

Área I: Teoría Política

Grupo de Trabajo 04: Federalismo, descentralización y gobernanza multinivel

Coordinador:

Ramón Maiz (Universidad de Santiago de Compostela)

La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias

Antonio Adelfo Delgado Núñez y Jorge Enrique García Rojas (ULL)

La segunda reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias implica para el Archipiélago un punto de inflexión en su autogobierno. Una Comunidad Autónoma a la que la LOAPA "obligó" a constituirse por la llamada "vía lenta" vio de inmediato incrementado su nivel de competencias a través de una Ley Orgánica de Transferencias. La primera reforma estatutaria se propuso fundamentalmente asumir como propias aquellas competencias que hasta entonces no lo eran, aunque en la práctica pudieran serlo y, de facto, elevaban el nivel de atribuciones haciéndolo equivalente al de las autonomías de "vía rápida". Junto a ello, la definición de Canarias como "nacionalidad", aun sin tener trascendencia jurídica, sí la tenía en el orden simbólico, anunciando el deseo del "estatuyente" de ir más lejos en el futuro. La segunda reforma, en la que se trabaja actualmente, confirma lo anterior. Analizaremos estos aspectos, así como las peculiaridades del proceso previo al debate parlamentario, consistentes básicamente en la formación de una comisión de expertos o notables, nombrada por el Presidente del Gobierno, que elevó un informe detallado y polémico en sus propuestas de reforma. Unido a ello, habría que resaltar la campaña de información del Gobierno, especialmente a través de su página web.

Particularismo subnacional. Competencia política descentralización y la oferta de bienes públicos locales en México y Argentina

Alejandra Armesto (University of Notre Dame/ EEUU)

El trabajo analiza el nivel de particularismo en la oferta de bienes públicos locales -educación, salud, infraestructura, vivienda, agua potable- a nivel subnacional en México y Argentina. ¿Están los gobiernos locales ofreciendo estos servicios públicos de acuerdo con criterios impersonales o están tomando estas decisiones de asignación conforme a consideraciones partidarias particularistas? ¿La composición de las legislaturas locales constriñe las tendencias particularistas de los ejecutivos? Este trabajo responde a estas preguntas con un estudio comparado entre dos países, México y Argentina y dentro de cada país -estados o provincias. El estudio analiza los componentes universalistas y particularistas en la composición de los bienes públicos locales ofrecidos por gobiernos subnacionales en dos estados mexicanos y dos provincias argentinas. Se incluyen dos administraciones en el período 1990-2004. El estudio analiza la composición de las legislaturas locales, una encuesta a legisladores subnacionales y entrevistas en profundidad a legisladores y gobernadores. La encuesta y las entrevistas en profundidad, exploran los patrones de interacción entre gobierno y oposición, las líneas de lealtad de los políticos locales, y sus percepciones acerca de las preferencias en la opción entre criterios particularistas y universalistas en política pública. El estudio sugiere que la capacidad de los ejecutivos subnacionales para ofrecer bienes públicos conforme a criterios particularistas locales está constreñida por el nivel de competencia electoral a nivel subnacional. En primer lugar, la composición será más universalista a medida que la representación de la oposición en el electorado sea mayor. Segundo, un gobernador que enfrenta una legislatura caracterizada por el equilibrio encontrará dificultades para la asignación de recursos a bienes particularistas.

¿Las regiones frente al Estado?: el proceso de descentralización política y administrativa en Bolivia

Esther del Campo García (UCM)

En la ponencia, se abordará un análisis del proceso de descentralización política y administrativa en Bolivia, incidiendo en las demandas regionalistas y su confrontación con el Estado nacional. El enfoque del trabajo es esencialmente institucional.

Identidad Europea: presente y futuro

María Jesús Castro Velo (USC)

No cabe duda de que la formación de la identidad europea y del sentimiento de identificación con Europa constituye un fenómeno de máxima actualidad que está teniendo lugar en nuestros días y del

que somos no solamente testigos sino, por el momento histórico que nos ha tocado vivir, participantes.

Dicho fenómeno se está produciendo paralelamente a la explosión de los nacionalismos de ámbito sub-estatal, precisamente en el seno de muchos países miembros de la UE. Aunque, en principio, ambas dinámicas puedan parecer contradictorias, lo cierto es que tanto en el terreno teórico¹, como en el terreno práctico², ha quedado demostrado que no sólo no son competitivas entre sí, sino que además son perfectamente compatibles.

El trabajo de investigación tutelado que constituye el germen de este proyecto tenía como objetivo responder a tres cuestiones fundamentales:

1. ¿Cómo es la identidad europea?
2. ¿Por qué es así?
3. ¿Qué perspectivas de éxito tiene el surgimiento de un sentimiento de identificación con Europa/ la UE?

Las tres preguntas ponen de manifiesto que la nuestra es una aproximación empírica a la construcción de la identidad europea, sin que ello nos exima de la obligación moral de criticar el tipo de identidad elegida por las élites europeístas prefiriendo modelos alternativos.

Con la primera cuestión nos referíamos a en qué clave (más bien etno-cultural o más bien cívica) han construido las élites e intelectuales europeístas los marcos del discurso identitario europeo, tomando como fuente para ello los principales Tratados Europeos. El resultado de este análisis era claro: El tipo de identidad europea construido por el discurso oficial es mayoritariamente de carácter cívico, y es precisamente de esta vertiente cívica de donde surge su enorme potencial para excluir a aquellos que no poseen la nacionalidad de un estado miembro.

¹ El modelo del Marble Cake demuestra que las identidades se construyen tomando elementos de otras identidades distintas.

² Hasta la fecha el Eurobarómetro ha realizado numerosas encuestas a los ciudadanos de la Unión en las que éstos manifiestan adhesión no sólo a los entes territoriales más inmediatos, sino también a Europa, sin que sentirse europeo constituya un juego de suma cero para las demás identidades colectivas.

Acercamiento a la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés

Enrique Cebrián Zazurca (UZA)

El Estatuto de Autonomía de Aragón (EAA), aprobado por la Ley Orgánica 8/1982, de 20 de agosto, llegó a ver la luz tras un tortuoso y difícil proceso, a través, finalmente, de la vía recogida en el artículo 143 de la Constitución Española (CE).

La Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, vino a reformar el Estatuto aragonés, una vez superado el plazo de cinco años que el artículo 148.2. CE establecía como mínimo temporal para que las Comunidades Autónomas (CCAA) que habían transitado la vía del artículo 143 CE pudieran, dentro de los límites del artículo 149 CE, ampliar sus competencias.

Posteriormente, la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, reformó de nuevo el EAA en una serie de preceptos, buscando -como afirmaba su Exposición de Motivos- alentar la participación y procurar el desarrollo socioeconómico y el reequilibrio territorial de Aragón.

La Ponencia se centra en el estudio de esta andadura histórica, si bien tan sólo como puesta en escena para la presentación del que es su tema central: el 10 de junio de 2002 se constituyó en las Cortes de Aragón una Comisión especial encargada del estudio sobre la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés. Sus trabajos duraron hasta el 20 de marzo de 2003, fecha en la que el Pleno de las Cortes de Aragón aprobó el Dictamen de esta Comisión.

De esta manera, los cinco Grupos Parlamentarios que constituyen las Cortes de Aragón acordaron unas bases conjuntas desde las que caminar.

El Federalismo consociacional: el caso belga

Carlos de Cueto Noguerras (UGR)

Una vez conseguida la independencia de Bélgica y ante las reclamaciones de los movimientos flamencos a favor del reconocimiento de su especificidad cultural y lingüística, las autoridades

políticas han iniciado un proceso de revisión constitucional con objeto de federalizar la estructura territorial del estado de cara a satisfacer las reivindicaciones identitarias y acomodar un conflicto estructural entre las dos principales comunidades lingüísticas del país. Las características del federalismo belga -de disociación, asimétrico, parcialmente de base personal, incongruente, bipolar y consociacional- le convierten en un caso particular merecedor de un estudio de caso.

De cualquier forma, no es tanto la desconcentración del poder político entre comunidades y regiones lo que ha permitido mantener este conflicto latente bajo parámetros democráticos y pacíficos, sino más bien un esquema de poder compartido, tanto a nivel federal como regional, que ha llevado a las elites políticas a verse condenadas a llegar a acuerdos y compromisos para evitar bloqueos y parálisis decisionales que no hubiesen beneficiado a nadie.

El modelo federal, como estabilizador en Irak

Marién Durán (UGR)

Uno de los factores clave para garantizar la paz en Irak es establecer un sistema gubernamental que acomode la diferencia étnica y religiosa, manteniendo la unidad con el respeto a la amplia diversidad existente, de manera que las tensiones nunca lleguen a culminar en el secesionismo de algún grupo.

Mi argumento es que es el federalismo el que ofrece la opción más viable para impedir el secesionismo kurdo en un entorno geopolítico nada favorable a esta opción y para garantizar cierta estabilidad. Nos encontramos en un momento histórico en el que podemos ser observadores del desarrollo normativo del principio federal para adaptarlo al contexto iraquí y vivir el proceso de federalización de un estado unitario.

Los argumentos que lo hacen el modelo más adecuado son:

La concentración territorial favorece que los distintos grupos puedan ejercer su autonomía mediante las unidades regionales de gobierno. También hay que tener presente que existen minorías interiores dentro de las unidades regionales, sobre todo en el Kurdistán iraquí con la presencia de minorías étnicas y religiosas.

Evitaría la emergencia de un modelo dominante chií.

Los diferentes grupos también han mostrado su apoyo al federalismo. Aunque han sido los kurdos los que más han abogado por él, como un mecanismo para proteger sobre todo su identidad extremadamente atacada en el pasado. Los chiíes, si al principio manifestaban su oposición, sin embargo desde el 2002 en algunos círculos se ha comenzado a percibir el concepto de federalismo como positivo, siempre que se aplique un federalismo congruente y simétrico.

La creación de tres gobiernos regionales, cuyas fronteras se dibujasen a lo largo de las líneas étnicas y religiosas, crearían espacios en los que cada grupo, kurdos, sunnitas y chiítas serían mayoría. Esto tiene el inconveniente de que se puedan fortalecer las identidades étnicas o religiosas o como apuntan algunos autores como Kymlicka, "pone al alcance de las minorías nacionales y étnicas los instrumentos políticos que necesitan para hacer más atendibles sus pretensiones de formar un Estado independiente". Pero el contexto iraquí y la experiencia de autonomía del Norte de Irak, permiten afirmar que el federalismo es la opción más viable.

Así, la localización territorial, la existencia de etnias diferentes (kurda, turcomana y árabe), un modelo cultural diferente, el tener una historia no coincidente en algunas etapas y la diversidad lingüística, nos permite afirmar que existen diferentes nacionalidades, de forma que habría que dar un paso más y la propuesta sería un federalismo plurinacional o plural que incluye algunos elementos de asimetría, planteando unos retos diferentes y entrando en conflicto con el modelo simétrico por el que optan los chiíes.

Las fuentes institucionales de la descentralización fiscal: Argentina y España en perspectiva comparada

Jorge P. Gordin (IBEI)

Durante las últimas décadas se han producido importantes estudios sobre los efectos económicos y políticos de la descentralización fiscal, principalmente impulsados por instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otros. Mucha menos investigación, sin embargo, ha sido conducida para estudiar los determinantes político e institucionales en la transferencia de recursos y capacidad recaudadora de gobiernos subnacionales en sistemas federales y políticamente descentralizados. El estudio de la descentralización como una

"variable dependiente" es indispensable para delinear empíricamente las condiciones políticas que inhiben la coordinación territorial de reformas fiscales y la consiguiente perpetuación de financiamiento subnacional con recursos recaudados por el gobierno central. En países como Argentina, este contexto político ha conducido a severas crisis económicas y gobernanza.

Este trabajo desarrolla un análisis empírico institucional para comparar los efectos de la representación legislativa de intereses territoriales y estrategias de negociación intergubernamental en las políticas de descentralización fiscal en Argentina y España. Asumiendo que la descentralización no es irreversible ni inevitable, este estudio sugiere que la sobrerrepresentación legislativa de provincias pobres y periféricas, normalmente opuestas a reformas que incrementan sus responsabilidades recaudadoras, en el Senado argentino explica el estancamiento de la descentralización fiscal en este país. En contraste, una más maleable configuración de representación territorial, una menor sobrerrepresentación legislativa y una menor capacidad institucional de comunidades autónomas económicamente periféricas explica la creciente descentralización fiscal en España. Finalmente, y en base a las conclusiones de la comparación entre Argentina y España, se propondrá un marco teórico para poder aplicar las principales hipótesis y conclusiones de este estudio a otros países que enfrentan similares desafíos políticos.

Identidades más allá de las fronteras. Las políticas de cooperación descentralizada en el País Vasco y la Regione Toscana, como instrumentos de construcción del espacio regional hacia dentro y hacia fuera.

Carlos Hernández Ferreiro (IUE)

Esta comunicación analiza las políticas de cooperación descentralizada en el País Vasco y la Toscana. La hipótesis que se intenta demostrar es que a partir de un cierto momento la cooperación descentralizada, en estas dos regiones, se ha convertido en un instrumento fundamental en el proceso de construcción de una imagen de la región hacia el exterior, así como de una cierta historia política del territorio hacia el interior.

La cooperación internacional ha sido analizada tradicionalmente a través de las lentes del interés nacional. Contribuciones más recientes, sin embargo, han tratado de vincularla a procesos más profundos en los que los estados construyen determinadas identidades a través de su acción exterior. Por tanto, el análisis de la relación entre actor y agencia no subordinaría las propiedades de la acción a la racionalidad del agente, sino que pondría el énfasis en los procesos de constitución mutua.

A su vez, las teorías del Nuevo Regionalismo han sostenido recientemente que la región es un espacio construido. En el concepto de región confluyen una serie de dimensiones espaciales, la dimensión económica, la dimensión territorial, la dimensión políticoinstitucional y la dimensión social. Lo que se viene a denominar Nuevo Regionalismo sería el resultado de presiones funcionales, pero también de una serie de formas de movilización política que han contribuido a la redefinición del significado social, político y económico del territorio. Dentro de estas nuevas formas de movilización política, la internacionalización de las regiones ha adquirido en los últimos años una notable relevancia.

La comunicación plantea el análisis de la cooperación descentralizada como un proceso de decisión en el que distintos actores institucionales y no institucionales, que operan en distintos niveles decisionales confluyen. A través del análisis de textos y documentos y de una serie de entrevistas en profundidad con distintos informadores se intenta individualizar los motivos que llevaron a estas dos regiones a responder favorablemente a la demanda social de cooperación desde instituciones descentralizadas.

Los resultados del análisis muestran como la cooperación descentralizada, una vez pasado el momento inicial de respuesta a las presiones por parte de los actores sociales, viene '*instrumentalizada*', más allá de los '*intereses*' propios de política exterior de la región, para '*construir una historia*' que relaciona la región con el exterior, pero que a la vez reestructura el modo de concebir la '*el territorio dentro de las fronteras de la región*'.

Simetrías y asimetrías en el proceso de descentralización política en España

Angustias María Hombrados Martos (UNED)

La comunicación propuesta se enmarca en los estudios sobre federalismo y sistemas de gobierno multinivel asimétricos, y forma parte de una investigación más amplia que tiene por objeto construir un modelo explicativo de la descentralización política, mediante la observación de las tendencias simétricas y asimétricas que interactúan en su seno. A tal fin, la evolución del Estado autonómico español resulta paradigmática, por cuanto ha pasado de una situación de asimetría típica -en que existían dos grupos diferenciados de Comunidades Autónomas- al escenario actual que refleja, básicamente, una igualación competencial entre todas, aunque en cuestionamiento permanente por parte de algunas de ellas.

Son dos los presupuestos básicos en los cuales se sustenta este trabajo. En primer lugar, y observando que la mayoría de los estudios han brindado una atención casi exclusiva a las interrelaciones entre el gobierno central y las regiones que reclaman una diferenciación en términos competenciales y de recursos sobre la base de su identidad nacional diferenciada, nosotros añadimos al objeto de estudio aquellas otras regiones sin fuertes sentimientos nacionalistas y la forma en que las mismas han respondido a esa asimetría inicial del sistema con demandas mayor simetría, asumiendo que ello puede tener importantes efectos en la distribución final de poder político territorial.

En segundo lugar, concibiendo la descentralización como un proceso, y definiendo a los actores relevantes en términos partidistas, adoptamos un enfoque de carácter político-institucional que, en la medida que se basa en los intereses, preferencias e interacción estratégica de los actores, resulta la forma más útil para explicar las diferencias en las demandas de las distintas regiones, así como los resultados de la negociación de la transferencia de competencias entre los niveles de gobierno central y regional.

El proceso de fiscalización en el congreso de baja California: normatividad, recursos técnicos y motivaciones políticas

Cuauhtemoc López Guzmán (Universidad Autónoma Baja California/México)

El Congreso del Estado de Baja California se declaró formalmente instalado el 12 de Noviembre de 1953, desde esa fecha y hasta 1989 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo la mayoría legislativa, consolidándose así un gobierno unificado que por más de 30 años eliminó el potencial conflicto y parálisis que puede existir en un sistema de división de poderes como el presidencialista.

Autodeterminación, Federalismo, Autonomía. Evolución del discurso de los socialistas vascos acerca de la relación CAV-Estado.

En esta ponencia se trata de analizar cual ha sido la evolución discursiva del Partido Socialista de Euskadi (PSE) respecto al encaje de Euskadi dentro de España desde su fundación en 1977 hasta nuestros días. Así, veremos que la posición de los socialistas vascos ha sido cambiante en este tema ya que desde reclamar la autodeterminación (aceptando la posibilidad independentista) y el federalismo pasaron a defender la autonomía como la mejor manera de encajar a la comunidad vasca en el conjunto de España. Una defensa de la autonomía que no ha sido siempre igual pasando por varias fases como el apoyo sin fisuras al Estatuto de Gernika, la reclamación del desarrollo íntegro del mismo o en la actualidad la necesidad de una reforma que incluye aspectos tan novedosos como la calificación de "comunidad nacional" para Euskadi. En esta ponencia, por lo tanto, intentaremos analizar dicha evolución a través de los documentos que para ello consideramos más relevantes: las resoluciones congresuales, los programas electorales y los discursos de los líderes y los portavoces parlamentarios en la Cámara de Vitoria.

Gobernanza multinivel: el caso de la política de seguridad alimentaria española

Ana Maria Palau (UB)

Esta comunicación analiza la contribución que la teoría sobre gobernanza multinivel realiza al estudio sobre el cambio político. Se centra en la política de seguridad alimentaria en España, y concretamente en la política llevada a cabo durante la crisis de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB) o enfermedad de las "vacas locas". La idea de partida de este trabajo es que la teoría sobre gobernanza multinivel más que un enfoque teórico es un marco analítico o "metáfora organizativa" que necesita de la aportación de otros enfoques, como el análisis de redes, para explicar el cambio en el proceso de elaboración de políticas. A partir de aquí se analizan tres cuestiones. (1) El impacto de la configuración de un orden global más complejo e interdependiente sobre el papel tradicional del

estado y su posición de autoridad. ¿Ha perdido el gobierno central el control sobre la política de seguridad alimentaria en favor de organismos supra y subestatales? ¿Asistimos a un proceso de reestructuración de la autoridad política o "desjerarquización" del Estado en favor de formulas horizontales de gobernanza?; (2) El impacto de las relaciones entre actores públicos y privados o policy networks desarrollados a nivel europeo sobre la dinámica de interacción entre actores a nivel interno. ¿Ha generado el acceso de los grupos de presión a la arena europea una transformación en las relaciones públicoprivadas a nivel estatal?; (3) El impacto de la configuración de un sistema de gobernanza multinivel sobre la legitimidad y responsabilidad democrática del Estado. La naturaleza democrática del sistema de gobernanza multinivel ¿debe ser cuestionada al desdibujar los instrumentos de responsabilidad democrática y control político entre niveles de gobierno? ¿Resulta reforzada al permitir el acceso a la arena política de un mayor número de actores? El predominio de mecanismos de coordinación informales ¿es una estrategia de los actores políticos para escapar a los mecanismos formales de responsabilidad democrática?

Hacia la generación de isomorfismos conceptuales entre el neoinstitucionalismo histórico y las "teorías de la complejidad"

Joan Pere Plaza (UAB)

La creciente complejidad de los sistemas políticos actuales, sean éstos analizados desde un ámbito propiamente local o desde una perspectiva más global, ha obligado a la Teoría Política contemporánea a revisar sus postulados clásicos en relación a la conceptualización y operacionalización de la idea de (des)equilibrio de poder. Desde los primeros intentos, ya en el periodo de entreguerras, de distanciar el estudio del fenómeno político del estudio del Derecho Constitucional, hasta las más recientes propuestas sobre neoinstitucionalismo o *multi-level governance*, se constata un esfuerzo teórico de la disciplina en el sentido de mejorar la capacidad explicativa de los modelos utilizados.

Esta evolución, empero, no ha sido exclusiva de nuestro campo de investigación. Muy al contrario, otras disciplinas científicas han apostado, antes incluso que la propia Ciencia Política, por un abordaje más profundo de sus respectivos sistemas de referencia, fueran éstos físicos o biológicos.

La propuesta que aquí presento es una reflexión teórica sobre las grandes conexiones conceptuales existentes entre las supuestas del neoinstitucionalismo (histórico, a más detallar) y aquellos propuestos desde el marco epistemológico de las "teorías de la complejidad". Una vez superadas las diferencias sustantivas por pura abstracción analítica, es posible la generación de isomorfismos conceptuales entre distintos aspectos de la realidad. Porque en el fondo, trátense de entes celulares o de agregados sociales, cada cual en su nivel, el desafío científico compartido radica en la mejor comprensión de la complejidad organizada circundante.

De la manera metodológicamente más rigurosa posible, pretendo avanzar en la transferencia de principios y evidenciar la analogías conceptuales profundas que aparecen mediante el estudio transdisciplinario de la complejidad. Ello, por supuesto, sin olvidar en ningún momento el debate propio sobre los nuevos enfoques en relación la génesis y evolución de las instituciones y su papel como generadoras de (des)equilibrio del sistema social. En la línea que presento, pues, la existencia de conceptos homologables como el *path-dependency* neoinstitucionalista y el de sensibilidad a las condiciones iniciales de la física post-newtoniana, no son fruto de la casualidad, sino de la constatación de formas de realidad más complejas que aquello que postulaban los viejos paradigmas.

Descentralización del poder y construcción de la identidad en Francia - una perspectiva histórica y comparada

Hubert Peres (CEPEL/Université de Montpellier)

Desde una perspectiva comparada, la descentralización francesa emprendida en los años 1980, y perseguida hasta hoy, puede suscitar juicios ambivalentes. Por una parte, el modelo francés, siempre considerado como el prototipo de Estado-nación unitario, centralizado y, al menos desde fuera, monoculturalista, parece entrar en crisis, conformándose al proceso descentralizador puesto en marcha en muchos países europeos. Por otra parte, aunque esta reforma de la distribución territorial del poder fuera descrita por expertos autóctonos como una 'revolución silenciosa', la descentralización en Francia resulta muy débil en comparación, por ejemplo, del estado de las

autonomías en España. Además, unas ideas tan compartidas en la Europa de hoy como la necesidad de tomar en cuenta los particularismos territoriales o culturales sublevan reacciones increíblemente violentas, tanto en la opinión pública como en los ámbitos académicos. Una de las peculiaridades francesas menos entendidas reside en el hecho que, salvo en unos sectores muy minoritarios, tal contradicción no puede explicarse por la resistencia de las élites políticas ante un cambio deseado por la población. Al contrario, la clave de la resistencia del modelo unitario se ubica en la convergencia entre políticos y ciudadanos cuando se trata de legitimar la descentralización. En Francia, muy lejos de la situación española, el auge del poder al nivel de la región está legitimado mucho más por su supuesta funcionalidad, o sea una preocupación de eficacia administrativa, que por el reconocimiento de identidades específicas. Pero, al revés, la solidez del poder a nivel municipal y la imposible racionalización del mapa de los municipios encuentran sus raíces en la fuerza del sentimiento de pertenencia al 'pequeño país' fortalecido, a lo largo del tiempo, por la implantación de las instituciones estatales. Así que no es suficiente hacer referencia al 'jacobinismo' para comprender el tipo de descentralización hasta ahora compatible en Francia tanto con la herencia del acontecimiento fundador de la cultura política dominante (la Revolución) como con los procesos de construcción identitaria respecto al territorio, mucho más complejos que se suele imaginar.

Sobre cómo potenciar las ventajas y superar los riesgos del sistema federal desde una visión multidisciplinaria

Christi Rangel Guerrero, Fortunato González Cruz y Jaime Grimaldo Lorente (Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales/Universidad de Los Andes/Venezuela)

La perspectiva que asumimos para este trabajo es la del federalismo como una respuesta a la teoría de los fallos del estado en el logro de la racionalidad en la actuación pública, a través de la estructuración vertical del sector público siendo el espacio la referencia en la reubicación de responsabilidades e instrumentos fiscales en cualquier sentido' (Rangel, 2003:273); asimismo, como la opción de organización política idónea frente a realidades diversas en un mismo territorio y, que favorece además el rescate identitario y la reivindicación de lo local como una corriente paralela a la de la globalización. Aunque nos reconocemos defensores del sistema federal no desconocemos la existencia de riesgos y debilidades inherentes al mismo que precisan cuidadosa atención². Lo anterior evidencia la complejidad de nuestro objeto de estudio y por tanto, la necesidad de una visión interdisciplinaria, que reconoce la importancia del diseño institucional como determinante de los objetivos económicos y políticos; esto derivará a su vez en una propuesta que actualice principios jurídico-institucionales adecuados a lo que necesita un sistema federal. Una vez desarrollados los argumentos teóricos que justifican el sistema federal y haber expuesto los postulados que son necesarios para que éste funcione, haremos un análisis sobre la realidad venezolana, en base al diseño constitucional, (balance entre principios jurídicos consagrados en la Constitución y el desarrollo posterior) indicadores económicos (distribución del gasto público por niveles de gobierno, autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal de los gobiernos territoriales); y políticos (autonomía en la gestión, partidos políticos e instituciones de participación y cogobierno).

Por último se pondrá en evidencia que, frente a las tendencias autocráticas que han dominado en América Latina y particularmente en Venezuela, el modelo federal se constituye en garantía de libertad, democracia y pluralismo.

¹ De un nivel superior de gobierno a uno inferior o viceversa.

² Las investigaciones desarrolladas en nuestro centro de estudios (CIEPROLULA) han revelado dificultades en el funcionamiento del sistema, siendo los fallos en las relaciones intergubernamentales una de las debilidades más graves y que pone en peligro todas sus ventajas potenciales.

Los retos de la gobernanza multinivel: nuevos horizontes para la ciudadanía

Mar de Santiago Pérez (UVI)

En los albores del siglo XXI vivimos un tiempo en el que los grandes cambios y las profundas transformaciones, con especial atención a la proliferación de los simultáneos retos de integración y globalización, están configurando un nuevo orden mundial. Un mundo en el que la internacionalización no solamente alcanza a la economía, si no también a la realidad social, a la vida política y al espacio cultural e identitario. Es decir, el contexto de *globalización-localización* representa un proceso histórico pluridimensional de consecuencias trascendentes y de profundos cambios en las instituciones y estructuras propias de las sociedades modernas.

Este nuevo marco parece estar caracterizado por la flexibilización y la pluralidad en las formas y en los procesos. La persistencia de un sistema de Estados soberanos convive con la emergencia y desarrollo de una multiplicidad de estructuras de poder y autoridad. Se trata de la forma de *gobernar en red*, un nuevo escenario que genera múltiples actores, multitud de retos y diversifica las responsabilidades. Un paisaje nuevo que nos conduce a la expresión del fenómeno *local-global* en el ámbito institucional: la *gobernanza multinivel*.

Son muchos los análisis que se están llevando a cabo abordando este fenómeno desde diferentes perspectivas. En esta comunicación, dirigimos nuestra mirada hacia conceptos sobre los que, por su importancia y trascendencia, creemos que debemos reflexionar. Se trata de observar las dinámicas, elementos y dimensiones que conforman los conceptos de ciudadanía e identidad en un entorno de estructuras políticas superpuestas. Nos parece oportuno repensarlos, redefinirlos o adaptarlos al albur de esta realidad múltiple y pluridimensionada propia de la *gobernanza multinivel*. Así, tras un acercamiento al concepto de ciudadanía, su evolución histórica, sus principales modelos y referentes teóricos, se reflexiona en torno a las dimensiones y/o posibilidades de una nueva clase/categoría de ciudadano/a: la *ciudadanía múltiple o multinivel*.

Transnacionalismo político y formas de ciudadanía: asociaciones de inmigrantes marroquíes en Barcelona y Bruselas

Mihaela Vancea (UPF)

Aunque la ciudadanía nacional ha sido la única forma de incorporación y acomodación de los inmigrantes a una comunidad política y territorialmente definida, dicho modelo de integración no parece ser hoy el más apropiado en un mundo que se caracteriza por un movimiento masivo de personas, dinero y información y una mas y más amplia facilidad de comunicación en el tiempo y el espacio. Así, el modelo de ciudadanía nacional se encuentra cuestionado por nuevas formas de auto-identificación y afiliación que trascienden las fronteras nacionales (véase Stephen Castels, "Transnational Communities: a New Form of Social relations under Conditions of Globalisation?", 2002).

En este sentido, dos fenómenos en desarrollo parecen tener una influencia particular sobre el concepto tradicional de ciudadanía, esto es: el nacionalismo minoritario y el transnacionalismo de los inmigrantes. En opinión de Will Kymlicka, el transnacionalismo de los inmigrantes - generalmente definido en términos de actividades y identidades económicas, sociales, culturales y religiosas que se dan a través de fronteras políticas permeables (véase Rainer Bauböck, "Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism", 2003) - parece representar el más serio competidor del modelo de ciudadanía nacional. Por consiguiente, el transnacionalismo de los inmigrantes, además de cuestionar el estado-nación en nombre de otra nación o grupo minoritario, pone también en tela de juicio la idea de si la ciudadanía debe circunscribirse o no a las fronteras territoriales de una comunidad nacional (Will Kymlicka, "New Forms of Citizenship", 2003: 15-16).

De todos modos, el transnacionalismo de los inmigrantes, como proceso social, está muy lejos de ser tan diseminado, no restringido socialmente, deterritorializado y emancipador como para cuestionar de verdad el estado nación *per se*. Generalmente, de acuerdo con diversos estudios empíricos comparados, el activismo político transnacional es efectuado por una minoría muy pequeña, es socialmente restringido a través de las fronteras nacionales, se desarrolla en lugares muy específicos y parece reproducir las asimetrías de poder pre-existentes. La idea de que el transnacionalismo podría llegar a transformar las asimetrías de verdad dentro de y a través de los países necesita ser todavía examinada (véase Portes et al., "Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Actino among Contemporary Migrants", 2003).

El objetivo de este estudio es la exploración empírica y analítica de la dimensión, la intensidad relativa y las causas sociales del transnacionalismo político de los inmigrantes. Factores como: la estructura de oportunidades políticas en el país de acogida, la naturaleza de las asociaciones de inmigrantes o las redes disponibles podrían influir en la manifestación y desarrollo del activismo político de los inmigrantes a través de las fronteras nacionales.

La estructura del proyecto de investigación se divide en dos partes. En la primera, se presenta el marco teórico. Se incluyen las diferentes perspectivas teóricas que han abordado el transnacionalismo acentuándose el modo en el cual en este nuevo proceso se relaciona con diferentes formas de ciudadanía y, por consiguiente, el modo en cual puede llegar a cambiar o cuestionar, desde un punto de vista normativo, las distintas concepciones tradicionales de ciudadanía nacional.

En la segunda parte, se describe la metodología requerida para este tipo de investigación. Sumariamente, se presenta el método de comparación, el nivel y la unidad de análisis, los mecanismos causales, los datos y las fuentes. El diseño de la investigación se basa en un análisis comparado entre dos ciudades: Barcelona (España) y Bruselas (Bélgica). El método comparativo utilizado es el del diseño de los sistemas más similares (MSSD) o el método de la diferencia (J. S. Mill, 1843). El nivel de análisis es el local, tomando también en consideración las variaciones regionales y nacionales. La unidad de análisis son las asociaciones de inmigrantes marroquíes. La hipótesis principal de la investigación es que el contexto de acogida influye en la forma y extensión de la participación de los inmigrantes en las actividades políticas desarrolladas a través de las fronteras nacionales. Se trata de una comparación sincrónica que analiza eventos similares en dos países. Se van a usar datos cuantitativos y cualitativos basados en encuestas y entrevistas, así como datos contextuales relacionados con indicadores socio- económicos en los países de acogida y salida.

Gobernanza y participación en la descentralización de la IMM y algunas reflexiones para América Latina

Alicia Veneziano (Instituto de Ciencia Política/Universidad de la República del Uruguay)

Pretendemos exponer resumidamente un trabajo premiado en el Concurso Andrés Bello, convocado por el INAP (MAP) que presenta una investigación empírica de la "Descentralización Participativa" de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM). La experiencia analizada se enmarca en una reforma institucional basada en el discurso de la "nueva izquierda latinoamericana" que se puede analizar y ser evaluada como orientada a la creación de innovadores mecanismos de gobernanza que den gobernabilidad al sistema.

Estudiamos las transformaciones del diseño institucional de la IMM para evaluar el logro del objetivo de promover la participación ciudadana, disecando las redes intergubernamentales que definen la descentralización como una relación centro-periferia al interior del Estado y las redes sociogubernamentales de gobernanza demostrando que el éxito de éstos procesos depende de las características del sistema político en que operan. Previamente hacemos un recorrido por los enfoques prevalecientes en las "ciencias sociales", por un lado, y por las reflexiones sobre reforma de Estado, por otro. Buscando la articulación entre estas dos vertientes esbozamos una propuesta basada en los conceptos de *governance*, *capital social*, y *embeddenment*.

En el caso, por un lado, analizamos (1) transformación del *diseño institucional de la IMM* que implicó la descentralización. Por otro constatamos la creciente (2) *participación en las elecciones locales* poniendo a prueba la hipótesis sobre su "izquierdización". Por último sostenemos que la descentralización montevideana, en lo que respecta a su (3) *legitimidad*, cuenta con altos niveles de apoyo difuso. Con estos elementos evaluamos si el diseño institucional de la descentralización estimula la participación en la formulación-implementación de políticas.

Buscando los factores de los cuales depende el éxito de este tipo de experiencias concluimos, por un lado, que los *procesos de reforma institucional que priorizan la participación como representación de intereses en un marco de gobernanza democrática, en sistemas políticos partidocéntricos, encuentran grandes dificultades y tienen muchas limitaciones para crear redes de enraizamiento social suficientemente fuertes como para aumentar la gobernabilidad local.*

¿Confederales o federales? La naturaleza "confederaj-federal" del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Xavier Villar Trillo (USC)

La ponencia trata de hacer ver que la Unión Europea dibujada en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa tiene mucho de lo que podríamos calificar de modelo "confederaj-federal". Modelo, que no es una quimera teórica (como se podría pensar desde la rígida separación entre Confederación y Estado federal, que hacía la doctrina tradicional), sino que es teóricamente concebible y realmente factible, como se hace ver con: 1/ el estudio del parentesco conceptual existente entre la Confederación y el Estado federal como dos formas de federalismo que son, 2/ la descripción de la experiencia histórica del paso de la Confederación de las trece colonias británicas de América del Norte al Estado federal de los Estados Unidos de América de la Constitución federal norteamericana de 1789, y 3/ el análisis del texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

En la medida en que se vaya consolidando la Unión Europea será posible pensarla cada vez más con las categorías conceptuales de la Confederación de Estados y del Estado federal, aunque, eso sí, no bajo la formulación tradicional y clásica de esas categorías, pues la Unión Europea viene siendo -y el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa lo confirma- y deberá seguir siendo un híbrido de Estado federal asimétrico (frente al simétrico Estado federal clásico) y de Confederación de Estados de tipo moderno (frente a la Confederación de tipo clásico, cuyos órganos no tenían jurisdicción directa sobre los ciudadanos), porque en esa característica encontramos uno de los principales méritos innovadores del modelo de reparto territorial del poder en la Unión Europea. Europa no debe tener que verse obligada a escoger entre el intergubernamentalismo o confederalismo (la supremacía de los gobiernos estatales) y el comunitarismo o federalismo (la supremacía de los órganos comunitarios supraestatales unitarios), sino mantener y desarrollar una adecuada articulación entre ambos, que es lo que queremos dar a entender con la proposición y defensa para la unión de Europa de un modelo que sea a la vez confederal y federal

Las categorías conceptuales de la Confederación de Estados y del Estado federal tienen un mayor valor articulador del que pueden aportar las categorías básicamente descriptivas, tan de moda en el mundo académico, como el intergubernamentalismo, la gobernanza multinivel o las *policy networks* (redes políticas). Estas categorías empírico-descriptivas pueden describir muy bien la realidad empírica de la Unión Europea, pero una vez descritas las prácticas gubernamentales europeas como relaciones intergubernamentales, de gobernanza multinivel o como conjunto de redes políticas, tales descripciones nada nos dicen acerca de que tipo son esas relaciones intergubernamentales, de que clase es esa gobernanza multinivel o de que naturaleza son esas redes políticas. La combinación articulada de mecanismos tradicionales de la Confederación y del Estado federal --una "Confederación federal" de gobernanza de múltiples niveles (comunidad internacional, organismos comunitarios europeos supraestatales, ámbitos subestatales nacionalitarios, regionales y locales)-- aún puede ser operativa para caracterizar y orientar el modelo de organización política presente en el texto del Tratado constitucional de la Unión Europea, modelo que, por otra parte, también podríamos definir como el ejemplo más manifiesto, hasta ahora existente, de lo que Schmitter llama el *orden post-hobbesiano*, un modelo superador del modelo estatal tradicional de organización política.