

# NOTAS

## FEDERALISMO. ENTRE POLITICA Y CIENCIA

KLAUS SCHUBERT

### SUMARIO

I. FEDERALISMO ENTRE POLÍTICA Y CIENCIA.—II. FEDERALISMO COMO TENSIÓN INSTITUCIONALIZADA ENTRE ESTADOS MIEMBROS Y FEDERACIÓN.—III. FEDERALISMO. INTERCONEXIÓN POLÍTICA. REDES POLÍTICAS.—BIBLIOGRAFÍA.

#### 1. FEDERALISMO ENTRE POLITICA Y CIENCIA

No es una casualidad el hecho de que la discusión en torno a los ordenamientos federales esté experimentando una expansión coyuntural. La transformación política del Bloque del Este ha venido a enfrentar al mundo occidental con una multiplicidad de intereses y realidades nacionales, étnicas y religiosas que se hallaba olvidada y desplazada desde el fin de la Primera Guerra Mundial. El diáfano concepto del mundo de antaño, conocedor tan sólo de Oriente y Occidente (y, todo lo más, de un así llamado «Tercer Mundo») se está viendo progresivamente enturbiado por la tensión entre este «mundo único» y la creciente riqueza de realidades de la nueva situación. Sobre este fondo es perfectamente comprensible que se nos planteen cuestiones relativas a la adecuación y congruencia de los distintos ordenamientos para afrontar tal complejidad. Y el hecho de que tales interrogantes no surgen sólo en los países postrevolucionarios de la Europa central y del este se demuestra con la discusión que viene desarrollándose en los Estados Unidos en torno a los así llamados «comunitaristas», que pretenden oponer al nuevo hiperindividualismo, sobre bases político-filosóficas, determinados elementos potenciadores de la sociabilidad: la idea de una red de asociaciones libres (1).

---

(i) R. BELLAH (1985).

Estas transformaciones no hacen sino complicar, por otra parte, categorías tan tradicionales como son las de «izquierda» y «derecha» o las de «progresismo» y «conservadurismo». Se apoya así la búsqueda de conceptos políticos que se opongan al conflicto —evidentemente irresoluble de una vez por todas— entre fuerzas conservadoras y reformistas, sea a través de un orden que ofrezca una determinada orientación, sea a través de la necesaria flexibilidad hacia las distintas formas de cambio y conservación. La búsqueda de soluciones políticas, especialmente en torno al principio federal, se encuentra pues, de nuevo, «en vogue».

El interés empírico-fáctico y científico del concepto social y político de «federalismo» procede esencialmente de su carácter bifronte: nos referimos a los componentes normativos y positivos (en el sentido de empírico-reales) de la unión o de la división de estructuras sociales y políticas en la persecución de objetivos comunes. Así el federalismo, como realidad concreta, se mueve siempre en un campo de tensión entre la duración espacio-temporal de un determinado ordenamiento y la posibilidad, necesaria en toda situación, de disponer de cierto margen de maniobra para la práctica social y política concreta. Es precisamente la flexibilidad resultante de esta relación de tensión lo que proporciona al concepto de federalismo su enorme atractivo para los procesos de estructuración política.

Y así como se trata de un concepto con propiedades enormemente provechosas para la realidad política, en el campo de la reflexión científica genera numerosas dificultades. El manejo del concepto de federalismo viene a mostrarnos que los modelos basados en categorías generales contribuyen poco a la comprensión de una acción concreta y constructiva, orientada al futuro: el elemento central de la acción política son pues los contenidos concretos, no los principios abstractos.

En lo que sigue, pues, se pretende poner de relieve en primer lugar la importancia de las relaciones de tensión entre centralismo y sistema federal, para así ilustrar correctamente la conexión entre el principio ordenador y el principio estructural. Para ello se profundizará en la aplicación de la relación entre política y ciencia sobre el concepto de federalismo, para concluir en la tercera parte llamando la atención en torno a las perspectivas de los procesos políticos descentralizadores en el marco de la nueva discusión político-científica.

## II. FEDERALISMO COMO TENSION INSTITUCIONALIZADA ENTRE ESTADOS MIEMBROS Y FEDERACION

El concepto de federalismo, procedente del término latino «foedus» («Bund/Bündnis»), se distingue por dos particularidades que caracterizan simultáneamente la tensión política e institucional, clave en la práctica de todo el sistema federal: la independencia [1], a través de una federación [2], de distintas unidades estrechamente entrelazadas. O siguiendo la formulación del politólogo germano-nor-

teamericano C. J. Friedrich, la posibilidad del principio federal de «combinar una determinada unidad con una determinada diversidad» (2).

Históricamente observados, los sistemas federales aparecen normalmente como un esfuerzo en aras de conseguir la integración y la unión organizativa de unidades políticas en otro tiempo independientes (3). El Derecho Internacional juega así con la distinción entre Estado federal y Confederación de Estados. El principio federal se ha mostrado como un instrumento extremadamente práctico y flexible para el ejercicio y aseguramiento del poder en condiciones difíciles desde un punto de vista geográfico, étnico-cultural y económico. Así ocurre especialmente en situaciones caracterizadas por la pluralidad de elementos desiguales y diferentes. Los principales ejemplos al respecto son con toda certeza la monarquía de los Habsburgo hasta la Primera Guerra Mundial y el nacimiento y la construcción de los Estados Unidos de América (4).

En el aspecto político-geográfico, el Imperio de los Habsburgo comprendía un territorio mucho más amplio al hoy asociado a Austria y Hungría. Se caracterizaba especialmente por una multiplicidad étnica, lingüística e histórico-tradicional —estructurada interiormente a través de distintos grados de dependencia política—, que reflejaba la heterogeneidad de la unión plurinacional, respetada incluso hasta un cierto nivel (5). La falta de libertades e instituciones democráticas no ha conseguido evitar la consolidación de un muy alto concepto de la obra civilizadora del Imperio en la conciencia actual de los países del centro y el este de Europa. La convivencia pacífica de distintas etnias, naciones y religiones en el marco del Imperio le ha conferido, de hecho, una especie de status de imagen maestra a los ojos de los países centrorientales de nuestro continente (6).

Sin embargo, el ejemplo histórico de mayor importancia nos viene dado, sin ningún género de dudas, por los Estados Unidos de América. Fue allí donde se utilizó por primera vez el principio federal de una forma sistemática para la unión de Estados preexistentes y para la construcción y expansión de un nuevo país (7). De entre las tres metas fundamentales del originario unionismo americano destacaban en primer lugar el aseguramiento de las fronteras exteriores frente a las pretensiones de las potencias coloniales y, en segundo lugar, la construcción de un mercado interior común. En tercer lugar, el principio federal se utilizó sistemáticamente en la colonización y el desarrollo de los enormes y aún inexplorados territorios del oeste.

---

(2) C. J. FRIEDRICH (1986).

(3) R.-O. SCHULTZE (1983).

(4) Un ejemplo de enorme interés histórico lo constituye también la Confederación Helvética.

(5) R. A. KANN (1975), especialmente págs. 33 y ss.

(6) Se pasa aquí por alto, sin embargo, que la estabilidad interna del Imperio descansaba por encima de todo en una rígida estructuración constitucional y en un ordenamiento profundamente autoritario, cuyo papel va a desaparecer en el seno de los criterios democráticos y organizativos que nos disponemos a analizar.

(7) Véanse al respecto los clásicos escritos de HAMILTON, MADISON y JAY en *The Federalist Papers*, publicados por primera vez en 1787-1788.

Únicamente por razones técnico-organizativas fracasó el intento de desarrollar un control absolutamente centralizado sobre la expansión occidental. Por otro lado, la precaria situación político-militar vino también a favorecer el masivo desarrollo de fronteras entre los Estados miembros (8). Estos ejemplos deben servir para ilustrarnos sobre el hecho de que, desde un punto de vista histórico, el federalismo debe ser considerado primordialmente como un principio de integración geográfico-política. Y es en ese este contexto, fundamentalmente ante la amenaza exterior, donde fue produciéndose la unión en torno a la construcción y financiación de las estructuras militares, lo cual vino a provocar la centralización de cierto poder y de determinadas competencias.

Sin embargo, en el marco de la construcción de los Estados Unidos jugaron también un papel primordial determinadas consideraciones teóricas de carácter democrático. Desde este punto de vista cabe considerar el principio federal como una especie de analogía vertical del dogma de la división de poderes horizontal de Montesquieu. El profundo fraccionamiento de la autoridad del Estado y el reparto del poder político en distintos niveles estatales vinieron así a servir como garantía, enormemente fiable, para la protección de las libertades y derechos, sobre todo religiosos, de las minorías. Aunque de tal premisa no cabe extraer de ningún modo la conclusión de que se establecieron de forma general los mismos derechos y libertades individuales en cada uno de los Estados miembros. Los padres de la Constitución americana, de hecho, debían tener en cuenta situaciones internas absolutamente dispares, tanto en el ámbito religioso como en el de las libertades burguesas (9). El fraccionamiento del poder político debía ser utilizado, en el seno de la federación, para evitar cualquier tipo de movimiento o fuerza tendente a reprimir la pluralidad ideológica. Así es como debía hacerse posible el establecimiento de un amplísimo espacio para los individuos y para el desarrollo de las minorías.

El desarrollo del proceso federal norteamericano permitiría el desarrollo progresivo de instituciones democráticas de ámbito federal. La creación de órganos legislativos y ejecutivos, así como de instituciones judiciales, en todos los niveles políticos y en cada uno de los Estados miembros, venía a permitir a cada uno de éstos el pleno desempeño de las funciones fijadas como propias en el seno de la distribución de competencias establecida (10). Y a este respecto, la historia política y constitucional norteamericana nos muestra con claridad que el ordenamiento enormemente descentralizado del origen ha ido caminando en la práctica, a través de las decisiones del Tribunal Supremo, hacia un progresivo fortalecimiento de las competencias federales (11). Y este desplazamiento de la distribución competencial originaria puede apreciarse manifiestamente y en un mismo sentido en la práctica totalidad de los sistemas federales (con la excepción del sistema canadiense, donde la transfor-

---

(8) F. ERMACORA (1958), especialmente la introducción.

(9) E. FRAENKEL (1981), especialmente cap. 1.

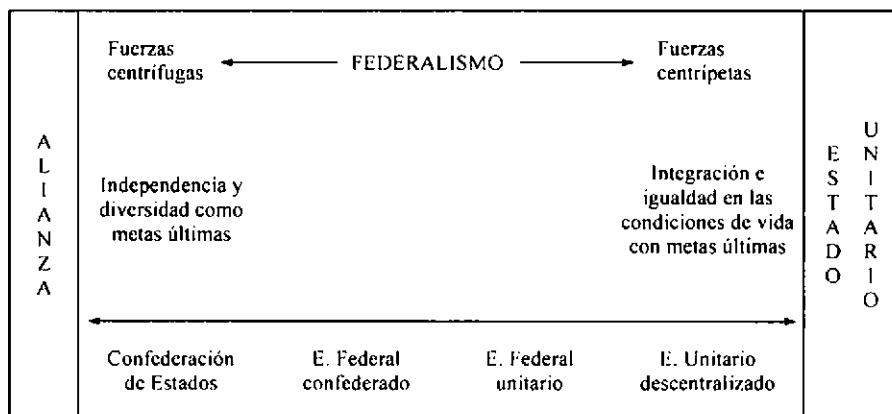
(10) E. FRAENKEL (1981), especialmente cap. 3.

(11) J. Q. WILSON (1983), págs. 50 y ss.

mación competencial condujo a liberar las fuerzas centrífugas y al consiguiente fortalecimiento de los Estados miembros). Así pues, la estructura competencial formal de los sistemas federales se halla en la práctica desplazada, como regla general, por un sistema de pactos y negociación entre Federación y Estados miembros (12).

Desde el punto de vista del edificio institucional («institution building»), la distinta influencia de los dos elementos constitutivos, a saber Estados miembros y Federación, permite la existencia de un amplísimo margen de variación en torno a las relaciones de supra y subordinación y en torno al reparto competencial y de poder. Y es así como la dicotomía tradicional Estado federal-Federación de Estados deviene casi inútil ante la constatación de la enorme variabilidad, de la enorme diversidad de las distintas uniones federales. Por el contrario, el encuadre estructural del principio federal en el enorme espacio comprendido entre las alianzas puntuales y las concepciones unitarias del Estado, como propone R.-O. Schultze, nos muestra de forma patente la auténtica amplitud del concepto (13).

ESQUEMA 1. *Federalismo entre alianza y Estado unitario*



Fuente: R.-O. SCHULTZE, 1983.

A partir de esta exposición no sólo se manifiesta con claridad el papel fundamental de la tensión entre fuerzas centrífugas y centripetas en el marco de las uniones federales, sino también la posibilidad de concretizar, a partir de un principio estructural de carácter general, sistemas estatales de muy distinta naturaleza. Así pues, dentro de tales compromisos en torno a principios y de tales concepciones estructurales, cabe establecer un margen de actuación política de enorme amplitud.

(12) R.-O. SCHULTZE (1983).

(13) También R.-O. SCHULTZE (1982).

Por otro lado, el esquema nos muestra también con claridad lo difuso de la línea divisoria entre los principios federal y unitario como principios estructurales opuestos: incluso los regímenes unitarios pueden ser caracterizados por la descentralización de determinadas competencias decisorias de carácter político (como ocurre en el unitarismo británico a niveles locales). Cabe así tratar de concebir una definición del margen de maniobra autonómico en función del grado de centralización o descentralización política, lo que supone preguntarse en qué medida cabe definir o desplazar una determinada política hacia el «centro».

A partir de este breve apunte debería al menos quedar claro que la reflexión formal en torno a los sistemas federales difícilmente puede ofrecernos algo más que una mera «primera impresión». No obstante, la mayor parte de los intentos conceptuales al respecto emprenden la marcha precisamente en este plano. R.-O. Schultze sintetiza al respecto cinco elementos caracterizadores de la imagen maestra federal: 1) división del Estado en distintas unidades territoriales; 2) reparto de los poderes ejecutivo y legislativo entre la Federación y los Estados miembros, a cuyo efecto disponen éstos de un considerable margen de autonomía; 3) representación de los Estados miembros en el parlamento de la Federación, participando así en la formación de la voluntad federal; (4) establecimiento de reglas de resolución de conflictos sobre el principio de la negociación, reforzadas frecuentemente con la exigencia de quórum de decisión adicionales tendentes a la protección de las minorías; (5) creación de una jurisdicción constitucional como árbitro de los conflictos orgánicos entre ambos niveles (14).

Así pues, los sistemas federales implican relaciones de poder y dominación constitutivas de distintos tipos de unión política, institucional y procedimentalmente estables, a la vez que potencialmente abiertos o variables. La voluntad de colaboración, fundamental, podrá mantenerse siempre y cuando las principales desigualdades puedan ser removidas o conciliadas (15).

Estrechamente ligado a este principio estructural de la división de poderes vertical y su consiguiente sistema de negociaciones se encuentra la cuestión, central en el marco de la teoría democrática, de la «capacidad de respuesta» («Responsivität») política. Y precisamente en este ámbito el federalismo se encuentra excelentemente considerado, ya que a través de la descentralización del poder político y de la ejecución descentralizada determinadas competencias cabe crear unas mejores condiciones para la atención de los intereses ciudadanos. De aquí se deduce como uno de los elementos positivos más destacados de los órdenes federales la estrecha relación, el «acoplamiento» («Rückkoppelung») entre políticos elegidos y electorado. Aquí descansan las bases esenciales para comprender las dificultades derivadas de la ratificación del Tratado de Maastricht. Mientras el proceso de integración europea sea percibido por los ciudadanos de los Estados miembros como un mero

---

(14) R.-O. SCHULTZE (1985), págs. 94 y ss.

(15) H. ABROMEIT (1982).

proceso de centralización administrativa, podrá ser criticado con razón su carácter tecnocrático y burócrata. Esta sensación de «lejanía del ciudadano» («Bürgerferne») se agrava aún más por el hecho de que la unificación se está impulsando sin el adecuado establecimiento de las correspondientes instituciones participativas. Esta renuncia a establecer una relación más directa, un «acoplamiento» político más profundo del Parlamento europeo y los representantes democráticamente elegidos con las electoras y electores no sólo produce claros problemas de legitimidad, sino que genera también difusas reservas contra «los de arriba» y, lo que es aún más grave, contra otros Estados miembros a los que se atribuye mayores beneficios a partir del proceso de integración. Esta forma de observar el proceso conduce de manera unívoca a realizar tal imputación sobre los —de nuevo— «poderosos alemanes». Este tipo de problemas de aceptación puede ser entendido como una especie de «recibo democrático» por el hecho de haber impulsado el proceso de integración sin una estructuración política original definida, para lo que quizá podrían haberse empleado fundamentos federales (16). Y así la «capacidad de respuesta» política aparece «vista desde abajo» como reflejo de lo que en la «vista desde arriba» aparece como descentralización. Destaca así el hecho de que los procesos centralizadores bajo condiciones democráticas generan una demanda enormemente profunda de legitimación y participación política.

El federalismo como principio estructural se muestra en la realidad política como la variación, llena de tensión, de los elementos constitutivos del sistema, amoldables así a distintas condiciones históricas, geográficas, étnicas y religiosas, diferentes en cada caso, así como a las condiciones teóricamente necesarias para la actuación del principio democrático. El federalismo descansa así sobre una densa red de distintas racionalizaciones y motivaciones. Así como antes eran las relaciones institucionales de poder las que centraban la discusión político-científica y ético-filosófica, hoy son más bien argumentos funcionales y racionales los que ocupan el primer plano de la discusión federal. Fundamentalmente, junto a la división de poderes horizontal (y la sectorial, cada día más importante), la división de poderes vertical que el sistema federal implica (17).

Sin embargo, la «capacidad de respuesta» política no debe plantearse sólo en el marco de las cuestiones teórico-democráticas. En un sentido más estrecho, más funcional, la «capacidad de respuesta» debe aplicarse al servicio de prestaciones estatales o públicas, y debe aplicarse desde el marco concreto de sus contenidos y resultados. Desde este punto de vista, aparecen como complementarios los principios federal y de subsidiariedad. Mientras el principio de subsidiariedad viene a establecer un ejercicio jerárquico de las distintas competencias en el que si la unidad inferior es incapaz de desempeñar una determinada función ésta es asumida por la superior,

---

(16) Sin embargo, un modelo europeo no debe inspirarse de ningún modo en los Estados Unidos. Quizá una correlación más estrecha de los Estados singulares en la salvaguardia del tradicional pluralismo podría representar una solución más adecuada (y europea) que la institución de un «Centro» adicional.

(17) E. DEUERLEIN (1972).

el federalismo configura también distintas formas de colaboración bilateral entre los Estados miembros para el ejercicio descentralizado de competencias, con la ayuda del poder central. Así aquellos que abogan por la aplicación del principio de subsidiariedad a la práctica política y social por razones de utilidad, encuentran en el federalismo la continuación de su reflexión. Pasan aquí a un primerísimo plano las prestaciones sociales, cada vez mayores, de los modernos Estados intervencionistas. Estos servicios estatales públicos no hacen sino demostrar el carácter procesal de la política en el «Estado activo». Así ocurrirá al menos mientras las intervenciones y prestaciones estatales sean variables en el tiempo, pudiendo ser modificadas en aras de posibilitar una mejora material de la estructuración política. Ahora bien, el hecho de que junto a los actores estatales hayan aparecido agentes sociales y grupos de interés, aumentando drásticamente el ámbito de protagonistas de la política estatal de bienestar, ofrece unas enormes expectativas y perspectivas de acción de cara al futuro.

En la actual discusión en torno al federalismo, sin embargo, los aspectos teóricos y de fundamentación han pasado a un segundo plano. El interés ha pasado ahora a centrarse en los aspectos funcionales de la organización federal y de la estructuración de los servicios. La política como método de tratamiento de problemas apunta como primer objetivo al incremento de la eficacia prestacional del Estado moderno, fundamentalmente descargando tareas de los niveles estatales más elevados, a través de la reducción de la complejidad por un lado y de la descentralización de funciones estatales mediante el principio de subsidiariedad por el otro (18). Sin embargo, en un sentido exclusivamente político, el argumento funcional del «tratamiento de problemas» tiene poca relevancia, ya que en la práctica los Estados federales han desarrollado formas muy distintas de colaboración e interconexión en los planos legislativo, realizador y ejecutivo («implementation»), que atribuyen una importancia capital a la proyección de una «política activa» en el marco del Estado prestacional e intervencionista. Así es como el intento del federalismo alemán de llevar a cabo una (re)integración sistemática de tal división de tareas en el seno de la distribución competencial, condujo al problema de la interconexión política entre Federación y «Länder» (19).

A partir de lo expuesto debe quedar de manifiesto que la distribución competencial del federalismo hace indispensables en la práctica ciertas estrategias de cooperación para la resolución de problemas, lo cual plantea inevitablemente determinadas cuestiones de teoría democrática, dada la casi exclusión del ámbito de decisión pública en beneficio del ámbito de decisión administrativa.

Esta tensión institucionalizada de los sistemas federales enunciada al principio resulta aplicable al menos a tres funciones o niveles: 1) a la situación geopolítica dada y sus exigencias de seguridad interior y exterior; 2) a determinados conceptos

---

(18) Véase aquí el debate en torno al federalismo económico, que analiza las condiciones para una producción «óptima» de bienes públicos.

(19) F. W. SCHARPF y otros (1976).



de carácter democrático, especialmente la «capacidad de respuesta» política; y 3) a la asunción pública de determinadas funciones, esto es, a la cuestión de la efectividad y eficacia de las prestaciones estatales.

### III. FEDERALISMO. INTERCONEXION POLITICA. REDES POLITICAS

La política en el marco federal, sin embargo, no puede limitarse a una de las tres funciones arriba indicadas, pese a destacar en todo debate normativo referente a la primera y sobre todo a la segunda de ellas. Bajo aspectos prestacionales, sin embargo, se discute en torno al federalismo como problema político relacionado con la interconexión y la pluralidad de niveles. El análisis científico y el interrogante sobre la eficacia y eficiencia de la política en el federalismo suele referirse a campos políticos concretos (20). En primer lugar, a la política fiscal y los conflictos que plantea en torno a la dotación financiera y la autonomía impositiva de los distintos niveles federales (21). Como efecto de la atribución competencial del federalismo (ejecutivo) de la República Federal, que asigna los poderes decisorio y legislativo básico a la Federación y las competencias ejecutivas y administrativas a los «Länder», se han desarrollado formas enormemente complicadas de interconexión política, tal y como ocurre en ámbitos como la política educativa o la política de infraestructuras. Otros campos políticos de enorme importancia —en función de las distintas tradiciones de ciertos «Länder»— se dan en el ámbito de la política interior (asilo, drogas, política social) y en el ámbito de la política regional y económico-regional (22).

Este ejemplo de la interconexión política nos muestra de nuevo el carácter bifronte de los ordenamientos federales: a la función de aligeramiento competencial del Estado se asocia la necesidad de negociación y coordinación políticas en torno a la distribución competencial. De ahí el reciente interés sobre el federalismo en el seno de las últimas investigaciones teórico-organizativas (23).

Así pues, desde el punto de vista de una política activa y productiva, el principio federal se presenta como una Federación o Alianza, que debe ser concebida no sólo en términos meramente teóricos como entidad abstracta, sino siempre relacionada con la consecución o con una persecución más eficaz de fines políticos determinados. En este sentido, los componentes normativos son reconocidos como principio ordenador conjunto, y los componentes positivos como principio procesal de resolución de problemas. Se verifica así empíricamente y en primer lugar que la posibilidad de centralizar o descentralizar competencias político-estatales conduce sistemáticamente a tensiones entre centro y subsistemas respecto a cada poder concreto de decisión y actuación, y en segundo lugar que la independencia o autonomía de tipo tradicional,

(20) SCHUBERT (1991).

(21) Véase por ejemplo W. RENZSCH (1991).

(22) C. JEFFERY y P. SAVIGEAR (1991).

(23) A. BENZ (1984).

contractual o constitucional de cada sistema conduce habitualmente, en la práctica federal, a problemas de interpretación.

Por ello, el principio ordenador federal abre un espacio para momentos de inconsistencia, que si bien parecen problemáticos desde un punto de vista lógico-abstracto, son bienvenidos desde el punto de vista material. Se está creando así el espacio para la maniobra y la negociación política que va a posibilitar el acuerdo, la coordinación, de todas las diferencias. Los distintos espacios competenciales ofrecen a los actores políticos las necesarias posibilidades de acción, de puesta al día y de reenvío, que no se dirigen sólo a la solución sistemática de los problemas, sino que les permiten también estar en condiciones de mantener las distintas idiosincrasias regionales, religiosas, etc., manteniendo a pesar de ello su capacidad de acción.

De un lado, pues, el federalismo se sustrae a una definición conclusiva fundada científicamente (lo que no significa que se sustraiga al análisis científico), pero de otro lado *permanece de forma virulenta en la realidad política*. Bajo el concepto de federalismo se encuadran soluciones político-institucionales que, en un determinado ámbito espacio-temporal, reflejan las distintas relaciones intra o interestatales y las distintas relaciones de poder, necesitadas de una constante redefinición.

A partir de lo expuesto debe quedar claro que el principio federal se caracteriza por el juego conjunto del reparto (normativamente deseado) de la soberanía estatal y de la división empírica (utilizable positivamente en la práctica) de funciones de mando e integradoras. Frente a la separación cada vez mayor de la sociedad democrática, la descentralización de funciones y competencias político-estatales, afrontada desde tiempos muy lejanos gracias al principio federal, ha cobrado hoy gran fuerza e irá cobrando cada vez más.

Todo lo expuesto puede observarse con la introducción de nuevos niveles políticos, como está ocurriendo en la integración europea, cuyo efecto político supera la «integración del mercado interior» anunciada en el «understatement». Es interesante observar cómo comienza a hablarse ya de una «Europa de las regiones», concepto que sólo tras una observación superficial podría aplicarse a los «Länder» alemanes. Por ello no es descartable —y es incluso deseable por razones políticas y funcionales— que este movimiento haga surgir nuevas regiones «europeas» que superen las tradicionales fronteras nacionales. De hecho, con la implantación de las «eurorregiones» («Euregios»), sorprendentemente funcionales en la práctica y bien acogidas por las distintas poblaciones, pueden estar creándose las «células germinales» necesarias para tal transformación.

Desde el punto de vista político, este proceso de integración y diferenciación presenta al menos dos significados. En primer lugar, en el concierto europeo continúan los problemas en torno a la formulación y la conducción políticas en condiciones de interconexión, planteados ya en el federalismo alemán, y que posiblemente se verán potenciados en el futuro. Y en segundo lugar, el proceso producirá notables efectos secundarios, no sólo en relación al espectro de partidos (ligas europeas, nacimiento de nuevos partidos regionales), sino sobre todo respecto a la mediación funcional de intereses a través de organizaciones, asociaciones y grupos de interés.

Esta mediación plural de intereses deberá ser discutida, cada vez más, desde el punto de vista de las «redes políticas» sectoriales y/o temáticas (24). Desde esta perspectiva de la mediación de intereses a través de «redes políticas», la dimensión territorial no es sino uno de tantos aspectos; en otras palabras, es necesario plantearse la cuestión del nivel político adecuado para tal mediación de intereses. El proceso político conflictual y de formación de consenso en la mediación de intereses estará representado, cada vez con mayor fuerza en el futuro, por la discusión en torno a los intereses sociales, dejando de estar reducido, como hasta ahora lo estaba, a sus objetivos y contenidos. Y surge así, irremisiblemente, la discusión en torno a cuál sea el plano político aceptable como «clearing» y como plano de mediación. En este tema se encuentra a disposición de todos los niveles políticos una fuerte potencialidad innovativa, unida eso sí a otra de carácter conservador.

En perspectiva el federalismo ya no puede concebirse como «apacible» coordinación de «arriba» y «abajo» y de unidades políticas más o menos «equivalentes». Cabe prever, pues, un perfeccionamiento del carácter bifronte del federalismo analizado al comienzo de la presente exposición. Se contribuirá así, por un lado, a superar la complejidad de los procesos políticos de organización y dirección y, por otro, a posibilitar los procesos de identificación e integración (de carácter tanto regional como europeo). La primera hipótesis puede ser ilustrada con las iniciativas de los afectados por el cierre de la actividad minera, cuyo margen de maniobra política trasciende del ámbito local o regional (véase la Cuenca del Ruhr) al plano nacional o incluso al plano, de mucha mayor relevancia, de la Comunidad Europea. La segunda de las hipótesis puede ejemplificarse no sólo con el sentimiento, sorprendentemente profundo, de «pertenencia colectiva a Nordrhein-Westfalen», territorio creado artificialmente en la postguerra, sino con la identificación, ahora ya «natural», de las poblaciones de distintas nacionalidades con las «eurorregiones», inicialmente también «artificiales».

El interés científico deberá dirigirse a esta sorprendente vitalidad y capacidad de transformación de la idea de federalismo. Desgraciadamente, faltan los correspondientes «esbozos teórico-procesales» que permitirían relacionar entre sí las distintas consecuencias de las diversas estructuras normativas y materiales de la política federal (25). Y así, las últimas investigaciones político científicas están reforzando su interés en el análisis de sistemas basados en la negociación y la articulación a distintos niveles (26). Tal interés, relacionado con el ámbito de las redes políticas, podría conducirnos a algún resultado relevante (27).

---

(24) JORDAN/SCHUBERT (1992); también MARIN/MAYNTZ (1991).

(25) Véase A. BENZ (1984), arriba citado.

(26) BENZ/SCHARPF/ZINTL (1992).

(27) MARIN/MAYNTZ (1991); JORDAN/SCHUBERT (1992); SCHUBERT (1992).

## BIBLIOGRAFIA

1. ABROMEIT, H.: «Die funktion des Bundesstaates und der Streit um seine Politisierung», en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 1, 1982, págs. 462-472.
2. BELLAH, R.: *Gewohnheit des Herzens*, Individualismus und Gemeinsinn in der amerikanischen Gesellschaft, Bund, Köln, 1985.
3. BENZ, A.: *Föderalismus als dynamisches System*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1985.
4. BENZ, A.; SCHARPF, F. W., y ZINTL, R.: *Horizontale Politikverflechtung*, M. Campus, Frankfurt, 1992.
5. BOTHE, M.: *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, Springer, Berlin, 1977.
6. DEUERLEIN, H.: *Föderalismus*, München, 1972.
7. ERMACORA, F.: *Der Föderalist*, Manz, Wien, 1958.
8. FRAENKEL, E.: *Das amerikanische Regierungssystem*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1981.
9. FRIEDRICH, C. J.: *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.
10. KANN, R. A.: «Die Habsburger Monarchie und das Problem des übernationalen Staates», en WANDRUSZKA, A., y URBANITSCH, P.: *Die Habsburger Monarchie 1848-1918*, Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien, 1975.
11. JEFFERY, D. y SAVIGEAR, P.: *German Federalism Today*, Leicester University Press, Leicester, 1991.
12. JORDAN, A. G. y SCHUBERT, K.: «Policy Networks», en *Sonderheft des European Journal of Political Researchs*, vol. 1, num. 1-2, Dordrecht, Kluwer, 1992.
13. LAUFFER, H.: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildung, München, 1991.
14. MARIN, B., y MAYNTZ, R.: «Policy Networks», en *Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, M. Campus, Frankfurt, 1991.
15. OATES, W. E.: *Fiscal Federalism*, New York, 1972.
16. RENZSCH, W.: *Die Finanzverfassung und Finanzausgleich*, Dietz, Bonn, 1991.
17. SCHARPF, F. W.; REISSERT, B., y SCHNABEL, F.: «Politikverflechtung». Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Ts: Scriptor, Kronberg, 1976.
18. SCHUBERT, K.: *Interessenvermittlung und staatliche Regulation*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1989.
19. SCHUBERT, K.: *Politikfeldanalyse*, Leske und Budrich, Opladen, 1991.
20. SCHUBERT, K.: «Netzwerkanalyse und Netzwerkansätze: Leistungen und Grenzen eines sozialwissenschaftlichen Konzeptes», en KLEINALTENKAMP, M. y SCHUBERT, K.: *Netzwerke bei der Beschaffung Neuer Technologien*, Gabler (próxima aparición), Wiesbaden, 1992.
21. SCHULTZE, R.-O.: «Föderalismus», en SCHMIDT, M. G.: *Westliche Industriegesellschaften*, München, 1983: Pipers Wörterbuch zu Politik, vol. 2, págs. 93-105.
22. SCHULTZE, R.-O.: «Politikverflechtung und konföderaler Föderalismus: Entwicklungslinien und Strukturprobleme im bundesrepublikanischen und kanadischen Föderalismus», en *Zeitschrift der Gesellschaft für Kanada-Studien*, núm. 2, 1982, págs. 113-144.
23. WILSON, J. Q.: *American Government*, Heath, Lexington, 1981.