

RESEÑA

GESTIÓN DE INTERDEPENDENCIAS EN SISTEMAS FEDERALES: CONSEJOS INTERGUBERNAMENTALES Y CREACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SCHNABEL, JOHANNA (2022). TOLUCA: UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO, 363 PP.

Olga Zapata, profesora asociada de la Universidad de Antioquia (UdeA). Doctoranda en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Correo electrónico: ozapata9@alumno.uned.es, ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7559-5035>

[350]

En noviembre de 2022, la Universidad Autónoma del Estado de México publicó la primera edición en español del libro *Managing interdependencies in federal systems: Intergovernmental councils and the making of public policy*, de Johanna Schnabel. La obra recoge los resultados de la tesis doctoral y las posteriores investigaciones de esta autora, quien se ha venido convirtiendo en una reconocida académica en el tema de las relaciones intergubernamentales (RIG), gracias a sus significativos aportes a la comprensión del funcionamiento de los consejos intergubernamentales en sistemas federales. La edición en español, de acceso gratuito *online*, incorpora un estudio introductorio a cargo de los profesores Joel Mendoza Ruiz, Eduardo José Grin y Vicente Ugalde, en el cual se relacionan las principales teorías y los enfoques analíticos para el estudio las RIG, así como los autores y los trabajos más significativos que las sustentan.

La presente reseña, además de mostrar las bondades del texto de Schnabel, también llama la atención sobre el desbalance del estado de la producción académica en torno a las RIG en el contexto latinoamericano, pero, principalmente, en el colombiano.

El libro se compone de siete capítulos, a través de los cuales la autora analiza las RIG, enmarcadas en la figura de los *Consejos Intergubernamentales* en las áreas de políticas fiscal y educativa. La hipótesis central del estudio es que “los consejos intergubernamentales son fuertes salvaguardias federales si tienen la capacidad de procesar cuestiones de política destacadas, están altamente institucionalizados y producen productos vinculantes, y no son dominados por el gobierno federal” (Schnabel, 2022, p. 70). Los casos seleccionados para el estudio fueron las federaciones de Australia, Canadá, Alemania y Suiza, aunque la autora también recurre, de vez en cuando, a citar las federaciones de Estados Unidos,

Bélgica y Austria, así como al caso español, para ilustrar o comparar algunas características de diseño, reformas, conflictos y funcionamiento de instancias, entre otros, relacionados con el objeto de estudio.

Para lograr su propósito, Schnabel define las RIG como “los procesos e instituciones a través de las cuales los gobiernos de la federación coordinan la creación de políticas públicas” (2022, p. 47). Dichas relaciones, por supuesto, emergen y se desarrollan bajo diseños institucionales específicos y son influenciadas por los cambios sociopolíticos en cada contexto, además de factores externos. En este sentido, la autora evidencia algunas de las transformaciones más significativas que vienen ocurriendo en los sistemas federales: en primer lugar, su tendencia a la centralización, originada, entre otras cosas, por el protagonismo de los gobiernos centrales en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas. En segundo lugar, se vuelven más interdependientes, debido a la distribución de competencias y a las responsabilidades que se comparten de manera funcional entre los gobiernos que lo componen (Schnabel, 2022). Y es en este contexto donde la autora se pregunta por las salvaguardias federativas¹, y sobre cómo los consejos intergubernamentales cumplen esta función.

Las *salvaguardias intergubernamentales* se entienden como el balance del poder federal para la adopción, el desarrollo y la implementación de soluciones conjuntas entre el gobierno federal y las unidades constitutivas. Entonces, cuando se afirma que los consejos intergubernamentales funcionan como mecanismos de salvaguardia federativa, se está haciendo referencia a su capacidad —entendida como el compromiso con la coordinación— para que tanto el gobierno federal como las unidades constitutivas mantengan sus respectivas autonomías en el contexto de interdependencia en el que operan.

Así pues, la estrategia de la autora para demostrar su hipótesis es analizar el diseño, la institucionalización y el funcionamiento de los consejos intergubernamentales en las áreas de las políticas fiscal y educativa. La razón para priorizar estas áreas es que le permiten contrastar la tendencia centralista y el dominio del gobierno central en la política fiscal con la tendencia descentralista de la política educativa, la cual es, generalmente, del dominio de las unidades constitutivas de las federaciones objeto de estudio. A medida que profundiza en el diseño y la operacionalización de estos consejos en los diferentes casos, demuestra su incidencia y su efectividad en la protección de las salvaguardias federativas. Sin duda, la mayor fortaleza del libro recae sobre la recolección y el análisis exhaustivo de los datos empíricos.

En efecto, el estudio de los consejos intergubernamentales le fue útil a la autora, porque le permitió evidenciar, entre otras cosas: 1) el grado de interdependencia gubernamental y los efectos del diseño de los consejos intergubernamentales, es decir, a la forma como son concebidos en la norma o legislación en cuanto a su estructura y funcionamiento en las

1 Ya otros autores habían analizado el papel de las salvaguardias federativas en los sistemas federales. Dichas salvaguardias son de diferente tipo, y las más estudiadas son las estructurales, las populares, las políticas y la judicial. La autora presenta ampliamente los aspectos teóricos de las salvaguardias intergubernamentales en el capítulo 3 de su libro.

políticas públicas y la prestación de servicios públicos; 2) los cambios, unilaterales o colaborativos, en la distribución del poder en su interior, y cómo inciden en la estabilidad federativa; 3) los fundamentos de diseño de las RIG en los marcos constitucionales o normativos, y su grado de formalización; 4) la capacidad de dichas instancias para defender la autonomía gubernamental de todas las entidades que la conforman, y 5) su capacidad, como instancia formal de coordinación intergubernamental, para prevenir o minimizar la extralimitación del gobierno federal en la jurisdicción subnacional² y, por lo tanto, 6) su capacidad para reducir los conflictos entre los gobiernos.

Al final, Schnabel concluye que la efectividad de estos consejos como salvaguardia intergubernamental depende de aspectos como: su diseño, la forma como operan, su capacidad para procesar asuntos federales destacados o relevantes, su grado de institucionalización, la obligatoriedad de sus resultados y el grado en el que son dominados por el gobierno central. De esa manera, entre las recomendaciones que enuncia la autora están: diseñar consejos intergubernamentales fuertes o rediseñar los que se diagnostican como débiles, y formalizar los consejos intergubernamentales, de manera que se busque intencionalmente convertirlos en mecanismos efectivos para garantizar las salvaguardias federativas.

Homologando el trabajo de Schnabel (2020), los profesores Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin investigaron sobre el federalismo en el contexto americano y publicaron sus resultados bajo el título *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. De esta manera, aportan a la construcción de una comunidad académica y al desarrollo de la temática en América Latina. Y aunque su intención fue aportar a reducir el rezago que la región presenta respecto de otros contextos, como el del Atlántico Norte, cabe advertir sobre la deuda que aún se mantiene respecto de los estudios de las RIG en el contexto de los Estados unitarios.

[352]

La mayoría de los autores que estudian las RIG parten de reconocer la importancia del marco jurídico y constitucional en la configuración de estas, en tanto la arquitectura institucional de cada sistema y la forma como se establece la distribución de poder dentro de sus unidades de gobierno les imprime a las RIG unas características propias, que se desenvuelven en cada país (Callaghan & Karch, 2021). En el contexto de los países unitarios, su característica principal es la unidad de mando supremo, u homogeneidad, que busca impedir el fraccionamiento del territorio y de la comunidad política. Esto había generado que las RIG quedaran en segundo plano, por cuanto la importancia radicaba solo en el Estado nacional (Arellano, 2021; Larach, 2017). Sin embargo, las reformas descentralizadoras y su consecuente distribución del poder han tensionado el diseño institucional de los Estados unitarios y, por lo tanto, el de las RIG.

2 Esa extralimitación es lo que la autora denomina *invasión* del gobierno federal. Una primera versión y demostración de esa hipótesis fue expuesta en los artículos: Schnabel, J. (2017). Committed to Coordination? Intergovernmental Councils as a Federal Safeguard. *Swiss Political Science Review*, 23(2), 191-206 y Schnabel, J., & Mueller, S. (2017). Vertical influence or horizontal coordination? The purpose of intergovernmental councils in Switzerland. *Regional and Federal Studies*, 27(5), 549-572.

En América Latina, los conflictos intergubernamentales se enmarcan en los procesos de descentralización. De hecho, descentralización y RIG permanecen unidas en una constante y tensionante relación entre autonomía e interdependencia. Y aunque esto debería dinamizar el estudio de las RIG, según Montecinos (2020), tal cosa no se ha logrado, ya que el desarrollo de las RIG no ha sido significativo. Otros autores se han identificado con ese mismo sentir, e insisten en afirmar que las RIG en la región están en construcción y que aún queda un largo camino por recorrer (Leyva, 2012; Cunill, 2012; Cabrero 2009; Jordana 2002).

Así como en los sistemas federales, la constante amenaza de extralimitación por parte del gobierno central en la autonomía de los gobiernos subnacionales en los Estados unitarios no solo es real, sino que se observa en una variedad de decisiones y formulación de políticas. Tal vez, lo curioso es que en los contextos federales dichas preocupaciones llenan diferentes espacios de debate desde los puntos de vista académico e intergubernamental. Sin embargo, en los sistemas unitarios parece existir una naturalización del hiperpresidencialismo y de la manera como este influye en las RIG. Ello, obviamente, ha incidido en que, no obstante hallarse inmersos en procesos de descentralización desde hace décadas, sigamos naturalizando un sistema de RIG jerárquicas y altamente centralizadas.

En consonancia con lo anterior, se ha demostrado ampliamente que la distribución de las responsabilidades entre el gobierno federal y sus unidades constitutivas puede cambiarse de manera unilateral, algo que ocurre de manera constante en Estados unitarios. Sin embargo, ello ha empezado a poner en cuestión algunos de los imaginarios sobre los sistemas federativos: en primer lugar, el imaginario sobre la superioridad de sus diseños respecto de otros sistemas de organización estatal; en segundo lugar, que su propósito fundamental sea el mantenimiento del balance de la distribución de la autoridad y las competencias, y en tercer lugar, que prime el principio de compartir la soberanía entre los gobiernos que los constituyen (Lowatcharin et al., 2019). Pero tal preocupación no debería ser exclusivamente de quienes se hallan inmersos en Estados federales³, porque justamente, debido a su diseño, en los Estados unitarios es más probable que el gobierno central formule políticas unilaterales que limiten, restrinjan o reduzcan las autonomías de los gobiernos subnacionales.

En definitiva, debe aplaudirse la renovación que la obra de Schnabel (2020) les está dando a los estudios de RIG. Especialmente, porque inspiró la investigación de Mendoza y Grin (2020), la cual resultó en un mayor entendimiento de las RIG en las federaciones latinoamericanas. Sin embargo, aún queda pendiente un mayor conocimiento de las RIG en los Estados unitarios. En tal sentido, vale la pena preguntarse si la descentralización se constituye en una verdadera amenaza para el Estado unitario y cómo superar los obstáculos para desarrollar y defender la autonomía territorial. En todo caso, es necesario incentivar el estudio de las RIG

3 Recuérdese que ya Wright (1997) había dejado claro que RIG y federalismo son diferentes, y que las primeras son mucho más amplias.

en el contexto colombiano y dinamizar dicho campo, que parece haber sido olvidado por la ciencia política colombiana, pero sigue demandando una mayor comprensión.

REFERENCIAS

- Arellano, Á. (2021). *¿Cambio de rumbo? La recentralización en América Latina. Venezuela y Colombia en la mira*. Universidad de la República Uruguay.
- Cabrero, E., & Zabaleta, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Reforma y Democracia*, 43, 27-62.
- Callaghan, T., & Karch, A. (2021). Bill Content, Legislative Outcomes, and State-Level Resistance to National Policies. *State Politics & Policy Quarterly*, 1-23.
- Cunill, N. (2009). La institucionalidad para las relaciones intergubernamentales (RIGs): los marcos de acción externos de los gobiernos regionales. *Estudio Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile: Arica – Parinacota, Coquimbo y Los Lagos*.
- Hegele, Y. (2018). Multidimensional Interests in Horizontal Intergovernmental Coordination: The Case of the German Bundesrat. *Publius: The Journal of Federalism*, 48(2), 244-268.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional* (I-22 UE; Documentos de Trabajo).
- [354] Larach, C. (2017). Articulación de las relaciones interterritoriales en Estados unitarios y federales. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 18, 153-173.
- Leyva, S. (2012). Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): Un análisis de los consejos comunales de gobierno. *Análisis Político*, 76, 119-138.
- Lowatcharin, G., Crumpton, C., & Pacharoen, S. (2019). Intergovernmental Relations in A World of Governance: A Consideration of International Experiences, Challenges, and New Directions. *Asia-Pacific Social Science Review*, 19(4), 44-55.
- Montecinos, E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de Ciencia Política*, 40(3), 567-587.
- Schnabel, J. (2017). Committed to Coordination? Intergovernmental Councils as a Federal Safeguard. *Swiss Political Science Review*, 23(2), 191-206.
- Schnabel, J. (2020). *Managing interdependencies in federal systems: Intergovernmental councils and the making of public policy*. Springer International Publishing.
- Schnabel, J., & Mueller, S. (2017). Vertical influence or horizontal coordination? The purpose of intergovernmental councils in Switzerland. *Regional and Federal Studies*, 27(5), 549-572.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.