y Madrid. Al mismo tiempo, permitieron a las regiones que buscaban mayores cotas de poder o poderes especiales el que negociaran sus propios arreglos con el gobierno central, lo que hicieron cuatro regiones. Finalmente, cuando algunas de las regiones con menores aspiraciones autonómicas o de auto-gobierno regional parecían reticentes a evolucionar en la dirección preconizada por la nueva Constitución, las Cortes Españolas les exigieron que acataran el modelo común, que, aunque mínimo, reafirmaba lo dispuesto en la Constitución (2).

Al mismo tiempo, las fronteras regionales se diseñaron sobre las delimitaciones provinciales de un modo tal que, allí donde una única provincia constituía una región, como en el caso de Navarra, se erigió en Comunidad Autónoma. Allí donde era apropiado regionalizar mediante la conexión de varias provincias, éstas se constituyeron en Comunidad Autónoma, como en el caso de Aragón, que más o menos replicaba el corazón de lo que fue el antiguo reino de Aragón.

En todo este proceso, el Rey, restaurado por la sabia decisión de Francisco Franco, y apoyado por sus hechos decisivos en la represión del intento de rebelión de algunos oficiales del ejército casi al comienzo del proceso, apoyó el proceso democrático. El modo dramático y contundente en que el Rey obligó al cuerpo de oficiales españoles a prestar juramento de fidelidad a la Corona, a la Patria y a su bandera en la Academia Militar de Zaragoza justo después del intento de golpe de Esta-

(2) N. del T.: El autor presumiblemente se refiere a la Ley del Proceso Autonómico que sustituyó a la malograda LOAPA.

do, acto televisado en directo para el pueblo español y para todo el mundo, dejó en segundo plano su compromiso personal para con la democracia federal naciente en España,

Incluso las Comunidades Autónomas más militantes han realizado progresos impresionantes hacia el reconocimiento de que la unión federal española está irremediabilmente vinculada a su propia autonomía regional y a su propio autogobierno, como lo muestran las restantes contribuciones a este libro. El mayor reto estructural que debe afrontar España es el desarrollo de un mecanismo adecuado para que las Comunidades Autónomas puedan participar en el gobierno nacional español. Este reto se está ya afrontando.

En otro orden de cosas, dada la relevancia de las regiones autónomas de España, que en la actualidad pueden considerarse como semejantes a los Länder alemanes, las regiones autónomas tienen que desempeñar una función aún mayor en la Unión Europea, de modo directo y también a través del Comité de las Regiones de la Unión Europea, para conseguir y afianzar en lo que respecta a las unidades federales de los Estados miembros de la Unión Europea un lugar o una esfera constitucional. Estas son las tareas de la década que se nos acerca.

En este momento concreto no son tanto los problemas estructurales de España los que requieren un nuevo diseño institucional sino el encontrar una solución para las funciones asignadas a las antiguas instituciones que se han perpetuado en el nuevo marco institucional. Esto debería hacerse más concretamente en relación con las grandes ideas de la no-centralización y de la participación de la comunidad en las tareas de gobierno general, poniendo el acento en las relaciones entre las Comunidades Autónomas y Madrid (3).

(3) El original escrito en inglés contiene ciertas ambigüedades que se han intentado mantener en la traducción.