



**CIENCIA POLÍTICA
E FEDERALISMO
NA EUROPA DO SÉCULO XXI**

Ramón Máiz

DISCURSO INAUGURAL
lido na solemne apertura do
curso académico 2012-2013

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

CIENCIA POLÍTICA
E FEDERALISMO
NA EUROPA DO SÉCULO XXI

Ramón Máiz
Catedrático de Ciencia Política
Departamento de Ciencia Política e da Administración
Facultade de Ciencias Políticas e Sociais
Universidade de Santiago de Compostela

**CIENCIA POLÍTICA
E FEDERALISMO
NA EUROPA DO SÉCULO XXI**

DISCURSO INAUGURAL
lido na solemne apertura do
curso académico 2012-2013

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Máiz, Ramón, 1953-

Ciencia política e federalismo na Europa do século XXI : discurso inaugural lido na solemne apertura do curso académico 2012-2013 / Ramón Máiz.
– Santiago de Compostela : Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, 2012
68 p. ; 24 cm.
D.L. C 1596-2012. – ISBN: 978-84-9887-924-7

1. Ciencia política – Europa 2. Construción europea 3. Discursos universitarios – Universidade de Santiago de Compostela I. Universidade de Santiago de Compostela. Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, ed.

32(4)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

EDITA
Servizo de Publicacións e
Intercambio Científico
Campus Vida
www.usc.es/publicacions

IMPRIME
Imprenta Universitaria
Campus universitario sur

Dep. Legal: C 1596-2012
ISBN 978-84-9887-924-7

— — — — —
Discurso
— — — — —

“... Not merely a nation but a teeming nation of nations”
Walt Whitman (1855)

“Man mano che divenisse chiaro come un normale sviluppo
delle esigenze nazionali sarebbe garantito molto meglio da un
ordine federale che dalla continua reciproca sopraffazione delle
varie nazioni, i sentimenti nazionali andrebbero perdendo la loro
virulenza e finirebbero col convivere pacificamente entro l’ambito
federale”
Altiero Spinelli (1941)

I

“Lo que constituye una monarquía no es la existencia de un rey, sino la centralización política”
Pi i Margall (1856)

Hai douscentos anos, na Asemblea Constituínte que deu nacemento á primeira constitución española, a Constitución de Cádiz de 1812, o líder do sector liberal Agustín Argüelles ergueuse para afirmar de xeito lapidario: “Procurarei esforzar o argumento da federación ... Benvido sexa que non teñamos que temer entre nós unha federación como a anglo-americana” (DSC 12 xaneiro 1812, 2610). Esta xeneira ao “federalismo” xa agromara noutros momentos previos nos discursos de *El Divino*, como cando no mesmo lugar, un ano antes, sentenciara: “non aspiraría a ser tomado por liberal se non quixera acabar para sempre co federalismo” (DSC 9 xaneiro 1811, p. 329).

“Esforzar o argumento da federación”: velaí unha vella estratexia retórica dos liberais gaditanos e logo de case todo o liberalismo español do XIX, debedora dunha inequívoca posición político-constitucional centralista. Porque non foron de xeito exclusivo, nin sequera principal, razóns de tipo estratéxico e militar as que naquela conxuntura bélica reclamaban un goberno central e forte, os sobranceiros motivos de os liberais desbotaren, a efectos constituíntes, unha vía representativa –autonomista ou federativa no sentido amplo da época– de territorios e provincias. Foron razóns estruturais e conceptuais de principio as que interpretaban a soberanía nacional e a súa representación da man dunha concepción unitarista

e antifederalista da monarquía. A permanente ameaza aludida de os poderes locais “propenderen á federación” (Toreno) albíscase xa na formación das Xuntas na “Guerra da Independencia”. Por exemplo, cando a Xunta do Reino de Galicia alenta o proxecto de unión coa Xunta de Castela e León. Ou cando se produciron resistencias das Xuntas locais de Santiago, Lugo ou Betanzos a perderen o seu poder de base municipal ante o exceso de centralización da Xunta do Reino de Galicia. En ambos os dous casos salientase o perigo inminente de aparición de “corpos constitucionais”, de “gobernos separados”, mesmo de “repúblicas municipais independentes”.

Inaugurábase deste xeito a debelación sistemática da “Hidra do federalismo”, en termos célebres da Xunta Central, que se espalla desde Cádiz en diante: aquela aversión xurdida do temor a que das Xuntas agromara perigosamente “unha especie de constitución federal” como expresara Jovellanos (Jovellanos I: 66); que se abriaran as portas a “un goberno federativo, mortal en tempos tranquilos para España, como nación contigua por mar e terra a estados poderosos”, como escribirá o conde de Toreno anos máis tarde (Queipo de Llano I 1823, 2008: 290). Muñoz Torrero, na súa quenda, tamén alertaría das funestas consecuencias do federalismo para a representación e a soberanía nacionais: “estamos falando como si a nación española non fose unha, senón que tivera reinos e estados diferentes. E mester que entendamos que todas esas divisións de provincias debe desaparecer e que na constitución actual deben refundirse todas as demais leis fundamentais das provincias da monarquía ... Quero que recordemos que formamos unha soa nación, e non un agregado de varias nacións” (DSC 2 set. 1811, 1745). Pero sería, sen dúbida, na intervención do Conde de Toreno do 10 de xaneiro de 1812, remachada polas xa

precitadas palabras de Argüelles, onde o argumento antifederalista se formulou en toda a súa plenitude semántico-conceptual. En efecto: “Na Nación non hai máis representación que a do Congreso nacional. Doutro xeito teríamos que os axuntamentos, sendo unha representación, e existindo como corpos separados, formarían unha nación federada, en vez de constituíren una soa e indivisible nación. Os axuntamentos no son máis que uns axentes do Poder executivo para o goberno económico dos pobos... A comparación que se quere facer das Cortes cos axuntamentos e do Xefe político co Poder executivo e El Rei, non é exacta. As Cortes e El Rei son poderes supremos da nación e os axuntamentos son esencialmente subalternos do Poder executivo: de maneira que solo son un instrumento deste, elixidos de un modo particular...pero ao mesmo tempo, para evitar que se deslicen e propendan insensiblemente ao federalismo, como é a súa natural tendencia, faise necesario poñerlles o freo do xefe político, que, nomeado inmediatamente por El Rei, os teña a raia e conserve a unidade de acción nas medidas do Goberno. Este é o remedio que a Constitución, penso, intenta establecer para apartar o federalismo, pois temos tratado de formar una soa e única Nación” (DSC 12 xaneiro 1812).

E, sen embargo, adoita esquecerse que a alternativa federal estivo presente de xeito implícito ou explícito naquela seminal conxuntura. En primeiro lugar, porque a Constitución de Cádiz, en canto constitución dun Imperio das Españas, dunha Monarquía para ambos os dous hemisferios, foi precedida en América, no soamente pola Constitución federal dos Estados Unidos de Norteamérica, de enorme impacto cultural e político na época (Os *Federalist Papers* apareceran como libro en 1788); senón tamén, e sobre todo, de

procesos constituíntes na América hispana, de índole explícita e claramente federal. A interpretación da Constitución de Cádiz en clave nacional española, de “historia constitucional de España”, e non de Nación das Españas, ten elidido o clamoroso feito de que o texto gaditano “veu a sumarse non so a proxectos constitucionais, senón tamén, por algúns territorios de Sudamérica setentrional, a Constitución en sentido estrito... no que hoxe é Colombia e Venezuela e entón o Virreinato de Nueva Granada ou a Capitanía General de Venuezla” (Clavero 2011). En efecto, na Constitución ou Acta de federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada e na Constitución federal de las provincias o Estados de Venezuela (1811-1812) (Clavero 2011b; Annino e Ternavasio 2012) artículase expresamente unha federación multinivel: os pobos fedéranse en provincias, as provincias nos reinos e estes na monarquía hispánica.

En segundo lugar, este previo contexto histórico político e constitucional devén clave para dar toda a súa dimensión ás desbotadas achegas “federalizantes” dos deputados americanos na Constituinte gaditana (Varela 1983, 2011; Chust 1999). En efecto, desde os supostos da Constitución norteamericana e das constitucións de Colombia e Venezuela, non se percibía por ningures, por parte dos deputados americanos, a radical incompatibilidade entre a nación española, a representación nacional da mesma, e a concepción plural da Monarquía hispana de ambos os dous hemisferios sobre a base de pobos e provincias. Nación e autonomía territorial soamente deviñan incompatibles desde os supostos teóricos centralistas de “une nation une” e unha “république une et indivisible” parcialmente importadas da Francia Revolucionaria. Para os deputados americanos –e desde outra perspectiva historicista tamén para Martínez Marina– a nación

como agregado de provincias non constituía un obstáculo para a súa consideración paralela como conxunto de individuos dotados de dereitos, de tal xeito que a representación nacional non tiña por que excluír necesariamente a representación provincial e rexional. Como alegaría con énfase o chileno Leiva: “O feito de que a congregación dos deputados dos pobos que forman unha soa nación representen a soberanía nacional, non destrúe o carácter de representación particular da súa respectiva provincia” (Chust 199: 231).

En terceiro lugar, a interpretación nacional da Constitución de Cádiz ten silenciado, mesmo nos nosos días, a existencia dun requintado proxecto federal alternativo, elaborado polo intelectual quizais máis profundo daqueles tempos: Álvaro Flórez Estrada (Flórez Estrada 1810, 2010). Coñecido polo seu opúsculo sobre *La Cuestión Social* e, sobre todo, polo seu *Curso de Economía Política* que tería varias edicións, e sería o máis influente ate o de Colmeiro, xa ben avanzado o século, adoita repararse pouco no seu Proxecto de 1811, e aínda en menor medida na súa natureza federal. Este Proxecto de “Constitución para la nación española”, rematado a finais de 1809, posúe así e todo un extraordinario interese pola síntese federativa que propuña. Sen idealizarmos en demasía o alcance político da proposta e o seu rigor técnico, no esquecido proxecto de Flórez Estrada unha interpretación constitucional federal para a Monarquía española a partir das provincias e os pobos se postula como sólida alternativa á lectura centralista gaditana. Ao propio tempo, en distancia radical a calquera foralismo ou defensa de tradicións e privilexios dos antigos reinos, o proxecto, desbota os equívocos do “provincialismo”, certo que sen reclamar explicitamente o ideario federal, que lle afeara así e todo ao entrevelo entre liñas, desde Londres, Blanco White (Flórez 2010: 73).

Non será así e todo o meu cometido hoxe aquí é reparar nas vicisitudes históricas, mesmo as desventuras do federalismo en España. Este breve excursio histórico, con motivo da celebración neste ano de 2012 do douscentos aniversario da Constitución de Cádiz, síveme para lembrar a vella e singular retesía ao federalismo que tinxiu boa parte do pensamento político español das máis varias tendencias: liberalismo, republicanismo, nacionalismo e socialismo. As fracasadas experiencias históricas e, sobre todo, as deturpadas interpretacións da I e II República, federal e “federable” respectivamente, non farían senón abondar no descrédito político do federalismo como fórmula de organizar a convivencia, en liberdade e pluralismo, entre os españois. Mesmo na actualidade, unha vez que a evolución da Constitución de 1978 ten conducido cara un Estado das Autonomías de índole netamente federal, como así o consideran todas as análises de política comparada; cando está na orde do día máis que nunca o custo tremendo de ter abandonado a Unión Europea a vocación federal que lle deu nacemento; cando, en fin, un 55% da poboación mundial que achega máis do 65% do PIB global vive baixo distintos formatos de sistemas federais, (Blindenbacher & Watts: 2003)... España segue a constituír unha clamorosa excepción na desconfianza xeralizada ma súa opinión pública e publicada, e na maioría dos seus partidos políticos, das oportunidades e vantaxes da federación para a acaída organización da súa convivencia. Velaí que compra insistirmos de entrada nesta anomalía: España o único país do mundo onde, como testemuñan as enquisas, federación non significa Unión federal de autogoberno e goberno compartido, senón “confederalismo”, “balcanización” e mesmo, por cabo, destrución do Estado e da Nación.

De aí que explorar o relevo, principios e virtualidades do federalismo precise entre nós dunha previa *epojé*, dunha inicial posta entre paréntese deste herdado prexuízo, desta sospeita histórica –adobío de equívocos, ocasións perdidas e malos records– que nos acompaña de xeito quer implícito, quer explícito, desde hai demasiado tempo. Pero ¿de que falamos exactamente cando falamos, na Europa dos nosos atribulados días, de federalismo? Permítanme propoñer para a súa reflexión, a proba sempre de mellor argumento, algunhas ideas e conceptos a partir das achegas e desenvolvementos teóricos e empíricos máis recentes da ciencia política. De feito, os actuais programas de investigación comparada, amosan da man de resultados cada vez máis sólidos, un panorama moito máis preciso e requintado que hai tan so uns poucos anos. Abusando da súa benévola indulxencia, académica e cívica, quixera darlles breve conta dalgúns dos principais resultados teórico-políticos e empírico-institucionais da nova ciencia política do federalismo; en concreto: 1) a *visión federal* e os seus principios, 2) as *institucións da federación* como sistema complexo adaptativo, e 3) a *cultura política federal* que lle fornece do seu soporte de sentido.

II

“Federalism has provided a device through which different nationalities could unite, and while retaining their own distinctive national existence, attempt to create in addition a new common nationality”

K. C. Wheare (1962)

O federalismo non implica soamente un deseño institucional característico -un conxunto interactivo de actores e institucións que articulan descentralización na toma de decisións e acomodación da diversidade nacional- senón tamén unha interpretación, una visión distintiva da política: *a visión federal*. É preciso resaltar esta dimensión interpretativa do federalismo –o complexo “way of life” (Ostrom 1991) que postula e a súa específica dotación normativa de sentido político– habida conta que resulta a miúdo desatendida.

Non podemos desligar, e certamente tampouco confundir, o *federalismo*, isto é, a teoría normativa que sistematiza os principios federais, coa *federación*, a articulación institucional concreta en cada contexto específico dese ideal normativo. A ciencia política de orientación positiva, empírica e comparativa, ten experimentado un desenvolvemento extraordinario nos últimos anos na investigación das federacións, en boa medida impulsada desde perspectivas neoinstitucionalistas e de economía política (Filippov et al 2004, Rodden 2006). Este novo corpo de estudos non pretende, así e todo, obviar a necesaria elaboración dunha substantiva teoría normativa do federalismo que oriente o seu labor, axudándolle a fixar o seus problemas de investigación. Así, por exemplo, a pregunta sobre a estabilidade, éxito ou fracaso, dos sistemas federais, propia da teoría

empírico-positiva, non resolve por si soa aquela outra que atinxe á xustiza da organización político-territorial de sociedades complexas (Gagnon 2004). Segue sendo imprescindible una reflexión capaz de dar conta de xeito sistemático e non como mera opinión ad hoc de cuestións tais como: ¿resulta desexable a organización federal dos Estados?, ¿debe darse unha estrutura federal aos Estados multinacionais?, ¿sobre qué principios normativamente apropiados deben construírse as federacións?, ¿con qué criterios valorar os distintos deseños federais? etc. Por cabo, a avaliación do rendemento institucional dunha federación ou dun mecanismo federal concreto depende, en non escasa medida, dos requirimentos que agroman da perspectiva normativa do investigador.

Un paso previo nesta dirección ven constituído pola superación da rixida separación entre federalismo y federación, como si foran dous ámbitos afastados sen contacto (King 1982, Elazar 1987, Burgess 2006). Así, se teñen explorado as interrelacións entre as teorías, movementos e ideoloxías que postulan valores, fórmulas e solucións federais, e os sistemas políticos federais empiricamente existentes, resultado de ideas, tradicións, contextos, experiencias e traxectorias históricas específicas. Pero resulta imprescindible unha argumentación autónoma que atenda ás federacións en canto arquitecturas institucionais posibles dun orden político xusto, ao valor político moral do principio federal (Gagnon 1999: 76). De feito, hoxe máis que nunca, de Canadá a Irak, de España a India, da Unión europea a Libia, cuestións capitais para a paz, a liberdade, o mutuo respecto entre culturas e nacións, para o benestar e a igualdade, para a calidade política das democracias se atopan vinculadas ao cabal deseño, adaptación e reforma das respectivas

federacións. E este deseño require a discusión normativa tanto como a positiva sobre os valores, as solucións e mecanismos institucionais máis acaídos e as políticas públicas federais máis axeitadas en cada caso. Ben entendido que, como lle acontece a toda a teoría política contemporánea, esta debe inscribirse, da man do seu recente xiro contextualista, no seo dunha ciencia política de orientación empírica que lle dea soporte explicativo rigoroso, alén de meras ilustracións impresionistas.

Desde logo xa non se trata, na investigación politolóxica actual, de teimar naquel forte arrecendo normativo que se desprendía da primeira teoría económica e política do federalismo dos anos 50-70 do século pasado. Recordemos os modelos do “federalismo competitivo” (Tiebout 1956) que celebraban a a eficiencia da federación por mor das posibilidades que abría a unha lóxica de mercado, na que os Estados compiten entre si por empresas e cidadáns que “votan cos pes”, desprazándose cara os espazos territoriais que mellor se axusten ás súas preferencias; ou ben as teorías do “federalismo fiscal” (Oates 1972), que reformulaban as clásicas análises baseadas en incentivos dos *Federalist Papers*, para resaltar os beneficios do federalismo en canto xerador de ámbitos locais nos que eses “déspotas benevolentes” que son os gobernantes se ven forzados a axustarse aos intereses dos cidadáns e resultan mellor controlados por estes; en fin, as teorías do modelo “Leviatán” (Hayek 1939, Buchanan 1980) que gababan a redución do gasto e das prácticas de *rent seeking*, y con elo das dimensións do Estado, derivadas da competición entre políticos e funcionarios por recursos escasos e con capacidade de movemento entre distintos ámbitos competenciais e territoriais.

A ciencia política contemporánea pola contra, postula unha máis modesta e matizada resposta a respecto do valor universal do federalismo en abstracto e en calquera das súas variantes institucionais, decantándose por unha atención crecente a cuestións máis perfiladas, pero de non menor alento normativo e, xa que logo, empírico, sobre a estrutura, principios e condicións apropiadas para a estabilidade e o rendemento institucional das federacións no seu contexto específico. Así, o progresivo desenvolvemento da investigación positiva e comparativa facilita, como veremos, que os debates normativos sobre as razóns alegadas para as opcións de deseño e avaliacións dos sistemas federais teñan un moito máis sólido fundamento empírico. Ao fío da asunción (neoinstitucionalista) de que as institucións no soamente restrinxen o abano de cursos de acción a disposición dos actores, senón que propiamente xeran as preferencias e mesmo as identidades daqueles, ao tempo que resultan obxecto de adaptación e cambio constante promovidas polos propios actores, unha xeira de innovadores estudos ten imposto un importante xiro ao programa de investigación sobre o federalismo que suscita no so novas cuestións empírico-positivas, senón tamén normativas. Cómpre detérmonos nestas últimas por canto configuran fasquía contemporánea da visión federal.

O federalismo posúe unha moi ricaz dimensión axiolóxica e cognitiva, defende valores e coñecementos propios e netamente diferenciados no eido das teorías políticas. Por retomar un concepto clásico da Ciencia Política que insiste na decisiva tarefa dos valores na política –frente á unilateral atención aos intereses– poderíamos falar dunha específica *mobilization of bias* (Schattscheider 1960) en clave federalista, un *federal bias* en termos de Wildawsky, unha

mobilización do criterio interpretativo que postula principios ben diferentes dos propios dunha versión centralista da política desde o Estado-nación unitario. Hai tres elementos singulares da teoría do federalismo sobre os que me permito reclamar a súa atención: 1) o abandono do concepto da soberanía, 2) a perspectiva dun goberno multinivel e 3) a reformulación democrática e pluralista da idea de nación.

Sen dúbida, o primeiro destes valores é o de poder compartido e, xa que logo, a superación da idea (imaxe ou metáfora) de soberanía. Debemos recordar, ante todo, que da man dunha longa tradición histórica, desde Althussio a Spinelli pasando por Kant o Cattaneo, a tradición federal europea naceu e se desenvolveu como un ideal de paz e convivencia entre pobos diversos (de “paz perpetua” que diría Kant nos seus escritos federalistas). Pero unha paz entendida desde dous postulados fundamentais mutuamente imbricados: 1) concibida, máis aló da mera ausencia de guerra, como unha orde política xusta, desde o respecto e a igualdade, de convivencia entre pobos; e 2) elaborada en completa exterioridade a unha solución soberana, a un quimérico e en última instancia autoritario “Estado Mundial”, e orientada, pola contra, á edificación dunha “república libre de pobos federados” ou unha “federación de pobos”. Resulta en extremo significativo observar como en Kant, o mesmo movemento teórico-político que lle leva a desbotar o modelo soberano dun Estado Mundial, funda, como cerna da “federación de pobos”, a diversidade cultural, relixiosa e lingüística da humanidade (Máiz 2012: 263).

A ciencia política do federalismo, como ten subliñado clasicamente Friedrich entre outros, prescinde do vocabulario histórico da soberanía (Friedrich 1968), o cal remite á necesaria existencia

dun centro único, orixinario, indivisible, monopolizador do poder político. Polo contrario, a visión federal apunta por definición ao policentrismo, ao poder compartido, a un sistema de goberno multinivel (en rigor, multicéntrico, habida conta que non hai ordes superiores e inferiores), integrado por diversos ámbitos de decisión e control. Isto é, a ciencia política do federalismo fornece dunha interpretación radicalmente alternativa á visión vertical, xerárquica, piramidal do Estado, substituíndoa por unha ollada máis horizontal, de distribución competencial de ámbitos autónomos e diversos, pero coordinados (“federados”), de exercicio do poder político.

Cómpre subliñar a estes efectos que a teoría política do federalismo é unha teoría da *intransitividade*. Existe, a estes efectos, unha diferenza notoria de concepción política entre o federalismo e o soberanismo: o enteiro argumento da soberanía resulta debedor dunha concepción transitiva do poder político, isto é, aquela que postula un fundamento último ou orixinario, e polo tanto externo, superior e preeminente sobre outras entidades subordinadas. Desde a óptica federal non se trata simplemente de trasladar o lugar de residencia do soberano desde o Monarca, á Nación, ao Parlamento ou ao Pobo. Pola contra, o federalismo artículase desde unha concepción intransitiva de poder compartido, derivado, pactado e por definición limitado constitucional e competencialmente entre a Unión e os Estados, entre diversos poderes e ámbitos de decisión e as cidadanías respectivas. Compre non esquecermos que a raíz etimolóxica do federalismo, xa apuntada no seu día por Benveniste no *Vocabulario das Institucións Indoeuropeas*, fala con elocuencia a este respecto: “federalismo” provén da noción de acordo e respecto entre iguais, o que implica á súa vez un vocabulario de raíz compartida entre *pacto* (“foedus”) e *confianza* (“fides”) (Benveniste 1969: 119).

A ciencia política do federalismo é, por así dicilo, unha ciencia política antiweberiana da *coordinación non xerárquica*, fronte á noción soberana de “mando e control” dende un centro considerado superior. Aquí radica precisamente a diferenza específica da visión federal no mundo de hoxe: asumindo que a dimensión de moitos problemas nun espazo globalizado transcende as fronteiras competenciais preestablecidas e exclusivas, trata de asegurar a efectiva solución de problemas de modo intercompetencial –local e supranacional– pero, e isto devén decisivo, sen incorrer con elo en procesos de recentralización (Bolleyer & Börzel 2010: 231).

Velaí a radical novidade que adoita pasar desapercibida: a teoría política federal é, en efecto, por definición, a teoría dun *Estado constitucional sen soberano*, pois asume que todos os poderes están distribuídos en diversos ámbitos competenciais, limitados e sometidos tanto ao poder constituínte da cidadanía da Federación, canto ao poder constituínte da cidadanía dos estados membros. Así, baixo o principio de competencia, que substitúe ao de xerarquía, non existe lugar para poder algún –quer da Unión, quer dos estados federados– pretendidamente indivisible ou ilimitado. Fronte á teoría da soberanía popular unitaria do *demos*, en singular, como poder constituínte, o federalismo opón a teoría da división e limitación da soberanía popular pluralista dos *demoi*, en plural. Unha perspectiva, que en rigor poderíamos cualificar, por empregar os gráficos termos da polítóloga grega Kalypso Nicolaidis, de *Demoicracia*. De aí o nacemento dun novo vocabulario, impensable no Estado nación unitario: “Constitución composta”, “Multilevel Constitution”, “Verfassungverbund” etc. Pero aínda máis, o federalismo, postulando os poderes compartidos e derivados, apunta tamén á presenza dun poder

constituente complexo, plural e compartido entre varios suxeitos por definición *co-constituíntes*: a cidadanía da Unión no seu conxunto e as cidadanías singulares de cada comunidade ou estado federado.

Por iso a visión federal é unha concepción elaborada desde a *horizontalidade*. Na súa perspectiva a Unión federal engade á clásica división horizontal de poderes entre lexislativo, xudicial e executivo, unha adicional división, non menos horizontal, de poderes constituíntes e constituídos, como “Estado” de Estados. Non sen razón Elazar ten proposto, en imaxe xa clásica, unha matriz ou rede para pensar o federalismo ao marxe do esquema soberano, vertical, dunha pirámide de poderes xerarquizados (Elazar 1987: 37). A ciencia política do federalismo atende así ao agromar dunha pluralidade de escenarios de autogoberno, de lealdades cidadáns superpostas e multinivel, da articulación de preferencias diferenciadas e a riqueza política que supón a existencia de subsistemas de partidos portadores e, á súa vez, produtores das mesmas. Visualiza incluso a posibilidade de xerar diversas intensidades nas preferencias cidadáns, mediante niveis diferenciados de participación nas diferentes eleccións (xerais, rexionais e locais). Faculta, en fin, concibir unha proliferación de “laboratorios de democracia”, unha maior e diversificada capacidade de resolución de problemas e a máis ampla experimentación e innovación, fornecendo incentivos adicionais para a participación política. De aí o acertado, unha vez máis, da metáfora de Elazar do federalismo como “un seminario permanente sobre gobernanza”.

Pero ademais, e logo imos abundar neste aspecto, a perspectiva política federal é por definición adaptativa, tributaria da idea de acordo entre comunidades para a realización dun proxecto común, en contextos socioeconómicos e preferencias cidadáns en acelerada

mutación. Por esta razón nunca pode explicarse como unha estrutura cristalizada institucionalmente dunha vez e para sempre. Vinculada, como xa temos salientado, á idea de poder limitado e compartido, pero tamén de goberno multicéntrico e pactado, configúrase como un *proceso* aberto e continxente. Un proceso de federalización – contra o que se adoita dicir: de imposible “peche” ou “teito” pola súa propia natureza fundada no acordo adaptable e revisable polas partes - de interacción entre actores e institucións, que evoluciona, paseniño unhas veces, mediante transformacións de fondo outras, por mor das crecentes capacidades xeradas pola aprendizaxe e experiencia do autogoberno, así como polos novos desafíos que alentán os cambiantes contextos internos e externos.

Por esas razóns, o segundo dos principios fundamentais do federalismo é o goberno multinivel ou multicéntrico. A teoría política federal diferénciase claramente da unitaria e centralista na súa postulación dunha fórmula de articulación de *autogoberno e goberno compartido*. Isto é, o esencial do federalismo reside, alén de toda deriva unilateral de concentración de poderes (ora cara Unión, ora cara os estados membros), na conciliación institucionalizada da máis fonda capacidade de autonomía política dos Estados coa maior inclusión participativa no proxecto compartido do goberno común da Unión. De aí a diferenza conceptual do federalismo tanto fronte ao estado centralista como fronte á confederación . De aí tamén o equilibrio inestable propio do federalismo, que non pode ser resolto exclusivamente mediante solucións institucionais, senón que precisa ademais dun complexo sistema de partidos e do soporte dunha cultura política federal compartida pola cidadanía. Este é o dobre problema federal; a saber: 1) cómo evitar que o goberno central

menoscabe o federalismo mediante a erosión do autogoberno dos estados federados (“encroaching”); e 2) cómo evitar, á súa vez, que os estados federados desestabilicen a federación mediante deslealdade, oportunismo ou non cooperación no goberno compartido (“shirking”) (Weingast 1995, Bednar 2009).

Velaí por cabo as razóns polas que a ciencia política do federalismo resulta, no fondo, normativa e empíricamente allea aos conceptos do Estado-nación unitario así como do nacionalismo secesionista contra o Estado-nación, en canto debedores ambos os dous da mesma asunción monista e estatocéntrica subxacente. Fronte ao primeiro, o federalismo desbota a falacia naturalista que eterniza e universaliza o formato do Estado soberano, resultado histórico dun contexto de guerra permanente que seleccionou o modelo territorial centralizado como fórmula máis competitiva –Hobbes vs. Althusio– para manter un poderoso exército permanente (Tilly 1992). No que respecta ao segundo, desde a perspectiva federal, o problema do principio das nacionalidades consiste na súa reprodución especular, a escala territorial máis reducida, dos procesos soberanistas e uniformistas levados a cabo polo Estado-nación. Velaquí as razóns tanto, por unha parte, da distancia do federalismo respecto da lóxica do nacionalismo secesionista, canto, por outra, da súa cabal compatibilidade co nacionalismo pluralista (Máiz 2012).

Repárese en que esta perspectiva federal multicéntrica de poder compartido reborda amplamente os niveis estatais, para prologarse cara a dimensións supraestatais –non debería resultar preciso recordar que federalista foi e segue a ser o impulso normativo máis forte do europeísmo político–; pero tamén cara a dimensións locais, pois o federalismo é, por vocación e tradición políticas,

municipalista. Esta dimensión multinivel, construída desde os concellos até a Unión Europea, a partir dos círculos máis próximos á cidadanía (“smaller is superior”), constitúe un elemento central da visión federal: o principio de subsidiaridade. De feito, Wildawsky, a consideraba como *the federal bias* (“A bias towards federalism”), a presunción normativa federal por excelencia (Wildawsky 1998: 17). Por dicilo nos clásicos termos de Sundquist y Davies, a política federal consiste en descentralizar cara ao ámbito máis local posible: “to defer increasingly to local judgements” (Sundquist & Davis 1969: 250).

De aí a ambivalente e complexa pero iluminadora coincidencia da perspectiva da *gobernanza* multicéntrica coa federal (Nicoliadis & House 2001, Bolleyer & Börzel 2010, Clarke 2010). En efecto, o programa de investigación da gobernanza ten posto de manifesto diversos riscos que tenden pontes, máis evidentes unhas veces, máis problemáticos outras, coa ciencia política do federalismo: multiplicidade de actores públicos e privados en diferentes niveis, implicados nos procesos de tomas de decisión; interdependencia de actores, recursos e decisións; imperativo de coordinación máis que de control para alcanzar obxectivos comúns; horizontalidade e distribución competencial fronte a xerarquía; permanentes procesos de aprendizaxe e reformulación de problemas con mellor comprensión de contextos caracterizados pola complexidade, fragmentación, interdependencia e risco; procesos de negociación e decisión interactivos; produción política formal e informal da confianza; similitude de resultados e diferenciación de procesos; conexión entre procesos formais e informais; concepción do poder de suma positiva, de múltiples ganadores, fronte a concepción do mesmo en termos exclusivos de suma cero (ganador /perdedor); liderados compartidos

e respectuosos co autogoberno, isto é, liderados de coordinación non xerárquica máis que de dominación ou control; construción de redes de actores públicos e privados en diferentes escalas e niveis etc.

Agora ben, o federalismo non pode nunca perder de vista os seus principios fundadores de raíz democrática (nas súas dimensións representativa, deliberativa e participativa); de autogoberno substantivo e garantido para os Estados membros (pois o federalismo naceu historicamente co obxectivo de reforzar o goberno das unidades federadas, non para debilitalo, e permanece sempre atento a emerxentes procesos de recentralización); de cidadanía forte e control político (nas súas varias dimensións de accountability e responsiveness) (Bevir 2010). Por estas razóns a confluencia entre una e outra perspectivas politolóxicas- federalismo e gobernanza- reviste innegables límites. Pensemos, por exemplo, na dilución de fronteiras entre público e privado e a conseguinte privatización de decisións e recursos públicos, característica dunha moi espallada lectura neoliberal da gobernanza; nunha peculiar tendencia a sobrevalorar o consenso na idea de gobernanza, excluindo do conflito e difuminando a necesaria tensión política entre decisións alternativas diferenciadas; o escurecemento da responsabilidade política das decisións e as políticas públicas adoptadas (a central debilidade de todo goberno multicéntrico: quen é competente e responde de qué, e cómo se controla); o esmorecemento dos mecanismos democráticos de representación e deliberación e os seus actores; as asimetrías de información e os consiguientes problemas de lexitimación etc.

Quizais a cuestión deba postularse máis que en termos dunha identificación das perspectivas analíticas da gobernanza e o federalismo, moi discutible polas razóns devanditas, como unha resposta

máis actualizada á pregunta que nos facíamos inicialmente; a saber: ¿qué entendemos por federalismo na Europa do século XXI? Isto é, unha relectura do federalismo que, sen perder de vista a cerna da súa tradición normativa, se interprete á luz dos novos procesos de cambio nas pautas do goberno horizontalmente entendido que, de feito, agroman na actualidade nos mellores momentos da Unión Europea. E neste sentido o paradigma da gobernanza e os seus conceptos (“redes”, “coordinación”, liderados de “novo tipo” e compartidos) pode axudar en non escasa medida a repensar o federalismo e articular unha nova visión federal á altura dos desafíos do noso tempo. En calquera caso, compre insistirmos en que o paradigma federalista posúe no so validez normativa, senón tamén explicativa dos procesos de construción da Unión Europea (Benson & Jordan 2008, 2011). As radicais diferenzas do federalismo europeo respecto do funcionalismo e o intergubernamentalismo resultan hoxe máis patentes que nunca e poden sintetizarse no lema “máis política e máis Europa”: 1) fronte ao protagonismo tecnocrático dos funcionarios e os organismos autónomos non elixidos, os federais insisten no papel central dos cidadáns e os actores colectivos (partidos e movementos sociais); 2) fronte a hexemonía da economía e os mercados, salientase o papel sobranceiro da política como proceso de decisión, regulación e contestación; 3) fronte ao elitismo centrado na Comisión se pon de relevo o necesario reforzamento do Parlamento cara unha verdadeira dinámica europea goberno/oposición; 4) en fin, fronte a unha perspectiva top-down nas políticas públicas, o federalismo propón unha perspectiva de xogos cooperativos multinivel con diferentes coalicións de actores.

Hoxe sabemos que as metáforas, os marcos interpretativos e a retórica constitúen un elemento fundamental da política, do conflito entre ideais e vocabularios políticos alternativos (Lakoff & Jonson 1980, Lakoff 2008). Neste sentido, coas precaucións devanditas, a imaxe da “gobernanza multinivel” faculte irnos alén das periclitadas metáforas federais: a dos “cakes” de Grodzins (1960) (¿é o federalismo semellante á masa informe de un *marble cake* ou, máis bien, á ordenada en capas xerárquicas dun *layer cake*?); o a do “mosaico” de comunidades relativamente ailladas de Elazar (Elazar 1994), o aínda “separadas” de algúns teóricos do multiculturalismo (Taylor 1992). A fin de contas a tradición política do federalismo fala en termos de apoderamento plural, de subsidiaridade proactiva, tanto supraestatal –europea, interrexional (rexións transfronteirizas), redes de cidades etc.– canto local e neo-municipalista.

En terceiro lugar, a ciencia política do federalismo –*e pluribus unum*– explica e deseña no soamente a complexa articulación de autogoberno e goberno compartido, senón de *unidade na diversidade* desde o punto de vista cultural e nacional. De modo similar e tan radical como a investigación recente sobre o federalismo permite superar o vocabulario da soberanía e o estatocentrismo, explicando e deseñando un goberno complexo a través dunha diversidade de centros de decisión e los poderes compartidos, a visión federal contemporánea posúe un compoñente identitario pluralista que o conduce, a diferenza do republicanismo unitario e xacobino, á inclusión substantiva da *nación* como unha dimensión capital e irrenunciábel do su programa de investigación. Pero o fai enxergando cambios moi fondos no concepto da nación herdado do século XIX, tanto no ámbito empírico como normativo; a saber: 1) abandona a idea prepolítica

das nacións como fenómenos sociais cristalizados na historia, para explicalas como procesos políticos, abertos, continxentes e plurais de construción nacional (Laitin 2007, Hale 2008) ; 2) desbota a falsa dicotomía normativa entre nacionalismo étnico e nacionalismo cívico, para atender a dimensión civicocultural de todas as nacións e se desfai da decimonónica ecuación: un Estado = unha nación, asumida tanto desde o postulado do Estado nacional como desde o Principio das nacionalidades (Máiz 2012).

Desde o punto de vista normativo, o federalismo argumenta, na súa versión pluralista ou plurinacional, alén da mera instrumentalización táctica da federación –a modo de “etapa” ou “fase” a deixar atrás–, a superioridade ético-política da acomodación, mutuamente beneficiosa e enriquecedora, cultural, política e economicamente, de varias nacións no seo dunha mesma unidade política, consensuando un proxecto común de convivencia. Isto é, o federalismo, superador do monismo no ámbito da comunidade, procede a recoñecer a (variable) significación moral das identidades nacionais para os cidadáns, en canto fornecedoras do contexto cultural a través do que se accede e participa na vida política. Pero o fai sen subscribir as teses e a linguaxe do comunitarismo ou o nacionalismo soberanista (exclusión mediante a dialéctica nos/eles, secesión etc.), postulando unha alternativa de acomodación e recoñecemento, un ámbito de negociación e pacto con múltiples ganadores (entendendo por ganancias as materiais, políticas, culturais e morais).

Por iso, na súa dimensión normativa, a teoría do federalismo plurinacional non emprega un vocabulario da autenticidade, da pureza e fidelidade á tradición, da cousificación defensiva das identidades nunha única narrativa ortodoxa, pois non as blinda de

modo esencialista, volvéndoas pechadas e excluíntes, non encerra en si mesmas ás diferentes comunidades, en suma, non propugna un multi-comunitarismo de mosaico. Pola contra, o federalismo se edifica en torno ao pluralismo externo e interno de cada comunidade e, reformulando ambos os dous conceptos, do mesmo xeito que fai pensable un “Estado” de estados, fai albiscar unha posible “Nación de nacións”.

III

“Federalism requires mutuality, not command, multiple rather than single causation, a sharing instead of a monopoly of power”

Aaron Wildawsky (1976)

Agora ben, o ideal federal enxérgase e se desenvolve institucionalmente de xeito moi diverso en contextos políticos e traxectorias históricas diferentes. De aí que a teoría política normativa teña que deixar paso ás achegas da teoría positiva e á ciencia política empírica e comparada para se dotar dunha análise explicativa das complexas interrelacións entre contextos, institucións e actores e os seus efectos moitas veces non previstos. Nesta orde de cousas, unha perspectiva estrutural e formal se revela limitada e a ciencia política se orienta cada vez máis cara a modelos evolucionistas e adaptativos complexos.

Quixera chamar a atención sobre o tránsito máis recente desde unha teoría do federalismo baseada nas achegas da economía do benestar e as asuncións da elección pública a outra máis sofisticada caracterizada pola atención substantiva ao conflito entre niveis de goberno, á complexidade do sistema de partidos, á interdependencia entre as institucións, e por cabo: á continxencia imprevisible da política mesma. Deixando aparte elucubracións sobre “déspotas benevolentes” (Oates), “Leviatáns” e “buscadores de rendas” (Buchanan), a ciencia política do federalismo presta crecente atención á evolución das estruturas de incentivos (distribución competencial e organización do poder lexislativo, formatos e tradicións organizativas dos partidos políticos, configuración do poder xudicial etc.) con que

fornecen as federacións aos actores: Estados, partidos, grupos ou cidadáns. As institucións federais deixan de ser consideradas como “caixas negras” manexadas por líderes que actúan en resposta as demandas dos electores, para ser postuladas como problema obxecto de investigación: dependerá da estrutura de incentivos con que provean as institucións de goberno aos diferentes actores o resultado eventualmente eficiente na provisión de bens públicos.

Nesta mesma dirección, fronte ao inicial optimismo incondicional no que atinxe á bondade xenérica, a mellor eficiencia e *accountability* proporcionada polos sistemas federais, postúlase agora unha moito máis matizada avaliación (McKinnon y Nechyva 1997, Wibbels 2005, Treisman 200, 2007): as virtualidades do federalismo só se enxergan en caso de que a *estrutura* de incentivos con que as institucións dotan aos actores estean axeitadamente deseñadas para os desafíos específicos do contexto. Deseño que, a súa vez, require a discusión dos obxectivos normativos propios de cada sistema: liberdade, igualdade, recoñecemento da diversidade etc. Deste xeito ponse en primeiro plano o feito de que diferentes tipos de federación posúan diferentes causas endóxenas e orixe histórica (Ziblatt 2006), e que a su articulación institucional específica produza moi diversas consecuencias dependentes de senda e de contexto. Por exemplo, se ten posto de relevo que as federacións nas que os estados obteñen os seus propios ingresos mediante corresponsabilización fiscal, achegan incentivos para a provisión de bens públicos competitivos; mentres que aquelas nos que os estados dependen de xeito reiterado de transferencias e subvencións desde o goberno central, resultan máis proclives a empregar os recursos en clientelismo e procura de rendas no sector público (*rent seeking*) (Careaga e Weingast 2000, Rodden 2006, Díaz-Cayeros 2006).

Neste punto compre mencionar o central relevo que o principio de *igualdade* interterritorial desenvolve no federalismo. Pois o singular do federalismo consiste en 1) facilitar a experimentación e diferenza nas políticas públicas nos diversos estados e na Federación (supervisados por corpos electorais distintos e con preferencias diferenciadas), e 2) ao propio tempo corrixir as desigualdades económicas e fomentar a cohesión entre os diferentes territorios. Existe unha interpretación moi espallada que establece unha falsa contraposición entre federalismo e Estado de Benestar, entre federalismo e igualdade, entre federalismo e redistribución. O argumento fórmulase de xeitos ben diversos: que o federalismo distrae e entorpece coa su complexidade multinivel a consecución dos obxectivos da redistribución e da igualdade; que o federalismo debilita a confianza e solidariedade nacional que fundamenta as obrigas de re-equilibrio entre as diversas comunidades; que o federalismo “culturaliza” e encubre de modo equívoco os problemas materiais da desigualdade de clase etc. Na actualidade, sen embargo, dispoñemos de evidencia empírica dabondo que cuestiona radicalmente estas asuncións e mostra con claridade que o federalismo non erosiona os Estados de benestar dos países que o adoptan, senón que, como acontece no caso español, contribúe a diminuír as diferenzas entre as comunidades. Aínda mais, tense demostrado con ritgor que non existe correlación negativa algunha entre heteroxeneidade cultural e redistribución, dependendo o nivel desta última doutros moitos factores (Banting & Kymlicka 2006), e o mesmo acontece entre descentralización e igualdade de ingresos (Beramendi 2012).

Agora ben, xa Wildawsky sinalou no seu día que ao estar baseado o federalismo na diversidade e na experimentación de

políticas, a igualdade federal é unha igualdade de oportunidades, non de resultados (Wildawsky 1998). Isto é, a igualdade federativa é unha igualdade de dotación inicial de recursos que fagan posible a liberdade e o autogoberno das diferentes comunidades; e ao mesmo tempo mantén toda a esixencia de responsabilidade que se deriva das decisións, da xestión e das políticas públicas autónomas de cada centro de decisión. Existe, sen embargo, un límite: un mínimo indispensable de recursos, por baixo do cal resulta imposible o exercicio da capacidade colectiva de autogoberno, que require da solidariedade malia a responsabilidade propia das políticas autónomas que no seu día a orixinaron. O valor federal da solidariedade interterritorial, implica por una parte a suficiencia financeira para o exercicio do autogoberno, pero tamén, e en no menor medida, a corresponsabilización fiscal ante a propia cidadanía. Dista sorte, a federación analízase como un reforzo non so da liberdade na súa dimensión colectiva de autogoberno, senón da igualdade social e territorial, da cohesión e soporte do Estado de Benestar.

Por outra parte, a diferenza dunha versión xurídica ou estrutural, a investigación recente salienta que se ben o pacto federal resulta en boa medida produto de incentivos institucionais, positivos e negativos, derivado de pactos previos, en numerosas ocasións institucións relevantes das federacións non están reguladas inicialmente na constitución, senón que se xeran mediante negociacións posteriores (Rodden 2000, Rodden y Wibbels 2003). Abordar este problema supón, así e todo, un novo xiro no seo do propio programa de investigación do federalismo; a saber: en lugar de considerar as institucións como un factor esóxeno que so restrinxe os cursos de acción dispoñibles para os actores, se transita a unha perspectiva

de “equilibrio institucional inestable” que as considera como factor endóxeno dependendo directamente da súa capacidade ou incapacidade de auto-reforzamento (Weingast 1993, Rodden 2005). Nas federacións multinacionais, por exemplo, o pacto orixinario que funda a lexitimidade dunha sociedade ben ordenada debe atender tanto á descentralización para todas as unidades, canto á acomodación das unidades subnacionais dotadas de propias características culturais, enxergándose así unha relación fundacional entre asimetría e simetría federais, entre os vínculos comúns da unión e os lazos específicos internos de cada comunidade subnacional. Hoxe dispoñemos dun amplo abano de investigacións de ciencia política comparada que amosan a eficacia dos arranxos federais de diverso tipo, mediante a garantía de amplo autogoberno, recoñecemento cultural e representación inclusiva das nacións subestatais na política do centro, para acomodar e diminuír (non suprimir) as demandas secesionistas (O’Leary & McGarry 1997, O’Leary et al 2001, Lustick 2002, Hale 2008, Wimmer 2010). Isto, á súa vez, implica outorgar unha adicional dimensión empírico- normativa ao problema da estabilidade ou a *sustentabilidade* das federacións, constitutivamente inestables “por deseño” (Bednar 1999). En efecto, para sobreviviren, os sistemas federais teñen que ser auto-reforzados (“self-inforcing”) (Figueiredo & Weingast 1998) ou auto -sostibles (“Self-sustainable”) (Filippov, Ordeshook & Shvetsova 2004). Precisan institucións e mecanismos con efecto de autorreforzamento, que proporcionen incentivos aos políticos no goberno nos seus diferentes niveis (federación e estados membros) para respectar as regras de xogo establecidas.

Nesta orde de cousas, diversos modelos, abordando formalmente esta cuestión teñen empregado a teoría de xogos iterados

(Bednar 1999, Weingast 1995, Bednar 2007) e elaboran o problema da inestabilidade endémica no federalismo a partir dos dous dilemas básicos xa apuntados; a saber: 1) cómo evitar que o goberno central destrúa o federalismo mediante erosión do abano competencial de autogoberno dos estados federados (encroachment); e 2) cómo evitar, a su vez, que os estados federados socaven o federalismo mediante deslealdade e invasión competencial do ámbito reservado á federación (shirking). A inestabilidade agroma dun *trade off* entre ambos os dous dilemas: institucións destinadas para resolver o segundo problema –“federalismo cooperativo” por exemplo– causan ou reforzan a presenza do primeiro, recentralizando o sistema. Ou ben, como se desprende da obra de Tsebelis (Tsebelis 1999, 2002) e Treisman (2000), a debilitación neoliberal do Estado en aras de prever a depredación, a ineficiencia, o clientelismo ou o proteccionismo dos mercados, implica debilitalo para a necesaria provisión de bens públicos mediante coordinación non xerárquica.

Mais recentemente tense producido un novo xiro: a relativización da perspectiva dominante baseada no *equilibrio* (en canto o entorno permanece constante os xogadores non posúen incentivos para cambiar as regras unilateralmente), para postular unha explicación das federacións máis dinámica e adaptativa. Da análise comparada dedúcese que as federacións deben resultar, por unha parte, estables e aseguradas mediante diversas salvagardas institucionais (constitución, poder xudicial) e políticas (partidos, cultura política); pero por outra parte, en canto procesos e non meras estruturas estáticas, os sistemas federais deben ser flexibles ante os cambios *endóxenos e esóxenos* de preferencias, novas conxunturas económicas, mellora da capacidade de aprendizaxe etc. A conclusión da política

comparada é ben clara: “unha federación robusta é flexible, non ríxida” (Bednar 2009: 15).

Toda federación comporta, como xa dixemos, experimentación, isto é, ensaio de diversas solucións creativas ao dobre problema xa citado nas relacións Unión- Estados federados, en derredor da delimitación práctica e exercicio dos respectivos ámbitos competenciais das políticas públicas. E esta experimentación resulta imposible sen ocasionar transgresións menores, quer por parte da federación (*encroachment*), quer por parte dos Estados (*shirking*). Unha análise da federación como unha mera estrutura xurídico-constitucional controlada por un tribunal Constitucional, resulta insuficiente para dar conta do proceso de cambio e adaptación, moitas veces mediante tensións, conflitos e transgresións inherentes ao constante proceso de experimentación, “laboratorios de gobernanza”, en que as federacións consisten.

Os sistemas federais constitúen, pois, procesos abertos, de interacción entre actores e institucións, enxergados mediante regras simultaneamente contra maioritarias e maioritarias, de agregación tanto como de formación de preferencias, mediante negociación e renegociación, dos que resulta imposible dar conta cun concepto binario e dualista que force a situar aos sistemas políticos en dous campos alleos: quer no centralismo, quer no federalismo. A análise comparada dos arranxos federais amosa máis ben un *continuum* con posicións diversas segundo as dimensións presentes en cada sistema: representación formal (segunda cámara territorial, distritos baseados en territorios, sobre representación dos estados máis pequenos), representación informal (negociación bilateral e multilateral entre a federación e os estados membros, ámbitos multilaterais de

cooperación: conferencia de presidentes, conferencias sectoriais etc.), procedemento de reforma constitucional con participación dos estados membros, protección constitucional das competencias dos estados membros, Tribunal constitucional como órgano de resolución de conflitos etc. (Rodden 2001, Bednar 2009).

Por unha parte, a constitución federal devén decisiva, segundo un argumento que vai de Madison a Bednar pasando por Weingast no que á garantía estrutural do autogoberno e o goberno compartido por parte de los estados se refire. O que, na historia da Unión europea, lle daría a razón ao federalismo constituinte de Altiero Spinelli fronte ao federalismo funcionalista de Jean Monnet. Agora ben, así e todo, non hai norma federal cristalizada definitivamente que resolva os problemas de transgresión: a distancia entre as políticas públicas e as obrigas constitucionais abre espazo dabondo para a interpretación, dificultando a observación e a verificación dos incumprimentos das partes. O papel da Constitución en canto distribución de competencias é ben máis modesto pero decisivo: a súa capacidade de catalizador dun “punto focal” (no sentido de Schelling) que facilite a coordinación dos estados federados na su defensa ante a eventual ampliación de poderes por parte do Estado federal e viceversa. Agora ben, como quer que a distribución de poderes e competencias entre os diferentes niveis non se atopa fixada dunha vez e para sempre de xeito incontestable na constitución, senón que resulta continuamente renegociada a través dun proceso de interacción intergubernamental, tamén aquí debe abordarse o problema dos incentivos que pesan sobre os participantes na renegociación. E neste sentido a “joint decision trap” (Scharpf 1988), a trampa da decisión conxunta, cobra toda su importancia. Pois un

problema central do federalismo como proceso reside nos incentivos políticos que dificultan, se non bloquean, a renegociación formal de novos equilibrios (reforma constitucional, reforma estatutaria). En efecto, habida conta que o *status quo* xera vantaxes particulares ben para a Federación, ben para algúns estados federados, estes empregan os requirimentos da necesaria decisión conxunta do sistema –ao precisarse para a reforma constitucional unanimidade ou alomenos maiorías reforzadas– para vetar a súa reforma. Se ben as normas constitucionais desempeñan un papel clave na solución dos dous problemas do federalismo máis arriba sinalados, a fragmentación de poder no Estado federal central, o bicameralismo con presenza dun Senado territorial como *veto player* e, en xeral o establecemento de ámbitos multilaterais de negociación, resultan de todo punto cruciais para reaxustar e lexitimar novos equilibrios no sistema.

A resultas do anteriormente exposto, a federación non se considera na investigación recente como unha distribución definitiva de autoridade e xurisdicións entre distintos niveis de goberno, senón como un proceso aberto –estruturado institucionalmente– mediante o que as competencias e os poderes respectivos son distribuídos e redistribuídos, concretados e negociados. Por certo, tamén aquí devén capital a distinción entre federacións monistas e pluralistas, uninacionais e multinacionais, isto é, entre federacións destinadas a “to bring together” mediante descentralización xeneralizada do Estado, e federacións “to hold together”, abocadas á acomodación da multinacionalidade no seno do mesmo Estado (Stepan 2001). Dadas, ademais, as moi diferentes consecuencias distributivas dos distintos arranxos federais, abundan incentivos para facer das propias regras do xogo parte do proceso mesmo de negociación (ameazas de recen-

tralización ou confederación/secesión), polo que a existencia dun equilibrio de lexitimidade constitucional, tanto no nivel do electorado como das elites, non pode darse nunca por sentado (Filipov, Ordeshook y Shvetsova 2004, Bednar 2009).

Nesta orde de cousas, a teoría da evolución e a bioloxía evolucionista proporcionan suxestións heurísticas de grande utilidade para (re)formular a ciencia política en xeral (Dryzek & Schlosberg 1995, Alford & Hibbing 2004) e do federalismo moi en particular. No se trata soamente de que unha perspectiva de biomímese (“Nature knows better”), substituíndo á obsoleta imaxinería mecanicista ilustrada clásica –“mecanismos”, “freos” e “contrapesos”– apunte novas perspectivas para desenvolvementos institucionais federativos inspirados na natureza dos seres vivos como a simbiose, a endosimbiose, a colonia, a diversificación e *cooperación* (*wary cooperation*) entre diversos organismos etc. (Benyus 2002). Alén diso, a federación se reformula nalgúns programas de investigación neoinstitucionalistas como un ecosistema político, é dicir, como unha “Unión” plural onde elementos heteroxéneos e aínda parcialmente contraditorios poden coexistir en equilibrio inestable, pero mutuamente beneficioso. Compre lembrar que a historia do vocabulario federalista amosa unha venerable pero clara procedencia da filosofía natural que se remonta aos *foedera natura* de Lucrecio en *De Rerum Natura*, e se sustancia no vocabulario da *simbiose* empregado por Althussius na súa concepción de “república pactada entre cidades e provincias”, na obra fundadora da teoría política do federalismo (*consociatio*): a *Política* (1603).

Pois ben, na ciencia política contemporánea, a perspectiva evolucionista (North 2006, Lewis & Steinmo 2007) toma corpo da

man do neo institucionalismo analizando as institucións, os actores, as ideas e o contexto como procesos coevolutivos. Nesta perspectiva: 1) a historia e a política se consideran como procesos dinámicos en adaptación constante, fronte a perspectiva clásica da elección racional de saltos dun estado de equilibrio a outro (*punctuated equilibrium*); 2) os resultados das interaccións se consideran continxentes, non lineais e non predicibles; e finalmente, 3) os actores, as súas ideas e os seus comportamentos, pasan a primeiro plano en lugar de os considerar como simples suxeitos pasivos no marco dos incentivos institucionais. Así, se parte da asunción –derivada da psicoloxía evolucionista e da economía experimental– de que os seres humanos son cooperativos, non altruistas incondicionais; competitivos, pero non sempre: “posuímos unha innata inclinación á cooperación, dentro de fronteiras de grupo definidas, pero tamén somos altamente sensibles fronte a accións non cooperativas e desleais doutros axentes. Deixamos de cooperar cando a cooperación non é recíproca” (Alford & Hibbing 2004: 709).

Esta importación dunha sorte “darwinismo universal” (Dawkins 1976, Dennet 1995, Hogdson 2002), proporciona un novo marco teórico (“encompassing framework”) que resulta de grande interese para un novo institucionalismo atento aos actores. O seu algoritmo máis elemental: *variación, selección e reforzo (retención)*, ten aplicabilidade directa á investigación do federalismo, mudando a perspectiva estática tradicional, presente non so nos estudos xurídico-constitucionais, senón nas versións até hai pouco dominantes, de “equilibrio”, do paradigma politolóxico da elección racional. Certamente, este evolucionismo universal incorpora dous trazos distintivos dos seres humanos fronte a outros seres biolóxicos:

a maior capacidade de construír estruturas extraordinariamente complexas e a maior rapidez de aprendizaxe de novas ideas e condutas. O federalismo pode ser, a estes efectos, considerado como unha cristalización desa capacidade para cooperación e a empatía que a bioloxía evolucionista, a psicoloxía e a antropoloxía teñen detectado na evolución do cerebro humano.

Os sistemas políticos federais pasan a explicarse así como *sistemas adaptativos complexos*, análogos aos sistemas biolóxicos, aos fenotipos, como interacción entre normas (xenes) e entorno (medio ambiente). Tamén aquí se producen dinámicas e relacións interactivas, neste caso, entre institucións, individuos e grupos. Como todas as institucións políticas, as federacións consisten nun conxunto de normas e crenzas inseridas nun contexto institucional máis amplo. Esta perspectiva evolucionista e adaptativa implica tamén un desprazamento das análises clásicas estáticas, baseadas no equilibrio, e non so como xa temos subliñado, por relativizar a idea de que as federacións, como calquera outra institución acadan un equilibrio “no que os actores no teñen incentivos para cambiar a sua elección” (Levi 1997: 27). Senón, o que resulta máis importante, por abandonar a tese de que toda fonte de cambio ten que ser por forza *esóxena* ao sistema (“exogenous shocks”). Curiosamente, a perspectiva dominante en ciencia política ate ben pouco era ben evocadora do debate na bioloxía evolucionista, adoptando a perspectiva minoritaria de Stephen J. Gould, a saber, “eliminar toda fonte de cambio intrínseca á variación mesma (isotropía) e facer a evolución dependente de shocks procedentes do ambiente externo” (Gould 2004: 184). Fronte a esta versión do “punctuate equilibrium”, ábrese paso agora a idea de que os procesos puramente esóxenos de

cambio e evolución institucional, tal e como segundo Mayr e outros acontece na bioloxía evolucionista (Mayr 1998, 2001), resultan insuficientes e compre empregar modelos adaptativos que incorporen tanto factores esóxenos como endóxenos para unha máis acaída explicación (Streeck and Thelen 2005).

Certamente, existen limites importantes a analoxía biolóxica no estudio das institucións federais. Unha diferenza clave é que o papel activo e creativo dos actores resulta moito mas importante na vida social e política dos seres humanos, toda vez que as innovacións institucionais (en bioloxía: mutacións) poden ser intencionalmente copiadas e replicadas. As implicacións ontolóxicas e epistemolóxicas (Hodgson 2002) desto resultan ben decisivas: as institucións, as ideas e o contexto sociopolítico dos sistemas políticos federais se explican como un proceso de cambio constante interactivo e coevolutivo. O que, por certo, pon en primeiro plano o papel das ideas en política, e do ideal federal, o federalismo no estudio das federacións. Explicar as federacións como sistemas adaptativos complexos require, en efecto, incorporar as *ideas* á análise institucional, excesivamente orientado de modo unilateral, da man dos primeiros modelos da elección racional, cara os intereses en conflito. Pero os intereses non son unívocos e discretos, están enraizados nas crenzas (visións do mundo), nos valores (concepcións de ben) e nas ideas (como acadar na práctica eses valores) dos actores cuxo comportamento pode reforzar as institucións e as súas regras ou ben cambialas.

As *ideas políticas*, isto é, as solucións creativas aos problemas de acción colectiva e convivencia en contextos complexos, resultan claves para explicar as opcións e deseños institucionais, tanto como estes, a súa vez, contribúen a espallar e reforzar determinados com-

portamentos e crenzas dos cidadáns. Ideas e institucións, crenzas e accións son interactivas: o cambio institucional é moitas veces o cambio nas ideas dos actores, ideas que resultan institucionalizadas en determinadas conxunturas en resposta a problemas de acción colectiva. O federalismo constitúe, así un ideal que aporta solucións creativas a dous problemas non resoltos polo Estado nacional centralista: conciliar as vantaxes do autogoberno coas do goberno compartido; e da unidade nun proxecto común con respecto á diversidade cultural e nacional.

¿Cales son as implicacións desta nova óptica evolutiva para análise empírica institucional das federacións? Podemos apuntar moi brevemente algunhas delas: 1) que compre pasar da estrutura, da Constitución, ao estudio dinámico do sistema político contextualizado en evolución (Bednar 2009); e 2) que esta evolución das federacións ven marcada por tensións que lle son consubstanciais e teñen que ser vistas con normalidade: estabilidade e adaptación, respecto das regras e tamén transgresións menores –quer por parte da federación, quer por parte dos estados– que se traducen na readaptación do sistema aos novos desafíos do contexto. Todo o cal se traduce na análise politolóxica dun abano complexo, plural e interactivo de elementos que rebordan as análises xurídicas tradicionais, as cales privilexiaban un reducionista dualismo Constitución federal - Tribunal Constitucional. Elementos que semellaban, desde aquela óptica estática, alleos ou mesmo deturpadores dunha federación estable, como tantas veces se ten afirmado respecto tanto de España como de Europa, resultan considerados agora como compoñentes imprescindibles de todo sistema federativo vivo. A saber: 1) as *ideas federais*, resultan certamente minoritarias pero se atopan

presentes desde tempo inmemorial articulándose en diverso grao coas diferentes ideoloxías políticas en presenza (liberalismo, nacionalismo, socialismo); e agroman en determinadas conxunturas como solucións creativas parciais a problemas históricos de convivencia en contextos plurinacionais; 2) a estrutura superposta e solapada, non monista, da *Constitución federal (multilevel constitution)* que enxerga a distribución de poderes entre diversos niveis que resultan en rigor co-constituíntes: Constitución dos Estados e Constitución europea; Constitución española e e Estatutos de Autonomía; 3) o *conflicto e a tensión adaptativa* entre os diferentes niveis de goberno, son considerados, non como unha anomalía do sistema, senón como parte esencial da evolución, innovación e experimentación propios da evolución permanente de todo sistema federal; 4) o *sistema de partidos complexo*, con necesidade de forzas políticas de ámbito estatal e ámbito non estatal (nacionalistas, rexionalistas), devén factor indispensable de agregación e produción preferencias particulares e compartidas; e 5) o *poder xudicial*, en fin, considerado como un punto focal decisivo do sistema, pero só como unha peza máis, non como a cerna do sistema, único interprete xerador da xudicialización e inviable despolitización do proceso federal.

IV

“Federalism is not just a form of government; it is a method for solving problems, a way of life”
 Vincent Ostrom (1991)

Como acabamos de ver, os recentes estudos politolóxicos sobre o federalismo desde unha óptica de política comparada, a economía política positiva e o neoinstitucionalismo distan moito de postular a federación como unha sorte de Panacea. Aportando un sólido conxunto de achegas sobre competencias, aspectos fiscais, sistemas de partidos, cámaras territoriais e outras dimensións claves das federacións, teñen amosado que o éxito ou fracaso do federalismo depende de múltiples factores dependentes da estrutura e os actores, do contexto e da traxectoria histórica. Estes novos programas de investigación teñen permitido superar a previa discusión normativa abstracta sobre as vantaxes ou desvantaxes xenéricas da federación como sistema político para, de modo máis preciso, atender aos diversos contextos, traxectorias históricas e deseños institucionais e ao desenvolvemento adaptativo complexo dos seus incentivos específicos. A este xiro neoinstitucionalista e evolutivo na análise comparada das federacións, de atención privilexiada ás dinámicas da interacción estratéxica entre partidos políticos e institucións, vense engadir a capital dimensión cultural e interpretativa del federalismo. En efecto, a perspectiva evolucionista e adaptativa, superando a óptica do “equilibrio”, vai ben máis alá da elemental constatación de que as institucións importan (“institutions matter”, “federal institutions

play a causal role in explaining outcomes”). Unha das súas hipóteses centrais é que as institucións federais son endóxenas (Rodden 2006), isto é, efecto e produto non so de deseño senón (*beyond design*) de diversos factores contextuais: sociais, ideolóxicos e culturais. Certo que neste ámbito fica moito aínda por facer e pode detectarse un notorio déficit en comparación cos aspectos institucionais. Isto, así e todo, non constitúe un problema do enfoque da economía política positiva, do rational choice ou do neoinstitucionalismo como amosan con claridade moitos e moi requintados estudos (Laitin & Fearon 1996, Campbell 2004, Katznelson & Weingast 2005, Laitin & Weingast 2006, Bakke & Wibbels 2006, Treisman 2007, North 2006, Steinmo 2008). Trátase, máis ben, dun efecto colateral da prevalenza de modelos estáticos de equilibrio que –ao considerar que as institucións federais tenden a permanecer estables até que acontece un *shock* esóxeno– proceden á marxinação dos actores, as ideas e os aspectos culturais (valores e actitudes) nos procesos de cambio endógeno, en beneficio da racionalidade estratéxica e a maximización de intereses por parte dos actores.

A produción de sentido, as crenzas e valores, así como os hábitos ou disposicións, son factores de innegable relevo político, pois posúen unha relación reciprocamente constitutiva coa acción e as institucións federais. Tocqueville, por exemplo, consideraba impracticable a xeneralización do federalismo norteamericano a países carentes do factor que o facía posible: a cultura federal. E William Riker, o pai da ciencia política do federalismo, extraía como conclusión da súa exame da federación nos Estados Unidos de América que o seu trazo fundamental (“the fundamental feature”) residía no sentimento de lealdade aos diferentes niveis de goberno: “standing

behind these institutions is the popular sentiment of loyalty to different levels of government, which sentiment serves as channel for development for centralizing or peripheralizing institutions” (Riker 1964: 111). Por outra parte, sabemos que as diferentes crenzas e valores políticos son holísticos, isto é, adquiren o seu significado soamente no ámbito dunha máis ampla urda de principios, disposicións e orientacións (Bevir & Rhodes 2006). De feito, resulta imposible entender as accións e as institucións políticas, incluídas as federais, desde o so punto de vista, necesario pero insuficiente, dos intereses en xogo, ao marxe das ideas (e mesmo as emocións) que as animan.

En síntese: o federalismo demanda tanto 1) un auto sostible e robusto deseño de institucións (federación); 2) un (complexo e descentralizado) sistema de partidos, e 3) un conxunto de actitudes e valores, isto é, unha dotación compartida de sentido político que serva de soporte cívico ao sistema. Como xa temos salientado o federalismo non pode reducirse, en modo algún, á federación (Burgess 2006: 47), as institucións, toda vez que constitúe *tamén* un ideario, una visión política substantiva, un capital cultural común que delimita (e, no seu caso, sanciona os comportamentos desviados) o que en cada país constitúe un comportamento federalmente axeitado ou permisible por parte dos distintos niveis de goberno. Esta visión federal artículase en tres ámbitos normativos autónomos se ben estreitamente articulados entre si: 1) unha teoría política debedora dunha moi longa e plural tradición federal; 2) unha ideoloxía engarzada nun movemento político federalista de ámbito nacional e internacional; e, por cabo, o aspecto empírico-normativo no que agora imos insistir: 3) unha cultura política federal compartida pola maioría dos cidadáns.

O federalismo consiste, canda uns arranxos institucionais específicos, nun ideal normativo, “a federal creed”, na clásica expresión de Grodzins (Grodzins 1966: 314), nun conxunto de crenzas, valores, actitudes e disposicións cívicas. A consolidación e desenvolvemento do federalismo require, como salientaba o mestre Elazar, un indispensable pensar en clave federal, un “thinking federal”, una distintiva maneira de concibir o poder de forma compartida e horizontal (Elazar 1987: 192). Así, ás clásicas dimensións empírico-normativas do federalismo (Watts & Blindenbacher 2003) deben ser ampliadas e reformuladas nun todo máis amplo e coherente; a saber: 1) Goberno multinivel garantido mediante salgardas institucionais (“institutional safeguards”); 2) Poder co-consituente da Unión e mais os estados membros 3) sistema descentralizado de partidos; 4) dinámica de experimentación, transgresións controladas e diferenciación de políticas públicas; e 5) cultura política federal baseada no pacto, na negociación, na confianza recíproca e o mutuo respecto que garanta o control último dos sistema por parte dos cidadáns.

Esta cultura política federal da cidadanía debe incluír, por unha parte, aspectos relacionados co primeiro principio federal de “autogoberno mais goberno compartido”: a capacidade da acaída atribución de responsabilidades entre os diferentes niveles de goberno (“who does what”), o acordo básico sobre os límites do tolerable na actuación dos diferentes niveis de decisión, e a aceptación con normalidade da necesidade de pacto, experimentación e diferenciación das políticas públicas como característica sobranceira do sistema (Fafar et al 2010, Schneider et al 2011). Por outra parte, esta cultura política tamén debe acoller aspectos relacionados co segundo principio federal de “Unidade na diversidade”: tolerancia

e respecto ao pluralismo cultural, lingüístico e nacional, así como a acomodación de identidades e lealdades superpostas (Kincaid & Cole 2011).

A ciencia política do federalismo insistiu sempre nesta dimensión cultural como un dos eixos básicos do modelo federal. Así, apuntaba Duchacek a federación demanda unha cultura política federal claramente diferenciada da cultura política unitaria (Duchacek 1980: 343); para Livingston, esta cultura federal consiste nun conxunto de valores e orientacións cara o sistema, na perspectiva de Almond & Verba, as cales varían segundo os grados de federalismo de cada país (Livingston 1968); para Elazar a viabilidade do federalismo depende da internalización cultural dos valores federais: “in many respects, the viability of the federal system is directly related to the degree to which federalism has been internalized culturally” (Elazar 1987: 78); en fin, para Wildawky o federalismo non se sostén sen o soporte dunha subxacente cultura política federalista -“Federalism... cannot sustain without the underlying support of political culture” (Wildawsky 1998: 40).

O filósofo John Searle ten insistido recentemente en que as realidades políticas (na súa terminoloxía: “institucionais”), como os Estados e as nacións, soamente se constitúen, manteñen e evolucionan cando son recoñecidas e aceptadas polos cidadáns; aínda máis, só existen cando se cre de modo compartido que existen. Consisten aquelas en poderes *deónticos*, isto é, proporcionan razóns para a acción independentemente dos nosos desexos e polo tanto, a súa existencia mesma depende de que sexan comunmente asumidas (Searle 2010). Por iso a dotación de sentido resulta politicamente crucial. E o fornecemento de sentido é precisamente o cometido da

cultura política: a xeneralización de valores e actitudes, de vocabularios, metáforas e narrativas que constrúan e reforcen ou pola contra socaven as institucións. Así, do mesmo xeito que non pode perdurar a democracia sen demócratas, de cidadáns dotados de cultura cívica, non pode desenvolverse o federalismo sen una sólida cultura federativa, sen a presenza dun *habitus* federal na cidadanía. En suma, o valores federais compartidos (“shared understandings and skills”) (Ostrom 1991: 247) constitúen un indispensable mecanismo actitudinal e cognitivo de auto reforzo cultural das institucións da federación: a psicoloxía moral do federalismo (Weinstock 2005).

Existe una razoable evidencia na ciencia política do federalismo –malia as dificultades de operacionalizar empiricamente os valores federais– en apoio da hipótese da cultura federal: unha federación coexistindo cunha cultura unitaria ou centralista nos seus cidadáns esta destinada de antemán á inestabilidade crónica, á degradación institucional, cando non directamente ao fracaso. Por dicilo nos concisos termos de Ronald Watts: ningún sistema federal funciona con normalidade senón se espalla na cidadanía unha cultura política de apoio: “No federal system works well unless you build up a supportive political culture” (Watts 2008).

Mesmo desde a óptica da elección racional, centrada na maximización de intereses, desde Riker (Riker 1964) a Weingast (Weingast 1995, 1997, 2005) ou Bednar (2009), pasando por Ostrom (Ostrom 1991), a lealdade aos diversos niveis de goberno e no só a lealdade parcial a un deles (quer á Unión, quer aos estados federados), é considerado un factor clave da estabilidade dos sistemas federais. En concreto: que os cidadáns e as cidadás compartan unha similar perspectiva do que constitúe una transgresión *intolerable* de

poder –sexa por parte da unión, sexa por parte dos estados– constitúe o catalizador que activa o mecanismo da reacción democrática e federal da cidadanía. Agora ben, isto implica que o “problema federal” se traslada parcialmente das institucións ás crenzas, xa que mesmo a idea de equilibrio, como ten subliñado Weingast, depende das conviccións dos cidadáns sobre os límites permisibles das transgresións: “The question then becomes... what combination of beliefs about the nature of transgressions can be supported in equilibrium?...and which equilibrium will occur depends on the diversity of beliefs about transgressions and about citizen duties...Indeed, we can suggest which equilibrium will result if we know the pattern of beliefs in a society” (Weingast 1995a: 14). Deste xeito, un dos máis importantes mecanismos de auto-reforzo (Weingast & Figueiredo 2005) para o normal funcionamento e evolución dos sistemas federais é a presenza no conxunto da cidadanía dun sistema de crenzas compartido –“shared belief system” (Weingast 1995b: 456)– en torno ao que constitúen extralimitacións inadmisibles por parte dos diferentes niveles de goberno no exercicio das súas competencias.

Para estes efectos, cómpre lembrar algo que adoita ser dábondo esquecido. Nos momentos fundadores do federalismo dos Estados Unidos de América, tanto Madison como Jefferson teimaron en que o control e garantía última do bo funcionamento do sistema federal residía, en última instancia, nos cidadáns que a exercean de modo diverso: electoral, protesta, presión de grupos etc. Así, nos *Federalist Papers* (1787), Madison establecía como principal mecanismo de control federal o xuízo da cidadanía –“A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government” (Federalist Papers 51)– até o punto de que os controis propiamente

institucionais: constitución, división de poderes, poder xudicial etc. non eran considerados por el como meras precaucións adicionais (“auxiliary precautions”). Co paso do tempo esta convicción non faría senón acentuarse: “Public opinión sets bounds to every government” (Madison 1791). Pola súa parte, Jefferson nas *Notas sobre o Estado de Virginia* (1787) insistiría no control popular da democracia e o federalismo como o factor fundamental. Ambos os dous, Madison e Jefferson, empregarían a mesma expresión, para referirse á última garantía do federalismo, a cal non residía na Constitución, nin na súa interpretación polo Tribunal Supremo, senón na cidadanía mesma: “The people themselves” (Madison 1999: 532, Jefferson 1984: 274).

Así, o control popular efectivo da federación, exercido a través dun repertorio vario de acación (eleccións, protesta, presión) depende da existencia de valores federais compartidos polos cidadáns: “shared understandings” (Ostrom), de un “shared belief system” (Weingast), de “preconceptions partagées” (Watts), que fixen as pautas do que debe ser considerado como extralimitación e oportunismo. Velaí o acordo necesario sobre a fronteira do tolerable –“agreement on a threshold” (Bednar 2009)– que devén un subproduto da identificación dos cidadáns coa federación no seu conxunto, non só co goberno federal ou cos gobernos dos estados respectivos (Cairns 1999). Pero deste xeito o relevo para identidade da cultura política é tal que transforma un *Estado* federal nunha *Nación* federal: “Development of a federal culture, where popular safeguards may be activated, transforms the federal state into a federal nation” (Bednar 2009: 191).

Á súa vez, a cultura política federal compartida pola cidadanía devén á vez fonte e resultado interactivo dunha teoría polí-

tica normativa do federalismo. Esta última cumpre o cometido de elaborar os valores e actitudes congruentes cunha cultura federal e darlles coherencia, articularlos trasladalos da súa condición de opinións políticas a proposicións máis sistemáticas, requintadas, internamente consistentes, que permitan una discusión obxectiva e verificable. Por iso resulta tan desacertado separar radicalmente ideoloxía e teoría política - toda vez que aquela constitúe a miúdo vehículo e materia prima para a reflexión normativa contextualizada (Freeden 1996). Sen unha ideoloxía que anime un movemento e espalle as crenzas e valores federais á la más ampla cidadanía, que compita nitidamente con outros idearios na esfera pública, dificilmente haberá unha cultura política federal compartida polos cidadáns, a cal no resulta producida automaticamente pola soa presenza das institucións: “A federación apóiase en determinadas preconcepcions compartidas, valores, crenzas e intereses que no seu conxunto presupoñen políticas de recoñecemento, de cooperación, de compromiso e de acomodación. A federación ten a súa esencia nas nocións de dignidade humana, de tolerancia, de respecto, de reciprocidade e de consentimento” (Burgess 2006).

A ciencia política do federalismo introduce dúas precisións de interese no que a cultura política federal respecta . En primeiro lugar, en razón da identidade común que xera o sistema compartido de crenzas, o concepto de cultura política federal reborda a perspectiva, clásica desde Almond e Verba, de valores y actitudes que os cidadáns posúen individualmente (“the pattern of individual attitudes and orientations towards politics among members of a political system”) (Almond & Verba 1966: 23). O concepto de cultura política debe ampliarse ao conxunto de mecanismos de

dotación de sentido, isto é, de prácticas semióticas intersubxectivas (Wedeen 2002: 713), como propiedade emerxente, irreductible ao mero reflexo das institucións federais. Máis alá da “cultura cívica”, a cultura política federal se presenta como abigarrado conxunto de narrativas e interpretacións, metáforas, mitos e símbolos, que dotan de sentido ao mundo político no seu conxunto, ás institucións e aos comportamentos, vinculando crenzas e acción políticas. A cultura política federal, como toda cultura política, integra unha rede de sentido (“web of significance”), un conxunto de significados públicos compartidos (“public and shared meanings”), moito máis que unha mera suma de elementos discretos (“collection of discrete traits whose integration is presumed”) (Ross 2009: 137). Así, por cultura política federal debe entenderse non so valores e actitudes, senón tamén narrativas, discursos, interpretacións e visións del mundo —a visión federal— que configuran identidades compartidas. Deste xeito, a cultura política federal despreza unha múltiple eficacia que resulta de todo punto decisiva para a construción da complexo paisaxe simbólica multinivel e inclusiva do federalismo: 1) enmarcamento (framing) do enteiro contexto político; 2) vinculación das identidades individuais e colectivas; 3) definición de fronteiras flexibles entre grupos e das pautas de interacción entre eles; 4) provisión de criterios de interpretación das accións y motivos dos outros actores; 5) achega de recursos e repertorios para a organización e a mobilización.

O resultado desta ampliación do concepto de cultura política federal é a expansión da axenda dos programas de investigación para alén das actitudes e predisposicións individuais (axeitada atribución de responsabilidades en gobernos multinivel, distribución de poder entre os diferentes gobernos, tolerancia ao pluralismo lingüístico etc.)

habitualmente exploradas nos estudos cuantitativos (Kincaid 2011). Reclama, tamén, a incorporación de novos ámbitos de estudo: mitos, símbolos, metáforas, retórica, rituais, narrativas etc. e o seu papel na configuración dun escenario de autogoberno e goberno compartido, á vez que de identidades colectivas compartidas e superpostas.

En segundo lugar, a ciencia política do federalismo inaugura apenas na actualidade un novo campo de estudo: a cultura política consiste nun conxunto no só cognitivo de valores e crenzas, senón tamén afectivo e emocional (Wedeen 2002, Ross 2009) de actitudes e predisposicións cívicas de reforzo e retroalimentación do sistema político. Estas disposicións, gustos e hábitos de reforzo, este soporte actitudinal do federalismo proporciona algo indispensable para o desenvolvemento non só das institucións, o seu funcionamento e a súa reforma, senón da comunidade política mesma, a saber: disposición favorable, capacidades específicas, lealdade e vinculación afectiva.

As modernas neurociencias mais a psicoloxía e lingüística cognitivas, entre outras disciplinas e programas interdisciplinares de investigación, teñen posto de relevo a centralidade das emocións no proceso de coñecemento, de toma de decisións e na política no seu máis amplo sentido (Máiz 2011). As narrativas políticas, por exemplo, resultan decisivas por canto explican acontecementos e delimitan identidades en modos emocionalmente significativos para os actores. De este modo, as emocións que activan as diversas narrativas –a empatía ou o resentimento, por exemplo– constitúen un capital mecanismo explicativo de conexión micro-macro da acción colectiva (Petersen 2002). Dificilmente pode descoñecerse o relevo que as predisposicións para empatía e a cooperación (Damasio 2005, Lakoff 2008) acadan para a cultura política federal baseada,

como dixemos, na construción política da confianza. Resulta preciso investigar moito máis esta achega afectiva e emocional do federalismo: a visión horizontal e non xerárquica devén cultivo institucional e cultural das emocións da empatía e a solidariedade, a extensión destes “sentimentos morais” a círculos cada vez máis amplos da humanidade, a ampliación inclusiva da idea de ser “un dos nosos” propias do ideario federal: “A positive identification of citizens with each other as valued members of the same civil community. Here, citizenship reinforces empathy and sustains solidarity by means of official statements of who is “one of us” (Cairns 1999:4).

Esta atención ás emocións políticas federais non desbota senón que complementa a perspectiva da maximización de intereses da man da racionalidade estratéxica. Pero o aspecto emocional, a faciana psicoafectiva do federalismo, non pode ser en modo algún obviada desde unha obsoleta perspectiva hiperracionalista da política, se non queremos amputarlle á visión federal a su específica dimensión empática. Hoxe sabemos que aquela visión desapaxionada da mente política constitúe unha perspectiva insostible, habida conta no so de que “o cerebro político é un cerebro emocional” (Westen 2007: 12), senón que as emocións resultan decisivas para a avaliación cognitiva e son decisivamente “éticas e sociopolíticas” (Nussbaum 2001: 149).

Cando, como acontece nestes tempos de crise económica, política e moral en España e en Europa, a visión federal debece, da man da substitución da política polos mercados, até o punto de esquecerse ou se deturpar as súas ideas e vocabularios, resulta máis que nunca decisivo recoñecer que os marcos explicativos e interpretativos para conviccións importantes das nosas democracias

se teñen perdido na cultura política e na conciencia pública, e que carecemos mesmo das palabras necesarias para nomealas. A tarefa pendente para as ciencias sociais é construírmos ese marco explicativo e normativo e asignarmos conceptos a valores, principios, actitudes e institucións para poder discutir dos problemas aberta e rigorosamente (Lakoff 2008: 133).

En 1877, Pi i Margall, o líder do federalismo español, remataba o seu libro *Las nacionalidades*, a obra máis importante do pensamento político español do século XIX, con palabras que non poden ser máis actuais: “Europa estará sen dúbida condenada a pagar máis cedo ou máis tarde os resultados da súa imprevisión e os seus crimes, se non se apresura a reconstituír os seus pobos sobre o principio da autonomía para unilos logo pola federación” (Pi i Margall 1877, 2009: 369).

Referencias

- Alford, J. & Hibbing, J. (2004) “The Origin of Politics: An evolutionary Theory of Political Behavior” *Perspectives on Politics* Vol. 2,4 707-723.
- Annino, A. E Ternavassio, M. (2012) *El laboratorio constitucional iberoamericano 1807/1808-1830* Madrid: Iberoamericana.
- Bakke, K. & Wibbels, E. (2006) “Diversity, Disparity, And Civil Conflict in federal States” *World Politics* 59, 1-50.
- Banting, K. & Kymlicka, W. (2006) *Multiculturalism and The Welfare State. Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies* Oxford: Oxford U. Press.
- Beaud, O. (2007) *Théorie de la Fédération* Paris : PUF.

- Bednar, J. (2009) *The Robust federation : principles of design* New York: CUP.
- Benson, D. & Jordan, A. (2008) « Understanding task allocation in the European Union : exploring the value of federal theory » *Journal of European Public Policy* 15: 1-20.
- Benson, D. & Jordan, A. (2011) “Exploring the tool-kit of european integration theory: what role for cooperative federalism” *European Integration* 33,1, 1-17.
- Benveniste, É. (1969) *Vocabulaire des Institutions Indo-européennes* Paris: Minuit.
- Benyus, J.M. (2002) *Biomimicry. Innovation inspired by Nature* New York: Harper.
- Bevir, M. (2010) *Democratic Governance* Princeton: Princeton U. Press.
- Bevir, M. & Rhodes, R.A.W. (2006) “Defending interpretation”, *European Political Science* 5, 69-83.
- Beramendi, P. (2012) *The Political Geography of Inequality: Regions and Redistribution* New York: Cambridge University Press.
- Bolleyer, N. & Börzel, T. (2010) “Non-hierarchical policy coordination in multilevel systems” *European Political Science Review* 2: 2, 157-185.
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracies* Ann Arbor: Michigan U. Press
- Burgess, M. (2005) *Comparative Federalism* New York: Routledge.
- Burgess, M. (2006) “Gestionar la diversitat als estats federals: enfocaments conceptuals I perspectives comparatives” in Gagno, A. (ed) *El federalisme Canadenc contemporani* Barcelona: IEA.

- Cairns, A. (1999) “Introduction” in Cairns, A. et alia (eds) *Citizenship, Diversity, and Pluralism. Canadian and comparative perspectives* Montréal: McGill-Queen’s U. Press.
- Careaga, M. y B. Weingast (2000) “The Fiscal Path with the Devil: A positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance” Unpublished paper, Stanford University.
- Díaz Cayeros, A. Magaloni, B. Weingast, B. (2000) “Federalism and Democratization in Mexico” Paper Annual Meeting APSA, Washington
- Díaz Cayeros, Alberto (2006) *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America* New York : Cambridge University Press.
- Chust, M. (1999) *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz* Valencia: UNED/UNAM.
- Clarke, S. (2010) “Thinking federally from a Governance Perspective” in M. Pagano & R. Leonardi *The Dynamics of federalism* London: Palgrave.
- Clavero, B. (2011a) “Cádiz y el fracaso de un constitucionalismo común a ambos hemisferios” paper, Universidad de Cádiz.
- Clavero, B. (2011b) “Nación y Naciones en Colombia. Entre constitución, concordato y un convenio (1810-2010) *Revista de Historia del derecho* pp. 41 Buenos Aires pp. 79-137.
- Damasio, A. (2005) *En busca de Spinoza* Barcelona: Crítica.
- Davis, S. Rufus (1978) *The federal Principle. A Journey Through Time in Quest of meaning* Berkeley: California U. Press.
- Dryzek; J. & D. Schlosberg (1999) “Incorporando a Darwin a la disciplina: la biología en la historia de la Ciencia Política”

- en J. Farr & J. Dryzek *La Ciencia Política en la Historia* Madrid: Istmo.
- Duchazek, I. (1970) *Comparative federalism* New York: Holt.
- Elazar, D. J. (1987) *Exploring Federalism* Tuscaloosa: Alabama U. Press
- Elazar, D. (1994) *The American Mosaic: the impact of space, time and culture on american politics* Boulder: Westview Press.
- Fafard, P. Rocher, F. Côté, C. (2010) « The Presence (or Lack Thereof) of a federal culture in Canada : The views of Canadians» *Regional and federal Studies* 20,1, 19-43.
- Ferejohn, J. y Weingast, B. (eds.) *Can the States be Trusted?* Stanford: Hoover Institution.
- Figueiredo, J. y B. Weingast (1998) “Self-enforcing federalism: Solving The two Fundamental Dilemmas” Paper PEEI Conference, Minneapolis.
- Filippov, M. Ordeshook, P. Shvetsova, O. (2004) *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions* New York: CUP.
- Flórez Estrada, Álvaro (1810, 2010) *Constitución para la Nación española* Madrid: Sec. Publicaciones del Senado.
- Freeden, M. (1996) *Ideologies and Political Theory* Oxford: Clarendon Press.
- Friedrich, C. J. (1968) *Trends of Federalism in Theory and Practice* New York: Praeger.
- Grodzins, M. (1966) *The American System* Chicago: McNally.
- Gagnon, A. (2009) *Máis Aló da Nación Unificadora: en defensa do federalismo multinacional* Santiago de Compostela: Instituto Ramón Piñeiro.

- Gagnon, A. (2011) *L'Age des Incertitudes. Essays sur le fédéralisme et la diversité nationale* Quebec : Presses de L'Université Laval.
- Gould, S. J. (2004) *La estructura de la teoría de la evolución* Barcelona: Tusquets.
- Hale, H. (2008) *The Foundations of ethnic Politics* Cambridge: CUP.
- Jefferson, Th (1984) *Writings* New York: Library of America.
- Dawkins, R. (1982) *The extended Fenotype* Oxford: Oxford U. Press.
- Dennett, D. (1995) *Darwin's Dangerous Idea* New York: Simon and Schuster.
- Hodgson, G. (2002) "Darwinism in economics: from analogy to ontology" *Journal Of Evolutionary Economics* 12: 259-273.
- Inman, R. y Rubinfeld, D. (1997) "Rethinking federalism" en *Journal of Economic Perspectives* Voll 11(4): 43-64.
- Karmis, D. & Maclure, J. (2001) "Two Scape Routes from the Paradigm of Monistic Authenticity: Post-Imperial and federal perspectives on Plural and Complex Societies" *Ethnic and racial Studies* 24,3, 361-385.
- Katznelson & Weingast, B. (2005) *Preferences and Situations* New York: CUP.
- Kincaid, J. Cole, R. (2004) "Public Opinión on Federalism and Federal Political Culture in canada, Mexico, and the United States" *Publius* 34:3 3, 201-221.
- Kincaid, J. Cole, R. (2011) "Citizen Attitudes toward Issues of federalism in Canada, Mexico and the United States" in *Publius* 41,1 53-75.
- Laitin, D. (2007) *Nations, States and Violence* Oxford: Oxford U. Press.

- Laitin, D. & Fearon, J. (1996) "Explaining Inter-ethnic cooperation" *American Political Science review* 90,4, 715-35.
- Laitin, D. & Weingast, B. (2006) "An Equilibrium Alternative to the Study of Culture" *The Good Society* 15,1 , 15-21.
- Lakoff, G. (2008) *The Political Mind* New York: Viking.
- Lakoff, G. & Johnson, M. (1980) *Metaphors we Live By* Chicago: Chicago U. Press.
- LaSelva, S.V. (1996) *The Moral Foundations of Canadian federalism* Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Levi, M. (1997) "A model, a method and a Map: Rational Choice in comparartive and historical analysis" in Lichbach & Zuckewrman *Comparative Politics* New York: CUP.
- Lewis, O. & Steinmo, S. (2007) *Taking Evolution seriously: Institutional Analysis and Evolution theory* Firenze: EUI.
- Livingston, W. A. (1952) "On the Nature of Federalism", *Political Science Quarterly* 67: 82-115.
- Lustick, I. et al. (2002) "Secessionism in Multinational States" APSA, Boston.
- Madison, J. (1999) *Writings* New York: Library of America.
- Máiz, R. (2012) *The Inner Frontier* Bruxelles: Peter Lang.
- Máiz, R., (2011) "The Political Mind and Its Other: Rethinking the Non-Place for Passions in Modern Political Theory" in M. Engelken et al. *Politics and Emotions* Wiesbaden: VS Verlag pp. 29-73.
- Máiz, R. & Safran, W. (eds) (2002) *Identity and territorial Autonomy in Plural Societies* London: Frank Cass.
- Máiz, R. & Requejo, F. (eds) (2005) *Democracy, Nationalism and Multiculturalism* London: Routledge.

- Mayr, E. (1998) *Historia do pensamento biológico* (ed. de Emilio Valadé) Santiago de Compostela: USC.
- Mayr, E. (2001) *What evolution is* New York: Basic Books.
- Nicolaidis, K. & Howse, R. (2001) *The Federal Vision* Oxford: OUP
- Norman, W. (2006) *Negotiating nationalism: Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State* Oxford: Oxford U. Press.
- North, D. (2006) “What is missing from political economy” in Weingast & Wiltman *The Oxford Handbook on Political Economy*.
- Nussbaum, M. (2001) *Upheavals of Thought* Cambridge: CUP.
- O’Leary & McGarry (1997) *The politics of ethnic conflict regulation* London: Routledge.
- O’Leary, B. (2001) *Right-sizing the State* Oxford: OUP.
- Ostrom, V. (1991) *American federalism: constituting a Self-Governing Society* San Francisco: ICS.
- Petersen, R. (2002) *Understanding Ethnic Violence* Cambridge: CUP.
- Pi i Margall (2009) *Escritos y discursos sobre federalismo* Madrid: Akal.
- Riker, W. (1964) *Federalism: origin, operation, significance*. Boston: Little Brown.
- Rodden, J. (2004) “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal performance around the World” *American Political Science Review*.
- Rodden, J. (2006) *Hamilton’s Paradox: The Promise and Peril of Fiscal federalism* New York: CUP.
- Rodden, J. e Wibbels, E. (2003) *Federalism and macroeconomic Management* Cambridge (Mass.): MIT Press.

- Rodden, J. (2006) "Federalism" in B. Weingast *Oxford Handbook of Political Economy* 356-371.
- Ross, M.H. (2009) "Culture in Comparative Political Analysis" in Lichbach, M. & Zuckerman, A. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure* New York: CUP.
- Schattschneider, E. E. (1960) *The Semi-sovereign People* New York: Holt.
- Schneider, S. Jacoby, W. Lewis, D. (2011) "Public Opinion Toward Intergovernmental Policy Responsibilities" *Publius* 41,1, 1-31.
- Searle, J. (2010) *Making the Social World* Oxford: Oxford U. Press.
- Steinmo, S. (2008) "Historical institutionalism" in Della Porta & Keating *Approaches and methodologies in the social sciences* Cambridge: CUP.
- Stepan, A. (2001) "Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi)nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism" en *Arguing Comparative Politics* Oxford: Oxford U. Press, 315-363.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005) *Beyond Continuity* New York: Oxford U. Press.
- Sundquist, J.L. & Davis, D. (1969) *Making Federalism Work* Washington: Brookings Inst.
- Taylor, Ch. (1992) *Rapprocher les solitudes: écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Montréal : Presses de l'Université Laval.
- Tiebout, C. (1956) "A pure Theorie of Expenditures" en *Journal of Political Economy* 64 416-424.

- Tilly, Ch. (1990) *Coertion, Capital and European States* London: Blackwell.
- Treisman, D. (2000) “The Theory of Two Level States: Exploitation, Redistribution and Democratic Stability” Paper APSA Annual Meeting Washington.
- Treisman, D. (2007) *The Architecture Of Government: rethinking political decentralization* Cambridge: CUP.
- Tsebelis, G. (1999) “Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies” *American Political Science Review* Vol. 93 (764-791).
- Tsebelis, G. (2002) *Veto Players. How Political Institutions Work* Princeton: Princeton U. Press.
- Varela Suanzes-Carpegna, J. (1983, 2011) *La Teoría del Estado en las Cortes de Cádiz* Madrid: CEPC.
- Watts, A. & Blindenbacher, R. (2003) « Federalism in a changing world: a framework » in Blindenbacher, R. & Koller, A. *Federalism in a changing world* Montreal: McGill U. Press.
- Watts, A. (2008) *Comparing Federal Systems* Montreal: MacGill-Queen’s U. Press.
- Wedeen, L. (2002) “Conceptualizing Culture: Possibilities for Political Science” *American political Science Review* 96, 4, 713-728.
- Weingast, B. (1993) “Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets” *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149/1 286-311.
- Weingast, B. (1995a) “The Economic Role of Political Institutions: Market-Oreserving Federalism and Economic Development” in *The Journal of Law, Economics and Organization* 11, 1, 1-32.

- Weingast, B. (1995b) “A Rational Choice perspective on the Role of Ideas: Shared Belief Systems and State Sovereignty in International Cooperation” in *Politics and Society* 23,4, 449-464.
- Weingast, B. & De Figueiredo, R. (2005) “Self- Enforcing federalism” *Journal of Law, Economics, and Organization* 21,1, 103-135.
- Weinstock, D. (2005) “The Moral Psychology of federalism” in Gaudreault, J. & Gélinas, F. *Le fédéralisme dans tous ses états. Gouvernance, identité, méthodologie* Bruxelles: Bruylant.
- Westen, D. (2008) *The Political Brain* New York: Public Affairs.
- Wibbels, E. (2005) *Federalism and the Market* Cambridge: CUP.
- Wildawsky, A. (1998) “Federalism Means Inequality: Political Geometry, Political Sociology, and Political Culture” en Schleicher, D. & Swedlow, D. (eds.) *Federalism and Political Culture: Aaron Wildawsky* New Brunswick: Transaction Books.
- Wimmer, A. et al (2010) “Why do ethnic groups rebel?” *World Politics* 62,1, 87-119.
- Ziblatt, D. (2006) *Structuring the State* Princeton: Princeton U. Press.

Esta publicación,
Ciencia política e federalismo na Europa do século XXI,
que recolle o discurso inaugural lido na solemne apertura
do curso académico 2012-2013
polo profesor Ramón Máiz,
saíu do prelo
nos obradoiros da
Imprenta Universitaria.
Compostela, verán de 2012