

Hacia una teoría normativa del federalismo multinacional Ramón Máiz (USC).

(Borrador. No citar)

“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 sense of common nationality”

K.C. Wheare

“Federalism and the making of nations”

Federalism mature and emergent

1962

La teoría positiva del federalismo de orientación empírica y comparativa ha conocido un desarrollo extraordinario en los últimos años, en buena medida impulsada desde perspectivas neoinstitucionalistas y de economía política. Este nuevo cuerpo de estudios, sin embargo, no suple la necesaria elaboración de una sustantiva teoría normativa del federalismo que complete la labor de aquella. Una teoría capaz de dar cuenta de cuestiones como ¿por qué el federalismo?, ¿sobre qué argumentos normativamente apropiados debe construirse?, ¿qué condiciones favorecen el éxito fracaso de las federaciones? etc. Una teoría que permita fijar principios que orienten las instituciones y las políticas públicas, así como evaluar las federaciones realmente existentes. En suma, resulta imprescindible una reflexión autónoma que de cuenta de la federación en cuanto arquitectura institucional de un orden político justo. De hecho, hoy más que nunca cuestiones capitales para la paz, la igualdad y la estabilidad política se hallan vinculadas al diseño de las federaciones. Y este diseño requiere la discusión normativa y no sólo empírico-positiva sobre los valores, instituciones y políticas del federalismo. En este sentido, la reintroducción de la política y las instituciones por parte de la más reciente teoría política positiva del federalismo (Rodden 2004) abre la posibilidad de un diálogo fructífero entre ambas dimensiones positiva y normativa que no puede sino beneficiar a ambas. En cualquier caso, si bien autónoma, la teoría normativa del federalismo, para responder a problemas y desafíos de las modernas democracias, no puede resultar ajena a los desarrollos de la teoría positiva, ni a los avances del federalismo comparado, debe ser en el más estricto sentido contextualista y elaborarse en el interior de la más amplia disciplina de la ciencia política (Maiz 2004).

Los argumentos que expondremos en este texto parten de una asunción subyacente: el federalismo constituye no solamente una fórmula institucional específica de descentralización política o acomodación, sino una auténtica filosofía política, un modelo normativo de democracia basado en la convención y en el pacto claramente diferenciado del liberalismo y el comunitarismo. Dar cuenta de la síntesis de autogobierno y gobierno compartido, de la federación como diseño conceptual de un Estado de estados, así como, frente a los postulados del Estado nación, de la coexistencia de diversas naciones dentro de un mismo Estado, requiere al menos dos tareas: 1) la reformulación del concepto clásico de nación y 2) la construcción de una teoría normativa de la democracia federal. Nos hemos ocupado de la primera en otros lugares, abordaremos hoy algunos elementos preliminares de la segunda de las tareas mencionadas.

En lo que sigue realizaremos, en primer lugar, un esbozo de una teoría normativa del federalismo utilizando como punto de partida la obra de Rawls, mostrando como la teoría del liberalismo igualitario (tanto como en la del comunitarismo) se muestra particularmente ciega a la dimensión federal de la democracia, hipotecando así su relevancia teórica al dejar fuera un problema central de las democracias contemporáneas. En segundo lugar, veremos como en el seno de la más reciente teoría positiva de orientación empírica del federalismo existen argumentos normativo-dependientes que reenvían al campo de la filosofía política.

1.- El velo de la ignorancia y el principio de autonomía.

Como es bien sabido Rawls considera que los detalles institucionales de una sociedad justa deben abordarse únicamente con posterioridad al momento en que las partes en la posición original han fijado los principios de Justicia. Esto es, cuando se levanta parcialmente el velo de la ignorancia y los datos básicos de la sociedad, la opinión pública y la cultura política resultan reveladas. Ahora bien, entre otros extremos, esto implica que las partes en la posición original asumen las fronteras del estado como dadas y existentes “a

perpetuidad” (Rawls 1993: 278). La comunidad política realmente existente se considera así previa a la justicia y la equidad, y la cuestión del *demos* se da por resuelta en la historia.

Ahora bien, este movimiento implica una consecuencia decisiva: se toma como base de la teoría de la Justicia el Estado nacional unitario. Y ello en un doble sentido, en primer lugar se considera, en contra por cierto de la tradición constitucional americana, que la dimensión federal de la república, carece de relieve fundacional en lo que respecta a los principios; y dos, de da por sentada teóricamente en el modelo la superposición de fronteras políticas y culturales como una evidencia válida para todos los Estados. Esta posición, por cierto, resulta común para todo el liberalismo igualitarista (Dworkin 1986: 208).

Resulta, ante todo, sorprendente el silencio teórico sobre el principio federal. El hecho de que la dimensión decisiva de la “compound republic” (Madison), de un Estado de Estados, de la articulación de autogobierno y gobierno compartido, de la superación del concepto de soberanía - como medio 1) de construir la democracia en estados de amplias dimensiones territoriales, proporcionando además 2) innovadores “remedios republicanos a problemas de la República” - resulte desconsiderada en la fundamentación de una teoría que aspira a proporcionar las pautas normativa de un orden político justo. El velo de ignorancia vuelve irrelevante el federalismo al considerarlo como una particularidad institucional derivada de circunstancias históricas específicas, pero desechando su índole teórica de modo radical, al postularse implícitamente que no debe entrar ni en los principios de justicia ni en la estructura básica de la sociedad. Sólo una vez que los principios de justicia están fijados es el momento de levantar parcialmente el velo de ignorancia y comenzar a descender en la escalera de la abstracción para tomar en consideración las particularidades de la cultura pública y la economía de cada sociedad a la hora de diseñar las instituciones. Solo en descenso hacia el nivel jurídico constitucional y legislativo aparecería así la dimensión federal como relevante.

Ahora bien, al tomar las fronteras estatales como dadas y excluir la pluralidad de centros de génesis de voluntad política como un elemento de la estructura básica, la teoría de Rawls y, en general, del liberalismo igualitarista, asume en positivo dos hipótesis en extremo problemáticas: 1) la hipótesis de la soberanía, del *Estado soberano* dotado de un único (o último u originario) centro de imputación del poder político; y 2) la hipótesis del *Estado-nación*, la coincidencia de fronteras culturales y políticas, la imposibilidad teórica de que el *demos* pueda consistir en una pluralidad de *demoi*, y de la existencia de comunidades minoritarias que puedan sufrir eventualmente opresión o exclusión bajo la tutela estatal de la comunidad mayoritaria. Una teoría que parte implícitamente desde estas proposiciones es una teoría seriamente fallida, en cuanto asume sin argumentar postulados hartamente problemáticos en torno a alguno de los más importantes problemas que tienen planteados los Estados y la sociedad internacional.

Sin embargo, la aportación del federalismo a una teoría de la sociedad justa es de una relevancia fundacional que excede con mucho la mera concreción ad hoc en las últimas fases del modelo de Rawls. Existen poderosas razones para asumir que el federalismo puede inscribirse en el corazón mismo de la teoría normativa de la democracia.

En primer lugar, el federalismo permite superar la interpretación del Estado desde el concepto de *soberanía*, esa imagen de la que tanto cuesta desasirse que remite a la necesaria existencia de un único centro monopolizador de poder político que gobierna a la entera sociedad. Por el contrario, el federalismo apunta inequívocamente a un sistema de gobierno multinivel, integrado por diversos ámbitos de decisión y control. Permite así superar la visión vertical, jerárquica, piramidal del Estado (Friedrich 1968, Elazar 1987, Ostrom 1981) reemplazándola por una versión *horizontal, competencial* de ámbitos diversos y coordinados de ejercicio del poder político.

La federación consiste en el diseño institucional integrado, cohesionado y solidario de un *Estado de Estados*. Esto es, el federalismo implica *autogobierno* sustantivo y garantizado de las unidades federadas; pero requiere asimismo, y no menor medida, *cogobierno*, gobierno compartido, implicación y participación de las unidades federadas en la voluntad política general de la federación. Pero aún más, el federalismo articula de modo insoluble la autonomía con la solidaridad, la diferencia con la cohesión, o dicho de otro modo, vuelve inseparables los dos principios de justicia rawlsianos reformulados en clave territorial: la *libertad* de las comunidades federadas con la *igualdad* interterritorial. De este modo, la lealtad a la federación y su correlato, el respeto al autogobierno de los Estados federados, no constituye sino una dimensión, decisiva, de la lealtad constitucional cimentadora del liberalismo igualitarista, del Estado social y democrático de derecho. El federalismo podría tener como divisa con más legitimidad que ningún otro sistema político: libertad, igualdad y fraternidad (Laselva 1996).

El Estado federal es, por definición, un *Estado constitucional sin soberano*, habida cuenta de que todos los poderes están distribuidos en diversos ámbitos, así como limitados y sometidos a la Constitución y los Estatutos y, bajo el principio de *competencia* que sustituye al de *jerarquía*, no existe lugar para poder alguno,

del Estado o de los estados federados, pretendidamente originario o ilimitado. El Estado federal añade a la división horizontal de poderes entre legislativo, judicial y ejecutivo, una adicional división, *asimismo horizontal* de poderes como Estado de estados (Bednar 2003). Esta última redundante en una democratizadora complejidad de escenarios de autogobierno, facilita la articulación de preferencias diferenciadas y la riqueza política que supone la existencia de subsistemas de partidos portadores de las mismas. Permite incluso la manifestación de diversas intensidades en las preferencias, según la participación en las diferentes elecciones (generales, regionales y locales). Faculta, en fin, la más amplia experimentación y mejor rendición de cuentas en las políticas públicas y diferentes soluciones institucionales a los problemas de igualdad y bienestar de la ciudadanía.

El federalismo, deudor de la idea de pacto entre comunidades para la realización de un proyecto común, no es una estructura cristalizada institucionalmente de una vez y para siempre (Friedrich 1968). Vinculada, como hemos visto, por definición, a la idea de poder limitado, de Constitución, pero también de gobernanza multinivel, se configura como un *proceso* abierto de interacción entre actores e instituciones, que alcanza sucesivos estados de equilibrio ante las fortalezas generadas por la experiencia del autogobierno y los desafíos que plantean los cambiantes contextos internos y externos.

Y el elemento básico de la renegociación de los equilibrios y el común compromiso en que se fundamenta la federación es la *redistribución* de los recursos económicos, que permite a la vez el desarrollo del autogobierno y la cohesión y solidaridad entre las diferentes comunidades. Pues el federalismo, como antes se apuntaba, en cuanto Estado de estados, contiene una dimensión capital de igualdad, una inquebrantable vocación igualitaria entre los territorios como fundamento del proyecto colectivo. La solidaridad interterritorial, pero también, y en no menor medida, la corresponsabilización fiscal, constituyen pilares básicos de su estructura y dinámica institucionales que poseen una dimensión cooperativa necesaria, aunque no exclusiva (pues el federalismo contiene siempre un momento de estimulante competición para el mejor servicio de los ciudadanos entre las diferentes unidades). De este modo, el federalismo, debemos insistir en ello, se integra como un refuerzo no solo de la libertad en su dimensión colectiva de autogobierno, sino de la igualdad social, la cohesión y la defensa del Estado de Bienestar. ¿No son todos estos argumentos que obligan a revisar la exclusión fundacional, en rigor, teórico normativa del federalismo de la teoría liberal-igualitarista de una sociedad justa?

Pero además, en segundo lugar, el federalismo permite superar la tan autoevidente como insostenible ecuación: Estado = nación, asumida implícita o explícitamente tanto en el postulado de que cada Estado debe contener una sola nación, cuanto de que toda Nación, por el hecho de serlo, en lógica inexorable, debe poseer un Estado propio e independiente. El federalismo plurinacional permite ensayar la acomodación no solo pacífica, sino mutuamente beneficiosa y enriquecedora cultural, política y económicamente, de varias naciones en el seno de un mismo Estado, consensuando un proyecto común de convivencia.

El federalismo plurinacional se convierte así en un posible lugar de encuentro que, sin aspirar a “resolver” o “acabar” con los nacionalismos de Estado o contra el Estado, pero aportando siempre una perspectiva de profundo autogobierno y voluntad de cogobierno, pueda proveer de un ámbito de negociación y pacto con múltiples ganadores lo suficiente atractivo frente a cualquier otra alternativa (federalismo uninacional, confederación, secesión) mucho más costosa, empobrecedora, si no directamente inviable, en términos culturales, políticos, sociales y económicos.

El federalismo institucionaliza así, democráticamente, el pluralismo, ideológico, cultural y territorial, no sólo como un *hecho* irremediable sino como un auténtico *valor* político-constitucional que, más que preservar como algo dado, hay que construir y perfilar entre todos. Pues el federalismo plurinacional no cosifica las identidades, no las blinda institucionalmente para volverlas cerradas y excluyentes, no aísla a las diferentes comunidades, en suma, no es un comunitarismo; sino que las concibe como procesos democráticos de participación, diversidad interna y deliberación, y las reorienta para que sean, sin erosionar su diferencia, compatibles y superpuestas. El federalismo implica un reconocimiento activo, pero siempre en una perspectiva de encuentro, de negociación y pacto (*foedus*), de coimplicación solidaria desde la diferencia. Por eso el federalismo resulta por completo ajeno a las identidades cerradas, cristalizadas de una vez por todas, pues su eje normativo no se reduce a un reconocimiento pasivo de base organicista, cultural o histórica de sus unidades constitutivas, sino que se edifica en torno a la decisión y compromiso política colectivos, democráticamente generados desde el pluralismo, la participación y la deliberación. En suma, ¿cuales son las razones teóricas de la exclusión de la autonomía federal de una hipotética discusión de los principios de justicia en la posición original? (Kymlicka 2001, King 2005).

2.- Federalismo: ¿contrato o coordinación?.

Ya hemos visto como el liberalismo igualitarista, al tomar como dados, los muy problemáticos supuestos del Estado soberano y el Estado nacional, hipoteca el punto de partida de una teoría normativa del orden político justo en sociedades plurales. La siguiente cuestión es si, habida cuenta que el federalismo aporta una concepción consensual y pactista (*foedus*) de la política, al menos sería posible recuperar el modelo rawlsiano de la mano de su neocontractualismo teórico, de tal modo que la federación pudiera formularse como un contrato entre partes que desean establecer un sistema político estable y duradero como estado de estados (Norman 1994). Esto, sin embargo, solo es posible a costa de deformar el núcleo teórico del federalismo.

En efecto, un contrato implica un intercambio, o lo que es lo mismo, en su representación en teoría de juegos, un dilema del prisionero, pero un intercambio en el que siempre un agente externo debe garantizar el cumplimiento del mismo. El federalismo, sin embargo, consiste en la regulación institucional de una matriz de interacciones a largo plazo en la que los propios participantes contribuyen a su actualización y mantenimiento. El federalismo se representa, por tanto, mejor como un juego de *coordinación* de varios actores en el acuerdo de organizar la vida de un estado complejo. En el federalismo pesa menos el agente externo que garantiza el cumplimiento del contrato, que el auto refuerzo de los incentivos de los actores para atenerse al pacto o modificarlo de común acuerdo. Dicho de otro modo, la diferencia de estructura estratégica de los dos juegos resulta notoria: el federalismo prescinde de las coacciones externas, para centrarse en el diseño endógeno de mecanismos de autorrefuerzo de tal suerte que a los jugadores les resulte más difícil re-coordinarse rompiendo el acuerdo que mantenerlo y renegociar su cambio y adaptación.

Decíamos antes que la teoría federalismo se presenta como una alternativa a la teoría de la soberanía, al ideal del Estado soberano, podemos analizar ahora esto, brevemente, en términos de teoría de juegos (Figuras 1 y 2). El problema del dilema del prisionero, como es sabido, es que si bien la mutua cooperación sería beneficiosa para ambos, las estrategias dominantes de ambos jugadores es no respetar el pacto, pues de no hacerlo aquel que unilateralmente tome ventaja sobre el otro obtendría unas ganancias individuales mayores que de darse la situación cooperativa. Por ello, si empleamos esta lógica la creación del Estado, la salida del estado de naturaleza requiere la introducción de sanciones, esto es, la modificación de la matriz de pagos suministrando incentivos negativos a la defección (Figura 1). Así el castigo del soberano a la ruptura unilateral del pacto, la vuelve más costosa y por lo tanto menos preferible que la aceptación cooperativa de la soberanía: esta se vuelve así estable y duradera en tanto que se mantenga como mecanismo externo de dominación, vertical y jerárquico, sobre los actores.

El federalismo, de modo muy diferente, descansa no en la sanción de algún poder externo y soberano, sino en la construcción de una matriz de incentivos endógenos que muevan a las partes a mantenerse en un proceso de negociación con sucesivos estadios de equilibrio. Así, el núcleo teórico-normativo del federalismo es 1) reemplazar la idea de un poder soberano único, mediante un sistema de gobierno multicéntrico de autogobierno y gobierno compartido; 2) reemplazar la idea de agente externo sancionador por un diseño institucional de incentivos de autorrefuerzo; 3) abandonar la idea de contrato *cerrado que establece la división nítida y estática de competencias (dual federalism)*, para asumir que la distribución competencial es compleja, contestada y renegociada entre las partes (contratos incompletos).

Como puede verse en la figura 2 el federalismo puede representarse como un juego de coordinación. De hecho dos estrategias federales diferentes se imponen a las soluciones unilaterales del juego: la estrategia de toda la ganancia para los estados (y en el límite la secesión) y la estrategia de todo para el Estado nación (nacionalismo de estado y centralismo).

De no existir la adecuada coordinación de los estados, la solución sería o centralismo o secesión: desde Madison, el federalismo se postula como la coordinación de varios estados en la Unión en ausencia de poder superior que impida la secesión. Los estados se federan porque perciben que resulta en beneficio mutuo hacerlo. Son precisamente las enormes ventajas de seguridad, económicas etc de la coordinación federativa las que promueven la federación. No es la coerción de un guardián externo del pacto, sino los enormes beneficios del acuerdo lo que mantienen unida a la federación y en especial, el exorbitante coste del abandono unilateral de la misma una vez de lograrse el equilibrio de acomodación.

Ahora bien, en el caso de un estado plurinacional la coordinación en un federalismo pluralista que atienda, además, a la dimensión del reconocimiento de las diferencias culturales y a las asimetrías políticas que de ello se derivan se presenta como un equilibrio más estable que la mera coordinación en un federalismo nacional. Este, aporta una situación ventajosa frente a las estrategias unilaterales, pero resuelve solo parcialmente el tema del autogobierno, y constituye una estrategia sub óptima e inestable: la falta de reconocimiento de la índole multinacional del Estado y las consecuencias institucionales y de políticas públicas que de ello se derivan, deja abierta las puertas a las otras opciones, el centralismo o la deslealtad a la

federación, que podrían entrar en un círculo vicioso de retroalimentación (presiones unilaterales o desfederación y recentralización del Estado, refuerzo mutuo de nacionalismos de estado y nacionalismos contra el estado).

3.- Federalismo y consenso superpuesto.

Ahora bien que el federalismo consista en coordinación generadora de beneficio mutuo de las partes, estado federal y estados federados, y no un contrato basado en la autoridad coercitiva de un poder soberano, deja abierta, especialmente en el caso de estados plurinacionales, la cuestión de los lazos que deben vincular entre sí a los miembros de la federación. En efecto, la coordinación federal requiere autogobierno y gobierno compartido, autonomía y proyecto común, y ambos momentos resultan igualmente irrenunciables.

Esto implica que debemos considerar cuidadosamente, desde el punto de vista de la teoría normativa que aquí nos ocupa, los vínculos que fundamenten las instituciones. La cuestión clave aquí es si desechados los incentivos *negativos* (la sanción de un poder soberano) como fundamento de la estabilidad de la federación, resultan suficientes los incentivos *selectivos positivos*, esto es, el común interés que se desprende tanto del beneficio común de la unión, cuanto del mayor coste comparativo de coordinarse en otra solución (secesión, por ejemplo, o centralismo). O lo que es lo mismo, por formularlo en conceptos rawlsianos ¿es suficiente como cemento generador de la confianza interfederal un mero *modus vivendi*?. Este último (Rawls 1993: 245) apuntaría en principio a que las partes de la federación poseen objetivos e intereses encontrados y la unión reposaría exclusivamente en que el acuerdo federal representa un mero equilibrio, esto es, que los términos del acuerdo de la federación se encuentran formulados de tal modo que la violación unilateral del mismo no genera beneficios para ninguna de las partes. Ahora bien, el *modus vivendi* se basa en una concepción del poder suma cero, esto es, cada una de las partes están dispuestas a perseguir sus intereses a costa de los de la otra, y la estabilidad de sistema depende así de circunstancias contingentes que mantengan una eventual confluencia de intereses. De ahí una inestabilidad endógena: un estado, por ejemplo, que ha sido beneficiario durante cierto tiempo de la federación, podría ser desleal en el momento en que se convirtiera en un contribuidor neto a la misma.

En suma, la concepción de los vínculos que cohesionan a la federación como mero *modus vivendi* no resuelve el problema de coordinación del autorrefuerzo y es proclive a la inestabilidad endémica. Parece necesario, pues, que a los incentivos selectivos se sumen de alguna manera incentivos *expresivos*, lazos de tipo moral, esto es, identitarios que refuercen la federación como una comunidad (plural) y ética, dotada de obligaciones morales que emanan de un proyecto de futuro de convivencia compartida. Ahora bien ¿nos conduce esto a la concepción de la federación desde el ángulo opuesto, esto es, a una visión *comprehensiva* del federalismo?. La respuesta ha de ser negativa, pues la estabilidad no puede conseguirse al precio de la opresión que resultaría de una visión comunitarista o nacionalista de Estado, impuesta desde arriba, para todas las unidades de la federación con muy distintos intereses, voluntades y representaciones. Y ello por dos razones: 1) porque el federalismo implica autonomía, esto es, la posibilidad de decisión política propia y diferenciada y no meramente administrativa, de decisión y no solo de ejecución. Esto supone que mayorías diferentes en los estados, expresan preferencias (e intensidades de preferencias) diferenciadas, una voluntad política propia no solo en lo que atañe a políticas públicas sino a la visión global del estado; 2) porque el federalismo plurinacional implica pluralidad de culturas, tradiciones, instituciones, identidades etc. que resultan incompatibles con una visión *comprehensiva*, esto es, monista, nacionalista de Estado de la federación. Existen, en suma, diversas maneras de valorar e interpretar la federación, producto de la propia historia, lengua, cultura, estructura social, identidades e intereses.

Todo apunta, por tanto, a que la federación requiere unos vínculos que impliquen unos lazos comunes más tenues que los de una doctrina *comprehensiva*, pero a la vez más sólidos que un mero *modus vivendi*. La federación demanda, en definitiva, un *consenso superpuesto* entre los estados. Resulta aquí de interés el modelo rawlsiano de legitimidad liberal-igualitario: el poder político ejercido de acuerdo con una constitución, de la que quepa esperar sea aceptada todos los ciudadanos en cuanto libres e iguales (y autónomos), racionales y razonables, a la luz de principios e ideales admisibles para su común razón humana. Y esto afectando no solo a los esenciales constitucionales, sino a las cuestiones legislativas que las desarrollen: una concepción política de la justicia federal cuya aceptación por parte de los ciudadanos y los estados pueda esperarse razonablemente puede servir de base a la razón pública. Y así, desde el punto de vista de la teoría normativa, el federalismo resulta concebido como una concepción político-moral que implica no solo fórmulas constitucionales, sino principios, valores, y virtudes políticas (cultura federal), a través de las cuales se materializan aquellos principios y se expresan en la vida pública.

Pero ello obliga a ampliar los restrictivos principios de justicia de Rawls, libertad e igualdad, con el principio de autonomía territorial formulada en una perspectiva federal de fraternidad. Esta última vinculada estrechamente a los dos primeros: como dimensión colectiva de la libertad propia de voluntades políticas autónomas e igualdad derivada de la vocación solidaria y cohesionadora del federalismo.

Se gana así en estabilidad frente a un *modus vivendi*, que depende de circunstancias favorables y de correlaciones coyunturales de fuerzas que, en caso de cambiar pueden convertir las propias reglas de juego en objeto de competición política; pero asimismo frente a la visión comprensiva que implicaría un nacionalismo (que no patriotismo republicano) de Estado o contra el Estado, que impone una sola, hegemónica visión de la comunidad basada en la cultura, mitos y narrativa, e intereses de la comunidad mayoritaria en el ámbito territorial de que se trate. Ahora bien, el federalismo como consenso superpuesto no pretende eliminar o superar los visones comprensivas nacionalistas de Estado o subnacionales, sino facilitar un ámbito de negociación y deliberación, un ámbito multilateral de encuentro y negociación en aras de un compromiso y un proyecto común.

4.- Teoría normativa y teoría positiva del federalismo.

Si volvemos la vista ahora a la teoría positiva del federalismo comprobamos que esta se muestra estrechamente dependiente, en muchos de sus explicaciones, de argumentos normativos. Frente a las cuestiones clásicas de si el federalismo es bueno o malo, superior o inferior al estado centralizado (Oates, Buchanan etc), ha emergido una atención creciente a cuestiones, de no menor aliento normativo, acerca de estructura y condiciones apropiadas para la estabilidad y el rendimiento institucional de las federaciones. Así, el desarrollo de una orientación empírica y comparativa en la teoría positiva no cancela como veremos su dimensión normativa que subyace en las razones de las elecciones y evaluaciones de los sistemas federales, sino que abre las puertas a una complementariedad de análisis que sólo puede beneficiar a una teoría política contextualista.

Al hilo de la asunción neoinstitucionalista de que las instituciones no solamente restringen el abanico de cursos de acción a disposición de los actores, sino que propiamente generan preferencias e incluso identidades, una serie de innovadores estudios han impuesto un importante giro al programa de investigación sobre el federalismo. Sintetizando brevemente a los efectos que aquí interesan los más importantes elementos de este giro podemos señalar, en primer lugar, el tránsito de una teoría del federalismo basada en las aportaciones de la economía del bienestar y las asunciones de la elección pública, a otra más sofisticada caracterizada por la atención sustantiva a la *política*. Dejando aparte elucubraciones sobre “déspotas benevolentes” (Oates), “Leaviatanes” y “buscadores de rentas” (Buchanan) se presta atención a las *estructuras de incentivos* (organización del poder legislativo, formatos organizativos de los partidos etc.) con que proveen las federaciones a los actores: estados, partidos, grupos o ciudadanos. Las instituciones federales dejan de ser consideradas como “cajas negras” manejadas por líderes que actúan en respuesta a las demandas de los electores, para ser consideradas como problema objeto de investigación: dependerá de la estructura de incentivos con que provean las instituciones de gobierno a los actores el resultado eventualmente eficiente en la provisión de bienes públicos. El federalismo pasa a ser reconceptualizado como un mecanismo superior a otros (el Estado de derecho unitario o la separación clásica de los tres poderes, por ejemplo) en razón de su mayor capacidad de generar predictibilidad (“credible commitment”) para la consecución de una relación adecuada entre la provisión eficiente de bienes públicos y el mantenimiento de los incentivos del mercado (Qian y Weingast 1997).

En segundo lugar, sin embargo, frente al optimismo inicial en lo que respecta a la eficiencia y *accountability* proporcionada por los sistemas federales, en razón de la limitación de información y poder del Estado federal frente a los estados miembros, se postula ahora una más matizada evaluación (McKinnon y Nechyva 1997, Treisman 2000, Wibbels 2005): las virtualidades del federalismo sólo se despliegan en caso de que la estructura de incentivos con que proveen a los actores estén adecuadamente diseñadas; diseño que a su vez requiere la discusión de objetivos normativos: libertad, igualdad, reconocimiento etc. Así, por ejemplo, renunciando a la simplista visión binaria unitaria/federal, se subraya la necesidad de dar cuenta de la diversidad y complejidad de las federaciones. De este modo se pone en primer plano el hecho de que diferentes tipos de federación poseen diferentes causas y su articulación institucional específica posee asimismo muy diversas consecuencias: federaciones en las que los estados obtienen sus propios ingresos mediante corresponsabilización fiscal poseen incentivos para la provisión de bienes públicos competitivos, mientras que aquellos en los que los estados dependen sobre todo de transferencias desde el gobierno central son más proclives a emplear los recursos en clientelismo y rent seeking (Careaga y Weingast 2000). Por otra parte, la relación entre descentralización y desigualdad, parece producirse en una doble dirección: la

descentralización altera la distribución, y la estructura de desigualdad territorial favorece la selección de diseños institucionales descentralizados que, a su vez, reproducen la estructura de la desigualdad. La descentralización resulta así endógena a la estructura de la desigualdad. (Beramendi 2003).

Asimismo, un sistema altamente descentralizado de impuestos puede crear buenos incentivos para la disciplina fiscal de los estados, puede asimismo contribuir al *holding together* de países con graves desequilibrios territoriales, habida cuenta de que las regiones más ricas poseen garantías de no resultar expropiadas por las más pobres y numerosas (Boix 2003). Pero ello depende a la postre de la perspectiva normativa que no siempre se explicita y menos aún se elabora sistemáticamente: un sistema altamente descentralizado puede asimismo mantener la desigualdad interterritorial, el desarrollo desigual.

Ahora bien, si el pacto federal es en buena medida el producto de incentivos institucionales, positivos y negativos, producto de pactos previos, en numerosas ocasiones instituciones relevantes no están reguladas inicialmente en la constitución, sino que se generan mediante renegociaciones posteriores (Rodden 2000, Rodden y Wibbels 2003). Esto supone un giro en el seno del propio neoinstitucionalismo; a saber: en lugar de considerar a las instituciones como un factor *exógeno*, que meramente restringe los cursos de acción disponibles para los actores, se pasa a una perspectiva de “equilibrio institucional” que las considera como factor *endógeno* dependiendo capitalmente de su capacidad o incapacidad de autorrefuerzo (Weingast 1993, Rodden 2005)

En tercer lugar, esto último implica resituar en el eje del análisis la *sostenibilidad* de las federaciones, constitutivamente inestables “por diseño” (Bednar 1999). Para sobrevivir los sistemas federales han de ser “self-enforcing” (Figueiredo & Weingast 1998) o “Self-sustainable” (Filippov, Ordeshook & Shvetsova 2004), esto es, precisan instituciones con efecto de autorrefuerzo, que proporcionen incentivos a los políticos en el gobierno en sus diferentes niveles (federación y estados miembros) para atenerse a las reglas del juego establecidas. En este orden de cosas, diversos modelos, abordando formalmente esta cuestión han utilizado la teoría de juegos iterados (Bednar 1999, Weingast 1995). Así, Figueiredo y Weingast elaboran el problema de la inestabilidad endémica en el federalismo a partir de dos dilemas básicos: 1) cómo evitar que el gobierno central destruya el federalismo mediante erosión del *autogobierno* de los estados federados; y 2) cómo evitar que los estados federados socaven el federalismo mediante “freeriding” y no cooperación en el *gobierno compartido*? La inestabilidad brota de un *trade off* entre ambos dilemas: instituciones destinadas para resolver el segundo problema- “federalismo cooperativo” por ejemplo- causan o refuerzan la presencia del primero. O como se desprende de la obra de Tsebelis (Tsebelis 1995, 1999) y Treisman (2000b) la debilitación del Estado en aras de prevenir la depredación, la ineficiencia, el clientelismo o el proteccionismo de los mercados, implica debilitarlo asimismo para la provisión de bienes públicos: la óptima provisión de estos últimos requiere un poder federal sustantivo frente a los Estados federados.

En cuarto lugar, la federación no se concibe como un sistema jerarquizado, piramidal, basado en la nítida separación de competencias y poderes, sino como una compleja *matriz horizontal multinivel*, o mejor aún *multicéntrica*, de gobernanza (Hooghe y Marks 2003), originando un federalismo intergubernamental, muy imbricado de competencias compartidas y controles. Las propias constituciones, en cuanto “contratos incompletos” en la terminología de la teoría de la organización industrial, dejan al albur de la competición futura entre diferentes ámbitos competenciales la provisión de bienes públicos que acabarán ubicándose en el nivel que se ha evidenciado como más eficiente (Volden 2000). Se atiende así a cuestiones de amplio trasfondo normativo: por ejemplo, más que a la ubicación estática de las competencias a los procesos de cambio, y con ello a la legitimación mediante procesos más que mediante atribución y deslinde competencial; a las competencias compartidas más que las exclusivas y con ello a la articulación de los principios de subsidiariedad y complementariedad; desde una óptica centrada en la separación de poderes a los controles del y *accountability*, a la salvaguarda de los diferentes niveles de autogobierno, a las posibilidades de apoderamiento frente a una concepción de poder suma cero y con ello a la participación ciudadana y a la recuperación del republicanismo federal (Nicolaidis 2001). La mayoría de las federaciones actuales no constituyen “federaciones duales”, según el modelo clásico del “Dual federalism”, articuladas a partir de nítidas separaciones competenciales, trasfondo habitual de la primera generación de las “teorías económicas del federalismo” y del “federalismo fiscal” (Rose-Ackerman 1981). Por el contrario se presentan como abigarrados e interconectados procesos de decisión y ejercicio competencial entre varios niveles de gobierno que requieren garantías para la no erosión del autogobierno, y con frecuencia la negociación y renegociación de complejos acuerdos intergubernamentales (“intertwined federalism”) (Rodden 2001).

En quinto lugar, y a resultas de lo anteriormente expuesto, la federación no se considera como una distribución definitiva de autoridad entre distintos niveles de gobierno, sino como un *proceso* abierto – estructurado institucionalmente- mediante las que las competencias y los poderes son distribuidos y

redistribuidos. Y en este sentido deviene capital la distinción entre federaciones uninacionales y multinacionales, esto es, entre federaciones destinadas a “to bring together” mediante descentraización generalizada del Estado, de federaciones “to hold together” destinadas a la acomodación de la multinacionalidad en el seno del mismo Estado (Stepan 2001). Dadas, además, las muy diferentes consecuencias distributivas de los distintos arreglos federales, abundan incentivos para hacer de las reglas de juego parte del proceso mismo de negociación, por lo que la existencia de un equilibrio de legitimidad constitucional tanto en el nivel del electorado como de las elites no puede darse nunca por sentado. (Filipov, Ordeshook y Shvetsova 2004). Las federaciones constituyen, pues, procesos abiertos, de interacción entre actores instituciones, institucionalizados mediante reglas simultáneamente contramayoritarias y mayoritarias, de agregación tanto como de formación de preferencias, mediante negociación y renegociación, de los que resulta imposible dar cuenta con un concepto binario que fuerce a ubicar a los sistemas políticos ora en el extremo del centralismo, ora en el del federalismo, sino mediante un *continuum* con posiciones diversas según las dimensiones presentes en cada sistema: *representación formal* (segunda cámara territorial, distritos basados en territorios, sobrerrepresentación de los estados más pequeños), *representación informal* (negociación bilateral y multilateral entre la federación y los estados miembros, ámbitos multilaterales de cooperación: conferencia de presidentes, conferencias sectoriales), *procedimiento de reforma constitucional* con participación de los estados miembros, *protección constitucional* de los estados miembros, *Tribunal constitucional* etc. (Rodden 2001).

La constitución federal deviene decisiva, según un argumento que va de Madison a Weingast en lo que a la garantía del autogobierno y el gobierno compartido por parte de los estados se refiere, pero no en cuanto norma cristalizada definitivamente, sino en razón de su capacidad de catalizador de un “punto focal” (en el sentido de Schelling) que facilite la coordinación de los estados federados en su defensa ante la eventual ampliación de poderes por parte del Estado federal. Ahora bien, como quiera que la distribución de poderes y competencias entre los diferentes niveles no se encuentra fijada de una vez para siempre en la constitución, sino que resulta continuamente renegociada a través de un proceso de interacción intergubernamental, también aquí debe abordarse el problema de los incentivos que pesan sobre los participantes en la renegociación. Y en este sentido la “joint decision trap” (Scharpf 1988) cobra toda su importancia. Pues un problema central del federalismo como proceso son los incentivos políticos que dificultan, si no bloquean, la renegociación de nuevos equilibrios. En efecto, habida cuenta que el *status quo* genera beneficios privados bien para el Estado federal, bien para algunos estados federados, estos emplean los requerimientos de la necesaria decisión conjunta del sistema - al precisarse para cambios de políticas o de la regulación institucional el acuerdo de todas las unidades - para vetar su reforma. Si bien las normas constitucionales desempeñan un papel en la solución de los dos problemas del federalismo más arriba señalados, la fragmentación del poder en el seno del Estado federal central, el bicameralismo con presencia de un Senado territorial y, en general, el establecimiento de ámbitos multilaterales de negociación, resultan de todo punto cruciales para renegociar y legitimar nuevos equilibrios en el sistema. Ahora bien, se insiste crecientemente, debe atenderse no solo a los ámbitos multilaterales de negociación, sino asimismo otras variables institucionales aparentemente menores o incluso consideradas externas al federalismo, como el contenido de los estatutos de autonomía y constituciones de los estados miembros o la naturaleza electiva o designada de los representantes estatales (Ordeshook, Filipov, Shvetsova 2004).

En sexto lugar, el neoinstitucionalismo de la segunda generación se muestra crecientemente atento a los actores en presencia. Ya señalado en el modelo de Riker, un sistema fragmentado y descentralizado de partidos deviene elemento central de supervivencia del federalismo, pues constituye un dispositivo fundamental para evitar la recentralización del gobierno (Bednar, Eskridge y Ferejohn 2001). Parece probada la correlación entre las limitaciones de los poderes del gobierno central y la descentralización del sistema de partidos (Garman, Haggard and Willis 2000). Pero por otra parte lo que mantiene bajo control las tendencias centrifugas en las federaciones multinacionales es la copresencia de partidos de ámbito federal integrados, en los que los políticos de los estados deben apoyarse para tener éxito electoral (Filipov et alia 2004, Wibbels 2005).

Ahora bien, llegados a este punto resulta preciso introducir en el análisis la dimensión electoral (Treisman 2000b) y, en concreto, las *externalidades electorales* que se derivan para los políticos de partidos de ámbito federal que pertenecen a los estados miembros, de los costes de las políticas del estado federal (Rodden 2001). Así, si no existen externalidades habrá una resistencia generalizada a la reforma, pues los beneficios electorales privados prevalecerán a nivel de los estados federados sobre los eventuales beneficios para el conjunto de la federación (Canadá, España). Las reformas, por el contrario, serán mas probables cuando se

produzcan externalidades positivas a resultas de un nuevo equilibrio para la mayoría de los estados o al menos los más importantes (Alemania, Australia).

Ahora bien, la centralidad de los partidos en los análisis y teorías positivas del federalismo debe abrirse, más allá a de la mera descentralización de los partidos de ámbito estatal, a una nueva dimensión aún pendiente de inclusión en estos modelos. A saber: la plurinacionalidad y el consiguiente *plurinacionalismo*, esto es, la presencia de partidos nacionalistas o regionalistas de ámbito no estatal deudores de una lógica estratégica y organizativa radicalmente distinta de la propia de los partidos de ámbito estatal, por más descentralizados que éstos sean.

En séptimo lugar, el federalismo precisa para su supervivencia la presencia de una *cultura política federal* que refuerce la articulación de autogobierno y gobierno compartido, suministrando un trasfondo de valores y actitudes de los ciudadanos que refuercen el sentido de unidad en la diversidad, respeto a la diferencia e implicación cooperativa en la federación. La segunda generación de estudios sobre el federalismo, considera, empero, no solamente que el análisis económico el federalismo deba complementarse con un acercamiento culturalista, sino a la cultura misma como una dimensión endógena más del modelo: esto es, no un dato previo, sino el contingente resultado de la eficacia de las instituciones. Del diseño institucional y del proceso de negociación y renegociación del acuerdo federal dependerá decisivamente la génesis de valores y preferencias e incluso de identidades traslapadas, necesarias para la supervivencia del federalismo. La inclusión de la diferencia multinacional y las disparidades de cultura, lengua e historia, así como de desarrollo económico - tanto desde le punto de vista de las instituciones cuanto de los actores - entre los territorios de las federaciones constituye, empero, un desafío apenas abordado por las teorías positivas de segunda generación.

5.- Hacia una teoría normativa del federalismo.

Las notorias insuficiencias de la teoría liberal-igualitarista y la dimensión normativa subyacente a muchos análisis de la teoría positiva del federalismo, reclaman la elaboración de una teoría normativa sustantiva del federalismo complementaria de aquéllas. Una teoría que, a resultas de lo anteriormente expuesto, debe abordar al menos los siguientes ejes argumentativos:

1. El federalismo no solamente es un modelo institucional de organización territorial del poder, sino una *teoría política federal de la justicia*, una teoría política normativa de base consensual y pactista, que procede a la articulación de tres principios: libertad, igualdad y autonomía (fraternidad).
2. Esta teoría se presenta, ante todo, como alternativa a la teoría de la soberanía, en rigor como teoría del *Estado constitucional sin soberano*, habida cuenta de que todos los poderes están distribuidos y limitados por la constitución. El dispositivo federal básico es la coordinación multilateral mediante génesis endógena y mecanismos autorrefuerzo.
3. El federalismo se presenta, además, como alternativa normativa al Estado nacional, en cuanto *federalismo multinacional*, esto es, consenso superpuesto que aspira a la acomodación de varias naciones en el seno del mismo estado. A tal efecto debe implicar ámbitos multilaterales de negociación y deliberación, un sistema de partidos complejo (partidos de ámbito estatal y de ámbito no estatal y una identidades superpuestas y compatibles. Pero asimismo debe reformular un concepto no nacionalista (pluralista e inclusivo) de nación.
4. El núcleo del federalismo esta integrado por la articulación de *autogobierno y gobierno compartido*, de la mano del principio de competencia vs. jerarquía; y su modelo es una matriz horizontal de distribución e interacción de poderes, una estructura policéntrica, en red y no piramidal del poder político.
5. El federalismo es un *proceso* más que una estructura definitiva y suturada, de interacción entre actores e instituciones que alcanza sucesivos estados de equilibrio. Como tal no tiene cierre, es contestable y abierto a renegociaciones periódicas. El federalismo consiste, así, en la federalización de una comunidad, mediante la autonomía y la formación conjunta de una voluntad política.
6. El federalismo apunta a un sistema de *gobernanza multinivel* basada en los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, reconocimiento y autonomía constitucionalmente garantizadas (mediante constituciones complejas: Constitución de la federación y de los estados miembros), que salvaguarda los diferentes espacios de autogobierno. Aporta así un formato que se abre hacia arriba en superación de la soberanía en el ámbito internacional (UE) y en el refuerzo democratizador hacia abajo del poder local (nuevo municipalismo).
7. La teoría normativa del federalismo, en fin, desborda el marco teórico del liberalismo igualitario y se inscribe con toda centralidad en el modelo de *democracia republicana*, que desarrolla un

concepto de ciudadanía fuerte mediante la superposición compleja de las dimensiones de representación, participación, deliberación e inclusión.

Bibliografía

- Bednar, J. (1999) "Federalism: Unstable by Design" Paper APSA meeting Atlanta
- Bednar, J. (2001) "The Madisonian Scheme to control de National Government" Unpublished Paper Michigan University
- Bednar, J. W. Eskridge, J. Ferejohn (2001) "A Political Theory of federalism" en Ferejohn, J. Rakove, J. y Riley, J. *Constitutional Culture and Democratic Rule* Cambridge: CUP
- Beramendi, P. (2003) *Decentralization and Income Inequality* Madrid: CEACS
- Beramendi, P. y Máiz, R. (2000) "Spain: Unfulfilled federalism" Paper Conference "Does Federalism matter?" Princeton
- Beramendi, P. y Máiz, R. (2004) "The Game actors actually play in multination federations" IPSA Research Committee on Politics and Ethnicity
- Brennan, G. y Buchanan, J. (1980) *The Power to Tax* Cambridge: CUP
- Breton, A. (1987) "Towards a theory of Competitive federalism" *European Journal of Political Economy* 3: 263-329
- Breton, A y Scott, A. (1978) *The Economic Constitution of Federal States* Toronto: Toronto U. Press
- Buchanan, A. (2004) *Justice, Legitimacy, and Self-Determination* Oxford: Oxford U. Press
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracies* Ann Arbor: Michigan 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
- Diaz Cayeros, A. Magaloni, B. Weingast , B. (2000) "Federalism and Democratization in Mexico" Paper Annual Meeting APSA, Washington
- Dixit, A. (1996) *The making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective* Harvard: MIT Press
- Elazar, D. (1987) *Exploring Federalism* Tuscaloosa: Alabama U. Press
- Eskridge, N. y J. Ferejohn (1994) "The Elastic Commerce Clause: A Political Theory of American Federalism" *Vaderbilt Law Review* Vol 47: 1355-1400
- Ferejohn, J. y Weingast, B. (eds.) *Can the States be Trusted?* Stanford: Hoover Institution
- Figueiredo, J. y B. Weingast (1998) "Self-inforcing federalism: Solving The two Fundamental Dilemmas" Paper PEEI Conference, Minneapolis
- Filipov, M. Ordeshook, P. Shvetsova, O. (2004) *Designing Federalism* Cambridge: CUP

- Friedrich, C.J (1968) *Trends of federalism in Theory and Practice* New York: Praeger
- Hamlin, A.P. (1985) "The Political Economy of Constitutional Federalism" *Public Choice* 46: 187-195
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003) "Unravelling the Central State, but How?. Types of Multi-level Governance" *American Political Science Review* 97(2): 233-243
- Inman, R. y Rubinfeld, D. (1997) "Rethinking federalism" en *Journal of Economic Perspectives* Voll 11(4): 43-64
- Kincaid, J. y Kenyon, D. (eds.) *Competition Among States and Local Government* Washington: Urban Institute Press
- King, L. (2005) "The federal structure of a Republic of Reasons" *Political Theory* 33,5 629-653
- Kymlicka, W. (2001) "Territorial Boundaries: A Liberal Egalitarian perspective" en D. Miller & S. Hashmi *Boundaries and Justice* Princeton: Princeton U. Press
- Máiz, R. (2000) "Democracy, Federalism, and Nationalism in Multinational States" in R. Máiz & W. Safran *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies* London: Frank Cass
- Máiz, R. & Beramendi, P. (2003) "La segunda generación de análisis institucionales del federalismo" en *Federalismo y Neoinstitucionalismo* en *Zona Abierta* 104//105
- McKinnon, R. y Th. Nechyba (1997) "Competition in federal Systems. The Role of Political and Financial Constraints" en Ferejohn, J. y Weingast, B. *Can the States be Trusted?* Cit. pp. 3- 61
- Montinola, G., Y. Qian, B. Weingast (1995) "Federalism Chinese Style" *World Politics* 48, 50-81
- Mueller, D.C (1989) *Public Choice II* Cambridge: CUP
- Mueller, D.C (203) *Public Choice III* Cambridge: CUP
- Oates, W. (1972) *Fiscal federalism* London: Harcourt
- Nicolaidis, K. (2001) "The Federal Vision Beyond the Federal State" en K. Nicolaidis y R. Howse (eds.) *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and The European Union* Oxford: Oxford U. Press 439-482
- Norman, W. (1994) "Towards a Philosophy of federalism" in J. Baker *Group Rights* Toronto: Toronto U. Press
- Ordeshook, P. (1990) "Some ruelas of Constitutional Design" *Social Philosophy and Policy* VII 198-232
- Ordeshook, P. (1992) "Constitutional stability" in *Constitutional Political Economy* Vol. III 137-175
- Ostrom, V. (1991) *American federalism* San Francisco: ICS Press
- Qian, Y. y Roland, G. (1998) "Federalism and the Sofá Budget Constraint" *The American Economic Review* Vol 88(5): 1143-1162
- Qian, Y. y B. Weingast (1997) "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives" *Journal of Economic Perspectives* 11,4 83-92
- Riker, W. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance* Boston: Little Brown

- Riker, W. (1975) "Federalism" en Geenstein, F. y Polsby, N. *Handbook of Political Science* Readin (Ma): Adisson Wesley
- Riker, W. (1987) *The Development of American Federalism* Boston: Kluwer
- Rodden, J. (2000) "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government" APSA paper
- Rodden, J. (2001) "And the Last Shall be First: Federlism and Fiscal Outcomes in Germany" MIT Paper
- Rodden, J. (2001) "Creating a More Perfect Union: Electoral Incentives and the Reform of Federal Systems" MIT Paper
- Rodden, J. (2004) " The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal performance around the World" *American Political Science Review* (Forthcoming)
- Rodden, J. (2003) "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement" *Comparative Politics* Forthcoming
- Rodden, J. (2004) "The Political Economy of federalism" MIT Paper
- Rodden, J. (2005) *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fail of Fiscal federalism* New York: CUP
- Rodden, J. y Rose-Ackerman, S. (1997) " Does federalism Preserve Markets?" *Virginia Law Review* Vol 83: 1521-1572
- Rodden, J. y Wibbels, E. (2003) *Federalism and macroeconomic Management* Cambridge(Mass.): MIT Press
- Rose-Ackerman, S. (1981) "Does federalism Matter? Political Choice in a federal Republic" *Journal of Political Economy* 89(1): 152- 165
- 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
- Tiebout, C. (1956) "A pure Theorie of Expenditures" en *Journal of Political Economy* 64 416-424
- Treisman, D. (2000) "Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity?" *American Political Science Review* Vol. 94 (4): 837-857
- Treisman, D. (2000b) "The Theory of Two Level States: Exploitation, Redistribution and Democratic Stability" Paper APSA Annual Meeting Washington
- Tsebelis, G. (1995) "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Multicameralism and Multipartyism" *British Journal of Political Science* 25: 289-325
- Tsebelis, G. (1999) "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies" *American Political Science Review* Vol 93 (764-791)
- Volden, C. (2000) "Constitutional Choice and relative Spending in Unitary and Federal Systems" Paper APSA Annual Meeting Washinton, DC.
- 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. (1995) "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development" *The Journal of Law, Economics, & Organization* 11(1): 1-32

Weingast, B. (2000) "The Theory of Comparative federalism and the emergence of Economic Liberalization in Mexico, China, and India" Unpublished Paper, Hoover Institution

Wibbels, E. (2005) *Federalism and The Market* Cambridge: CUP