

MODELOS DE RELACIONES ENTRE PODERES (*)

Por EDUARDO LÓPEZ-ARANGUREN

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—MODELO DUAL.—MODELO COOPERATIVO.—MODELO COMPETITIVO.—
MODELO ASIMÉTRICO.—OBSERVACIÓN FINAL.—REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

A partir de la Constitución de 1978, y con el nacimiento de las Comunidades Autónomas, ha surgido y se ha desarrollado en España un nuevo fenómeno político y administrativo, el de las relaciones entre poderes (lo que en inglés recibe el nombre de *intergovernmental relations*), el de las relaciones entre el poder central, los diecisiete poderes autonómicos, y los numerosos poderes locales existentes: diputaciones, ayuntamientos, cabildos y consejos insulares, ciudades autónomas, parroquias. Hasta la creación del Estado de las Autonomías no es posible hablar en propiedad de la existencia de «relaciones entre poderes» en la España posterior a la guerra civil, es decir, de un conjunto importante de actividades e interacciones que se dan entre entidades de gobierno de vario tipo y nivel dentro de un sistema político compuesto. Existían las regiones, pero no existían poderes regionales intermedios equivalentes a los *states* en los Estados Unidos o a los *länder* en Alemania o a las *provinces* en Canadá. El poder central, el gobierno central, eran omnipresentes y su autoridad prácticamente ilimitada en todo el territorio estatal. La actividad política no incluía otra actividad intergubernamental que la escasamente desarrollada con los entes locales (diputaciones, ayuntamientos) y ésta era la única que se podía analizar desde la ciencia política. Pero a partir de 1977, cuando se restablece provisio-

(*) El análisis que contiene este artículo es parte de una investigación en curso, que se desarrolla en el marco del Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento de la Dirección General de Investigación Científica y Técnica (DGICYT). El número de referencia del proyecto es el PB94-0376.

nalmente la Generalitat de Cataluña, y sobre todo a partir de 1983, cuando se constituyen las últimas comunidades autónomas (Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León) no sólo es posible sino necesario comenzar a estudiar las múltiples relaciones *verticales* y *horizontales* entre el poder central, los poderes autonómicos, y los poderes locales.

Surge el tema de las relaciones entre poderes con ímpetu e insistencia en la prensa diaria y los otros medios de comunicación de masas. Es tema actual y de actualidad permanente. Y cualquier lector u observador atento pronto se percató de que el tema de las relaciones entre los poderes es un árbol con muchas ramas, de que es un fenómeno de una gran complejidad: La propia Constitución distingue entre «nacionalidades» y «regiones»; según la Constitución se pudo acceder a la autonomía y también a la ampliación de las competencias de los gobiernos autonómicos por una vía más rápida o por una vía más lenta; se alude con frecuencia, y se acepta generalmente, la existencia de «hechos diferenciales», que sirven para legitimar la reivindicación o la obtención de determinados derechos, facultades o poderes; se reconoce comúnmente que algunas son comunidades «históricas», lo cual supone que a otras no se les puede o debe aplicar este calificativo; hay diferencias significativas entre las comunidades autónomas en las competencias y funciones que han sido transferidas y asumidas; también hay diferencias fundamentales en los regímenes fiscales y en los sistemas de financiación autonómica; las diversas preferencias ideológicas y actitudes políticas de la población producen, a través de las elecciones legislativas, gobiernos nacionalistas en algunas comunidades y en otros gobiernos regionalistas; algunas comunidades ya han procedido a la reforma de sus estatutos de autonomía y otras se hallan en ese proceso; con frecuencia se demanda la reforma de la Constitución como respuesta al descontento con algunos aspectos del Estado de las Autonomías; y, finalmente, la prensa y otros medios de comunicación de masas recogen puntualmente la diversidad de aspiraciones y objetivos presentes en los discursos de las figuras ideológicas y políticas de las nacionalidades y regiones.

Con el fin de facilitar la comprensión de situaciones y procesos complejos e intrincados, el investigador acude a menudo al recurso de la construcción de un modelo de la realidad que pretende entender. Un modelo es una imagen, una versión simplificada y a imagen reducida de la realidad; un modelo representa procesos, acontecimientos y conductas reales. Ahora bien, el valor de un modelo reside en dos capacidades estrechamente interrelacionadas: La capacidad de simplificación y reducción de la realidad a sus elementos y relaciones clave, y la capacidad de facilitar una mayor y mejor comprensión de fenómenos y situaciones complejos. Como en definitiva lo que le interesa al investigador es comprender la realidad, su preocupación principal va a ser que lo que capta por medio del modelo corresponda a la realidad. Aquí se encuentra el problema fundamental de todo modelo, a saber, el problema de su validez. En la medida en que corresponde a la realidad o refleja la realidad, el modelo es válido. En caso contrario, si el modelo proporciona una imagen distorsionada o falsa de la realidad, el modelo no es válido ni, por supuesto, de utilidad para la comprensión y análisis de aquélla.

Un modelo consta de cuatro elementos fundamentales. En primer lugar, indica y define los conceptos clave en la situación, fenómeno o proceso que se investiga. En segundo lugar, especifica algunos supuestos referentes a las características relevantes de esos conceptos y a las relaciones de unos conceptos con otros. Además, un modelo contiene enunciados sobre las relaciones entre las variables cruciales. Y finalmente, indica los principales supuestos y reglas que atañen a la lógica y al funcionamiento del modelo (Ellis, 1981).

Éstos son los elementos que debiéramos encontrar en los modelos que vamos a describir a continuación. Son modelos del *complicado* y *cambiante* fenómeno general de las relaciones tanto verticales como horizontales existentes entre un poder central, unos poderes de ámbito regional, y muchos poderes de ámbito local. Cada modelo va a sugerir una respuesta a interrogantes como los siguientes: ¿Cómo son esas relaciones, cuáles son sus rasgos y características esenciales en lo que se refiere a la división del poder y la autoridad entre las distintas jurisdicciones, en lo que se refiere a la distribución de las competencias y las funciones, en lo que se refiere a la asignación de la responsabilidad del gasto y de la financiación relativos a la provisión de los servicios y bienes públicos que han de prestarse a los ciudadanos, en lo que se refiere a la acción conjunta y recíproca de los diversos niveles de poder, en lo que se refiere a la coordinación entre los órganos de los distintos poderes para la formulación de las políticas públicas, para la ejecución de esas políticas, y para la prestación de los servicios públicos, en lo que se refiere, en fin, a las actitudes y formas de interacción entre los funcionarios del poder central, de los poderes regionales, y de los poderes locales?

En España, tales relaciones tienen lugar en el marco del Estado de las autonomías, mientras que en los Estados Unidos las relaciones entre poderes (*intergovernmental relations*) se desarrollan en el marco de un Estado federal. Y mientras que en España la preocupación por entender y explicar las relaciones entre el poder central, los poderes autonómicos y los poderes locales es muy reciente, en los Estados Unidos llevan ya varias décadas de estudio teórico y empírico del tema, y muchos más años de relaciones entre el poder nacional (federal), los Estados, y los varios tipos de gobiernos locales, tanto en lo que se refiere a la formulación de políticas como en lo que se refiere a la administración de programas. No es por tanto sorprendente que los modelos de relaciones entre poderes que se han propuesto hayan sido desarrollados principalmente en los Estados Unidos, ni tampoco que para designarlos se utilice el término de «federalismo» seguido de un adjetivo calificativo que trata de dar una idea de la esencia del modelo: federalismo dual, federalismo cooperativo, federalismo competitivo, etc. Aquí, sin embargo, en la descripción de los modelos que considero más significativos voy a prescindir en lo posible del término «federalismo».

MODELO DUAL

La primera formulación de lo que en Estados Unidos ha venido a etiquetarse *dual federalism* la encontramos en John Taylor (1753-1824), el filósofo americano de la política conocido por avanzar la «doctrina de los derechos de los Estados» y por su oposición al creciente poder de la autoridad federal. En obras como *Constitutions Construed and Constitutions Vindicated* (1820), Taylor insistió en su idea fundamental de que el rasgo esencial de la Constitución federal era el de una distribución igualitaria del poder entre el gobierno nacional y los estados, que uno y otros estaban obligados a mantener. El concepto *dual federalism* comenzó a adquirir popularidad académica antes de la segunda guerra mundial como resultado de su empleo por el eminente jurista Edward S. Corwin, profesor de Jurisprudencia en la Universidad de Princeton. En 1934 Corwin señalaba que los orígenes del modelo del federalismo dual había que buscarlos en la concepción de James Madison del poder nacional expresada en varios artículos del volumen titulado *The Federalist Papers* (ver Madison *et. al.*, 1788), originalmente artículos periodísticos firmados por «Publius», pseudónimo colectivo detrás del cual se ocultaban James Madison, Alexander Hamilton y John Jay. Para Madison (ver especialmente los artículos 39 y 46 de ese volumen), la Constitución de 1787 fue principalmente el resultado de un convenio o acuerdo entre los estados, convenio según el cual los estados mantenían una soberanía inviolable sobre muchos objetos. De ahí se deriva que la interpretación de la Constitución deba estar siempre dirigida hacia la preservación de los poderes tradicionales de los estados y hacia el mantenimiento del federalismo dual (Corwin 1934).

Un razonamiento similar encontramos en William Anderson, de la Universidad de Minnesota, quien escribía en 1955 que cabía interpretar la naturaleza del sistema federal americano y la Constitución de los Estados Unidos de la manera siguiente: Los Estados se juntaron para formar la Unión, pero manteniendo su soberanía, de manera que el poder central no es más que una criatura de los estados. Las funciones y competencias del gobierno federal y las funciones y competencias de los gobiernos estatales están clara y estrictamente definidos y separados, de modo que la arrogación de actividades o funciones nuevas por parte del poder federal es anticonstitucional (Anderson 1955).

En un escrito posterior al arriba citado, Corwin (1957) enunció cuatro postulados básicos del modelo dual: 1) El gobierno central es un gobierno de poderes enumerados y especificados. 2) Los objetivos que el poder central puede promover de acuerdo con los preceptos constitucionales son pocos. 3) En sus ámbitos respectivos los dos poderes, central y regional, son soberanos y, por tanto, iguales. 4) La relación entre estos dos poderes es una relación caracterizada por la tensión más bien que por la colaboración.

En la actualidad, después de múltiples definiciones y otros tantos análisis del modelo dual, pienso que podemos hacer una descripción justa que abarque sus elementos esenciales en los términos siguientes. La cuestión fundamental en el modelo

es la de la distribución del poder, y su postulado o principio básico es que existe una separación clara y tajante entre los poderes del gobierno central y los poderes de los gobiernos regionales. Las competencias, funciones y responsabilidades están cuidadosamente parceladas, y está entregada una parcela al poder central y otra parcela al poder regional (1). Esta división del poder tiene su raíz en normas constitucionales, mantiene el modelo, y por ello se trata de una distribución fija y casi inmutable, ya que sólo puede ser modificada por medio de una enmienda formal a la Constitución.

Este enunciado principal del modelo dual se complementa con una serie de proposiciones que tratan de identificar las características principales de los conceptos clave o de especificar las relaciones existentes entre el poder central y los poderes regionales: Uno y otro tipo de autoridad, la central y la regional, reciben sus poderes, independientemente, de una entidad superior, el pueblo. En su propio ámbito, cada nivel de poder es soberano. La imagen que presenta este modelo es, pues, la imagen de una soberanía dual. Cada nivel tiene sus propios departamentos (consejerías, ministerios), elabora sus propias leyes, y crea sus propios tribunales de justicia. En cada nivel, el poder y la autoridad son autónomos, lo cual exige, a juicio de Wheare (1953), que los gobiernos regionales sean financieramente independientes del gobierno central. Y cada nivel ejerce un poder sin restricciones en lo que constituye su propio terreno político. El poder central y el poder regional están ligados sólo tangencialmente, y uno no puede inmiscuirse en la esfera correspondiente al otro. No hay, pues, relación de superioridad-inferioridad entre ambos niveles de poder, sino igualdad de rango. Las relaciones entre el poder central y los poderes regionales se caracterizan por la independencia y por la rivalidad. De la rivalidad emanan conflictos cuya resolución compete a un Tribunal Supremo o Tribunal Constitucional.

Para describir metafóricamente la realidad que este modelo pretende representar viene utilizándose, desde que hace años fuera empleada por Grodzins (1960), la figura analógica de la tarta de estratos (*layer cake*), en la cual los diferentes ingredientes y sabores se han ordenado verticalmente y se hallan perfectamente separados. Los ingredientes diferentes que podemos encontrar separados en una tarta de tres capas representan los poderes y las funciones exclusivos y autónomos que en el modelo corresponden respectivamente al poder central, al poder regional y al poder local. La ausencia de mezclas en la tarta representa la ausencia de colaboración o cooperación entre unos poderes y otros que el modelo estipula.

Para asegurar la realización de los postulados del modelo dual en la arena política, se han utilizado históricamente varios mecanismos que conviene identificar por brevemente que sea. El primero y más radical es *la secesión*, la retirada voluntaria de la unión federal por parte de uno o más poderes regionales. Otro recurso es la *de-*

(1) Para ser totalmente consecuente, se debería incluir a los gobiernos locales en esta separación y parcelación de competencias, funciones y responsabilidades, y también en las proposiciones subsiguientes.

claración de nulidad de ley o leyes centrales que realiza un poder regional (o estado), acto cuya consecuencia es que los ciudadanos del estado no están obligados a cumplir las leyes anuladas. Un tercer mecanismo es el denominado *interposición*, el cual consiste en que el poder regional se coloca entre sus propios ciudadanos y las acciones del poder central para así impedir la ejecución de acciones centrales consideradas ilegales o injustas. Finalmente, el mecanismo más moderado es el apoyo a la doctrina que pone el acento en los *derechos de los estados*, para de esta forma desarrollar las responsabilidades de éstos y obstaculizar la total centralización de las competencias y funciones políticas y administrativas.

El modelo del federalismo dual dominó largo tiempo tanto en el foro público americano como en círculos académicos. Su dominación en la vida pública se debió sobre todo al respeto que logró inspirar la doctrina de los «derechos de los estados», doctrina convertida en valor democrático supremo por sus proponentes desde John Taylor. En la vida académica su dominación se explica más bien porque el modelo proporcionaba claridad intelectual en un campo donde la alternativa era una maraña caótica de relaciones desordenadas incomprensibles (Fritschler y Segal, 1972). En la actualidad, sin embargo, los estudiosos de las relaciones entre poderes están de acuerdo en que el modelo dual se ha quedado obsoleto y es irrelevante, porque no existen en la realidad las condiciones políticas y sociales que el modelo supone (Wright, 1982 y 1988). Para decirlo en otras palabras, el modelo dual tendría hoy en los Estados Unidos problemas de validez, al presentar una imagen distorsionada de la realidad de las relaciones entre poderes. Los conceptos y postulados fundamentales del modelo han sido reemplazados por conceptos y postulados que suponen una distribución de competencias y una relación entre poderes totalmente diferentes (Corwin 1957). Así, la idea del gobierno central como gobierno de «poderes y funciones específicos enumerados» ha sido sustituida por la noción de los «poderes implícitos o sobrentendidos» del poder federal; el concepto de «soberanía dual e igual» ha sido desalojado por el concepto de «supremacía nacional» (federal); y el postulado de una relación entre el poder central y el poder regional caracterizada por «la rivalidad y la tensión» ha sido reemplazado por el de una relación de «cooperación».

La tarea de demolición crítica del modelo dual se debe sobre todo a Morton Grodzins (1966), formulador de la hipótesis de las «funciones compartidas» (en el sistema federal todos los niveles de poder participan significativamente en todas las actividades de gobierno) e inspirador fundamental de un modelo alternativo a cuya base se encuentra el concepto de cooperación.

MODELO COOPERATIVO

En el año 1960 Grodzins escribió un párrafo, hoy archiconocido, en el que proponía, utilizando una metáfora de repostería citada infinidad de veces desde entonces, una imagen alternativa de la distribución del poder entre los niveles central, re-

gional y local (2). Según la expresión de Grodzins (1960, 1966) la distribución de poderes y funciones en el sistema federal americano no correspondía en absoluto a la distribución que se encuentra en una tarta de tres estratos —en la que las instituciones y funciones de los tres poderes se hallan perfectamente separadas— sino que más bien se ajustaba a la que se encuentra en una tarta jaspeada (*marble cake*). La tarta jaspeada se caracteriza, continuaba Grodzins, por una mezcla inseparable de ingredientes de diferente color; y estos colores aparecen en vetas verticales y diagonales, y en remolinos inesperados. Pues bien, de la misma forma en que los colores y sabores se mezclan en una tarta jaspeada, las competencias y las funciones se mezclan en el federalismo contemporáneo. Para ilustrar su visión del federalismo, Grodzins —cuyo libro *The American System. A New View of Government in the United States* (1966) es considerado por muchos la biblia del federalismo cooperativo— utilizó una larga descripción del *sanitarian*, un funcionario de sanidad cuyas actividades y funciones le hacen simultáneamente funcionario federal, funcionario estatal, funcionario de condado y funcionario de ayuntamiento urbano (3).

Como en el caso del modelo anterior, el modelo cooperativo, también llamado «modelo de autoridad superpuesta» por Wright (1982) y «federalismo de nuevo estilo» por Reagan y Sanzone (1981), se concentra en la cuestión fundamental de la distribución del poder. El postulado o principio básico es aquí que los poderes, las funciones y las responsabilidades de las entidades de gobierno central, regional y local son poderes, funciones y responsabilidades compartidas. No hay actividad importante de gobierno que sea provincia exclusiva de uno de los niveles. Las competencias y funciones no están parceladas nitidamente entre los diversos poderes. En el modelo cooperativo la responsabilidad de la formulación de políticas determinadas (educación, sanidad, obras públicas, empleo, etc.) está compartida; también lo están los costes, de manera que el gobierno central y los gobiernos regionales son responsables cada uno de una parte de los mismos. La ejecución de la política y la administración de los programas pueden estar compartidas, de modo que funcionarios regionales y funcionarios locales pueden estar trabajando en ellas siguiendo directrices centrales. Cuando los programas funcionan mal, a veces la responsabilidad es compartida, y cuando los programas funcionan bien y se cumplen los objetivos propuestos, también el éxito es compartido. La pauta dominante es, pues, el compartimiento: el principio crucial del modelo cooperativo es que los poderes central, regional y local trabajan juntos en los mismos campos y áreas, compartiendo competencias y funciones y, por tanto, poder.

(2) Parece ser que el concepto de «federalismo cooperativo» se utilizó por primera vez a finales de la década de 1930 para referirse a los cambios en las relaciones entre poderes que estaban ocurriendo en los Estados Unidos como consecuencia de la ejecución de los proyectos económicos y sociales de nuevo diseño característicos de la New Deal (véase STEWART 1984: 51-52).

(3) Puede leerse una traducción de esa descripción en mi libro sobre el federalismo americano (LÓPEZ-ARANGUREN 1987: 44-45).

El modelo cooperativo mantiene que el poder central y el poder regional son partes mutuamente complementarias de un único mecanismo de gobierno, todos cuyos poderes intervienen simultáneamente por medio de funcionarios centrales, regionales y locales con el fin de alcanzar objetivos reales de consecuencias beneficiosas en los diversos ámbitos de poder o para el conjunto de la sociedad. Esta concepción de las relaciones entre poderes sólo es posible cuando se percibe que las barreras de separación que existían entre el poder central y los poderes regionales han sido derruidas, de modo que la separación ha sido sustituida por la cooperación (4).

Como su etiqueta indica, el modelo cooperativo supone que la relación entre el poder central, los poderes regionales y los poderes locales se basa en el concepto de cooperación. Un enunciado clave del modelo es que las relaciones entre los poderes y entre los funcionarios que trabajan conjuntamente representando a esos poderes son relaciones entre socios, que se caracterizan por la cooperación, por la colaboración, por la interdependencia, y por la asistencia mutua (los funcionarios de los diversos poderes son colegas, no rivales), en contraste con el modelo dual en el que, como vimos, las relaciones se caracterizan por la separación, la independencia y la rivalidad. Desde la perspectiva del modelo cooperativo, la oposición y la rivalidad entre poderes son consideradas actitudes de miras estrechas cuando no simplemente anticuadas. Ahora bien, el predominio de la cooperación y la colaboración no implica la ausencia de conflicto entre los poderes central, regional y local. Precisamente porque las funciones y la autoridad son compartidas y están superpuestas, los diversos poderes entran a veces en conflicto. Wright (1988) ha apuntado que como las áreas de autonomía, de jurisdicción única (no compartida), son comparativamente pocas, y como el poder y la influencia de cada nivel son sustancialmente limitados al encontrarse —el poder y la influencia— dispersos entre los varios niveles, pueden darse en ocasiones situaciones de oposición y conflicto entre dos o más poderes. Qué tipo de relaciones predominan —las de colaboración o las de oposición— es una cuestión de respuesta variable en el tiempo y en el espacio, y por ello un tema de investigación empírica. Una salida de estas situaciones conflictivas es la negociación y la transigencia. Un elemento central del modelo cooperativo es, pues, que la cooperación es negociada. Si no hubiere negociación, entonces la cooperación será coactiva o antagonística (Elazar 1991). Wright (1988) ha tratado de captar esta compleja realidad de las relaciones entre gobiernos locales, regionales y centrales con el concepto de «poder negociador»: cada gobierno tiene algún poder con que presentarse en la mesa negociadora y hacer frente a las pretensiones de los demás, pero no el suficiente para imponer su posición. En cualquier caso, según el modelo coopera-

(4) En la formulación de ELAZAR (1991: 76), el modelo del federalismo cooperativo está basado en cuatro requisitos principales: 1) Debe haber una teoría federalista de gobierno. 2) Debe existir una estructura gubernamental dualista con instituciones gubernamentales separadas para cada nivel. 3) El federalismo cooperativo debe manifestarse a través de programas específicos de carácter cooperativo. 4) El sistema descansa en un conjunto de técnicas administrativas para la colaboración y la negociación.

tivo, es únicamente cuando no se consigue llegar a un acuerdo a través de la negociación, cuando el conflicto entre poderes habrá de ser resuelto por los órganos superiores de justicia.

En palabras de Elazar (1991), el modelo cooperativo ha sido la teoría operativa de las relaciones entre poderes que ha dominado en los Estados Unidos por lo menos desde los días de la New Deal de Franklin D. Roosevelt; y su reinado como teoría normativa ha durado hasta los años del presidente Ronald Reagan. Kincaid (1990) también ha escrito que el modelo cooperativo ha sido en los Estados Unidos «la concepción reinante del federalismo americano desde aproximadamente 1954 hasta 1978». Laslovich (1993) se ha referido a él como «la nueva ortodoxia de erudición en la década de 1960» en sustitución del modelo dual. Y en su recopilación de conceptos del federalismo Stewart (1984) indica que el federalismo cooperativo es «probablemente la más importante de todas las definiciones de federalismo presentadas en este volumen». Es también el modelo que le sirve de guía a Wright en su libro sobre *intergovernmental relations* del que se han publicado varias ediciones, correspondiendo la primera al año 1978. Las razones de esta supremacía habrá que buscarlas en las ventajas que tiene el utilizar este modelo en el análisis de las relaciones entre poderes.

La noción «federalismo cooperativo» es esencialmente una noción dinámica, frente a la noción estática del concepto de «federalismo dual» (Reagan y Sanzone 1981). Es un concepto que puede tomar en consideración cambios en el comportamiento político y administrativo y en la interpretación constitucional (Elazar 1991). Es una noción que contiene la idea de que la relación entre poderes es una relación en constante cambio, en respuesta a la actuación de fuerzas sociales, económicas, políticas o culturales. Al ser capaz no sólo de examinar las relaciones existentes entre los diferentes poderes sino también de identificar la naturaleza y la dirección del cambio en tales relaciones, el modelo cooperativo es un modelo más completo que el modelo dual. El origen del federalismo cooperativo ocurrió en los años de la Gran Depresión, y el modelo se consolidó durante los quince años siguientes a la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Durante este período se desarrollaron los nuevos rasgos dinámicos de las relaciones entre poderes en términos de financiación y administración públicas de políticas y programas públicos (véase López-Aranguren, 1987: 99-115, y Walker, 1995: 92-128). Pues bien, el modelo cooperativo es una interpretación funcional de tales hechos y acontecimientos, que se centra en el análisis de los procesos de financiación, diseño, prestación y administración de los servicios públicos, y que identifica como norma dominante en la provisión de tales servicios la coparticipación de todos los poderes. Así, este enfoque permite incorporar al modelo y al análisis de manera formal y explícita a las entidades de poder local, las cuales quedaban en cierto modo descolgadas de la imagen de la realidad que presentaba el modelo dual.

Zimmerman (1992) entre otros ha destacado la mayor capacidad explicativa de las relaciones actuales entre poderes en los Estados Unidos que posee el modelo cooperativo cuando se le compara con el modelo dual, en cuanto que muchas rela-

ciones entre el poder central, los poderes regionales y los poderes locales son en verdad de naturaleza cooperativa. Sin embargo, este mismo autor ha señalado que el modelo es incapaz de explicar la reestructuración de las relaciones entre el poder federal y el poder estatal (o de las relaciones entre el poder estatal y los poderes locales) que tiene lugar cuando el poder federal (o el poder estatal, en su caso) utiliza coactivamente instrumentos como la preempción (*preemption*), requisitos generalizados (*crosscutting requirements*), sanciones cruzadas (*cross-over sancions*) y órdenes directas de hacer o no hacer algo (*mandates y restrictions*) (5). Esta reestructuración ha consistido fundamentalmente en el crecimiento del poder del gobierno federal a costa del poder de los gobiernos estatales y locales. El aumento del poder federal ha sido de tal magnitud que Zimmermann (1991) lo ha calificado de «revolución silenciosa».

Éste es precisamente el tipo de crítica que más persistentemente se ha hecho al modelo cooperativo de relaciones entre poderes en su versión federal americana, a saber, que bajo el amparo de la noción positiva y progresista de relaciones cooperativas —¿quién pondría en duda que la cooperación es algo bueno y deseable?— lo que ha ocurrido en la práctica ha sido un agrandamiento constante del poder central. Quizá el primer paso fuera la expectativa por parte del gobierno federal de que los estados y gobiernos locales cooperarían para alcanzar objetivos fijados por el poder central (la recuperación económica del país tras la depresión, la eliminación de la discriminación racial, la guerra contra la pobreza, etc.). Pero —continúa la crítica— a estos pasos han seguido otros muchos en la misma dirección, de manera que los Estados (y poderes locales) se han convertido en poco más que apéndices administrativos del gobierno federal.

Esta línea crítica que denuncia la constantemente creciente concentración de poder en el gobierno federal se halla presente explícita o implícitamente en muchos de los conceptos que hemos de considerar vástagos del modelo del federalismo cooperativo. Sin pretensión alguna de ser exhaustivos vamos a ver algunas de las concepciones del federalismo americano descendientes en línea más o menos directa del modelo cooperativo que han alcanzado mayor difusión o popularidad.

Federalismo permisivo (permissive federalism). Los creadores de este concepto, Reagan y Sanzone (1981) lo definen de la siguiente manera: Los gobiernos federal y

(5) Se practica la *preempción federal* cuando el Congreso de los Estados Unidos quita a los Estados la autoridad reguladora en un área funcional, tomándola para sí o apropiándose. Esta prioridad reguladora federal puede ser total o parcial. Los *requisitos generalizados* son condiciones de obligado cumplimiento que el poder federal impone acompañando a todas las subvenciones en una determinada área con el fin de promover políticas de carácter social o económico. Las *sanciones cruzadas* son penalizaciones a los Estados que no cumplen una ley federal que consisten por lo general en la pérdida de subvenciones federales autorizadas por otra ley federal anterior. Su rasgo distintivo es, pues, que la falta de cumplimiento de las condiciones de un programa puede resultar en la rebaja o eliminación de los fondos federales en otro programa; es decir, la sanción cruza de un programa a otro. Las *órdenes directas* son mandatos a los Estados (o poderes locales) para que emprendan (o cesen) actividades específicas, o proporcionen determinados servicios que alcancen los estándares mínimos fijados por el poder federal.

estatal comparten el poder y la autoridad, pero la porción de poder y autoridad que corresponde al Estado se apoya en el permiso y la permisividad del gobierno federal. Lo positivo del federalismo permisivo, según estos autores, es que puede fortalecer al gobierno federal al permitirle definir con firmeza objetivos políticos y enfoques programáticos, al mismo tiempo que da a los estados y poderes locales la libertad necesaria para realizar aportaciones relativas a la ejecución de los programas.

La base de esta visión de las relaciones entre poderes es la creencia de que en la relación cooperativa debiera ser dominante el poder federal, pero que los estados y las comunidades locales debieran conservar la suficiente fuerza política para asegurarse de que sus opiniones son tomadas en consideración por el gobierno federal, y la suficiente libertad para ajustar la ejecución de los programas subvencionados a las condiciones que definen la propia situación. A juicio de Walker (1995), el federalismo permisivo es una representación correcta de la realidad actual de las relaciones entre poderes en los Estados Unidos y de las tendencias en los ámbitos administrativo, judicial y político, aunque es también una descripción desagradable para cualquier federalista ortodoxo convencido (6).

Federalismo centralizado (centralized federalism). Son muchos los estudiosos y observadores que han llamado la atención o alzado una voz de alarma acerca de la tendencia a la centralización del federalismo cooperativo americano, tendencia que se manifiesta, a su juicio, en la gradual desposesión de los «poderes reservados» de los Estados, garantizados por la Enmienda X de la Constitución. El término utilizado por Deil S. Wright (1988 y ediciones anteriores) es el de modelo de autoridad inclusiva (*inclusive-authority model*) pero el uso de este último concepto no se ha extendido y, en todo caso, parece menos apropiado (7).

Como ha escrito Wright, al interrogante de ¿quién gobierna? este modelo da una respuesta inequívoca: el poder federal. Las premisas fundamentales de este modelo,

(6) No muy alejado del concepto de «federalismo permisivo» se encuentra la noción de «federalismo conjunto» (*conjoint federalism*) empleada por WELBORN (1988). En esta concepción, la autoridad estatal está subordinada a la autoridad federal, pero no ha sido eliminada por esta última. El poder central tiene prioridad sobre el estatal y ejerce control sobre éste, pero a pesar de ello los gobiernos estatales pueden tener una influencia notable. Según Welborn, este tipo de arreglo es el más realista para tratar de resolver problemas medioambientales.

(7) En una obra muy conocida e influyente, RIKER (1964) ha empleado el término «federalismo centralizado» (*centralized*) como opuesto a «federalismo periférico» (*peripheral*) para distinguir a unas constituciones federales de otras. El lector debe tener presente la diferencia existente entre el federalismo centralizado de Riker y el concepto de federalismo centralizado que se utiliza hoy en la literatura sobre las relaciones entre poderes. Para Riker, el criterio esencial de distinción entre federalismo centralizado y federalismo periférico es un criterio formal-constitucional, «el grado de independencia que cada uno de los poderes [que forman la federación: el poder federal y el poder estatal] tiene con respecto al otro». Cuantas más decisiones en más categorías de acción puedan tomar los gobernantes de la federación, de acuerdo con la Constitución, sin consultar a los gobernantes de los estados miembros, más se aproxima el sistema a «federalismo centralizado». Por el contrario, cuantas menos decisiones puedan constitucionalmente tomar los gobernantes de la federación sin obtener la aprobación previa de los gobernantes de los estados miembros de la federación, más se aproxima el sistema a «federalismo periférico».

en su formulación más pura, son: 1) El modelo no contempla el que las funciones y las responsabilidades sean compartidas. Los poderes estatales y locales dependen totalmente de decisiones tomadas por el poder central (o por poderosos intereses económicos, o por una combinación de ambos) que tienen efectos sobre todo el territorio del país. 2) Las instituciones políticas no centrales, como gobernadores de estados, parlamentos estatales, o alcaldes, se ven afligidos por una condición de casi total atrofia; su impacto en las decisiones políticas determinantes es insignificante. 3) Las funciones anteriormente desempeñadas por estos órganos se han fundido en un sistema jerárquico centralizado; los estados y poderes locales son considerados instrumentos administrativos del poder federal. Como de acuerdo con estas premisas los estados y los poderes locales son entidades de gobierno sólo de nombre, también se ha llamado a este modelo «federalismo nominal».

Las razones de la centralización del poder en el sistema federal americano, esto es, de la concentración de poder en Washington, son bien conocidas. En primer lugar, las necesidades económicas y militares del país determinaron una gran expansión de la actividad gubernamental; y se pensó que sólo el poder federal disponía de los recursos necesarios para hacer frente a las nuevas demandas sociales. Esta tendencia se manifestó y consolidó con la creación de importantes programas diseñados para asegurar los derechos civiles de las minorías, combatir la pobreza, llevar a cabo la renovación urbana, etc. En segundo lugar, se extendió la idea de que el poder federal estaba más al tanto de los «intereses nacionales» que los estados o las entidades locales, porque en el poder federal estaban mejor representados todos los componentes poblacionales y territoriales del país. Y si ello era así, entonces los programas federales debían reemplazar a los programas estatales y locales. En tercer lugar, la centralización del poder aumentó enormemente en las décadas de los años sesenta y setenta como consecuencia del gran crecimiento de la ayuda económica federal, particularmente de la ayuda distribuida en la forma de subvenciones (*grants*). En lo que se refiere a los instrumentos o medios de desarrollo de un federalismo centralizado en los Estados Unidos, el movimiento gradual hacia este modelo fue impulsado o facilitado por leyes (*statutes*) aprobadas en el Congreso, por decisiones de los tribunales de justicia y en especial del Tribunal Supremo, y por regulaciones y reglamentaciones administrativas (8).

Federalismo coactivo (coercive federalism) y federalismo prefectoral (prefectorial federalism). Una vuelta de tuerca más, un paso adicional, y llegamos a la concepción del federalismo americano como federalismo coactivo o prefectoral. Este segundo término ha sido sugerido por Daniel J. Elazar, quien ha escrito sobre *prefectorial federalism* (Elazar, 1990) y *prefectorial administration* (Elazar, 1981). Tal como ve Elazar el fenómeno, los estados y las comunidades locales han perdido la batalla con respecto a las órdenes (*mandates*) que emanan del Congreso: El Congreso, en decisiones posteriormente justificadas por los tribunales, ordenan a los Esta-

(8) En este último punto, véase ZIMMERMANN (1992).

dos a que hagan esto y lo otro, sin pretensión alguna de obtener su apoyo a cambio de ayuda federal o de hacer depender tales órdenes de la aceptación de subvenciones federales. Esto es federalismo prefectoral.

A mi juicio, la interpretación correcta del federalismo prefectoral es la que le considera un caso específico del más general federalismo coactivo. Estamos ante un federalismo coactivo cuando: *a)* El sistema político ha dejado de ser un sistema de socios iguales que cooperan para alcanzar ciertos objetivos comunes o para servir a los mismos ciudadanos, para convertirse en un sistema jerárquico en el que quien formula y decide la política es el poder federal. *b)* Los estados y comunidades locales que no cooperan, es decir, que no ejecutan la(s) política(s) federal(es) son sometidos a sanciones federales. *c)* Los instrumentos que el poder federal puede utilizar para asegurar la colaboración de los estados y los poderes locales, por a regañadientes que sea, son múltiples y variados: preempción total o parcial de la autoridad estatal y local, sanciones de tipo fiscal, sanciones cruzadas, prohibiciones, y órdenes directas.

No podemos detenernos aquí en el examen de cada uno de estos instrumentos. Lo que interesa señalar es la reacción frente a lo que se ha percibido como excesos de la autoridad federal. Ronald Reagan entró en la Casa Blanca en 1981 con la intención explícita de introducir cambios sustanciales en el sistema existente de relaciones entre poderes, que este presidente veía como demasiado jerárquico y demasiado poco respetuoso con los principios constitucionales relativos a los derechos de los Estados. Su iniciativa o modelo, denominado *New Federalism* (concepto que ya se había empleado durante la presidencia de Richard M. Nixon), pretendía alcanzar varias metas interrelacionadas: Disminución drástica en el papel intergubernamental del poder federal por medio de cortes presupuestarios y reducciones masivas de la ayuda federal; descongestión de las funciones federales por medio de la eliminación o consolidación de programas de asistencia federal; delegación (*devolution*) de responsabilidades programáticas a los estados y poderes locales, acompañada de los necesarios recursos financieros; y una importante actividad de desregulación, es decir, de eliminación de reglas y restricciones dictadas e impuestas por el poder federal.

Federalismo pragmático (pragmatic federalism). En el año 1977 se publica la primera edición del libro de Glendening y Reeves (1984, 2.^a edición) en el que aparece el concepto de «federalismo pragmático». La línea argumental de Glendening y Reeves puede ser resumida en la forma siguiente. Lo que caracteriza al modo de funcionamiento del federalismo en los Estados Unidos es el pragmatismo. Esto significa que lo importante es resolver los problemas que se plantean y no que las soluciones se ajusten a una determinada concepción filosófica de las responsabilidades federales, estatales o locales. A medida que surgen problemas que conciernen a dos o más jurisdicciones gubernamentales, son tratados de forma pragmática, buscando una solución individual para cada problema, sin referencia alguna a teorías o modelos de relaciones entre poderes. Entonces, problemas similares pueden tener soluciones distintas en diferentes regiones del país o en diferentes momentos.

Lo que caracteriza fundamentalmente a este modelo es que se aparta del debate sobre el tema de la centralización-descentralización del poder en el sistema federal

americano, tema crucial en los modelos anteriores. Aquí se deja de lado, no se plantea, lo prioritario es otra cosa, encontrar soluciones a los problemas. Según esta visión, el orden federal en los Estados Unidos se apoya en una compleja red de relaciones entre poderes que están constantemente cambiando en respuesta a acciones pragmáticas. El modelo reconoce que el poder federal se ha convertido en el socio dominante tanto legalmente como programáticamente como financieramente, pero también mantiene que los estados conservan poderes políticos y funciones gubernamentales importantes, y además que ha crecido el poder político de las entidades locales, que se han convertido en piezas fundamentales del funcionamiento del sistema federal. Pero esta concepción implica que el pragmatismo del sistema puede determinar cambios significativos si se detecta que las relaciones existentes no funcionan, es decir, no consiguen encontrar y poner en práctica remedios para las dificultades que aparecen en el sistema.

MODELO COMPETITIVO

Los términos «competencia» y «competitivo» aplicados al fenómeno de las relaciones entre poderes comienzan a utilizarse en los años ochenta. En 1985, Scheiber indicaba que una de las tendencias principales en el federalismo americano era la rivalidad y el conflicto entre regiones, uno de cuyos rasgos más notables era la competencia entre estados para avanzar económicamente a través de políticas industriales agresivas que incluían instrumentos competitivos como ventajas fiscales y servicios públicos gratuitos o de bajo coste para las nuevas empresas que se establecieran en sus territorios. Poco después, Shannon (1989/a) sugería que la competitividad era uno de los rasgos distintivos del federalismo americano, que los poderes estatales y locales tenían que competir entre ellos para obtener el soporte fiscal y el apoyo político de los contribuyentes-votantes. Ello se debía a que los continuos y crecientes déficit federales impulsaron a la administración Reagan a realizar importantes cortes en la ayuda federal a estados y entidades locales en los años ochenta, a la terminación de determinadas subvenciones federales (*federal grants*) y a la eliminación en 1986 del programa denominado *federal revenue sharing* (compartición de ingresos fiscales federales). Shannon (1989/a, 1989/b) llamó *send-for-yourself federalism* (federalismo de apanárselas por su cuenta) al tipo de relaciones entre poderes que derivaban de tales circunstancias (término que después tendería a abandonar en favor del de relaciones competitivas) y fue uno de los primeros en llamar la atención sobre un posible problema de equidad que tales relaciones planteaban, a saber: ¿No son precisamente los gobiernos más pobres y la gente más pobre los que menos capacidad tienen para «apanárselas por su cuenta»? Sin ayuda externa, ¿pueden ser competitivos los estados más pobres, las comunidades más pobres, los grupos de población más pobres?

El modelo competitivo de relaciones entre poderes significa una ruptura con los planteamientos de los modelos que hemos visto anteriormente, puesto que los prin-

cipios fundamentales del modelo competitivo no proceden del campo jurídico y/o de la ciencia política sino de la ciencia económica. En efecto, fue el economista Charles Tiebout (1956) quien en un artículo seminal sentó las bases para una posterior visión de las relaciones entre poderes en analogía a las relaciones que se establecen en el mercado. El problema que presenta Tiebout es éste: ¿Qué es lo que determina el nivel de gasto en bienes y servicios públicos de una comunidad local (un ayuntamiento, por ejemplo)? Piénsese en los muchos bienes y servicios públicos que corresponde proveer a una entidad local como un ayuntamiento: escuelas, policía municipal, servicio contra incendios, recogida de basuras, alumbrado público, mantenimiento y reparación de vías públicas, transporte público, ordenación del tráfico, casas de socorro, instalaciones deportivas, parques, bibliotecas y otros servicios culturales, etc. A continuación, pongámonos en el caso del residente de una ciudad grande que contempla mudarse a un municipio de las afueras (movimiento migratorio muy frecuente en el pasado y en la actualidad tanto en Estados Unidos como en España). La disponibilidad y calidad de tales bienes y servicios son factores que entrarán en el proceso de decisión de esa persona o de esa familia. Podemos considerar a este ciudadano —que además de tal es un consumidor de bienes y servicios públicos, y es además un votante y elector en las convocatorias electorales municipales— como alguien que escoge para su residencia la comunidad que mejor satisface sus preferencias de bienes y servicios públicos. Cuanto más alto sea el número de comunidades y cuanto más grandes sean las diferencias entre ellas, tanto más cerca estará el consumidor de llegar a la posición que mejor refleja sus preferencias. La idea central del modelo de Tiebout es que la movilidad espacial de los ciudadanos en combinación con la competencia entre los gobiernos locales puede resultar en una asignación eficiente de recursos en el sector público, es decir en la producción de la cantidad correcta de los diversos bienes y servicios.

Es a partir de estas premisas de Tiebout que desde la segunda mitad de los años ochenta se viene escribiendo y hablando sobre «federalismo competitivo» y desarrollando un enfoque de cuasi-mercado y elección pública (*public choice*) según el cual la existencia de múltiples comunidades que funcionan como proveedores de servicios públicos podría funcionar como un mercado económico que establece las bases para relaciones de intercambio entre los poderes centrales, regionales y locales. El avance hacia una teoría competitiva de las relaciones entre poderes dio un gran salto en los primeros años de la década de 1990 con la publicación de dos volúmenes que habrá que considerar como sumamente importantes: El de Thomas R. Dye, *American Federalism. Competition Among Governments* (1990) y el de D. A. Kenyon y J. Kincaid (eds.), *Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism* (1991). Tanto el primero como los segundos establecen claramente en las primeras páginas sus premisas de partida.

El federalismo competitivo es diferente de anteriores concepciones populares del federalismo, la mayor parte de las cuales se concentraban en relaciones entre Naciones-Estado más bien que en la competencia entre gobiernos estatales y locales (...).

Las ideas expresadas en este libro suponen un desafío a cincuenta años de sabiduría sobre el federalismo americano. Los eufemismos académicos utilizados para legitimar al gobierno centralizado —«socios», «cooperación», «compartir»— son rechazados explícitamente en favor de la noción original de los padres fundadores de estimular los «intereses rivales y opuestos» en el seno de la estructura del gobierno (Dye, 1990: XVI; la traducción es mía).

El consenso académico y popular reinante ha sido por mucho tiempo que la competencia entre estados y gobiernos locales tiene predominantemente efectos negativos (...). Por consiguiente, la cooperación entre gobiernos, esto es, el federalismo cooperativo, ha sido el modelo normativo dominante de federalismo americano en el siglo XX.

Sin embargo, en las dos últimas décadas la visión negativa de la competencia interjurisdiccional [competencia entre estados o competencia entre poderes locales de tipo o clase similar] ha sido desafiada en varios frentes. En su lugar, hay una creciente comprensión de las ventajas potenciales que la competencia puede proporcionar a los ciudadanos de los gobiernos rivales (Kenyon y Kincaid, 1991: 2; la traducción es mía).

La teoría del federalismo competitivo, al menos en la formulación de Thomas R. Dye, propone una respuesta a uno de los problemas fundamentales de cualquier democracia, el problema de cómo controlar al poder ejecutivo, al gobierno, de modo que éste sea siempre sensible a las preocupaciones, necesidades, preferencias y deseos de los ciudadanos, en lugar de actuar respondiendo a intereses particulares, sean propios o ajenos. Instituciones como la universalización del derecho al voto, la igualdad política de todos los ciudadanos, los partidos políticos, y las elecciones periódicas regulares son algunos de los instrumentos que hemos inventado para lograr ese control democrático de nuestros gobernantes. Este modelo sugiere que la competencia entre poderes (y entre funcionarios gubernamentales) es un mecanismo adicional y crucial para asegurar la democracia a través de la defensa y promoción de «intereses rivales y opuestos». Y al hacer tal sugerencia, el modelo pretende que no hace sino seguir las ideas y argumentos de los fundadores del federalismo americano.

Desde la perspectiva del modelo competitivo, los sistemas de poder centralizado plantean un problema de monopolio: Una gran concentración de poder político representa un peligro serio y real de tiranía. Y en la búsqueda de una solución a este problema es cuando se establece la analogía con el mercado (9). La teoría de la competencia entre poderes estatales y entre poderes locales es similar a la teoría de la competencia entre empresas en una economía de mercado. El modelo propone que el papel de los gobiernos es análogo al de las empresas, el papel de los políticos es análogo al de los empresarios, y que el papel de los ciudadanos es análogo al de los consumidores. Los gobiernos proporcionan bienes y servicios (públicos) que demandan y pagan los ciudadanos-contribuyentes. De manera que los poderes estata-

(9) La solución tradicional característica de la ciencia política propone una estructura gubernamental federal, con una Constitución que asigne formalmente autoridad, funciones y responsabilidades al poder central, a los poderes regionales y a los poderes locales. Desde esta perspectiva, los problemas que pudieran surgir (abuso de poder, intromisión en competencias ajenas) serían resueltos, en definitiva, por un Tribunal Constitucional (*Supreme Court* en los Estados Unidos).

les y los poderes locales compiten entre sí para conseguir consumidores-contribuyentes, tratando de ofrecerles el mejor conjunto de bienes y servicios al coste más bajo posible. La competencia entre poderes ha sido definida como «comportamiento antagonístico con el que cada poder intenta conseguir algún recurso ventajoso y escaso o evitar algún coste particular» (Kenyon y Kincaid, 1991, «Introducción»). La competencia tiene su origen en el deseo de los gobiernos de obtener el apoyo de los ciudadanos-contribuyentes, y para ello van a actuar como éstos quieren y suministrarles los bienes y servicios que desean. Así, el consumidor-contribuyente puede escoger los bienes y servicios públicos que desea o necesita, al precio que está dispuesto a pagar, estableciendo su residencia en la jurisdicción que más se aproxima a sus preferencias. En suma, las preferencias de todos los miembros de la sociedad quedarán mejor cubiertas en un sistema de múltiples gobiernos que ofrecen paquetes de servicios y costes diferentes que en un sistema de un único gobierno monopolístico que ofrece un único paquete que se supone refleja las preferencias de la mayoría (incluso si es un gobierno democrático).

Hay dos tipos de relaciones de competencia, horizontal y vertical. La competencia horizontal, también llamada por algunos competencia interjurisdiccional, es la que se da entre poderes en el mismo nivel (entre estados, entre comunidades autónomas, o entre ayuntamientos). En cambio, es competencia vertical, también denominada a veces intergubernamental, la que existe entre poderes situados en niveles diferentes (entre el poder central y un poder regional, o bien entre un poder regional y un poder local).

Como cabe esperar de todo modelo analítico construido científicamente, en el caso del modelo de relaciones competitivas entre poderes se han especificado, tanto por parte de Thomas R. Dye (1990) como de Charles M. Tiebout (1956), los supuestos de que depende su validez. La lista de supuestos del primero es la siguiente: 1) Existen estados y gobiernos locales autónomos que son responsables independientemente unos de otros del bienestar de la gente que vive en sus jurisdicciones. Estos gobiernos ofrecen una amplia gama de políticas públicas así como determinados bienes y servicios públicos. 2) En cada jurisdicción, los costes de los bienes y servicios públicos son iguales a los ingresos recaudados de los contribuyentes. Los costes no son externalizados ni traspasados al gobierno central o a los contribuyentes por todo el país. 3) Las externalidades o desbordamientos de costes o beneficios de una jurisdicción a otra son muy reducidos, y no hay connivencia entre los poderes estatales o locales para restringir la competencia. 4) Hay una buena información a disposición de los consumidores-contribuyentes acerca de los servicios y costes proporcionados por todos los gobiernos estatales y locales por todo el país. 5) Hay movilidad de los consumidores-contribuyentes, y una propensión a considerar a los servicios públicos y lo que cuestan como criterios importantes en las decisiones sobre establecimiento de residencia (10).

(10) Los supuestos en que se basa el modelo de Tiebout son estos: 1) Los consumidores-votantes

Los supuestos de movilidad y de información, presentes tanto en la formulación de Tiebout como en la de Dye, son fundamentales. La movilidad espacial familiar es importante porque las familias consumen bienes y servicios públicos y pagan impuestos. La función de la movilidad es la equivalente a la comparación de precios que hacen los consumidores cuando van de compras. Igualmente importante es la movilidad de la inversión de capital porque las empresas también consumen bienes y servicios públicos y pagan impuestos, además de crear empleo. Las familias —y las empresas— pueden establecerse o trasladarse de una región a otra, de una comunidad a otra, en respuesta a políticas de los gobiernos regionales o locales. La información también es crucial en el modelo competitivo. La información es valiosa porque permite a individuos, familias y empresas comparar las prestaciones de unos gobiernos y otros. Sobre la base de esa información, las familias y empresas pueden decidir donde establecer su residencia o domicilio social. Pero además de consumidores y contribuyentes, los ciudadanos son votantes y electores y en cuanto tal pueden influir sobre sus gobiernos regionales y locales para que igualen o mejoren las prestaciones de otros gobiernos.

Los partidarios del modelo de las relaciones competitivas entre poderes mantienen que, en comparación con otros modelos, sus ventajas son notables. Albert Breton (1987) ha observado que la competencia es un principio más eficiente de organización social que la cooperación, esencialmente porque la cooperación puede degenerar fácilmente en connivencia y confabulación (11). La competencia entre poderes obliga a los gobiernos estatales (regionales) y locales a ser más eficientes, a mejorar la calidad de los servicios de que son responsables y a reducir los costes. Paralelamente, obliga a los gobiernos a hacer estimaciones más cuidadosas de las preferencias de los ciudadanos en lo que se refiere a bienes y servicios públicos. Un criterio importante en la evaluación de los sistemas políticos democráticos es la sensibilidad de los gobiernos, entendiéndolo por sensibilidad la cualidad del gobierno de actuar y reaccionar conforme a los intereses y deseos de los ciudadanos. Y si los gobiernos son más sensibles a las preferencias de los ciudadanos, estiman más correctamente sus necesidades, y además son más eficientes, entonces esos ciudadanos estarán más

tienen completa movilidad y se trasladarán a aquella comunidad donde sus pautas preferenciales estén mejor satisfechas. 2) Los consumidores votantes tienen un conocimiento completo de las diferencias entre ingresos y gastos y reaccionan a esas diferencias. 3) Hay un gran número de comunidades entre las que los consumidores-votantes pueden escoger para vivir. 4) No se consideran las restricciones que se deben a oportunidades de empleo. Es decir, se puede suponer que todas las personas viven de rendimientos de capital. 5) Los servicios públicos que se proporcionan no manifiestan economías ni deseconomías externas entre comunidades. 6) Para cada pauta de servicios comunitarios existentes hay un tamaño óptimo de comunidad. 7) Las comunidades cuyo tamaño es inferior al óptimo intentan atraer a nuevos residentes con el fin de bajar los costes medios.

(11) Siguiendo a Schumpeter, la concepción de competencia de Breton es la de competencia empresarial (véase BRETON, 1987: 270). Más que el precio, lo que realmente importa para ganar la guerra de la competencia son los nuevos productos, la nueva tecnología, las nuevas formas de organización de la empresa y del trabajo.

satisfechos, lo cual probablemente les llevará a pagar sus impuestos de buena gana. Mientras que si no se encuentran satisfechos pueden o bien votar a otros candidatos en elecciones regionales o locales para cambiar al gobierno, o bien trasladarse a otro municipio o estado (*voting with their feet* es la expresión en los Estados Unidos).

Se ha señalado también que la competencia entre gobiernos regionales o locales fomenta la búsqueda de políticas públicas innovadoras (Dye 1990). En primer lugar, innovación en las políticas de desarrollo dirigidas en términos generales a la mejora del bienestar económico de la comunidad o de la región y en términos más específicos al crecimiento económico por medio de medidas de atracción de industria, construcción de infraestructura, o formación para la inserción y reinserción laboral. En segundo lugar, innovación en las políticas de asignación de recursos para la producción de bienes y servicios públicos como educación, sanidad, seguridad social, policía o carreteras. Y finalmente, innovación en las políticas redistributivas diseñadas con el fin de canalizar la riqueza de manera que beneficie a segmentos particulares de la sociedad, y de ese modo se avance en la solución de los problemas de equidad que se plantean en toda sociedad competitiva.

Hay que preguntarse cuál es el papel que el modelo competitivo de relaciones entre poderes asigna al poder central (federal). La respuesta que da Breton (1991) a este interrogante es que el papel principal y necesario del poder central es introducir y mantener la estabilidad en el proceso competitivo entre regiones (estados) y jurisdicciones locales. La inestabilidad parece tener su origen en la distribución desigual de recursos, que se complica y agrava con la movilidad de ciudadanos y empresas, y se manifiesta en la incapacidad de competir con jurisdicciones más ricas al no disponer de los recursos de todo tipo que la competencia exige. La función del poder central se concreta entonces en el cuidadoso diseño de un programa de subvenciones intergubernamentales dirigido a restablecer la competitividad de todos los elementos del sistema. Con esas condiciones, se sostiene, las subvenciones centrales pueden ser instrumentos eficaces en un sistema competitivo. Y Fisher (1991) se ha manifestado de acuerdo en que determinadas subvenciones redistributivas centrales (como «subvenciones *per capita*» orientadas a contrarrestar las diferencias en ingresos y riqueza) son necesarias para mantener la eficiencia que resulta de la competencia. De manera que, en el caso de la competencia horizontal (interjurisdiccional), el problema de equidad sobre el que llamaba la atención Shannon (1989/a, 1989/b) se resuelve por medio de acciones apropiadas del poder central dirigidas a asegurar la igualdad competitiva.

En cuanto a la competencia vertical entre el poder central (federal) y los poderes regionales (estatales), el papel crucial de vigilancia para garantizar que la competencia sea limpia, equitativa e imparcial corresponde a la llamada cámara alta (véase, por ejemplo, Breton 1987). En el modelo competitivo, el Senado tiene como misión principal el reforzar la dimensión regional de las políticas públicas; mas para que cumpla esa misión adecuadamente, deben satisfacerse algunas condiciones, entre las que podemos destacar como más obvias, en primer lugar, que todos los senadores lo sean por elección popular y, en segundo lugar, que todas las regiones (estados, co-

municipalidades autónomas, provincias, o como quiera que se denomine a los territorios que componen el Estado) tengan representación numérica igual (12).

Finalmente, antes de cerrar esta sección, hay que señalar el intento de Kincaid (1991) de erigir un puente entre el modelo cooperativo y el modelo competitivo así como de integrar la competencia horizontal (interjurisdiccional) y la competencia vertical (intergubernamental) en un único modelo. Descrito en forma muy resumida, el razonamiento de Kincaid es el siguiente. Los poderes componentes de un Estado compuesto (un Estado federal, un Estado de las autonomías) dan su consentimiento unánime y voluntario a una Constitución fundamental, comprometiéndose todos ellos a no ser parte de una competencia desenfrenada sino más bien a competir y cooperar dentro de los límites del orden civil establecido por la constitución, y siguiendo las reglas acordadas, que hace cumplir un poder que se extiende sobre todos ellos (el poder federal o central). Si se cumplen estas condiciones, entonces la competencia intergubernamental (vertical) limita las tendencias monopolísticas del poder federal/central, mientras que la competencia interjurisdiccional (horizontal) limita a cada poder regional en sus relaciones con los otros poderes regionales. Y por otro lado, el poder central/federal ha sido dotado constitucionalmente de la suficiente autoridad para impedir que las relaciones competitivas interjurisdiccionales degeneren en relaciones anárquicas. Se concluye, en fin, que el sistema exige que se establezcan relaciones de cooperación para que exista competencia, y exige que existan relaciones competitivas para que haya cooperación.

MODELO ASIMÉTRICO

El concepto de federalismo asimétrico tuvo su origen en Charles D. Tarlton, de la Universidad de California-Berkeley en 1965. Sin embargo, este concepto no está presente en los estudios e investigaciones que se han realizado en los Estados Unidos en las dos últimas décadas (años ochenta y noventa) sobre las relaciones entre poderes; sencillamente no forma parte este concepto del debate actual sobre el federalismo americano. Por el contrario, en España cualquier alusión que en la actualidad hagan estudiosos, observadores o políticos informados a la posibilidad de evolución del Estado de las autonomías hacia un sistema federal va acompañada ineludiblemente de una reflexión, cuando no de un debate, sobre la simetría o la asimetría que debiera caracterizar a la nueva estructura. Por su frecuente empleo en la polémica sobre cómo incorporar al sistema político la realidad plurinacional de España, los términos de relaciones asimétricas y federalismo asimétrico están en vías de convertirse en algo tan utilizado en los medios de comunicación de masas como, por ejemplo, el término de «autodeterminación».

(12) En este punto, el lector sin duda recordará los numerosos llamamientos que ha habido en los últimos años a la reforma del Senado español acudiendo a las disposiciones del Título X de la Constitución.

Como ha señalado Ferrán Requejo (1996/b), quizá el científico que más ha estudiado el tema del federalismo asimétrico en España, los partidos nacionalistas catalanes y vascos por lo general reaccionaban con recelo, cuando no con hostilidad, a las propuestas de «federalización» del sistema español. La razón era clara: En un sistema federal como —para mencionar el más y mejor conocido— el de los Estados Unidos, todos los preceptos constitucionales se aplican a todos los estados por igual, no se establecen ni se reconocen diferencias entre ellos, las relaciones de todos ellos con los poderes federales ejecutivo, legislativo y judicial se basan en idénticos criterios. Los principios rectores en tal sistema federal son los de igualdad, homogeneidad y uniformidad de las unidades que componen la federación. Igualdad, homogeneidad y uniformidad que para los nacionalistas catalanes y vascos representan una amenaza muy real de desaparición de las señas de identidad nacional, de las diferencias de todo tipo que hacen de Cataluña o del País Vasco una nación y una sociedad distinta. Un sistema federal organizado sobre la base de tales principios rectores no sería más que una nueva versión del coloquial «café para todos».

Quizá unas palabras de José Antonio Ardanza, lehendakari del gobierno vasco, pronunciadas en 1994 reflejen bien esta preocupación.

En la Constitución de 1978 confluyen dos procesos simultáneos, pero conceptual y políticamente distintos (...). Uno, común a todo el territorio español, pretende proceder a una amplia descentralización regional del poder. Otro, específico de algunos territorios, se basa en el reconocimiento de realidades políticas y sociológicas preexistentes.

Mediante el primer proceso, la Constitución crea o genera una nueva organización territorial, basada en la descentralización del poder y llamada Estado de las Autonomías. Mediante el segundo, reconoce, sanciona y actualiza la singularidad política de algunos territorios concretos y, desde el respeto permanente a su singularidad, los incorpora a ese mismo Estado autonómico. Resulta así, un *Estado complejo de estructura necesariamente asimétrica, en el que la persistencia de ciertos «hechos diferenciales» adquiere plena legitimidad.* (Ardanza 1994/b; la cursiva es mía).

Pero el federalismo *asimétrico* es otra historia. Tal modelo parece que es, en principio, aceptable. Así, el diario *El País* ha podido describir la actitud de Jordi Pujol, presidente de la Generalitat, como una favorable al federalismo asimétrico, lo «abrazo» (13 de abril de 1996) y «le ha encandilado últimamente» (6 de julio de 1996). La razón es obvia: El nacionalismo catalán, y el nacionalismo vasco, podrían integrarse en un estado así organizado porque el Estado reconocería las realidades políticas y sociológicas de Cataluña y el País Vasco que se traducirían en unas relaciones con el poder central distintas de las mantenidas por otras comunidades autónomas. Y aunque Pasqual Maragall (1997/a), alcalde de Barcelona en estas fechas, no menciona la asimetría, es, parece, el federalismo asimétrico el que tiene en mente cuando escribe que «el federalismo posible hoy [en España] debería basarse [en primer lugar] en el reconocimiento de las diferencias históricas, culturales y políticas, entre ellas el concierto vasco y la tradición catalana en derecho civil y derecho local (...)».

¿En qué consiste exactamente el modelo asimétrico de relaciones entre poderes? El principio central del modelo asimétrico es que las relaciones de los diversos poderes regionales con el poder central no son las mismas en todos los casos, no se basan en idénticos criterios, no se caracterizan por la homogeneidad sino que, por el contrario, son relaciones diferentes en mayor o menor grado de un caso a otro, son relaciones que se fundamentan en criterios distintos, y cuyo rasgo principal es la heterogeneidad (13). El modelo asimétrico mantiene que cada poder regional (estado) puede tener un tipo de relación específica y única con el poder central (federal), que la división de poderes entre el poder central y los poderes regionales no es exactamente la misma en cada caso, que hay diferencias significativas de una región a otra en cuanto a cuáles son las cuestiones importantes que pueden afectar a la organización política de la región, y que hay diferencias significativas de un poder regional a otro en cuanto al mecanismo, procedimiento y recursos que se pueden emplear para resolver tales cuestiones (Tarlton, 1965).

La asimetría es cuestión de grado, es decir, un sistema puede ser más o menos asimétrico dependiendo del grado de heterogeneidad de las relaciones entre unos poderes y otros. El grado de asimetría viene definido por los factores y variables determinantes de la heterogeneidad de las relaciones, entre los que hay que incluir lo que en España llamamos «hechos diferenciales». Son factores y variables potencialmente importantes los siguientes: la extensión del territorio regional (estatal), el carácter de insularidad del territorio, el volumen de población regional, es decir, su peso demográfico en el conjunto, las diferencias en pautas culturales, incluida por supuesto la existencia de una lengua propia, las diferencias en estructura económica y en riqueza o renta, la existencia de instituciones políticas distintivas de origen en un pasado más o menos remoto, y las diferencias interregionales en estructura social. Algunas de ellas componen lo que Ferrán Requejo (1996/a) ha resumido en la expresión «carácter nacional» del estado (o comunidad regional).

El supuesto esencial del modelo asimétrico es que existen diferencias, peculiaridades y rasgos distintivos singulares que separan a los intereses de los residentes en un estado (región) de los intereses de los residentes en otros estados, y también de los intereses del sistema en su conjunto. Requieren, entonces, una especial protección y exigen formas especiales de expresión política a través de gobiernos regionales que posean niveles diversos de autonomía y poder. En definitiva, la asimetría se fundamenta en el principio de máximo respeto a la diversidad. Como ha escrito Requejo, «de lo que se trata es de regular de manera diferente aquello que es diferente en términos de realidad nacional» (1996/b) porque «resulta muy difícil regular realidades plurinacionales de base territorial desde las premisas del federalismo simétrico» (1997). Una posición más radical en esta línea es la de Caminal Badía (1997) al insistir en que «el federalismo es por naturaleza asimétrico», porque precisamente lo

(13) El mismo principio se aplica a las relaciones horizontales entre unos poderes regionales y otros, si bien ahora nos vamos a concentrar en la relación entre el poder central (federal) y los poderes regionales (estatales).

que el pacto federal trata de hacer es unir a unidades que son diferentes entre sí, pero manteniendo la diversidad (recuérdese el conocido slogan de «unidad en la diversidad» tan frecuentemente mencionado en el debate del proyecto de Constitución federal de 1873). Por ello, continúa Caminal Badía, «cuando hoy desde algunos círculos académicos y políticos se postula el federalismo asimétrico, se está reivindicando una tautología (...)».

Cualesquiera que sean las fórmulas políticas concretas de manifestación de la asimetría en las relaciones entre los diversos poderes regionales y el poder central, todas ellas tendrán en común lo que es el núcleo esencial de la asimetría: Unas regiones (o unos estados) tendrán poderes, competencias, funciones y responsabilidades que no tendrán otras regiones (o estados), lo cual implicará que las primeras habrán de crear instituciones y órganos de las que las segundas no tendrán necesidad. Un elemento fundamental de la asimetría es indudablemente el que concierne a las competencias y responsabilidades fiscales de los poderes regionales, cuestión que ha dado origen a una abundante literatura sobre las relaciones fiscales entre poderes (14). Y esa heterogeneidad significará sobre todo, y esto es lo que nos interesa aquí a nosotros, unas relaciones distintas, tanto en cantidad como en calidad, entre el poder central (o federal) y los varios poderes regionales existentes.

OBSERVACIÓN FINAL

Hemos examinado en las páginas precedentes cuatro conceptos de federalismo, cuatro modelos de relaciones entre poderes centrales, regionales y locales. A través de la descripción de cada uno de ellos hemos podido comprobar en qué se diferencian. Sin embargo, hay una diferencia que todavía no se ha mencionado, a saber, que mientras que los modelos dual y asimétrico ponen el acento en la estructura de las relaciones entre poderes, los modelos cooperativo y competitivo ponen más bien el énfasis en el funcionamiento de los poderes en sus relaciones recíprocas. En los modelos dual y asimétrico, las relaciones entre los poderes vienen determinadas por cómo están estructuradas las competencias, las funciones y las responsabilidades, y por eso son constantes las referencias a normas constitucionales y a los preceptos contenidos en leyes orgánicas que forman parte del ordenamiento legal básico. La letra y la interpretación judicial de los artículos de la Constitución y de los estatutos de autonomía (o constituciones estatales) constituyen pieza fundamental para entender cómo se comportan unos poderes y otros, cuáles son sus derechos y cuáles sus obligaciones, qué pueden y qué no pueden hacer, a qué pueden aspirar y a qué no. En cambio, las concepciones cooperativa y competitiva son modelos en los que la preocupación fundamental es la solución de los problemas con que se enfrentan los

(14) El ejemplo más claro, a mi juicio, de relación asimétrica en España en la actualidad es precisamente una relación fiscal, la derivada de la existencia de un concierto (o convenio) económico del gobierno central con el gobierno vasco (o navarro), pero no con otras comunidades autónomas.

gobiernos y administraciones. Desde estos dos enfoques, lo importante es alcanzar ciertos objetivos, objetivos concretos como crear empleo, o conseguir iguales oportunidades educativas para toda la población, o reducir las tasas de criminalidad; los principios generales y abstractos pasan a un segundo plano. La diferencia es que mientras que un caso se supone y argumenta que la cooperación y la coordinación son las vías apropiadas para lograr aquellas metas, en el otro caso se confía más bien en que se funcionará más eficaz y eficientemente a través de la competencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, William: *The Nation and the States, rivals or partners?*. Minneapolis: The University of Minnesota Press, 1955.
- ARDANZA, José Antonio: «A propósito del Pacto Autonómico», Conferencia en la Universidad Carlos III de Madrid el 25 de marzo de 1992, publicada en *Nacionalidades y Estado en España*, edición de Antonio R. de las Heras. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y «Boletín Oficial del Estado», 1994, págs. 13-29.
- BRETÓN, Albert: «Towards a Theory of Competitive Federalism», *European Journal of Political Economy*, vol. 3, 1987, núm. 1 y 2: 263-329.
- BRETÓN, Albert: «The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition», capítulo 2, en D. A. Kenyon y J. Kincaid (eds.), *Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington DC: The Urban Institute Press, 1991.
- CAMINAL BADÍA, Miguel: «Nacionalismo, federalismo y democracia territorial», *CLAVES de Razón Práctica*, 1997, núm. 73 (junio): 10-16.
- CORWIN, Edward S.: *The Twilight of the Supreme Court. A History of Our Constitutional Theory*, New Haven: Yale University Press, 1934.
- CORWIN, Edward S.: «The Passing of Dual Federalism», en Robert G. McCloskey (ed.), *Essays in Constitutional Law*, New York: Alfred A. Knopf, 1957.
- Diario *El País*, 13 de abril, 1996.
- Diario *El País*, 6 de julio, 1996.
- DYE, Thomas R.: *American Federalism. Competition Among Governments*, Lexington MA y Toronto: Lexington Books, 1990.
- ELAZAR, Daniel J.: «Is Federalism Compatible with Prefectorial Administration?», *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 11, 1981, núm. 1 (primavera).
- ELAZAR, Daniel J.: «Opening the Third Century of American Federalism: Issues and Prospects», *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 1990, number 509 (mayo).
- ELAZAR, Daniel J.: «Cooperative Federalism», capítulo 4, en D. A. Kenyon y J. Kincaid (eds.), *Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington DC: The Urban Institute Press, 1991.
- ELLIS, Doreen K.: «Understanding Complex Realities: Constructing and Using Models in Research», capítulo 12, en Jarol B. Manheim y Richard C. Rich (eds.), *Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1981.

- FISHER, Ronald C.: «Interjurisdictional Competition: A Summary Perspective and Agenda for Research» capítulo 16 en D. A. Kenyon y J. Kincaid (eds.), *Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington DC: The Urban Institute Press, 1991.
- FRITSCHLER, A. Lee y SEGAL, Morley: «Intergovernmental Relations and Contemporary Political Science: Developing an Integrative Typology», *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 1, 1972, núm. 1 (invierno).
- GLENDENING, Parris N. y REEVES, Mavis Mann: *Pragmatic Federalism. An Intergovernmental View of American Government* (2nd. ed.), Pacific Palisades, CA: Palisades Publishers, 1984.
- GRODZINS, Morton: «The Federal System» en President's Commission on National Goals, *Goals for Americans*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1960.
- GRODZINS, Morton: *The American System. A New View of Government in the United States*, Chicago: Rand MacNally, 1966.
- KENYON, Daphne A. y KINCAID, John (eds.): *Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington DC: The Urban Institute Press, 1991.
- KINCAID, John: «From Cooperative to Coercive Federalism», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1990, núm. 509 (mayo): 139-154.
- KINCAID, John: «The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy», capítulo 5 en D. A. Kenyon y J. Kincaid (eds.), *Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington DC: The Urban Institute Press, 1991.
- LASLOVICH, Michael J.: «The American Tradition: Federalism in the United States», en Michael Burgess y Alain G. Gagnon (eds.), *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, Toronto y Buffalo: University of Toronto Press, 1993.
- LÓPEZ-ARANGUREN, Eduardo: *El federalismo americano: Las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.
- MADISON, James, HAMILTON, Alexander, y JAY, John: *The Federalist Papers*, edición de Willmore Kendall y George W. Carey. New Rochelle, NY: Arlington House, sin fecha (1788).
- MARAGALL, Pasqual: «Desde Cataluña, federalismo», *Diario El País*, 4 de julio, 1997/a.
- REAGAN, Michael D. y SANZONE, John G.: *The New Federalism*, 2.ª ed., New York: Oxford University Press, 1981.
- REQUEJO, Ferrán: «Diferencias regionales y federalismo asimétrico», *CLAVES de Razón Práctica*, 1996/b, núm. 59 (enero-febrero 1996).
- REQUEJO, Ferrán: «Plurinacionalidad y asimetrías federales», *Diario El País*, 20 de abril, 1996/b.
- REQUEJO, Ferrán: «Dos deficiencias de la izquierda», *Diario El País*, 15 de marzo, 1997.
- RIKER, William H.: *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little, Brown and Co., 1964.
- SCHIEBER, Harry N.: «Some Realism About Federalism: Historical Complexities and Current Challenges» en A.C.I.R., *Emerging Issues in American Federalism*, Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1985.
- SHANNON, John: «The Return of Fend-for-Yourself Federalism: The Reagan Mark» en A.C.I.R., *Readings in Federalism. Perspectives on a Decade of Change*, Washington DC: US Government Printing Office, 1989/a.

- SHANNON, John: «Competitive Federalism-Three Driving Forces», *Intergovernmental Perspective*, vol. 15, 1989/b, núm. 4 (otoño).
- STEWART, William H.: *Concepts of Federalism*, Lanham, MD y Londres: University Press of America, 1984.
- TARLTON, Charles D.: «Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation», *Journal of Politics*, vol. 27, 1965, núm. 4: 861-874.
- TIEBOUT, Charles: «A Pure Theory of Local Expenditures», *The Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956, núm. 5 (octubre): 416-424.
- WALKER, David B.: *The Rebirth of Federalism*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1995.
- WELBORN, David M.: «Conjoint Federalism and Environmental Regulation in the United States», *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 18, 1988, núm. 1 (invierno).
- WHEARE, Kenneth C.: *Federalism*, New York: Oxford University Press, 1953.
- WRIGHT, Deil S.: *Understanding Intergovernmental Relations* (2.ª y 3.ª ediciones). Belmont, CA: Wadsworth, 1982, 1988.
- ZIMMERMAN, Joseph F.: *Federal Preemption. The Silent Revolution*, Ames, IA: Iowa State University Press, 1991.
- ZIMMERMAN, Joseph F.: *Contemporary American Federalism. The Growth of National Power*, New York: Praeger, 1992.