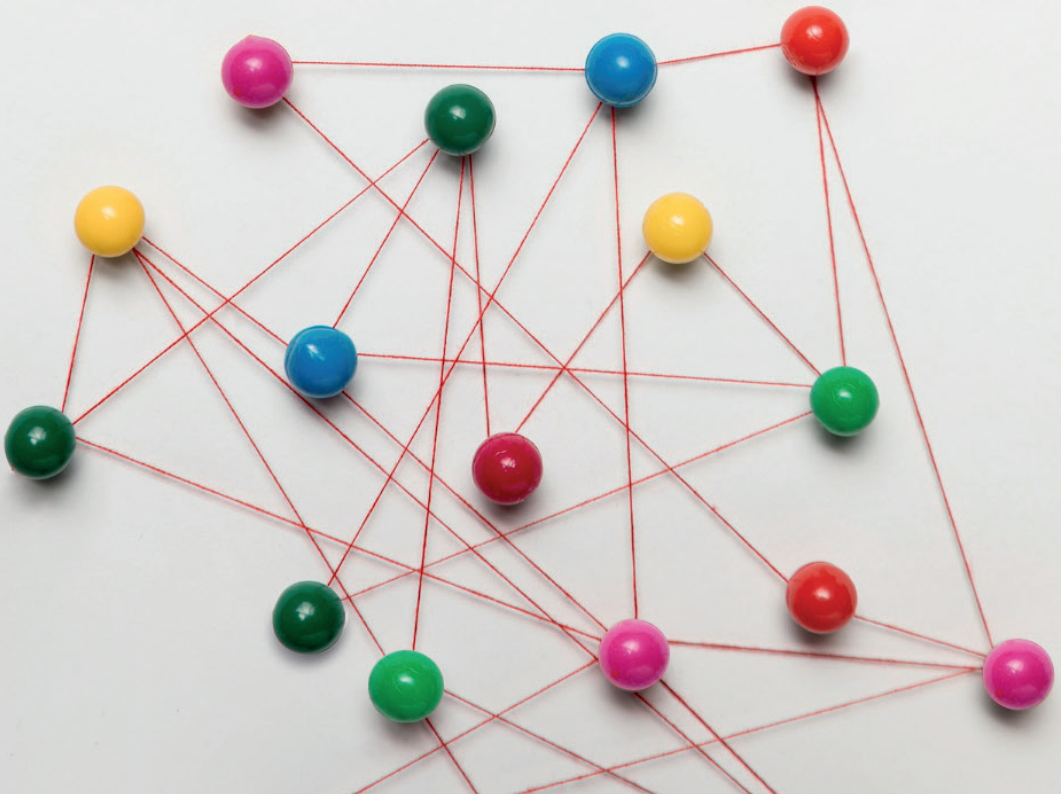


Estudio introductorio
Joel Mendoza Ruiz, Eduardo José Grin y Vicente Ugalde

Gestión de interdependencias en sistemas federales

Consejos intergubernamentales
y creación de políticas públicas

Johanna Schnabel



Gestión de interdependencias en sistemas federales

Consejos intergubernamentales
y creación de políticas públicas



**Universidad Autónoma
del Estado de México**

**Doctor en Ciencias e Ingeniería Ambientales
Carlos Eduardo Barrera Díaz**
Rector

**Doctora en Ciencias Sociales
Martha Patricia Zarza Delgado**
Secretaria de Investigación y Estudios Avanzados

**Maestro en Educación
Guillermo Palemón Hernández Bastida**
*Encargado del Despacho de la Dirección
del Centro Universitario UAEM Zumpango*

**Maestra en Administración
Susana García Hernández**
*Directora de Difusión y Promoción
de la Investigación y los Estudios Avanzados*

Gestión de interdependencias en sistemas federales

Consejos intergubernamentales
y creación de políticas públicas

Johanna Schnabel

Estudio introductorio

Joel Mendoza Ruiz, Eduardo José Grin y Vicente Ugalde

Luis Cejudo Espinosa

Traductor

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, 2022

Schnabel, Johanna.
Gestión de interdependencias en sistemas federales : consejos intergubernamentales y creación de políticas públicas / Johanna Schnabel ; estudio introductorio, Joel Mendoza Ruiz, Eduardo José Grin y Vicente Ugalde ; traducción al español, Luis Cejudo Espinosa.
1ª ed.
Toluca, Estado de México : Universidad Autónoma del Estado de México, 2022.
363 p : il.; 27 cm.

ISBN 978-607-633-555-0 (impreso)

Incluye referencias bibliográficas e índice analítico.

Título original: *Managing interdependencies in federal systems : intergovernmental councils and the making of public policy*

1. Política comparativa.
2. Política pública.
3. Administración pública.

I. Mendoza Ruiz, Joel, introd.

II. Grin, Eduardo José, introd.

III. Ugalde, Vicente, introd.

IV. Cejudo Espinosa, Luis, trad.

JC355 .S36 2022

GESTIÓN DE INTERDEPENDENCIAS EN SISTEMAS FEDERALES Consejos intergubernamentales y creación de políticas públicas

Johanna Schnabel

Publicado por primera vez con el título *Managing Interdependencies in Federal Systems; Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy* de Johanna Schnabel, edición : 1

Derechos reservados © Johanna Schnabel, bajo licencia exclusiva para Springer Nature Switzerland AG, 2020.

Esta edición se tradujo y publicó amparada por una licencia de Springer Nature Switzerland AG, 2020.

Springer Nature Switzerland AG no se responsabiliza y no podrá hacerle responsable en relación con la fidelidad de la traducción.

Expediente de obra 261/11/2020, Dirección de Difusión y Promoción de la Investigación y los Estudios Avanzados, adscrita a la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Primera edición en español: noviembre, 2022

ISBN 978-607-633-555-0 (impreso)

ISBN 978-607-633-553-6 (PDF)

Derechos reservados © Universidad Autónoma del Estado de México

Instituto Literario núm. 100 Ote., col. Centro

C.P. 50000, Toluca, Estado de México

www.uaemex.mx

Por la primera edición en español

Traducción: Luis Cejudo Espinosa

La portada ha sido diseñada con imágenes de Freepik.com

La reproducción parcial o total del material, específicamente los derechos de traducción, reimpresión, reutilización de ilustraciones, recitación, radiodifusión, reproducción en microfilmes o de cualquier otra forma física, y transmisión o almacenamiento y recuperación de información, adaptación electrónica, software de computadora, o por metodología similar o diferente ahora conocidos o desarrollados en el futuro, queda sujeta a un permiso especial por parte de Springer Nature.



Esta obra queda sujeta a una licencia *Creative Commons* con Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada (BY-NC-ND) que permite usar, duplicar, compartir y redistribuir en cualquier medio o formato, siempre y cuando se dé crédito a los autores originales y a la fuente. El material no podrá ser usado con fines comerciales, y si el contenido es remezclado, transformado o incrementado, el material modificado no podrá ser redistribuido. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/> Consulte el libro en acceso abierto en ri.uaemex.mx

La OBRA CON LICENCIA puede emitirse para la venta en todo el mundo

Hecho en México

*Meinen Großeltern Maria und Kurt,
die ich immer an meiner Seite weiß*

Agradecimientos

Al escribir este libro, pude recurrir al apoyo de numerosas personas cuando necesitaba retroalimentación, consejo o motivación. A pesar de que la investigación puede ser gratificante en sí misma, el intercambio con otros, académicos y no académicos, hace más grata la experiencia.

Este texto parte de mi investigación doctoral realizada en la Universidad de Lausana, Suiza. Deseo expresar mi sincera gratitud a Dietmar Braun, pues como revisor siempre ofreció el apoyo y la guía que una joven investigadora necesita; aprecio mucho su lectura crítica hacia mi trabajo y sus útiles consejos durante las distintas fases de mi doctorado y posteriormente. Agradezco también a Nathalie Behnke, André Lecours y Martino Maggetti, quienes, como miembros del comité para revisar mi tesis, hicieron observaciones constructivas que ayudaron a fortalecer los argumentos de mi texto y, por consecuencia, este libro. Andreas Ladner aceptó amablemente discutir las primeras versiones de estudios de caso suizos. Alan Fenna leyó y comentó los manuscritos acerca de políticas fiscales y educativas en Australia, además ofreció asesoramiento lingüístico. Jenna Bednar me alentó a desarrollar la idea de que los consejos intergubernamentales también son una de las salvaguardias del federalismo.

Muchos colegas aceptaron leer y discutir partes del libro en sus diferentes versiones. Agradezco las sugerencias y comentarios de Alain Eloka, Martin Gross, Ewoud Lauwerier, Simon Stückelberger, Philipp Trein y Sabina Widmer. La investigación no es sólo leer artículos y libros, recopilar datos y redactar diversos textos publicables; también se trata de discutir el trabajo personal con colegas. En este

sentido, Jean-Philippe Gauvin e Yvonne Hegele han sido excelentes “amigos críticos” siempre presentes para ofrecerme consejos, contribuciones e inspiración. El libro se benefició de sus preguntas perspicaces y las muchas conversaciones que sostuvimos en conferencias, Skype y por correo electrónico. Asimismo, Sean Mueller ofreció realimentación muy apreciada en distintas ocasiones.

Un reconocimiento especial para mis antiguos colegas en Institut d’Etudes Politiques de la Universidad de Lausana, en especial a *Le Groupe*, quienes hicieron las comidas y tazas de café entretenidas e inspiradoras. Alain Eloka, Yitang Lin, Iris Meyer, Carolina Rossini, Thenia Vayonaki y Sabina Widmer han estado particularmente presentes compartiendo alegrías, frustraciones y la experiencia del día a día de un doctorado. Andrea Pilotti siempre dispuesta a compartir su conocimiento y a discutir política suiza. El libro fue concluido en la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Kent, en donde encontré un estimulante nuevo ambiente académico; allí tuve la fortuna de poder contar con el apoyo de sorprendentes nuevos colegas y amigos, especialmente Daniel Belling, Nele Ewers-Peters, Chris Henry, Allison Holmes, Erik Larsen, Oybek Madiyev, Andrew Morris y Eske Van Gils, quienes contribuyeron, de una forma u otra, a lo largo del camino de mi manuscrito de tesis a libro. Estoy particularmente agradecida con Eske y Oybek por nuestros descansos para tomar café por las mañanas, carreras vespertinas y estimulantes discusiones en cualquier momento del día. También me gustaría expresar mi sincera gratitud a Paolo Dardanelli por su excelente apoyo y aportaciones.

Les agradezco a los expertos y al personal en Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, España, Suiza y los Estados Unidos que contribuyeron con esta investigación respondiendo correos, cuestionarios, llamadas telefónicas y participando en entrevistas personales. Su profesionalismo y conocimiento han sido invaluable.

Finalmente, pero no por eso menos importante, mi más profunda gratitud para mi familia por su apoyo y aliento. Ellos me enseñaron curiosidad y resistencia, rasgos que se volvieron críticos para terminar el proyecto de investigación. Este libro está dedicado a mis abuelos, por su apoyo incondicional. Mi abuelo, aunque desafortunadamente nunca pudo beneficiarse de la educación que tenemos actualmente, me hizo entender su valor; me contó en repetidas ocasiones cómo terminó la primaria, al llegar un día cualquiera, uno de los pocos en los que no

tenía que ayudar a sus padres en la granja, sin siquiera saber que ese día se graduaría, con esa historia en mente escribí este libro.

Johanna Schnabel
Escuela de Política y Relaciones Internacionales
Universidad de Kent, Canterbury, Reino Unido
j.m.schnabel@kent.ac.uk

Contenido

- 7 **Agradecimientos**
- 15 **Abreviaturas**
- 19 **Estudio introductorio**
 - Joel Mendoza Ruiz, Eduardo José Grin y Vicente Ugalde
- 22 Enfoques teóricos sobre las RIG
- 31 Los enfoques analíticos de las RIG
- 36 Una discusión en constante renovación
- 39 Referencias
- 45 **Capítulo 1. El propósito de los consejos intergubernamentales**
- 51 Cómo y por qué interactúan los gobiernos
- 54 Los peligros de la centralización
- 56 Respuestas a la centralización
- 59 Federalismo dual y cooperativo
- 63 Consejos intergubernamentales en federaciones occidentales
- 70 Estructura del libro
- 74 Referencias
- 85 **Capítulo 2. La estabilidad dinámica de los sistemas federales**
- 86 Los dilemas del federalismo
- 88 Unilateralismo disruptivo
- 93 Referencias
- 97 **Capítulo 3. La salvaguardia intergubernamental: principios de diseño**
- 99 Coordinación de políticas públicas
- 102 Capacidad para procesar problemas de política federal relevantes
- 105 Nivel de institucionalización
- 108 Obligatoriedad de los resultados
- 112 Dominio del gobierno federal
- 115 Ayuda del exterior
- 122 Referencias

127 Capítulo 4. La creación de política fiscal

- 129 Acuerdo intergubernamental de Australia sobre relaciones financieras federales
 - 130 *Fallas en el sistema de transferencias*
 - 133 *Una agenda de reforma impulsada por el gobierno federal*
 - 138 *El nuevo marco para las Relaciones Financieras Federales*
 - 140 *La imposición de una reforma*
 - 143 *Salvaguardias débiles*
- 145 Acuerdo marco para la unión social de Canadá
 - 146 *Política social y el poder de gasto federal*
 - 151 *La forma ad hoc de la renovación de política social*
 - 157 *Formalización de la Unión Social de Canadá*
 - 159 *La muerte de un Acuerdo*
 - 161 *Salvaguardias débiles*
- 163 El Freno Constitucional a la Deuda de Alemania
 - 164 *Indisciplina fiscal de los estados*
 - 168 *Coordinación de la responsabilidad fiscal*
 - 174 *El Freno Constitucional a la Deuda*
 - 175 *Un enfoque colaborativo a la disciplina fiscal*
 - 178 *Salvaguardias fuertes*
- 179 La Tercera Reforma al Impuesto Corporativo de Suiza
 - 180 *El sistema de impuesto corporativo bajo presión*
 - 184 *Influencia en la toma de decisiones federales*
 - 191 *La ley federal sobre impuesto corporativo*
 - 193 *Un enfoque colaborativo para el impuesto corporativo*
 - 195 *Salvaguardias fuertes*
- 196 Consejos Intergubernamentales y la coordinación de política fiscal
- 199 Referencias

211 Capítulo 5. Reforma a la educación

- 214 El plan de estudios australiano
 - 214 *En busca de la coherencia en los planes de estudio*
 - 219 *La imposición de un plan de estudios nacional*
 - 225 *Un plan de estudios nacional vinculante para los estados*

227	<i>Influencia federal en la educación estatal</i>
230	<i>Salvaguardias débiles</i>
231	El financiamiento de idiomas oficiales y educación postsecundaria en Canadá
233	<i>Problemas en el financiamiento a la política educativa</i>
236	<i>Los consejos como actores de reparto</i>
242	<i>Becas condicionadas y programas federales</i>
244	<i>Unilateralismo federal en su máxima expresión</i>
247	<i>Salvaguardias débiles</i>
249	Estándares Nacionales Educativos en Alemania
249	<i>Cuestionando la calidad de la educación</i>
253	<i>Coordinación de estándares y evaluaciones</i>
258	<i>Encontrando el mínimo común denominador</i>
260	<i>Manteniendo al gobierno federal a raya</i>
262	<i>Salvaguardias fuertes</i>
264	HarmoS en Suiza
265	<i>Presiones para unificar la educación</i>
267	<i>Colaboración intercantonal y reforma nacional</i>
274	<i>Marco nacional y planes de estudio regionales</i>
275	<i>Conteniendo la intromisión federal</i>
278	<i>Salvaguardias fuertes</i>
280	Consejos Intergubernamentales y la coordinación de la política educativa
282	Referencias

295 Capítulo 6. La salvaguardia intergubernamental: evaluación de los progresos

296	Diseño de consejos
303	Instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos
304	<i>El sistema de partidos y la congruencia del gobierno</i>
306	<i>Presión externa</i>
307	<i>Ideas</i>
309	<i>Participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales</i>
310	<i>El poder de gasto federal</i>

313	Interacción de los consejos
316	El sistema de consejos y la estabilidad federal
320	Referencias
323	Capítulo 7. Creación de política influida por la federación
326	Unilateralismo federal y la centralización del poder
328	¿Defensas en contra de la centralización?
330	Coordinación horizontal
333	Federalismo dual y cooperativo
335	El camino a seguir
338	Referencias
341	Índice analítico

Tablas y figura

69	Tabla 1.1 Reformas fiscal y educativa en Australia, Canadá, Alemania y Suiza
91	Tabla 2.1 Tipos de unilateralismo disruptivo
115	Tabla 3.1 Diseño de consejos: vista general
121	Figura 3.1 Condiciones para la salvaguardia intergubernamental
129	Tabla 4.1 Diseño de los consejos en política fiscal

Abreviaturas

AC	<i>Australian Curriculum</i> (Plan de estudios australiano).
ACARA	<i>Australian Curriculum, Reporting and Assessment Authority</i> (Autoridad para el Reporte y Evaluación del Plan de Estudios Australiano).
ACER	<i>Australian Council for Educational Research</i> (Consejo Australiano para Investigación en Educación).
AEC	<i>Australian Education Council</i> (Consejo de Educación de Australia).
ALP	<i>Australian Labor Party</i> (Partido Laborista Australiano).
APC	<i>Annual Premiers' Conference[s]</i> (Conferencia[s] Anual[es] de Primeros Ministros).
CAF	<i>Council of the Australian Federation</i> (Consejo de la Federación Australiana).
CD	Comité de Deliberación.
CDU	<i>Christlich Demokratische Partei Deutschland</i> (Unión Demócrata Cristiana de Alemania).
CESG	<i>Canada Education Savings Grants</i> (Becas de Ahorro para la Educación en Canadá).
CFI	<i>Canadian Foundation for Innovation</i> (Fundación Canadiense para la Innovación).
CIIP	<i>Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse Romande et du Tessin</i> (Conferencia Intercantonal de la Educación Pública en Suiza Francófona y Ticino).
CMEC	<i>Council of Ministers of Education</i> , Canadá (Consejo de Ministros de Educación).
CMSF	<i>Canadian Millennium Scholarship Foundation</i> (Fundación de Becas Canadienses del Milenio).
COAG	<i>Council of Australian Governments</i> (Consejo de Gobiernos Australianos).
CoF	<i>Council of the Federation</i> (Consejo de la Federación).
CRC	<i>Canada Research Chairs</i> (Cátedra de Investigación de Canadá).
CSLP	<i>Canada Student Loans Program</i> (Programa de Préstamos Estudiantiles de Canadá).

CSR	<i>Convention Scolaire Romande.</i>
CTR III	<i>Corporate Tax Reform III (Tercera Reforma al Impuesto Corporativo).</i>
D-EDK	<i>Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (Conferencia de Directores de Educación de Suiza germanoparlante).</i>
EDK	<i>Erziehungsdirektorenkonferenz (Conferencia de Directores Cantonales de Educación).</i>
EFD	<i>Eidgenössisches Finanzdepartement (Suiza) (Departamento Federal de Finanzas).</i>
EPF	<i>Established Programs Financing (Financiamiento de Programas Establecidos).</i>
FAZ	<i>Frankfurter Allgemeine Zeitung.</i>
FDK	<i>Finanzdirektorenkonferenz (Conferencia de Directores Cantonales de Finanzas).</i>
FMK	<i>Finanzministerkonferenz (Conferencia de Ministros de Finanzas).</i>
FMM	<i>First Ministers' Meeting(s) (Reuniones de Primeros Ministros).</i>
FPR	<i>Finanzplanungsrat (Consejo de Planeación Financiera).</i>
FPT	Federal-Provincial-Territorial.
GF	Gobierno Federal.
HarmoS	<i>Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (Acuerdo Intercantonal para la Unificación de la Educación Obligatoria).</i>
IGA-FFR	<i>Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations (Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales).</i>
IQB	<i>Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (Instituto para la Mejora de la Calidad Educativa).</i>
KdK	<i>Konferenz der Kantonsregierungen (Conferencia de Gobiernos Cantonales).</i>
KMK	<i>Kultusministerkonferenz (Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Estados de la República Federal de Alemania).</i>
MCEECDYA	<i>Ministerial Council for Education, Early Childhood Development and Youth Affairs (Consejo Ministerial para la Educación, Desarrollo en la Infancia Temprana y Asuntos Juveniles).</i>

MCEETYA	<i>Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs</i> (Consejo Ministerial para la Educación, Empleo, Capacitación y Asuntos Juveniles).
MPK	<i>Ministerpräsidentenkonferenz</i> (Conferencia de Primeros Ministros de los Estados).
NEA	<i>National Education Agreement</i> (Acuerdo Nacional para la Educación).
NES	<i>National Education Standards</i> (Estándares Educativos Nacionales).
NRA	<i>National Reform Agenda</i> (Agenda Nacional de Reforma).
NZZ	<i>Neue Zürcher Zeitung</i> .
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
OLEP	<i>Official Languages in Education Program</i> (Programa de Idiomas Oficiales en la Educación).
PER	<i>Plan d'Etudes Romand</i> .
PIB	Producto Interno Bruto.
Prueba PISA	(Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes).
PT	Provincial-Territorial.
SAIC	<i>Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes</i> (Secretaría de Asuntos Intergubernamentales Canadienses).
SCFFR	<i>Standing Council on Federal Financial Relations</i> (Consejo Permanente sobre Relaciones Financieras Federales).
SCSEEC	<i>Standing Council on School Education and Early Childhood</i> (Consejo Permanente para la Educación Escolarizada e Infancia Temprana).
SGP	<i>Stability and Growth Pact</i> (Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento).
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschland</i> (Partido Socialdemócrata de Alemania).
SPP	<i>Specific Purpose Payment</i> (Pagos de Propósito Especial).
SUFA	<i>Social Union Framework Agreement</i> (Acuerdo Marco para la Unión Social).
UC	Unidades Constitutivas.
UE	Unión Europea.
WBK-N	<i>Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats</i> (Comité para la Ciencia, Educación y Cultura del Consejo Nacional).
WPC	<i>Western Premiers' Conference</i> (Conferencia de Primeros Ministros del Oeste).

Estudio introductorio

Joel Mendoza Ruiz*, Eduardo José Grin** y Vicente Ugalde***

La lucha contra la expansión del crimen organizado y la trágica emergencia sanitaria de la Covid-19 puso al descubierto aspectos poco observados del funcionamiento de los sistemas federales en América Latina. No se trata únicamente de falta de coordinación para generar información precisa sobre la propagación del crimen y de la enfermedad, o la disposición de recursos humanos y materiales para hacer frente a esos dos flagelos; tampoco de la competencia por la simpatía de los electorados entre estados y gobiernos nacionales en la distribución de vacunas o adquisición de equipos para las fuerzas de seguridad. Estos fenómenos pusieron en evidencia la permanente tensión por la distribución de facultades entre los poderes nacionales y subnacionales. Animados por la idea de ser poseedores de mayores capacidades técnicas, de más recursos materiales y humanos, o porque creen tener una mejor visión del problema, los poderes nacionales han repetido intentos para concentrar facultades y en ocasiones han logrado desestabilizar los frágiles equilibrios de los sistemas federales.

* Joel Mendoza Ruiz es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, profesor-investigador en la Universidad Autónoma del Estado de México y nivel I del Sistema Nacional de Investigadores.

** Eduardo José Grin es Doctor en Administración Pública y Gobierno, profesor de tiempo completo de la Fundación Getulio Vargas, Sao Paulo Brasil.

*** Vicente Ugalde es Doctor en Derecho, profesor-Investigador en El Colegio de México y nivel III del Sistema Nacional de Investigadores.

Esas tentativas para alterar los equilibrios en las federaciones no son exclusivas de América Latina. Las amenazas a su estabilidad son un tema recurrente en la vasta producción académica, principal pero no exclusivamente dedicada al sistema norteamericano. Numerosos trabajos, relacionados con la intervención del poder judicial en la resolución de conflictos intergubernamentales, así como relativos a las interacciones entre políticos y funcionarios de diferentes órdenes de gobierno, agrupados con la noción de Relaciones Intergubernamentales (RIC), se han interesado en los mecanismos para contrarrestar las tendencias disruptivas de los equilibrios federales. No sería exagerado que el estudio de los mecanismos para contener esas tentativas ha renovado el campo de los estudios sobre este tema. Así lo sugiere, en todo caso, la recepción al libro de Jenna Bednar (2009) sobre las salvaguardias federales.

Sin embargo, ese interés comienza apenas a manifestarse en América Latina (Aguilar, 2017). Una discusión sistemática sobre esos fenómenos empieza a desarrollarse, a pesar de las reacciones, más o menos institucionalizadas a los embates de los gobiernos nacionales por invadir la esfera de competencias de los estados, que se expresan, entre otros, en las intervenciones de los poderes judiciales. Ciertamente a los viejos mecanismos, principalmente judiciales, para neutralizar los embates disruptivos de los equilibrios federales se han sumado otras figuras. Las respuestas para proteger su estabilidad en la región son tan variadas como la diversidad de sistemas, pero aún al interior de las federaciones, esas respuestas adoptan la forma de conflictos jurisdiccionales, también, de mecanismos de reajuste y coordinación intergubernamental que varían en función del sector de intervención. Así, puede advertirse la expansión de comisiones de este tipo para atender asuntos como el empleo y la capacitación en Argentina, las Confederaciones Nacionales de Ciudades y del Medio Ambiente en Brasil (Mendoza y Grin, 2017), la aparición de instancias como la Comisión Nacional de Gobernadores (Flamand, 2008) o los diferentes fondos de aportaciones en México (Mendoza, 2017). El retraso en la expansión de una discusión sobre ese tipo de dinámicas de los sistemas federales en nuestros días puede tener varias explicaciones.

No podría dejarse de lado el hecho de que, desde hace décadas, el inglés es la lengua predominante en la comunicación científica, tampoco el efecto acumulativo del estudio realizado durante décadas por las comunidades académicas

avocadas a analizar los sistemas federales. La longevidad sobre este tema federal como un campo de estudio ha hecho posible su desarrollo, en cantidad y calidad. La publicación en español del libro de Johanna Schnabel, *Managing Interdependencies in Federal Systems. Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*, contribuirá a reducir el rezago del que podrían estar adoleciendo los estudios en el funcionamiento de estos sistemas en América Latina, además de incrementar el intercambio entre las comunidades científicas que desde diferentes contextos se interesan en las federaciones.

En las siguientes páginas proponemos al lector una serie de consideraciones sobre el campo de estudios en el que se inserta esta obra, el de las RIC en particular. Para ello, se presentan algunas perspectivas teóricas y analíticas que permitirán al lector adentrarse en el estudio de las RIC. Los enfoques teóricos deben entenderse como “paradigmas” generales de las RIC que pretenden explicar, desde una perspectiva concreta, su rol en el funcionamiento del Estado, unitario o federal. Consideran una serie de axiomas que orientan el diseño de investigaciones para, con ello, seguir produciendo conocimiento científico. Los enfoques analíticos, en cambio, descomponen los sistemas de RIC en tantos elementos simples como sea posible para estudiar cada uno de ellos en detalle. Al ser parte de la operación de las investigaciones, y no del diseño, parten del principio de estudiar aisladamente los diferentes componentes del sistema.

Cabe señalar que se encontró, especialmente en la perspectiva teórica, un sesgo de producción basado en estudios que modelan el caso de los Estados Unidos de América. Aparentemente, esa hegemonía fue extinguida en 1978 por Kenneth Hanf y Fritz W. Scharpf con su publicación sobre casos europeos. La relevancia o posible aplicación de cada enfoque para el estudio de las federaciones latinoamericanas, una propuesta excelente de Johanna Schnabel realizada al cierre de este estudio introductorio, se anotó como sólido proyecto para el futuro. Por el momento, la idea fue comunicar la diversidad de perspectivas en el interés de actualizar o ampliar el conocimiento sobre la materia en México y Latinoamérica. Este estudio introductorio cierra con algunas consideraciones sobre el lugar de la obra de Johanna Schnabel en el campo de estudios de las RIC, así como la relevancia de esta aportación para el desarrollo de estos temas en América Latina.

Enfoques teóricos sobre las RIG

De acuerdo con Poirier, Saunders y Kincaid (2015), las RIG están sometidas a presiones que dependen de cada coyuntura, las ideologías partidistas y sus disputas, tipos de políticas, condiciones económicas, así como canales institucionales de conflicto y colaboración. Es decir, hay muchos aspectos contextuales que juegan un rol fundamental en la comprensión sobre cómo operan los intercambios entre actores en distintas partes de los sistemas políticos, sean estos federales o unitarios. Considerando esa cuestión, este apartado presenta algunos enfoques teóricos con los cuales se puede analizar las RIG. Se presentan a continuación diez visiones teóricas: 1) el modelo del proceso de ayuda entre donante y receptor de Jeffrey Pressman; 2) el concepto y los modelos propuestos por Deil S. Wright; 3) la visión de autonomía y devolución de Robert Agranoff; 4) administración pública/ desarrollo; 5) la “nueva derecha”; 6) la teoría de la selección racional y la Acción Colectiva Institucional (ACI) de Robert Feiock; 7) el institucionalismo histórico; 8) las relaciones centro-periferia; 9) los antecedentes y la gobernanza multinivel; y, 10) el enfoque radical.

El modelo del proceso de ayuda entre donante y receptor de Jeffrey Pressman registra el estudio más antiguo en materia de RIG (Snider, 1937) y propone esos roles en las relaciones financieras entre niveles de gobierno. Los donantes pueden ser los gobiernos nacional y subnacional; los receptores, los gobiernos subnacional y local, respectivamente. Las negociaciones, cooperativas o antagónicas, suponen actores mutuamente dependientes (Pressman, 1975; Agranoff, 2001). La estructura y funcionamiento dependen de las características del federalismo y de la trayectoria institucional de cada política pública. Así surgen diferentes modelos de cooperación. Las diversas lecturas sobre los programas crean dificultades de implementación. Las imágenes están influidas por el lugar del actor en el proceso de ayuda: *feds* y *locals* (Pressman, 1975, p. 58). El síndrome de la “violeta marchita” ocurre cuando los *locals* tienen pocos incentivos para acercarse al gobierno federal. El “síndrome del superhombre” es el desconocimiento de las particularidades federativas cuando los *feds* definen reglas uniformes (Downs, 1967, pp. 216-218).

El concepto y los modelos propuestos por Deil S. Wright pretendieron la definición conceptual de las RIG para distinguirlas del federalismo. Cinco fueron

las razones para justificar teóricamente la construcción de un enfoque propio: 1) el número y la variedad de unidades para comprender todas las relaciones entre gobiernos de todos los niveles; 2) el número y la variedad de funcionarios, guiados por la búsqueda de soluciones, al hacer prominente la formulación e implementación de políticas públicas; 3) la intensidad y regularidad de contactos en relaciones no jerárquicas o de subordinación entre niveles de gobierno; 4) la importancia de las acciones o actitudes en relaciones formales, informales¹ y simples conexiones; y 5) el alcance de una lente teórica más adecuada para el análisis de acciones gubernamentales que involucran más de un nivel, con énfasis especiales como la política financiera (Wright, 1997, pp. 71-72).

Sobre esa base fue diferenciado el federalismo de las RIG. El alcance del primero es el marco constitucional y legal para las decisiones políticas, a diferencia de las RIG que destaca actores clave y acuerdos formales e informales para adoptar opciones de políticas. Los entes jurisdiccionales involucrados en el federalismo son la Unión, las Partes Federadas y las organizaciones entre ellos; las RIG incluyen gobiernos nacional, subnacionales y locales en relaciones binarias o tripartitas. Los medios de resolución de conflictos federales son las leyes, los tribunales y las elecciones; las RIG disienten acentuando la competencia entre entidades cooperativas y/o coaliciones. La principal disposición federal es el poder operado en sanciones e inducciones, las RIG varían hacia las prioridades estratégicas. Los valores federales se disponen como finalidades o misión, se trata de libertades y derechos constitucionales; las RIG anticipan las percepciones de los actores jurisdiccionales que determinan las políticas en la administración pública. El cociente de la política partidista, en el federalismo, es de alto nivel; a diferencia de las RIG que ocupan el nivel intermedio para proyectar políticas de coordinación. Para el primero, los actores interjurisdiccionales son liderazgos políticos elegidos; pero para las RIG son administradores generalistas.

¹ Las RIG informales, en contraste con las formales, refieren amistades o relaciones de cercanía entre servidores públicos provenientes de diversos órdenes de gobierno. Por su naturaleza informal es más difícil rastrearlos, pues se desarrollan en forma de llamadas telefónicas, reuniones informales, comidas, partidas de golf, entre otros. A manera de comparsa, las RIG informales pueden funcionar como lubricante social de las RIG formales al facilitar el acercamiento entre servidores públicos (Inwood, Johns y O'Reilly, 2011). Hegele (2017), sin aventurar una definición sobre las RIG informales, sostiene que son influidas por instituciones y reglas para establecer la cotidianidad en la coordinación, la negociación, así como el intercambio de información.

El énfasis del federalismo es la política electoral (*politics*), para las RIG es la política entendida como estrategia (*policy*) (Wright, 1990; Wright y Krane, 1998; Wright y Stenberg, 2006). Es importante destacar que la Gestión Intergubernamental (GIG) constituye una tercera grada para cada una de las variables expuestas anteriormente, sin embargo, se ha omitido del presente texto para centrarse en la especialización pretendida.

Wright consideró cinco aspectos de homogeneidad para delimitar las fases históricas de las RIG en los Estados Unidos: a) problemas principales; b) percepciones de los participantes; c) mecanismos de RIG; d) metáfora de federalismo; y, e) periodo de clímax aproximado (Wright, 1997, pp. 132-133). Las siete fases resultantes iniciaron en el conflicto para contrastar con tres etapas subsecuentes de colaboración, luego retornaron hacia periodos de tensiones que concluyen en la contracción de las RIG. En general, la construcción de RIG puede analizarse con base en tres modelos de autoridad: a) coordinada, con autonomía e interdependencia coyuntural de las entidades; b) inclusiva, con dependencia y jerarquía plena; y c) superpuesta, con interdependencia y negociación entre las partes (Wright, 1997, p. 105). El texto referente de Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, ocupó la mayor parte de su contenido en aplicar los conceptos y modelos que nos ocupan en el caso de los Estados Unidos de América en los años setenta y ochenta.

La visión de autonomía y devolución de Robert Agranoff sostiene que su funcionamiento pleno debe apoyarse en las RIG, pues potencia al debate sobre los procesos adecuados de descentralización. En ese sentido, son seis requisitos para analizarse y modelarse por medio de las RIG hasta su definición normativa: 1) la concesión de la condición jurídica de una unidad específica; 2) el establecimiento de una jurisdicción clara y límites funcionales; 3) la transferencia de poderes definidos para planificar, tomar decisiones y administrar tareas específicas a las unidades; 4) el establecimiento de reglas básicas para la interacción entre unidades en el sistema gubernamental; 5) la autorización para aumentar los ingresos de fuente propia; y, 6) la autorización para que las unidades delegadas establezcan y gestionen sus propios sistemas presupuestarios, contables y de evaluación (Agranoff, 2004).

El enfoque de administración pública/desarrollo, con más orientación pragmático-descriptiva que teórico-analítica, disiente de la centralización en

su ideal de promocionar el autogobierno local. En tal sentido, se identifica como tendencia cuestionable los modelos de agencia, caracterizados por la implementación local bajo supervisión central, diferenciándolos de los modelos de asociación, que ofrecen la mejor alternativa: discreción para diseñar e implementar las políticas locales en condiciones de igualdad. Sobre ese contraste se detallan las instituciones, los procedimientos y los procesos de toma de decisiones (Parsons, 2007, p. 333; Rhodes, 1992, p. 320).

En la perspectiva de “nueva derecha”, las políticas más visibles son la privatización y la subcontratación en el contexto de la descentralización y de las RIG. Su componente económico enfatiza la reducción del gasto público, la centralidad de los mercados y la competencia en una economía sana. Su componente político vincula mercados y libertad. Su componente burocrático critica la sobreoferta de servicios ocasionada por intereses burocráticos, considera más eficiente el uso de métodos de gestión del sector privado. Busca un Estado mínimo con funciones orientadas a la protección de la propiedad privada y a la defensa externa (Parsons, 2007, p. 333; Rhodes, 1992, p. 320).

La teoría de la selección racional y la Acción Colectiva Institucional (ACI) de Robert Feiock parte del debate de incentivos y limitaciones en la formulación e implementación de políticas cooperativas (Souza, 2003). Esto es, en un estado de “juego”, exento de principios federales o legales, afloran el oportunismo y el pragmatismo de diseñadores e implementadores de políticas públicas, en general, legisladores y burocracias respectivamente. En tal contexto, el enfoque de la ACI (Feiock, 2004, 2005) se centra en cómo los gobiernos locales perciben y sopesan costos y beneficios de la cooperación intergubernamental. Los funcionarios entienden que los costos inherentes, en la expectativa de que podrían superar los beneficios, dependerán del contexto de las decisiones. Tal contexto puede incluir las características del bien o servicio considerado, las configuraciones de las instituciones políticas bajo las cuales operan, así como las redes de relaciones existentes entre el gobierno local (Feiock, 2007, p. 48). Así, la ACI puede tener manifestaciones horizontales, verticales y funcionales. En nivel horizontal, el problema surge si los gobiernos son demasiado pequeños (o grandes) para producir, de manera eficiente y por sí mismos, un servicio que cada gobierno desee brindar, o bien, si la producción del servicio produce externalidades que traspasan los límites de las jurisdicciones. Los problemas de acción colectiva

vertical ocurren entre actores en diferentes niveles de gobierno cuando buscan objetivos de política similares, tal como el desarrollo económico. Los problemas funcionales de ACI reflejan la fragmentación por funciones específicas y áreas de política (Feiock, 2013, p. 398).

Como parte de la ACI, los Problemas Intergubernamentales Complejos (PIC) exigen la colaboración de los diferentes niveles de gobierno para programar respuestas políticas efectivas y legítimas, al tiempo que, paradójicamente, dificultan la colaboración necesaria por las estructuras vigentes de las RIG. En lugar de tomar los acuerdos federales como punto de partida, se centran en la naturaleza y las características de un problema de política para analizar cómo se deben adaptar los sistemas y actores de gobernanza. Los ejemplos son la crisis de opioides, las pandemias o el cambio climático (Paquet y Schertzer, 2020, p. 2).

El institucionalismo histórico muestra al federalismo como escenario institucional de un régimen complejo, se trata de poderes divididos y ejercidos en diferentes ámbitos. Ocho factores determinan la complejidad institucional aludida, clasificados en vínculos entre arenas institucionales, marcos constitucionales y sistema de RIG. Los primeros abarcan tres factores: 1) la diferenciación vertical de autoridad entre niveles territoriales de gobierno; 2) la estructura horizontal entre unidades constituyentes; y, 3) la arena intragubernamental que genera un sistema federal. Los marcos constitucionales se constituyen como tres alternativas: 4) si las relaciones entre entidades territoriales tienen sus raíces en una constitución; 5) si están basadas en la separación o división de poderes; y, 6) si las relaciones son más descentralizadas o centralizadas. El sistema de RIG aporta los dos rasgos más profundos: 7) si existe o no un sistema fuertemente institucionalizado de RIG y 8) si se caracteriza por estructuras particulares de simetría o relaciones asimétricas (Benz y Brocheck, 2013). En el análisis derivado, la dependencia de la ruta (*path dependence*) es importante. Si un país se encuentra en un camino integrador o devolutivo hace una diferencia en términos de determinar qué puede ser considerado como lo “natural” o la dirección de “sentido común” en sus modelos de RIG (Benz, 2013).

La naturaleza de las instituciones creadas para canalizar los procesos intergubernamentales, según Nicole Bolleyer (2009), se explica en las relaciones particulares ejecutivo-legislativo de los gobiernos interactuantes, esto es, la relevancia de las RIG surge desde las relaciones intragubernamentales. Por

ello, la capacidad de construcción de instituciones de los gobiernos varía en concordancia con el grado y tipo de repartición de poder entre el legislativo y el ejecutivo. Bolleyer profundizó la comparativa entre Canadá, Suiza y los Estados Unidos de América para reafirmar dos hipótesis. Primera, los gobiernos que concentran el poder con apoyo legislativo socavan la institucionalización de los arreglos intergubernamentales, en tanto los gobiernos que comparten poder la apoyan. Segunda, la repartición obligatoria del poder socava la integración entre este tipo de arreglos, mientras que la repartición voluntaria la apoya. De ese modo, se agregaron dos factores a los ocho relacionados en el párrafo anterior, clasificados como relaciones intragubernamentales. El grado de repartición intragubernamental del poder es definido por el tipo de gabinete y su proceso de conformación, además su tipo queda establecido por la separación constitucional y empírica de poderes.

Como antecedente importante de sus dos hipótesis, Bolleyer (2007) comparó las federaciones suiza y española para constatar contrastes importantes. Entre sus descubrimientos de escala macro, destacó cuatro variables de institucionalización de las RIC: a) la proporción de competencias verticalmente concurrentes; b) el rol federal de representación de la cámara del congreso; c) la dependencia fiscal de las Unidades Constitutivas; y, d) la presión de la europeización. Respecto a las tensiones intragubernamentales, resaltó cuatro obstáculos para la creación e institucionalización de los canales de RIC: 1) la concentración de poder en los ejecutivos subnacionales; 2) los gobiernos de mayoría legislativa; 3) un alto índice de alternancia ejecutiva y legislativa; y, 4) los sistemas de partidos tendientes al bipartidismo.

Por su parte, Poirier recientemente compartió que la continuidad de su trabajo científico está enfocada en las RIC como instrumentos de reingeniería constitucional, concretamente para: a) la prevención de la distorsión en la distribución competencial; b) como fundamento alternativo de la reforma constitucional; y, c) la transformación de federaciones dualistas en integradas *de facto*. Al enfatizar la informalización preferente de las RIC, los patrones cambiantes han alcanzado seis categorías: 1) el aprendizaje incremental sobre el rol de las RIC en las federaciones; 2) el aumento de la desconfianza entre órdenes de gobierno; 3) la predictibilidad a través de la legislación; 4) el reconocimiento de minoría étnicas y lingüísticas; 5) el predominio del derecho civil en las federaciones; y,

6) la relación inversamente proporcional de eficiencia vs. rendición de cuentas democrática, cuya alternativa es la especificación regulatoria (Poirier y Saunders, 2015, pp. 485-494).

Respecto a la particularidad de estructuras institucionalizadas, Inwood, Johns y O'Reily (2011) descubrieron en el caso canadiense que las relaciones informales entre funcionarios hacen el sistema intergubernamental más “trabajable” y mejoran la posibilidad de desarrollar esta capacidad de política pública. Como reglas más detalladas: 1) las RIG informales son más frecuentes entre burócratas que entre autoridades electas y cabezas departamentales o ministeriales; y, 2) la tendencia indica que periodos más cortos de estancia laboral en los departamentos llevan a RIG informales más débiles y menos frecuentes (Inwood, Johns y O'Reily, 2011). Hegele (2017) ha resaltado que las relaciones interpersonales, asociadas a la similitud temática y a menores costos de transacción, cumplen con hacer más factible la vinculación.

El enfoque de las relaciones centro-periferia se ocupa de la conexión entre las instituciones políticas centrales y los intereses políticos periféricos o territoriales. En tal caso, el concepto *penetración política* se refiere a un proceso incremental en dos gradas: la primera es la efectividad de la presencia central para acreditarse en todas las periferias geográficas y sectoriales; la segunda es la capacidad de extracción y movilización de recursos para implementar sus políticas y perseguir sus objetivos (Parsons, 2007, p. 333; Rhodes, 1992, pp. 320-321). En esa lógica, la corporatización es la “anomalía consciente” de algunos sistemas duales. Se trata de la dominación sólida del gobierno nacional sobre los subnacionales, ejercida a través de una descentralización controlada como sistema de RIG. Existen tres factores que la explican. El orden constitucional es la jerarquía gubernamental general que, para las particularidades sectoriales, designa a la legislación nacional como regulación obligada de las RIG. Tales particularidades son objetivos, procesos, estructuras, así como procedimientos generales y de resolución de disputas intergubernamentales para una nueva “gobernanza integrada” (Powell y Ntliziywana, 2015, p. 299). El partido hegemónico, en retrospectiva, es la fuerza revolucionaria y centralizadora que extinguirá los antecedentes de desigualdad social y, en prospectiva, construirá un Estado desarrollista que impondrá su programa de cambio socioeconómico acelerado. El desarrollo urbano es el proyecto que empodera a las ciudades

y metrópolis al ser las fuerzas del dinamismo político y económico. Los tres factores deben esquematizarse para ubicar tensiones y formular alternativas de reforma (Powell, 2015, pp. 305-306).

Los antecedentes del enfoque de la gobernanza multinivel plantearon, en los años sesenta, la eficiencia de dos organizaciones interdependientes en la prestación de servicios, con nula atención a la formalidad del sistema federal (Aldrich, 1976, pp. 446-449). Hacia los años setenta, el objeto de estudio abarcó RIG por la implementación de determinadas políticas públicas (Hanf y Scharpf, 1978, pp. 366-367). Para los años noventa, al dinamizarse el proceso de integración supranacional europea, se ha pretendido mudar de aquella exclusividad intergubernamental específicamente delimitada hacia la inclusión de una amplia variedad de organizaciones que, incluso, integra redes de política pública con énfasis subsidiario (The World Bank, 2017, p. 3). Así, se recalcan dos debates: el dilema de simplificar o complejizar en función de la variedad de formaciones y actores sociales, adicionales o complementarios en las RIG, así como el acercamiento entre pluralismo y elitismo.

Sobre el primer debate señalado, la gobernanza metropolitana del contexto regional latinoamericano, al replicar los modelos de la gobernanza multinivel europea (Scharpf, 2005, pp. 195-196), se ha traducido en cuatro modelos de RIG exclusivas. El modelo local desconcentrado sostiene el liderazgo político en los alcaldes y consejos municipales. El modelo especial desconcentrado contempla distritos, a manera de gobiernos intermedios entre las instancias locales y la metropolitana, con predominio de los liderazgos locales. El modelo especial descentralizado difiere del anterior al imponerse las disposiciones del gobierno metropolitano en lo económico y lo administrativo, con cierta autonomía política local. El modelo descentralizado fragmentado omite la coordinación en algunas áreas de políticas públicas (Grin *et al.*, 2017, pp. 3 y 23). La crítica radical de los cuatro modelos anteriores acusa que la gobernanza multinivel no ha logrado problematizar la metageografía subyacente territorialista (Faludi, 2012, p. 207). Una visión funcional de la gobernanza territorial, que incluye varias dimensiones de la gobernanza “regular”, ha avanzado hacia la efectiva incorporación de cuestiones fundamentales y difíciles sobre el papel de los territorios fijos y las autoridades responsables (Stead, 2013, p. 146). En mejores casos se han estudiado redes que combinan las actuaciones protagónicas de los gobiernos locales,

el involucramiento de las comunidades locales y de los ciudadanos, así como la interacción con autoridades intermediarias de nivel superior (Frey y Calderón, 2018, pp. 16-17).

En cuanto el acercamiento entre pluralismo y elitismo, propio de las democracias liberales industriales avanzadas, el enfoque intergubernamental (*intergovernmental approach*) es esa variante de la teoría neopluralista que busca explicar los patrones cambiantes de interacción y comportamiento en redes de organizaciones; explora el impacto de la influencia profesional, la lógica de la racionalidad técnica, la posición privilegiada de un número selecto de grupos de interés y las complejas interdependencias dentro de las estructuras gubernamentales descentralizadas. Estos temas refieren grupos que, se dice, caracterizan al pluralismo y aseguran acciones políticas coordinadas a través de redes de organizaciones separadas, pero interdependientes. Esas redes constituyen un oligopolio que ha reemplazado la competencia de libre mercado (Parsons, 2007, p. 333; Rhodes, 1992, pp. 321-322).

El enfoque radical sostiene que los procesos ideológicos y psicológicos, pese a su amplitud teórica, deben operar en la sociedad como un todo. Se opone a la caracterización de la conducta de los actores involucrados directamente y a las tipologías temáticas que resultan de determinadas agendas. Con tales convicciones, la tesis del Estado dual explora la relación entre las clases sociales y la coordinación consecuente entre los gobiernos locales, subnacionales y el central. Los gobiernos subnacionales y el nacional deben establecer agencias de políticas fiscales e intervenciones sociales para sectores corporativos, en sujeción a los derechos de propiedad privada y a la rentabilidad del sector privado. En materia urbana, por ejemplo, se deben disponer de subvenciones e inversiones que contribuyan a que el capital socialice el consumo, asumiendo así las necesidades de la fuerza laboral. Los gobiernos locales deben mediar políticamente y organizar, en observancia a los derechos de ciudadanía y a la necesidad social, el aprovisionamiento para el consumo social (Rhodes, 1992, p. 321). De ese modo se previene la decadencia creciente de lo local, ante el riesgo de la integración progresiva a la economía nacional e internacional y al aparato del Estado (Many y Thoenig, 1992, p. 259). En forma análoga, aunque destacando un orden gubernamental distinto, la centralización propia de los países en vías de desarrollo se justifica con: “la configuración de las fuerzas políticas que emergen en un nuevo Estado a

medida que la intervención estatal desarrolla nuevas relaciones de producción”. En ese sentido, se niegan los argumentos basados en la mayor competencia técnica y administrativa del gobierno nacional (Rhodes, 1992, p. 321).

Los enfoques analíticos de las RIG

La producción académica sugiere considerar ciertos elementos para el análisis de las RIG: a) los factores contextuales; b) el tipo de vínculo entre las unidades territoriales; c) las capacidades y políticas públicas de las unidades constitutivas; d) la política; e) las estructuras, procesos y actores políticos; y f) los temas y cuestiones fiscales.

El rol de los factores contextuales, generales o específicos, genera un espectro relativamente amplio. La historia diferencia procesos generales de agregación o desagregación, aunque impactan con mayor significado las incidencias temporales de estructuras, procesos y constelaciones de actores (Benz y Brocheck, 2013). Otros aspectos generales en este contexto son la geografía, el tamaño de la población, la diversidad social y la riqueza. El diseño federal, factor más específico, distingue federaciones dualistas e integradas mediante la distribución de competencias legislativas, funciones administrativas y coordinación entre los órdenes de gobierno. La distribución de recursos financieros, el carácter y número de unidades constituyentes generan tensiones y también dividen competencias con implicaciones para RIG (Poirier y Saunders, 2015, pp. 445-447). La forma de gobierno clasifica sistemas parlamentarios (poderes legislativo y ejecutivo) y presidenciales, que los separan (Trench, 2006; Poirier y Saunders, 2015). Los sistemas y culturas legales toman relevancia por la intersección entre la política y el derecho. El enfoque histórico-legal se centra en cambios institucionales y procedimentales que alteran la distribución del poder entre los niveles de gobierno. Las federaciones basadas en sistemas de derecho civil son más centradas en reglas escritas que aquellas cuya trayectoria es dependiente del *common-law* (Poirier y Saunders, 2015). El sistema de partidos políticos tiene implicaciones en las RIG a través de su alineación con la organización federal. En países donde los mismos partidos están activos (federalmente y en las unidades constitutivas), los vínculos a lo largo de las líneas partidistas pueden eludir las instituciones formales. En

federaciones con representación proporcional y coaliciones es más probable que existan gobiernos que favorezcan los acuerdos cooperativos (Poirier y Saunders, 2015, p. 450-451).

El rol de los tipos de vínculos entre las unidades territoriales ha arrojado objetivos incrementales: 1) la coordinación institucionalizada o *ad hoc* de políticas públicas (Bolleyer, 2006; 2009), que acentúa el grado de formalidad como principal rasgo; 2) la atención de demandas urgentes, incentivando arreglos cooperativos (Paquet y Schertzer, 2020, p. 2); 3) el funcionamiento de salvaguardias federales, instituciones para preservar la autonomía de las partes durante el desempeño coordinado (Schnabel, 2016; Bolleyer, 2006; Benkhe y Mueller, 2017); 4) la construcción de escenarios participativos o, al menos, acuerdos intergubernamentales en federaciones cooperativas, en contraste con la aparente debilidad colaborativa de los sistemas duales (Inwood, Johns y O'Reily, 2011, p. 14); y, 5) con la mayor especificidad, el estudio de las formas encontradas para organizar foros y consejos intergubernamentales, a manera de subconjunto de los RIG (Behnke y Mueller, 2017).

De acuerdo con Anderson (1960), los tipos de vínculos originales fueron nacional-estado, estado-local, nacional-local, interestatal e interlocal. Actualmente, los vínculos incluyen las dimensiones vertical, horizontal y sectorial. En el nivel vertical, las RIG pueden ser bilaterales o multilaterales. La asimetría de poder entre el centro y la periferia es posible. Por ello, hay que examinar si las RIG están dominadas por el orden federal en lugar de las regiones, y si ese grado de dominio variará entre sistemas o dentro de un sistema a lo largo del tiempo (Trench, 2006).

Las RIG horizontales pueden involucrar algunas o todas las unidades constituyentes y variar por propensiones. En aquellas federaciones consideradas “maduras”, los foros oficiales para la interacción entre jefes del poder ejecutivo se caracterizan por la celebración de reuniones horizontales previas a las verticales. La creciente coordinación horizontal tiende a sumar comités de expertos. Existe un espectro entre las RIG constitucionalizadas e informales del sentido horizontal, cuyos principales metas son legislación, directivas marco, órdenes permanentes y acuerdos intergubernamentales no obligatorios (Poirier y Saunders, 2015, pp. 458-474). Por su parte, el concepto de *autocoordinación* enmarca el análisis de RIG horizontales no jerárquicas en aquellas áreas de

competencias subnacionales con garantía de decisión autónoma (Bolleyer, 2013, p. 321). Otra modalidad es el ya referido marco de la ACI, cuyo objeto de análisis es el comportamiento individual de los gobiernos locales.

Las RIG sectoriales contrastan las funciones políticas de los sistemas integrados, cuyas reuniones ministeriales sirven para coordinar la fase descendente, con el desempeño de las federaciones duales, que se ocupa de armonizar las fases de las políticas coordinadas. Cabe en estas últimas uniones la metáfora “cerca de estacas”, a saber, “autocracias funcionales verticales” representadas por las estacas que entran en competencia decisoria con las autoridades electas de cada orden de gobierno, simbolizadas por los largueros paralelos de la cerca (Burke, 2014). El modelo de RIG organizadas por *policy issues* prevé cuatro tipologías de políticas públicas: distributivas, redistributivas, regulatorias y traspasos de fronteras (*boundary-spanning*). Para esta perspectiva de análisis, un orden de gobierno busca controlar las interacciones con otra unidad constitutiva, de suerte que dialogan muy de cerca con el modelo del donante y receptor (Krane y Wright, 2000). Un modelo más hace referencia a redes formales o informales de políticas públicas, son organismos no jerárquicos con reuniones periódicas, un sistema de comunicación definible, líderes y participantes definidos, una gobernanza identificable, estructura y alguna forma de división del trabajo. Las redes constituyen una alternativa que adiciona actores u organizaciones sociales para emprender y ayudar a resolver el “aparente lío” de la autoridad superpuesta (Agranoff y Radin, 2014).

El rol de las capacidades estatales y de políticas públicas de las unidades constitutivas orienta la búsqueda de métodos colaborativos en el sistema federal conjunto y, a la vez, el fortalecimiento individual para la implementación coordinada de los servicios gubernamentales necesarios. En ese sentido, las capacidades burocráticas deben basarse en la conductividad interorganizacional, esto es, gestionar asociaciones complejas (Agranoff y Radin, 2014). Las capacidades políticas deben considerar el trabajo en soluciones de problemas, la generación de contextos ideales para diseñar políticas públicas, el ejercicio de roles de liderazgo y la celebración de arreglos complejos (Inwood, Johns y O’Reilly, 2011). Particularmente, las capacidades de liderazgo se requieren en la dirección de arreglos complejos, son factor de reconstrucción cuando se presentan múltiples barreras en procesos, participación discrecional, costos y habilidades (Agranoff, 2001). La capacidad de gestión intergubernamental

significa que los gobiernos locales más activos exhiban un comportamiento incisivo en los escenarios territoriales (Agranoff y McGuire, 1998, p. 13). La capacidad de metas nacionales impulsa a desarrollar capacidades institucionales subnacionales, pues sin ellas las entidades mejor estructuradas pueden distanciarse de las demás y la asimetría resultante debilitaría la esencia de este tipo de arreglos cooperativos (Krane y Wright, 2000, p. 97). La capacidad específica en materia de RIG debe traducirse en la difusión del aprendizaje en distintos niveles de gobierno, la interacción vertical y horizontal que facilite el “laboratorio de políticas públicas e innovación” (Poirier y Saunders, 2015), el servicio público para la realización cotidiana de tareas, así como la priorización financiera e inversión en RIG (Phillimore, 2013).

El rol de la política en las RIG aborda juegos de poder marcados por negociaciones de todos los tipos, en virtud de los atributos de las partes: autonomía, recursos financieros y atribuciones dentro del ciclo de políticas públicas. En este marco se retoma, en primer término, por implicar la negociación común entre políticos y administradores, la referida metáfora de la “cerca de estacas” (Burke, 2014). El segundo tema es el debate público al resultar contencioso un problema de política, o bien, al afectar las actividades de cada orden de gobierno (Trench, 2006). Un tercer aspecto son los actores gubernamentales e intereses, donde los temas no sobresalientes se dejan a los funcionarios y expertos, mientras que las consecuencias más destacadas se reservan para los políticos (Trench, 2006, pp. 233-234). La cuarta consigna son las cuestiones constitucionales, disputadas políticamente, y se complejiza su distinción de las políticas públicas (Trench, 2006, pp. 232-233). El quinto aspecto es el equilibrio entre el oportunismo y el ejercicio federal correcto de responsabilidades y autoridad entre los órdenes de gobierno. En contrasentido, el oportunismo refiere tres variantes de desequilibrio: la invasión del gobierno nacional, la elusión de los gobiernos subnacionales y el traspaso de cargas de alguno de ellos (Bednar, 2009). La sexta orientación es la eficiencia de las RIG *vs.* rendición de cuentas democrática, que contempla varios argumentos de incompatibilidad entre ambas (Trench, 2006).

El rol de las estructuras, procesos y actores políticos analiza la combinación de estos para el desarrollo de las RIG. Los intercambios mutuos generan nuevas estructuras y demandas, los conflictos derivados desafían la articulación entre esferas de gobierno y la coexistencia de estructuras y procesos (Souza, 2003). Las

estructuras y procesos legislativos incluyen las segundas cámaras, la cooperación vertical y horizontal entre poderes legislativos y las comisiones legislativas. *Verbi-gracia*, Fernández ha estudiado la organización interparlamentaria del federalismo supranacional europeo (2016, pp. 183-186), así como la adquisición de competencias subnacionales sobre cooperación al desarrollo (2008, p. 71).

Las estructuras y procesos ejecutivos incluyen el mayor número de formatos verticales y horizontales. El ejecutivo federal puede motivar la cooperación vertical mediante gabinetes nacionales que incluyen miembros de las unidades constitutivas. Las reuniones verticales y horizontales de jefes ejecutivos se ubican en la cúspide del sistema de RIC, se celebran para intercambiar ideas; negociar reformas constitucionales, arreglos financieros o plataformas de políticas nacionales; o simplemente demostrar que colaboran por el bien común. Las reuniones ministeriales también tienen una agenda regular en muchas federaciones, los ministros a veces se hacen acompañar de asesores en las reuniones. El servicio civil de carrera fomenta las RIC operativas al vincular funcionarios para la implementación conjunta (Poirier y Saunders, 2015, pp. 451-467). Los consejos intergubernamentales son las estructuras más formales de las RIC, sus grados de institucionalización son directamente proporcionales a la predicción de sus decisiones y a la probabilidad sus de acuerdos. Representan una garantía de equilibrio federal, son la salvaguardia (Schnabel, 2020). Las agencias especializadas asesoran un gobierno, generalmente el nacional, sobre políticas públicas específicas. Las instituciones conjuntas realizan funciones en nombre de los gobiernos participantes, generalmente para implementar un esquema intergubernamental. Este tipo de acuerdos (AIC) suelen coordinar la acción política de diferentes órdenes de gobierno, armonizar el ejercicio de competencias exclusivas, asignar responsabilidades en el caso de competencias concurrentes, proporcionar cofinanciación o crear un marco para proyectos conjuntos (Poirier y Saunders, 2015, pp. 467-470).

En cuanto a los actores políticos involucrados en estructuras y procesos, los más destacados suelen ser los burócratas, los ministros y políticos que ocupan posiciones de liderazgo, los partidos políticos (Trench, 2006, pp. 235-244) y los actores privados (Poirier y Saunders, 2015).

El rol de los temas y cuestiones fiscales se desarrolla a partir de consideraciones y problemas fiscales que generan RIC. Concretamente, los desajustes

entre las necesidades locales y sus recursos fiscales o la capacidad para obtener sus propios ingresos hacen que las entidades subnacionales dependan de transferencias intergubernamentales. Para atender tal dependencia, existen varios mecanismos: ingresos compartidos, subvenciones y financiamiento. En cada caso, las RIG definen cómo se asignan los recursos por jurisdicción y función (Krane y Wright, 2000).

Una discusión en constante renovación

El final del siglo XX fue testigo de una ola importante de estudios comparados sobre los sistemas federales. La construcción europea, recomposición de Europa del Este y el balance sobre las jóvenes federaciones en las naciones africanas que encontraron su independencia en la segunda mitad del siglo XX, estimularon sin duda la atracción por ese arreglo institucional. En el espacio académico de habla inglesa, algunos trabajos (Wachendorfer-Schmidt, 2000; Watts, 2003) parecen haber participado en la renovación del interés por ellas; la comparación se confirmaba como una forma provechosa para formular nuevas preguntas y para cuestionar las respuestas configuradas a partir de estudios que generalmente se ocupaban de un solo país. Esto no significa que los estudios comparativos fueron el único tema de esta agenda; de hecho, en ese ambiente de renovado interés por los sistemas federales, Jenna Bednar publicó en 2008 *The Robust Federation*. Bednar recupera de Madison la preocupación por tener claras las razones por las que se justifica unirse en una federación. Así, a las ventajas identificadas por Madison en este arreglo para proteger su libertad a través de la competencia entre niveles de gobierno por la lealtad política de los ciudadanos, Bednar agrega otras razones para justificar el arreglo federal como la seguridad militar, la prosperidad económica y la representación política efectiva. En su análisis, identifica que ese arreglo lleva implícita la creación de incentivos para que algunos de los actores que forman parte obstaculicen la asignación de autoridad y afecten la capacidad del sistema para alcanzar los resultados previstos. Así, la autora identifica tres amenazas: la usurpación de la autoridad estatal por parte del nivel federal; que los estados declinen a sus responsabilidades respecto al pacto; y que se dé una transferencia de cargas entre estados. Para contrarrestar esas amenazas justamente,

las federaciones se dotan de *salvaguardias* —tema central del libro—, mecanismos que permiten que los sistemas sigan funcionando y evitan la descomposición del sistema por centralización o descentralización.

Además de lo que reconoce como la salvaguardia universal y básica del federalismo, a saber, la “represalia intergubernamental” (*intergovernmental retaliation*), la amenaza de secesión o disolución de los pactos federales, Jenna Bednar identifica otros mecanismos de salvaguardia, movilizados en diferentes casos. Las salvaguardias estructurales se refieren a la enumeración de poderes del gobierno federal, a la fragmentación horizontal del poder y a la incorporación de los estados en las instancias nacionales de gobernanza. La salvaguardia judicial se refiere a la revisión a cargo de los tribunales constitucionales. La salvaguardia popular se deposita en el electorado. La salvaguardia política se materializa en el sistema de partidos. En su libro, Bednar aboga por un arreglo diseñado para dotar de salvaguardias capaces de frenar oportunamente las transgresiones que de manera predecible el propio sistema generará. Ese diseño, apunta, debe contemplar salvaguardias que funcionen en una especie de “complementariedad”, de tal suerte que den lugar a combinaciones en las que las sanciones leves sean movilizadas con mayor frecuencia que las severas. Pues bien, el éxito de la propuesta de Bednar ha llevado a Johanna Schnabel, especialista en el estudio de los consejos intergubernamentales que existen en estos sistemas, a proponer que estos consejos constituyen también una forma de salvaguardia federal, en los términos propuestos por Bednar.

Inserto en la discusión sobre estas salvaguardias, el trabajo de Schnabel es, ante todo, una de las obras más recientes sobre el estudio de las RIG. Por ello, hemos optado por plantear un panorama amplio de la evolución de este campo de estudio; así, el lector podrá valorar la importancia de esta obra como material empírico sobre una de las figuras contemporáneas más replicadas en la práctica cotidiana de la colaboración intergubernamental: los consejos; pues propone concebirlas como un mecanismo de las salvaguardias referidas por Jenna Bednar. Bajo cualquiera de las dos perspectivas, el trabajo que presentamos aquí constituye un eslabón en el desarrollo contemporáneo del estudio del funcionamiento de los sistemas que nos ocupan.

En efecto, Schnabel observa que en la creación de consejos intergubernamentales en Canadá en 2003 (*Council of the Federation*) y en Australia en 2006

(*Council of the Australian Federation*) subyace la idea de que la coordinación intergubernamental horizontal es un medio para contener la amenaza de invasión del gobierno federal. En un trabajo previo (2017) defiende la idea de que esos consejos —más la Conferencia de Presidentes en España, el *Deliberation Committee* en Bélgica y la *Conference of Australian Governments* en los que están involucrados los gobiernos federales— al funcionar sobre bases más o menos regulares, constituyen arenas no jerárquicas de coordinación en las que se puede evitar que el gobierno federal invada las jurisdicciones subnacionales. Para Schnabel el éxito de esa contención de la amenaza de invasión depende del diseño de los consejos intergubernamentales.

En la perspectiva de Schnabel, dos conceptos ayudan a explicar el efecto que tiene la salvaguardia intergubernamental: por un lado, el “compromiso con la coordinación” y, por el otro, el “predominio del gobierno federal”. Las diferentes configuraciones de compromiso con la coordinación y el predominio del gobierno federal determinan la ausencia o presencia de invasión federal, dependiendo si se trata de consejos intergubernamentales horizontales o verticales. En el caso de los primeros, compromiso con la coordinación, se determinaría la capacidad de ese consejo para frenar la usurpación federal; en este sentido, ante un alto compromiso los consejos horizontales funcionan como salvaguardias sólidas. Por su parte, en los consejos verticales, el predominio del gobierno federal es la causa principal de la invasión.

En ese sentido, el trabajo presentado en este estudio es sobre el funcionamiento de los sistemas federales y sobre una de las formas que adoptan las salvaguardias de su estabilidad, pero al mismo tiempo también es un trabajo sobre las RIG. El lector tiene en sus manos el resultado de un remarcable esfuerzo intelectual de política comparada. Un trabajo en el que no puede escatimarse el cuidado sobre los aspectos metodológico y que resultará de gran interés para los estudiosos de sistemas políticos en el mundo hispanohablante. La base de datos sobre el funcionamiento de 235 consejos intergubernamentales en Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos y Suiza permite a la autora diseñar un análisis dentro, y a través, de las diferentes federaciones. Un trabajo arduo en el control de datos y especificidades propias de cada sistema, pero que no impide a la autora analizar en detalle las posibles causalidades entre el diseño de cada consejo y su capacidad para limitar las invasiones federales.

Gracias al cuidadoso tratamiento de la información sobre cada sistema, Schnabel puede movilizar con autoridad el concepto de salvaguardias federales de Bednar (2009) y considerar a esos consejos como modalidades de salvaguardias. Esta obra contiene, en suma, numerosos elementos para estimular las comunidades académicas hispanohablantes interesadas en el estudio de este tema, en particular, de las RIG. Se propone, así, un importante referente que sin duda reanimará los estudios y ampliará los recursos de la actividad docente sobre RIG en el mundo hispanohablante.

Referencias

- Agranoff, R. (2001). Managing within the matrix: do collaborative intergovernmental relations exist? *Publius— The Journal of Federalism*, 31(2), 31-56.
- Agranoff, R. (2004). Autonomy, devolution and intergovernmental relations. *Regional and Federal Studies*, 14(1), 26-65.
- Agranoff, R. y McGuire, M. (1998). A jurisdiction-based model of intergovernmental management in U.S. cities. *Publius*, 28(4), 1-20.
- Agranoff, R. y Radyn, B. A. (2014). Deil Wright's overlapping model of intergovernmental relations: the basis for contemporary intergovernmental relationships. *Publius: The Journal of Federalism*, 45(1), 139-159.
- Aguilar, A. A. P. (2017). El estudio de las relaciones intergubernamentales en México. En A. A. P. Aguilar; J. Mendoza; E. J. Grin; R. Moreno (2017). *Federalismo y Relaciones intergubernamentales en México y Brasil* (pp. 49-74). Fontamara.
- Aldrich, H. E. (1976). Resource dependence and interorganizational relations; local employment service office and social services sector organization. *Administration & Society*, 7(4), 419-454.
- Anderson, W. (1960). *Intergovernmental relations in review*. University of Minnesota.
- Bednar, J. (2009). *The robust federation. Principles of design*. Cambridge University Press.
- Behnke, N. y Mueller, S. (2017). The purpose of intergovernmental councils: a framework for analysis and comparison. *Regional and Federal Studies*, 27(95), 507-527.
- Benz, A. (2013). Dimensions and dynamics of federal systems. En A. Benz y J. Broscheck (eds.). *Federal dynamics continuity, change, and the varieties of federalism* (pp. 70-92). Oxford University Press.

- Benz, A. y Broscheck, J. (2013). Federal dynamics: introduction. En A. Benz y J. Broscheck (eds.). *Federal dynamics continuity, change, and the varieties of federalism* (pp. 1-26). Oxford University Press.
- Bolleyer, N. (2013). Paradoxes of self-coordination in federal regimes. En A. Benz y J. Broscheck (eds.). *Federal dynamics continuity, change, and the varieties of federalism* (pp. 321-342). Oxford University Press.
- Bolleyer, N. (2009). *Intergovernmental cooperation: rational choices in federal systems and beyond*. Oxford University Press.
- Bolleyer, N. (2007). Intergovernmental Arrangements in Spanish and Swiss Federalism: The Impact of Power-Concentrating and Power-Sharing Executives on Intergovernmental Institutionalization. *Regional & Federal Studies*, 16(4), 385-408.
- Bolleyer, N. (2006). Federal dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: how substates internal organization affects intergovernmental relations. *Publius: The Journal of Federalism*, 36(4), 471-502.
- Burke, B. F. (2014). Understanding Intergovernmental Relations, Twenty-five Years Hence. *State and Local Government Review*, 43(1), 63-76.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Little, Brown and Company.
- Faludi, A. (2012). Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms. *Planning Theory & Practice*, 13(2), 197-211. DOI: 10.1080/14649357.2012.677578
- Feiock, R. C. (2004). *Metropolitan governance: conflict, competition and cooperation*. Georgetown University Press.
- Feiock, R. C. (2005). *Institutional collective action and local governance* [Paper]. Creating Collaborative Communities: Management Networks, Services Cooperation, and Metropolitan Governance. Wayne State University.
- Feiock, R. C. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47-63.
- Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425.
- Fernández, J. J. (2008). Las relaciones intergubernamentales en el contexto de los procesos de integración: una visión comparada España-Argentina. En J. J. Fernández y G. Trocillo (ed.). *Relaciones intergubernamentales y desarrollo local* (pp. 17-75). Tirant lo Blanch.
- Fernández, J. J. (2016). *El sistema interparlamentario europeo*. Editorial Dykinson S. L.
- Flamand, L., (2008). La Conferencia Nacional de Gobernadores en México. ¿Cómo resolver un problema de acción colectiva? En M.C. Pardo (ed.). *Nuevas tendencias en la*

- teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas (pp. 1-35). El Colegio de México.
- Frey, K. y Calderón, D. R. (2018). Multi-level network governance of disaster risks: the case of the Metropolitan Region of the Aburra Valley (Medellin, Colombia). *Journal of Environmental Planning and Management*. DOI: 10.1080/09640568.2018.1470968
- Grin, E. J.; Hernández, J. y Abrucio, F. L. (2017). *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Hanf, K. y Scharpf, F. W. (1978). *Interorganizational policy making, limits to coordination and central control*. SAGE Publications Ltd.
- Hegele, Y. (2017). Multidimensional interests in horizontal intergovernmental coordination: the case of the German Bundesrat. *Publius: The Journal of Federalism*, 48(2), 244-268.
- Inwoods, G. J.; Johns, C. M. y O'Reily P. (2011). *Intergovernmental policy capacity in Canada. Inside the worlds of finance, environment, trade, and health*. McGill / Queens's University Press.
- Krane, D. y Wright, D. (2000). Intergovernmental relations. En J. Shafritz (ed.). *Defining public administration: selections from the international encyclopedia of public policy and administration* (pp. 83-101). Westview Press.
- Many, I. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel
- Mendoza, J. (2022a). Dos experiencias mexicanas de relaciones intergubernamentales: influenza A/H1N1 en la competencia y COVID 19 en la contracción. En *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 27(87), pp. 1-20.
- Mendoza, J. (2022b). *La Conferencia Nacional de Gobernadores de México: su aportación como salvaguarda federal* [manuscrito presentado para publicación]. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Mendoza, J. (2020a). El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia de jerarquía en México. En J. Mendoza y E. J. Grin, *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 295-376). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mendoza, J. (2020b). Las relaciones intergubernamentales en el Estado de México. En *Revista IAPEM*, 107, pp. 133-153.
- Mendoza, J. (2017). Finanzas públicas: la programación del gasto intergubernamental en México. En A. A. P. Aguilar; J. Mendoza; E. J. Grin; R. Moreno (2017). *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil* (pp. 167-202). Fontamara.

- Mendoza, J. y Grin, E. J. (2017). Conclusiones. En A. A. P. Aguilar; J. Mendoza; E. J. Grin; R. Moreno (2017). *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil* (pp. 407-411). Fontamara.
- Paquet, M. y Schertzer, R. (2020). COVID-19 as a complex intergovernmental problem. *Canadian Journal of Political Science*, 53(4), 343-347.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. Miño y Dávila editores.
- Phillimore, J. (2013). Understanding intergovernmental relations: key features and trends. *Australian Journal of Public Administration*, 72(3), 228-238.
- Poirier, J. y Saunders, C. (2015). Conclusion: Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 440-498). Oxford University Press.
- Powell, D. (2015). Constructing and developmental state in South Africa: the corporatization of intergovernmental relations. En J. Poirier, C. Saunders y J. Kincaid (ed.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems, Comparative Structures and Dynamics* (pp. 305-349). Oxford University Press.
- Powell, D.; Ntliziywana, P. (2015). 'South Africa Inc.': The Rise of the Developmental State and the Corporatization of Intergovernmental Relations. En F. Palermo y E. Alber (ed.), *Federalism as Decision-Making. Changes in Structures, Procedures and Policies* (pp. 292-314). Brill Nijhoff.
- Presmann, J. L. (1975). *Federal Programs and City Politics: the Dynamics of the Aid Process in Oakland*. University of California Press.
- Rhodes, R. A. W. (1992). Intergovernmental relations: Unitary systems. En M. Hawkesworth y M. Kogan (ed.). *Encyclopedia of government and politics* (pp. 316-335). Routledge.
- Scharpf, F. W. (2005). Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa. En A. Cerrillo. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 173-201). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Schnabel, J. (2020). *Managing interdependencies in federal systems: intergovernmental councils and the making of public policy*. Pallgrave McMillan.
- Schnabel, J. (2017). Committed to Coordination? Intergovernmental Councils as a Federal Safeguard. *Swiss Political Science Review*, 23(2), 191-206.
- Schnabel, J. (2016). The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federations. *ECPR General Conference 2015 Montreal Canada*, 1-27.

- Snider, C. F. (1937). County and township government in 1935-36. *The American Political Science Review*, 31(5), 884-913.
- Souza, C. (2003). Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, 59, 127-159.
- Stead, D. (2013). Dimensions of territorial governance. *Planning Theory & Practice*, 14(1), 142-147. DOI: 10.1080/14649357.2012.758494
- The World Bank (2017). *Governance and the law*. International Bank for Reconstruction and Development.
- Trench, A. (2006). Intergovernmental relations: in search of a theory. En S. L. Greer (ed.). *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in western democracies* (pp. 224-256). Pallgrave MacMillan.
- Wachendorfer-Schmidt U. (2000). *Federalism and Political Performance*. Routledge.
- Watts, R. L. (2006). *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons Librero.
- Watts, R. (2003). Les principales tendances du fédéralismo au XXe siècle. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 10(1), 11-18.
- Wright D. S. y Krane, D. (1998). Intergovernmental relations. En J. Shafritz. (ed.). *International encyclopedia of public policy and administration* (pp. 83-101). Westview Press.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.
- Wright, D. S. (1990). Federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management: historical reflections and conceptual comparisons. *Public Administration Review*, 50(2), 168-78.
- Wright, D. S. y Stenberg, C. W. (2006). Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management. En W. B. Hildret, G. Miller y E. L. Lindquist (eds.). *Handbook of public administration* (pp. 407-480). CRC Press.

Capítulo 1

El propósito de los consejos intergubernamentales

En estados federales, el poder se distribuye en dos niveles de gobierno (Elazar, 1987; Hueglin y Fenna, 2015; Riker, 1964; Watts, 2008) y cada uno tiene el derecho a recaudar impuestos y proveer servicios públicos en áreas específicas (Watts, 2008). No obstante, esta división de poder nunca es clara y los gobiernos son mutuamente dependientes en muchos aspectos. Debido a que las responsabilidades se sobreponen y muchos asuntos públicos cruzan varias esferas políticas, la mayoría de los problemas en relación con políticas conciernen a varios gobiernos de una federación al mismo tiempo. A pesar de que típicamente, por ejemplo, se asigna a las unidades constitutivas, la educación se ha vuelto relevante para la competitividad económica de una federación, de la cual el gobierno federal es generalmente responsable. Estas interdependencias se han incrementado a lo largo del siglo XX y con frecuencia no se pueden evitar (Watts, 2008, p. 122).

Los problemas de política que involucran responsabilidades de varios gobiernos en una federación plantean un reto para la prestación eficiente de servicios públicos y también afectan la estabilidad de su sistema. Una de las características fundamentales del federalismo es que los cambios en la distribución del poder requieren el consentimiento de ambos niveles de gobierno (Watts, 2008, p. 9). La autonomía del gobierno se construye con la división de la autoridad

y la discrecionalidad de las cuales depende el federalismo. Cada gobierno ejerce poderes genuinos que no son delegados de un gobierno a otro. Los gobiernos sólo rinden cuentas a su electorado, del cual obtienen su legitimidad, no a los demás gobiernos.¹ Por eso, los poderes no pueden ser retirados de manera unilateral por ningún otro nivel de gobierno, por esa razón deben acordar en conjunto la forma en que se distribuye el poder entre ellos (Elazar, 1987; Riker, 1964).

Sin embargo, las soluciones a través de políticas unilaterales en situaciones donde los gobiernos son mutuamente dependientes pueden limitar la autonomía de otros gobiernos, al perder poder sin dar su consentimiento. Agencias calificadoras, por ejemplo, asignan calificaciones individuales en referencia a otros de la federación, especialmente al gobierno federal (Eyraud y Gomez Sirera, 2015; Inman, 1996). Si un gobierno se niega a consolidar su presupuesto, otros podrían no tener acceso pleno a mercados de crédito y esto limita sus opciones de préstamos para financiar sus políticas (Braun, Ruiz-Palmero y Schnabel, 2017). Puesto que buscan maximizar sus beneficios y minimizar costos, los gobiernos cuentan con incentivos para decretar soluciones políticas de manera unilateral (Bednar, 2009). Un caso emblemático de este comportamiento es la indisciplina fiscal de las unidades constitutivas (Braun *et al.*, 2017; Rodden, Eskeland y Litvack, 2003). Los gobiernos constitutivos esperan ser rescatados por el gobierno federal y cuando su solvencia está en riesgo tienen alta probabilidad de entrar en déficit, sin considerar las implicaciones que sus sobreendeudamientos tienen en la situación financiera de la federación en conjunto, debido a que no tienen que asumir los costos de una crisis financiera. Para hacer respetar la disciplina fiscal y evitar rescates, el gobierno federal podría imponer una norma fiscal a las unidades constitutivas, incluso en contra de su voluntad. Otro ejemplo de creación unilateral de políticas es la decisión del gobierno de Canadá de financiar la investigación a través del programa *Canada Research Chairs* (CRC / Cátedra de Investigación de Canadá), en el que las provincias proveen la infraestructura necesaria a los titulares de una Cátedra de Investigación Canadiense en las universidades que administran, aunque estas provincias no tuvieron voz en el establecimiento del programa.

Las soluciones unilaterales para problemas de política que sobrepasan a las jurisdicciones conducen a cambios en la distribución del poder, pues cambian

¹ Es la principal forma en que los estados federales se diferencian de los estados unitarios descentralizados, en los cuales los poderes de las entidades subnacionales se delegan al gobierno central.

la autoridad y discrecionalidad de un nivel a otro sin el consentimiento de todos los gobiernos —no obstante, el grado de interrupción de este unilateralismo puede variar; los problemas relativos a políticas que afectan a más de un gobierno (en particular los relevantes y con carga política) también desestabilizan a la federación—, a menos que los gobiernos se reúnan para desarrollar soluciones políticas conjuntas. Las respuestas colaborativas pueden alterar la distribución del poder, a pesar de que todos los actores federales acuerdan estos cambios. Cuando los gobiernos desarrollan, adoptan e implementan en conjunto soluciones de política para los problemas que afectan a todos, se evitan arreglos no deseados en la distribución de poder, esto podría conducir a inestabilidad federal.

Como consecuencia de sus relaciones interdependientes, los gobiernos han tenido que interactuar verdaderamente. Las relaciones intergubernamentales, es decir, los procesos e instituciones a través de las cuales los gobiernos de la federación coordinan la creación de políticas públicas, se han convertido en el “caballo de batalla de todo sistema federal” (Cameron, 2001, p. 121). Considerando que muchas de estas interacciones ocurren de manera informal, alrededor del mundo en estados federales, se han establecido consejos intergubernamentales, en especial a partir de la segunda mitad del siglo XX, para dar una estructura formal a las relaciones intergubernamentales. La mayoría de esos consejos fueron creados por decisión política del gobierno federal y/o las unidades constitutivas. Sin embargo, algunos deben su existencia a la constitución o alguna legislación que ordenó su creación.

Estos consejos son reuniones más o menos periódicas de los distintos gobiernos de la federación; en ellas, se establecen políticas para los problemas que todos enfrentan (Behnke y Mueller, 2017; Cameron, 2001; Watts, 2003). Están formados por políticos de alto nivel, p.e., primeros ministros o ministros del gabinete que “comparten información, discuten problemas en común, consideran acciones coordinadas o incluso acción conjunta y cuando corresponde, establecen organismos o agencias conjuntas” (Watts, 2003, p. 4). Las reuniones de (altos) funcionarios electos también pueden ser parte de un consejo, en cuyo caso sirven para preparar o implementar las decisiones de la asamblea plenaria de un consejo compuesta por políticos.² Existen varios tipos de consejos intergubernamentales (Bolleyer, 2009, pp. 17, 69-70; véase también Cameron, 2001). Con

² También se les llama *consejos* y las reuniones de funcionarios electos no son instituciones distintas.

base en la membresía, uno puede distinguir entre consejos verticales (el caso de gobiernos federales y sus unidades constitutivas) y consejos horizontales (en los que los gobiernos federales no participan); también los hay nacionales, multilaterales, regionales y bilaterales dependiendo del número de unidades constitutivas que participen.³ Además, consejos para políticas específicas se enfocan en un área determinada y están formados por ministros; los consejos generalistas discuten asuntos de políticas intersectoriales y generalmente los componen primeros ministros o gobernadores.

La literatura acerca de las relaciones intergubernamentales ha reconocido por mucho tiempo que estos consejos aumentan la capacidad de las federaciones para crear política (p.e., Bolleyer, 2009; Cameron y Simeon, 2002; León y Ferrín Pereira, 2011; Poirier y Saunders, 2015b; Simeon, 2006; Watts, 2003). Este libro argumenta que cumplen, no obstante, otras funciones. Al evitar que los gobiernos solucionen problemas de política de manera unilateral cuando involucran varios actores, los consejos intergubernamentales pueden mejorar la estabilidad de un sistema y constituir una salvaguardia del federalismo. Son una de las instituciones políticas que mantienen al federalismo, puesto que incentivan a los gobiernos de una federación a respetar la autonomía de cada uno (Bednar, 2009). Las salvaguardias federales evitan que el gobierno se inmiscuya en las responsabilidades de las unidades constitutivas y transfiera sus costos y desincentiven la reducción de sus deberes o se deslinden de su responsabilidad (véase también Behnke y Mueller, 2017). Bednar (2009) argumentó que el federalismo se sostiene en instituciones políticas. Por ello, los procesos de coordinación informal son insuficientes para asegurar que los gobiernos coordinen la creación de políticas públicas de manera que se respete el balance federal del poder. Los consejos como estructuras formales de las relaciones intergubernamentales pueden moldear las decisiones del gobierno en este sentido. Dicho de otra forma, sólo las instituciones pueden crear el compromiso necesario por parte de los actores políticos para mantener el balance federal de poder. Los intercambios informales, con frecuencia llevados a cabo por burócratas (Trench, 2006), son parte de las relaciones intergubernamentales, pues la estabilidad depende de sus

³ Los consejos regionales están formados por una minoría de unidades constitutivas; los multilaterales involucran a la mayoría, pero no a todos; mientras que los nacionales sí integran a todas las unidades constitutivas. Los consejos bilaterales involucran al gobierno federal y a una o dos unidades constitutivas.

estructuras institucionalizadas. Debido a que los políticos están más preocupados acerca de las jurisdicciones y asuntos políticos notables que los burócratas, quienes se enfocan en asuntos técnicos, el carácter político de los consejos es otro factor que los hace salvaguardias federales.

El grado en el que los consejos son salvaguardias federales fuertes depende de su capacidad para hacer que los gobiernos alcancen soluciones conjuntas cuando problemas de política cruzan varias jurisdicciones. El presente libro investiga cómo los consejos alientan a los gobiernos a reunirse y permanecer en la negociación; cómo evitan que los gobiernos —fundamentalmente el federal— impongan soluciones conjuntas a los demás; y cómo aseguran el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en las reuniones intergubernamentales. Se argumenta que, al ser instituciones políticas, la efectividad de los consejos como salvaguardias federales depende en última instancia de su diseño institucional y, en ese sentido, de la forma en que operan. En otras palabras, el libro demuestra que los consejos evitan cambios indeseables al balance federal de poder cuando:

- Tienen capacidad para procesar problemas con relevancia política a nivel federal;
- Están altamente institucionalizados y producen resultados vinculantes;
- El gobierno federal no puede dominar las reuniones de los consejos y definir su agenda unilateralmente.

Los gobiernos pudieran mostrarse reacios a coordinar políticas constitutivas de su autonomía. Por ello, los consejos intergubernamentales deben diseñarse de tal manera que puedan procesar asuntos con relevancia federal; de otra forma serán excluidos de la agenda del consejo y una solución conjunta no estaría desarrollada o restringida al mínimo común denominador de los intereses y preferencias de los gobiernos, esto puede conducir a problemas de cumplimiento. La capacidad de un consejo para procesar asuntos relevantes de política puede incrementar la disposición del gobierno para estar en la negociación. Se relaciona con el carácter de la política en la que opera, el uso o no de resoluciones circulares y previsiones que limitan la posibilidad de enviar burócratas en representación de políticos a las sesiones plenarias. Cuando un problema de política se incluye en la agenda del consejo, debe asegurarse que todos los gobiernos participen en el desarrollo,

adopción e implementación de una solución conjunta; requiere que los intereses y preferencias de cada gobierno de la federación estén considerados. Así, sólo los consejos altamente institucionalizados pueden ser salvaguardias efectivas: deben reunirse constantemente, tener una secretaría permanente, seguir reglas de operación predefinidas y apoyarse en varios comités y grupos de trabajo.

Estos consejos desarrollan una orientación a resolver problemas para que los intereses y preferencias converjan; además hacen que los gobiernos permanezcan en la negociación (Bolleyer, 2009). Cuando los consejos son capaces de producir resultados vinculantes, indicados por el nivel de coordinación política (Braun, 2008; Peters, 2004) y la forma que tomen, los problemas de cumplimiento tienden a ser menos probables. Consecuentemente, la obligatoriedad de los resultados es otro elemento crucial en su efecto de salvaguardia. Finalmente, los consejos no deben estar dominados por el gobierno, es decir, el centro no debe presidir las reuniones o definir la secretaría. Si el gobierno federal domina un consejo en el cual participa, tiene una capacidad significativa de influencia sobre la agenda y puede convocar a reuniones o rechazar reunirse, de manera estratégica, y beneficiar sus propias prioridades. En consecuencia, el dominio del centro sobre las reuniones verticales abre la puerta al federalismo unilateral.

El interés del libro se enfoca en las diferentes configuraciones de estos aspectos del diseño de consejos y el grado en el cual dan cuenta de la variación en el efecto de salvaguardia de los consejos. La simple existencia de un consejo no explica cuándo y por qué los gobiernos coordinan la creación de políticas en lugar de presentar sus propias políticas, ni lo hace su estatus legal.⁴ Por eso, argumenta que los consejos serán en general salvaguardias frágiles cuando los domina el gobierno federal. Un nivel alto de institucionalización y cumplimiento, en combinación con una gran capacidad para procesar problemas álgidos de política, puede ayudar a reducir el grado de unilateralismo federal en consejos dominados por el gobierno central; no obstante, estos consejos fallan al proteger la autonomía de sus unidades constitutivas.

Sin embargo, a pesar de que el efecto de salvaguardia de los consejos depende de su capacidad para procesar asuntos delicados de política, su nivel de

⁴ Nótese que mientras que los consejos cuya creación es mandatada en la constitución federal pueden no usarse nunca, además de ser una salvaguardia débil, los consejos creados por medio de decisiones informales de los gobiernos pueden ser salvaguardias fuertes si son diseñadas en consecuencia.

institucionalización, el nivel de cumplimiento de sus propuestas y el dominio del gobierno en consejos verticales, otras varias instituciones y mecanismos pueden afectar la forma en que los consejos coordinan la creación de política. La configuración del sistema de partidos, la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones, el poder de gasto federal (Gray, 2011; Watts, 1999) y las presiones e ideas externas (Béland y Lecours, 2011) pueden mejorar o empeorar el efecto que el diseño institucional de los consejos tiene sobre su capacidad de encontrar y mantener soluciones conjuntas. Además, en la mayoría de los casos, varios consejos intervienen en la creación de políticas públicas. Así como el sistema federal de salvaguardias se fortalece de la complementariedad y redundancia de distintas salvaguardias que se complementan unas a otras (Bednar, 2009), la salvaguardia intergubernamental se beneficia de las interacciones de los diferentes tipos de consejos (Bolleyer, 2009).

Cómo y por qué interactúan los gobiernos

Al considerar que los consejos intergubernamentales son una salvaguardia federal, el libro esclarece su propósito. La literatura sobre relaciones intergubernamentales ha reconocido ampliamente la importancia de esos consejos en relación con la capacidad de creación de política por parte de la federación cuando los problemas atraviesan distintas jurisdicciones de varios gobiernos (véase Behnke y Mueller, 2017). Su existencia incrementa considerablemente las posibilidades de que los gobiernos se comprometan formalmente a trabajar juntos (Parker, 2014). En estas reuniones, los gobiernos identifican problemas de política, discuten objetos de reformas, construyen consensos y negocian reformas que serán emprendidas en conjunto para fondar recursos y evitar duplicaciones, superposiciones y competencia dañina (Behnke, 2014; Wasserfallen, 2015). Estos consejos promueven la difusión y conocimiento de las políticas (Füglister y Wasserfallen, 2014; Wallner, 2014). Pueden ser facilitadores de reformas reguladoras, micro y macroeconómicas, y asegurar que todos los niveles de gobierno trabajen juntos para modernizar la economía (Carroll y Head, 2010a; Painter, 1998). En particular, ofrecen recintos adicionales para la coordinación de escaños de los *Länder* (subdivisiones federales de Alemania; también

Bundesländer) en las sesiones del *Bundesrat* (Consejo Federal) de Alemania, esto facilita alcanzar mayorías en la legislatura federal alemana (Benz, 2009; Hegele y Behnke, 2013). Por otra parte, fomentan la capacidad del gobierno para implementar políticas nacionales que requiere la cooperación de las unidades constitutivas para lograr su implementación exitosa (Painter, 1996). Finalmente, los consejos intergubernamentales ayudan a buscar acuerdos en la distribución de transferencias europeas o federales y divulgan información (Aja y Colino, 2014). Además de mejorar la capacidad de las federaciones para solucionar problemas, también reducen los conflictos entre los gobiernos de una federación (Cameron y Simeon, 2002; Poirier y Saunders, 2015b; Wasserfallen, 2015). Aunque los conflictos nunca pueden ser totalmente eliminados, ayudan a manejarlos (Watts, 2003, p. 3). Incluso, el *Concertation Committee* (Comité de Concertación) de Bélgica fue creado específicamente para resolver conflictos de interés entre actores federales por fuera de los tribunales (Poirier, 2002; Van den Brande, 2012). Al conceptualizarlos como salvaguardias federales, este libro muestra que no sólo fortalecen la eficiencia de los servicios públicos o resuelven conflictos cuando los problemas de política cruzan varias jurisdicciones, también alientan a que los gobiernos respeten sus respectivas autonomías, para contribuir con la estabilidad federal.

Al demostrar que el diseño de consejos intergubernamentales influye en su efectividad como salvaguardias federales, el libro contribuye al debate actual entre estudiosos del federalismo acerca de que las diferencias en la forma de operar de los consejos realmente importan. A pesar de que la mayoría de los consejos comenzaron como reuniones informales entre miembros del gobierno, muchos de ellos gradualmente llegaron a ser instituciones que progresivamente siguen reglas de operación codificadas (Bußjäger, 2003; Colino, 2013; Meyer, 2006; Poirier y Saunders, 2015b; Rosner, 2000). Con todo, los consejos dentro y entre federaciones aún exhiben variaciones en su diseño (Bolleyer, 2009; Cameron, 2001; Watts, 2003): difieren en su membresía y arreglos en la presidencia, estructura, reglas para la toma de decisiones, naturaleza de las resoluciones, interacciones interconsejo, así como arreglos de financiamiento, por ejemplo. Muchos de los consejos canadienses se reúnen a conveniencia, mientras que en Suiza o Alemania se pueden acordar con años de antelación (Bolleyer, 2009; véanse también Cameron y Simeon, 2002; Simmons, 2004; Watts, 2003). Además,

son diferentes respecto al número de reuniones intergubernamentales y la antelación con la que se preparan (Aja y Colino, 2014). Los estudiosos discrepan en la importancia de estas variantes en el diseño de los consejos. Por un lado, se sabe que reglas de operación codificadas, reuniones periódicas y una estructura organizacional diferenciada mejoran la cooperación, incrementan la confianza entre gobiernos, mejoran la predictibilidad de las interacciones gubernamentales, superan problemas de cumplimiento, facilitan la resolución de conflictos y promueven la rendición de cuentas (Poirier y Saunders, 2015b; Wanna, Phillimore, Fenna y Harwood, 2009). Se espera que estos consejos desarrollen alta capacidad institucional para promover resultados más allá de la superposición momentánea de los intereses y preferencias de sus miembros. Consecuentemente, la coordinación y cooperación intergubernamental son menos susceptibles a los efectos de cambios de gobierno (Bolleyer, 2009). Un alto nivel de institucionalización también ayuda a superar conflictos (Painter, 1998) y mejora la capacidad de los consejos para construir consenso (Behnke, 2014). La existencia de un comité ejecutivo puede darle mayor visibilidad al consejo (Eppler, 2011). No obstante, Simmons (2004) encontró que las diferencias en el diseño de consejos canadienses no se correlacionan con su capacidad de llegar a acuerdos o con el efecto de acuerdos intergubernamentales sobre las políticas de desarrollo. El consejo más institucionalizado de Canadá, el *Canadian Council of Ministers of the Environment* (CCME / Consejo Canadiense de Ministros del Medio Ambiente) no produce más resultados colaborativos que otros consejos menos institucionalizados, como el *Canadian Council of Forest Ministers* (CCFM / Consejo Canadiense de Ministros Forestales) o la Conferencia de Ministros Responsables de Servicios Sociales. De acuerdo con Simmons, la forma en la que los consejos operan no influye de manera significativa en procesos conducentes a acuerdos intergubernamentales ni tiene impacto sobre el efecto que estos acuerdos tienen sobre la creación de políticas provinciales. Al contrario, los acuerdos pueden ser facilitados por arreglos más flexibles (véase Poirier y Saunders, 2015b).

Al mostrar cómo las diferencias en el diseño de los consejos determinan el grado en el que los consejos protegen de manera efectiva la autonomía de los gobiernos, este libro argumenta que la forma en que los consejos son diseñados sí importa. Si los miembros del comité toman las decisiones en reuniones presenciales o por resolución circular, esto influye en el trabajo conjunto de los gobiernos,

incluso cuando los temas son cruciales para su autonomía; y determina si los gobiernos adoptan soluciones que van más allá del mínimo común denominador de sus intereses y preferencias. El grado de fortaleza del compromiso de los gobiernos para trabajar juntos a lo largo del desarrollo, adopción e implementación de soluciones políticas está supeditado a la frecuencia de reuniones, el involucramiento de los comités y grupos de trabajo, la existencia de una secretaría permanente y la codificación de las reglas de procedimientos. Los acuerdos de la presidencia y secretaría determinan el dominio del gobierno federal sobre el desarrollo, adopción e implementación de soluciones conjuntas.

Los peligros de la centralización

Cuando el gobierno domina estos consejos, el centro tiene influencia significativa sobre las reuniones y la agenda de los consejos en los cuales participa (Aja y Colino, 2014; Trench, 2006; Wanna *et al.*, 2009). Consecuentemente, tiene el poder de determinar si los gobiernos trabajarán juntos y cómo; de definir los parámetros de la solución conjunta que se adoptará e implementará o incluso decidir no convocar a reuniones y desarrollar sus propias políticas. En cualquier caso, cuando los gobiernos federales presiden las reuniones de los consejos y proveen la secretaría del consejo, centralizan el poder en sus manos. Al mostrar su influencia afectan la capacidad de salvaguardia de los consejos, el libro contribuye a mejorar nuestro entendimiento de los procesos de centralización en muchas federaciones.

Se espera que el federalismo traiga “paz y estabilidad” (Hueglin y Fenna, 2015, p. 1), pues se estableció para asegurar la seguridad militar (Riker, 1964) o para integrar sociedades culturalmente diversas (Amoretti y Bermeo, 2004; Elazar, 1987; Erk y Anderson, 2009; Horowitz, 1985; Kymlicka, 1998; Stepan, 1999); puede fomentar el desempeño económico de un país al asegurar que los recursos se distribuyan eficientemente puesto que los gobiernos compiten unos con otros (Brennan y Buchanan, 1980; Oates, 1999; Weingast, 1995); e incrementar la disciplina fiscal de los niveles inferiores del gobierno cuando rinden cuentas a los mercados financieros (Rodden *et al.*, 2003; Rodden y Wibbels, 2002, 2010; Weingast, 1995). Al limitar el tamaño del gobierno a través de la competencia, se

espera además que el federalismo prevenga la corrupción (Brennan y Buchanan, 1980; véase también, Treisman, 2007). Finalmente, se puede promover la democratización cuando varios gobiernos de una federación se revisan y controlan unos a otros y los ciudadanos tienen varios gobiernos a los que recurrir al buscar políticas públicas, esto también mejora la participación ciudadana (Inman, 2007).

Independientemente de cuáles propósitos prevalezcan en una federación dada, los sistemas federales necesitan un balance correcto de poder para cumplir con sus propósitos específicos. Las federaciones pueden estar más o menos centralizadas, dependiendo de si su distribución de poder está en favor del gobierno o de las unidades constitutivas (Corry, 1941; Dardanelli *et al.*, 2019a; Riker, 1964). La literatura de las dinámicas federales ha investigado cómo cambian los sistemas federales, porqué y en qué cambia, y en qué dirección (Bednar, 2009; Benz y Broschek, 2013; Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004), enfatizando los mecanismos de cambio más sutiles fuera de las enmiendas constitucionales (véanse también Bednar, 2013; Behnke y Benz, 2009). Lo encontrado hasta el momento es que las federaciones a través del tiempo se han vuelto cada vez más centralizadas (Corry, 1941; Dardanelli *et al.*, 2019b; Riker, 1964; Wheare, 1946); esto quiere decir que los gobiernos toman muchas decisiones incluso para áreas bajo la responsabilidad de las unidades constitutivas o dentro de su competencia. La integración de mercados nacionales, regionales, globalización, desarrollo del estado de bienestar, choques externos y acceso simplificado del gobierno federal a los mercados financieros (Birch, 1955; Corry, 1941; Dardanelli *et al.*, 2019b; Hueglin y Fenna, 2015; Watts, 1999) han sido los principales motores de este proceso de “centralización reptante” (Hueglin y Fenna, 2005, p. 4).

El balance de poder correcto depende de “opiniones públicas, apreciaciones políticas y decisiones colectivas en relación con las reglas y normas constitucionales” (Benz, 2016, p. 9). No obstante, la acumulación de poder en las manos del gobierno federal conduce a la sobrecentralización (Braun, 2011), amenazando la supervivencia del sistema federal si se intensifica sobremanera y convierte las unidades constitutivas en simples agentes del sistema federal; por eso, el federalismo da paso a una estructura unitaria del estado (véase Bednar, 2009; Benz, 1985; Benz y Broschek, 2013; Filippov *et al.*, 2004; Friedrich, 1964; Gerber y Kollman, 2004; Landau, 1973). Este libro trata de dilucidar la gestión de interdependencias. La centralización ocurre cuando el gobierno federal decide

resolver problemas de política unilateralmente, afectando áreas de su propia jurisdicción y las de las unidades constitutivas. Se intensifica cuando procede así frecuentemente, pues los gobiernos federales son los garantes de la unidad nacional y disponen de más ingresos que las unidades constitutivas (Birch, 1955; Oates, 1999), tienen mayor interés en encontrar soluciones nacionales. En otras palabras, un gobierno federal puede decidir implementar sus propias soluciones nacionales o imponer soluciones conjuntas a las unidades constitutivas en nombre del interés nacional; también se puede reusar a cumplir con una solución política previamente acordada con las unidades constitutivas. Los tres tipos de unilateralismo federal reducen la autonomía de las unidades constitutivas.

Los consejos intergubernamentales pueden prevenir la centralización si hacen que los gobiernos desarrollen, adapten e implementen soluciones conjuntas de manera que el gobierno federal se abstenga de toda forma de creación de políticas unilaterales. Una solución conjunta podría centralizar el poder si transfiere responsabilidades al nivel federal, pero esta centralización se respaldada en una decisión colectiva y las unidades constitutivas acuerdan ceder autonomía. Debido a que los estudiosos del federalismo han observado los procesos de centralización a pesar de la existencia de consejos intergubernamentales en muchas federaciones, surge la pregunta sobre si los consejos difieren en su capacidad de contener la injerencia federal. Enfocándose en el diseño de consejos, este libro dilucida por qué ciertos consejos no logran evitar la acumulación de poder para ampliar nuestro conocimiento de los procesos de centralización que muchas federaciones experimentan. En este sentido, se examina cómo el dominio de los gobiernos sobre los consejos verticales socava su capacidad de salvaguardia. Mediante ejemplos en los que consejos ayudaron a proteger la autonomía de las unidades constitutivas y prevenir la centralización, el libro también identifica cómo los consejos intergubernamentales necesitan ser diseñados para ser baluartes efectivos en contra de la centralización.

Respuestas a la centralización

En respuesta a la centralización de poder en manos del gobierno federal, las unidades constitutivas se han aliado en contra de sus contrapartes (Behnke y

Mueller, 2017; Poirier y Saunders, 2015b). Por medio de la creación de consejos horizontales en los que el gobierno no participa, aunque puede ser invitado en ocasiones a asistir a las reuniones e intercambiar información, las unidades constitutivas esperan ganar capacidad de negociación ante el gobierno federal al tener una sola voz. Ejemplos de consejos horizontales establecidos con este fin incluyen a la *Conference of Cantonal Governments* (Conferencia de Gobiernos Cantonales) de Suiza (1993), el *Canada's Council of the Federation* (Consejo de la Federación de Canadá) (2003), el *Council for the Australian Federation* (CAF / Consejo de la Federación Australiana) (2006) y la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas de España (2010). La Conferencia de Gobernadores Estatales de Austria tiene una larga tradición de impulsar los intereses de los *Länder*, estados austriacos, como contrapesos de las decisiones centralizadas (Bußjäger, 2003). En los Estados Unidos, los gobernadores estatales revitalizaron una institución que ya existía —*National Governors Association* (NGA / Asociación Nacional de Gobernadores), establecida en 1908— después de darse cuenta de que el gobierno tomó la delantera en el programa *Medicaid*, un programa federal que proveía servicios de salud para la población con menos recursos. Determinados a convertirse en actores activos en lugar de ser los agentes del gobierno, los estados se unieron para cabildear en el congreso y en la Casa Blanca —y NGA se convirtió en “una de las organizaciones de cabildeo más poderosas en Washington” (Rose, 2013, p. 14)—. Adicional a estos consejos generalistas, cuyo trabajo se enfoca en asuntos de política intersectorial, las unidades constitutivas colaboran a través de muchos consejos de políticas específicas.

La literatura acerca de consejos intergubernamentales reconoce que las reuniones de unidades constitutivas sin el gobierno proveen un foro para alcanzar consensos con la intención de hablar con una sola voz. Los consejos horizontales pueden ayudar a proteger su autoridad, evitando la intervención federal por completo o influyendo en la toma de decisiones (Benz, 2009; Bochsler y Sciarini, 2006; Bolleyer, 2010; Cameron y Simeon, 2002; Füglistner y Wasserfallen, 2014; Meekinson, 2004; Nugent, 2009; Poirier y Saunders, 2015b; Watts, 2008, p. 120). Las unidades constitutivas trabajan en conjunto para armonizar la educación básica y secundaria, por ejemplo, para permitir que los ciudadanos que obtienen un certificado de estudios en una provincia, estado, cantón o *Land*, asistan a una universidad en otro. Al colaborar, las unidades constitutivas expresan al gobierno

que su intervención no se necesita para encontrar soluciones nacionales que, en este caso, aseguran la movilidad de la población (Schnabel y Mueller, 2017). Además, las unidades constitutivas recurren a consejos horizontales para formar un frente común y aumentar su poder de negociación frente al gobierno federal e influir en la toma de decisiones federales cuando la segunda cámara del parlamento federal falla en el cumplimiento de su propósito (*v.g.*, Bußjäger, 2003; Schnabel y Mueller, 2017; Weber, 1992). Al trabajar juntos a través de la NGA, entre los 80 y 90, los estados estadounidenses pudieron acumular presión suficiente sobre el gobierno para que abandonara sus planes de reducir su participación en el financiamiento conjunto del programa *Medicaid*. Al aliarse, los estados convencieron al centro de que no podría enmendar la legislación de *Medicaid* en contra de su voluntad (Rose, 2013). En algunos casos, los consejos horizontales se enfocan por completo en la toma de decisiones y nunca participan en coordinación horizontal genuina (Meekinson, 2004; Schnabel y Mueller, 2017). Solamente asuntos de las provincias aparecieron en la agenda de las primeras *Annual Premier's Conferences* (APM / Conferencias Anuales de Primeros Ministros) de Canadá; a partir de 1970 y durante la mayor parte de su existencia, la conferencia se concentró en asuntos de política que involucraban al gobierno federal (Meekinson, 2004). Los ministros discutían asuntos de salud, desbalances financieros verticales, política constitucional y otros asuntos federales-provinciales que querían definir. De manera similar, la mencionada NGA generalmente enfoca sus esfuerzos en cabildeos con el gobierno (Bowman, 2017; Jensen, 2016).

Al examinar la capacidad de salvaguardia de los consejos intergubernamentales, este libro discute si los consejos horizontales protegen de manera efectiva la autonomía de las unidades constitutivas, especialmente cuando los problemas de política requieren soluciones con alcance federal que los gobiernos centrales están ávidos de establecer. Dicho de otra forma, este libro investiga cómo los consejos horizontales evitan la centralización; se presta atención a las interacciones de consejos verticales u horizontales para definir en qué grado las unidades constitutivas recurren a reuniones horizontales para preparar las verticales y construir consenso entre ellos antes de negociar con sus contrapartes federales. Siguiendo con el principal argumento de que el grado de protección que brindan los consejos a la autonomía de los gobiernos depende de su diseño, el libro identifica si los consejos horizontales bien diseñados habilitan de manera efectiva a las

unidades constitutivas para hablar con una voz e influenciar la toma de decisiones federales y establecer soluciones conjuntas que prevengan que el gobierno intervenga cuando los problemas de política requieren soluciones nacionales.

Federalismo dual y cooperativo

Además de observar la centralización reptante del poder hacia las manos de los gobiernos, los estudiosos del federalismo descubrieron que las interdependencias de los gobiernos de una federación al tiempo de existir siempre, también se han intensificado (Hueglin y Fenna, 2015, capítulo 9; Watts, 2003, 2006). Los poderes se distribuyen cada vez más de manera funcional, según los gobiernos federales y las unidades constitutivas los implementan (Bolloyer y Thorlakson, 2012); los gobiernos con relativa frecuencia comparten responsabilidades en la misma área política. Más importante, cada vez más los problemas de política cruzan varias áreas incluso si corresponden a cualquiera de los niveles de gobierno. El desarrollo del estado de bienestar, integración económica, globalización, así como la aparición de nuevas áreas de política (por ejemplo, ambientales) que atraviesan fronteras y jurisdicciones y procesos de integración regional (p.e., la Unión Europea), crean problemas que conciernen al gobierno y a las unidades constitutivas de una federación (Watts, 2006). La integración económica conduce a la expansión de compañías que alertaron acerca de los obstáculos a la movilidad de la población, como las diferencias en sistemas educativos. Las presiones para ofrecer servicios sociales y de salud a los ciudadanos pusieron a las unidades constitutivas frente al reto de financiar los costos siempre crecientes del estado de bienestar. Los gobiernos participaron a través de transferencias condicionales, eso intensificó adicionalmente la dependencia mutua de los dos niveles de gobierno (Birch, 1955; Hueglin y Fenna, 2005, pp. 170-171; Reagan y Sanzone, 1981, pp. 8, 49). La política de salud, por ejemplo, con mucha frecuencia se diseña a nivel federal, pero se provee a través de las unidades constitutivas; en consecuencia, cualquier problema de política que surja en este respecto necesitará una respuesta coordinada.

Aunque muchas federaciones se construyen bajo la premisa de que las responsabilidades pueden ser separadas, algunos estudiosos concuerdan en que

incluso sus gobiernos nunca han sido totalmente independientes unos de otros. En otras, muchos poderes se comparten o distribuyen a lo largo de líneas funcionales desde un principio y se construyen con la idea de que varios gobiernos trabajen juntos para asegurar el buen estado de la federación. Después de observar estas diferencias en la configuración básica de las federaciones, los estudiosos han logrado distinguir dos tipos: federalismo dual y federalismo cooperativo (Börzel y Hosli, 2003; Hueglin y Fenna, 2015; Watts, 2006, 2008).

En el primero, cada nivel de gobierno es exclusivamente responsable de cierto número de áreas definidas en la constitución federal (Landau, 1973; Watts, 2006, p. 203). Consecuentemente, cada gobierno legisla e implementa las políticas dentro de las áreas de las cuales es responsable y reúne los recursos necesarios por medio de impuestos directos a los ciudadanos (Börzel y Hosli, 2003). Debido a que la constitución define las relaciones federales, la distribución de poder puede cambiarse solamente a través de enmiendas constitucionales, mientras que los conflictos entre gobiernos se resuelven en los juzgados (Hueglin, 2000). Dada su relación independiente, los gobiernos nunca o raramente interactúan (Hueglin, 2000, 2013a, 2013b). En el federalismo cooperativo, por otro lado, los poderes se distribuyen de manera funcional, más que de acuerdo con áreas políticas. Este es el caso de Alemania y Suiza, en donde el gobierno aprueba legislaciones en muchas áreas y las unidades constitutivas las implementan. Por lo tanto, su administración es relativamente pequeña; debido a que las unidades constitutivas implementan las políticas del gobierno, participan en la toma de decisiones federales (aunque puede darse en varias formas) y así pueden influir en las políticas que tendrán que administrar (Börzel y Hosli, 2003). Distintos aspectos de un área de política pueden distribuirse entre los niveles de gobierno (Bolleyer y Thorlakson, 2012). La relación interdependiente de ambos niveles de gobierno se profundiza aún más debido a ajustes de homologación fiscal, por medio de la cual los recursos (financieros) se distribuyen desde las partes más ricas a las más pobres de la federación de manera que se homologuen las capacidades fiscales de las unidades constitutivas (Watts, 2008, pp. 108-112). Generalmente en federaciones cooperativas, estos mecanismos son menos marcados en federaciones duales, donde cada gobierno se considera responsable de reunir los recursos necesarios para financiar las políticas de las cuales es responsable (Börzel y Hosli, 2003). Debido a la inherente relación interdependiente de los gobiernos

en federalismo cooperativo, “la creación de política depende más de regateos y acuerdos intergubernamentales que de la asignación constitucional de poderes” (Hueglin, 2013b, p. 186). Todas las federaciones combinan elementos duales y cooperativos, los mecanismos duales ha sido más marcados en Australia, Canadá y los Estados Unidos, mientras que países como Austria, Bélgica,⁵ España, Suiza y Alemania siempre han sido federaciones cooperativas (Bolleyer y Thorlakson, 2012; Opeskin, 2001; Watts, 2003).

Que los poderes y responsabilidades sean compartidos frecuentemente y que muchos problemas de política atraviesen jurisdicciones incluso en aquellas supuestamente duales plantea la pregunta de si la distinción entre federaciones duales o cooperativas es aún relevante (Poirier y Saunders, 2015b). Además, las interacciones intergubernamentales han crecido en importancia e intensidad (*v.g.*, Bolleyer, 2009; Parker, 2014; Poirier y Saunders, 2015a, 2015b; Scharpf, 1988; Simeon, 2006; Trench, 2006; Watts, 2003), así como el establecimiento de muchos consejos de este tipo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX en ambos tipos de federación lo indica (véase también Behnke y Mueller, 2017). Por esta razón, Hueglin (2013b, p. 186) predijo que la “forma procedural de la creación de política en federalismo cooperativo se convertirá en la regla, no en la excepción, en un mundo cada vez más complejo y heterogéneo” (véase también Hueglin y Fenna, 2005, p. 217). Dicho de otra forma, dada “la inevitabilidad de la interdependencia y la necesidad de instituciones y procesos intergubernamentales para lidiar con esto [...] federalismo cooperativo en forma de colaboración ha demostrado ser necesario en todas las federaciones” (Watts, 2008, p. 122).

La emergencia de elementos de cooperación en los Estados Unidos —el claro ejemplo de federalismo dual— ha sido largamente reconocida por expertos en el tema. Para ofrecer servicios de salud a los más necesitados el Congreso aprobó el programa *Medicaid* en 1965, por ejemplo (Rose, 2013). Los objetivos de la política de este programa se definieron por el gobierno, mientras que los estados los implementaron a través de los planes estatales de salud. A cambio de fondos federales, los estados presentan planes para ser aprobados por el gobierno. Existen mecanismos de cooperación similares en otras áreas de política, así como en las otras federaciones duales, Australia y Canadá (Fenna, 2008).

⁵ Como Bolleyer y Thorlakson (2012) descubrieron, mecanismos duales predominan ahora en Bélgica como lo indican los bajos niveles de interdependencia administrativa y legislativa (véase también Deschouwer y Reuchamps, 2013, p. 264).

Una distribución funcional de poder, donde el gobierno federal fija los objetivos de política y las unidades constitutivas los implementan, ha emergido en federaciones basadas en la idea de poderes claramente separados. Contrario a las federaciones cooperativas, las unidades constitutivas en estas federaciones no disponen de procedimientos formales a través de los cuales influir en las decisiones que se implementan (Börzel y Hosli, 2003). Además de resistirse a participar en los programas de política diseñados por la federación (como el caso de *Medicaid*), las unidades constitutivas en una federación dual deben cabildar las decisiones (véase Nugent, 2009). La constitución no le pide al gobierno que obtenga la aprobación de estas unidades para promulgar las leyes que aplicarán. Sin embargo, aun cuando las interdependencias se incrementaron, el grado en el que las unidades participan en la toma de decisiones distingue las federaciones duales de las cooperativas.

Al examinar cómo los consejos intergubernamentales motivan a los gobiernos de una federación a crear soluciones conjuntas para problemas de política que les atañen a varios de ellos, este libro investiga si las federaciones realmente convergen hacia un modelo federal, en particular de tipo cooperativo. El presente libro argumenta que los gobiernos federales son, en general, más proclives a abstenerse de resolver problemas de política de manera unilateral y están más dispuestos a comprometerse a ejecutar soluciones conjuntas y no imponerlas a las unidades constitutivas cuando ellas pueden vetar la legislación a nivel federal. Consecuentemente, la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales limita el alcance del gobierno para usar su posición superior en los consejos en los que participa para imponer políticas a las unidades constitutivas e incrementa su disposición para aceptar soluciones desarrolladas por consejos horizontales y contiene el poder de gasto federal (Watts, 1999), porque los problemas políticos afectan a varios gobiernos de una federación y existen en ambos tipos de sistemas federales, federaciones duales o cooperativas, además de estar sujetos a inestabilidades producidas por soluciones unilaterales. No obstante, al demostrar que la participación de las unidades constituyentes en la legislación de las federaciones cooperativas asiste a los consejos intergubernamentales en la protección de la autonomía de esas unidades, el libro argumenta que este tipo de federaciones en general son menos proclives a inestabilidades causadas por asuntos de política que atraviesan jurisdicciones gubernamentales.

La razón es que la incorporación de los intereses de las unidades constitutivas en la toma de decisiones hace que los consejos intergubernamentales sean salvaguardias más fuertes.

Consejos intergubernamentales en federaciones occidentales

El libro analizará consejos en operación en federaciones cooperativas y duales. Investiga cómo los consejos intergubernamentales deben diseñarse para proteger de manera efectiva la autonomía de los gobiernos cuando problemas de política atraviesan varias jurisdicciones y los convierte en salvaguardias federales fuertes; por ello, compara reformas políticas en Australia, Canadá, Alemania y Suiza, federaciones occidentales y democracias desarrolladas en donde esta estructura ha estado en operación por muchas décadas. Canadá (1867) y Suiza (1848) —cuyo nombre oficial incorrectamente es Confederación Suiza— fueron de los primeros países en adoptar una estructura federal de gobierno. La Mancomunidad de Australia siguió en 1901. La tradición federal de Alemania data del siglo XIX y fue revitalizada después de la Segunda Guerra Mundial cuando Alemania Occidental —la República Federal de Alemania— adoptó la Ley Fundamental en 1949. Australia y Canadá son federaciones duales, por su parte Alemania y Suiza son ejemplos paradigmáticos de federalismo cooperativo. En Australia y en Canadá, los dos niveles de gobierno principalmente legislan e implementan políticas en áreas de las cuales son responsables, a pesar de que sus responsabilidades se han entrelazado de manera creciente. En contraste con los *Länder* alemanes y los cantones suizos (Hueglin y Fenna, 2015; Linder, 1999), los estados australianos y provincias canadienses no participan formalmente en la toma de decisiones (Bolleyer y Thorlakson, 2012; Cameron, 2005; Summers, 2002).⁶ Los gobiernos de Alemania y Suiza, por su parte, se apoyan en *Länder* y cantones, respectivamente, para

⁶ Estados Unidos es ejemplo claro de federalismo dual, aunque se reconoce de manera creciente que contiene muchos elementos cooperativos (Smith, 2015). Sin embargo, este país no se incluyó en este estudio debido a su sistema presidencial, y al hecho de que muchos de sus consejos son asociaciones profesionales en lugar de arenas políticas (Bolleyer, 2009, p. 111), el gran número de unidades constitutivas (50), así como el tamaño del país. En relación con sus características básicas, Australia, Canadá, Alemania y Suiza son más comparables. De manera similar, otras federaciones occidentales como la sobrecentralizada Austria (Erk, 2004) y las federaciones más jóvenes de Bélgica y España han sido excluidas para lograr mejor comparabilidad.

implementar legislaciones federales. Adicionalmente, las unidades constitutivas tienen procedimientos formales a su disposición para participar.

Los consejos intergubernamentales han existido en estas federaciones por muchos años. El sistema de consejos de Australia dominado por el *Council of Australian Governments* (COAG / Consejo de Gobiernos Australianos), un congreso vertical generalista establecido en 1992 como sucesor de la *Premiers' Conference* (Conferencia de Primeros Ministros). La motivación detrás de la creación de COAG fue mejorar las relaciones estado-federación (Painter, 1996). Sin embargo, el consejo ha servido como herramienta del gobierno federal para asegurar que la participación de los estados en reformas micro y macroeconómicas (Phillimore y Harwood, 2015). COAG supervisa la operación de un número variable de consejos verticales de políticas específicas (llamados consejos ministeriales).⁷ Algunos de estos consejos existían antes de 1992. Con el establecimiento de COAG, han sido incorporados en el sistema COAG y hoy día, este consejo establece nuevos consejos y abole o fusiona los existentes. El gobierno tiene influencia significativa sobre el sistema de consejos de COAG (Carroll y Head, 2010b; Collins, 2015; Phillimore y Harwood, 2015; Tiernan, 2008). Como Phillimore y Harwood (2015, p. 53) enfatizan, “la agenda de COAG la define el primer ministro con los Estados y Territorios normalmente sólo queda un tema para discusión”. Australia tiene solo consejo horizontal, el *Council for the Australian Federation* (CAF / Consejo de la Federación Australiana) establecido por los estados en 2006 con un carácter generalista; su propósito principal es defender las posiciones de los gobiernos frente al gobierno federal; también se involucra en la coordinación de asuntos puramente horizontales (Phillimore y Harwood, 2015). Desde 2011, no obstante, el “CAF ha perdido impulso” (Phillimore y Harwood, 2015, p. 55) y el número de reuniones ha disminuido significativamente. COAG, sus consejos ministeriales y el CAF son consejos nacionales; los regionales no existen.

First Ministers' Meetings (FMM / Reuniones de Primeros Ministros) es el consejo generalista vertical de Canadá. En contraste con COAG, no es un consejo cumbre y no supervisa la operación de consejos de políticas específicas ni los establece; sin embargo, ocasionalmente se basa en sus recomendaciones. Estas reuniones son altamente políticas y se usan para “resolver diferencias fundamentales y

⁷ Lo que se conoce como “sistema de consejos COAG” ha experimentado reformas frecuentes donde se han abolido, fusionado o creado consejos. En consecuencia, el número y nombres de los consejos cambian frecuentemente.

definir la dirección de la política del país” (Papillon y Simeon, 2004, p. 113). Se ha dado a conocer por su acercamiento de corto plazo a la creación de política, que se enfoca en soluciones *ad hoc* para problemas que el gobierno federal considera importantes (Inwood, Johns y O’Reilly, 2011). Además de estar débilmente institucionalizada, la importancia de FMM ha disminuido desde 1990 (Cameron y Simeon, 2002; Papillon y Simeon, 2004).

Al mismo tiempo, las provincias decidieron fortalecer la contraparte horizontal de FMM y transformar las *Annual Premiers’ Conferences* (APC / Conferencias Anuales de Primeros Ministros) en el *Council of the Federation* (CoF / Consejo de la Federación) in 2003.⁸ De manera similar a CAF, CoF (y anteriormente, APC) sirve como mecanismo de coordinación horizontal para las provincias y para tomar postura frente al gobierno federal; ocasionalmente, da instrucciones a consejos horizontales de política específica.

Canadá tiene alrededor de 35 consejos y un número comparable de instituciones horizontales y verticales.⁹ Varios consejos verticales tienen una contraparte horizontal. Los ministros provinciales responsables de los servicios sociales, deportes, finanzas, justicia y salud han creado sus propios consejos para alcanzar consenso en asuntos que defienden en conjunto en las reuniones federación-provincias. Asimismo, el *Council on Social Policy Renewal* (Consejo para la Renovación de la Política Social) (véase la sección “Acuerdo Marco para Unión Social de Canadá, capítulo 4) existía como institución vertical y horizontal. También, existe un cierto número de consejos regionales. Las Provincias del Atlántico crearon el *Council of Atlantic Premiers* (CAP / Consejo de Primeros Ministros del Atlántico), la *Atlantic Finance Ministers’ Conference* (Conferencia de Ministros de Finanzas del Atlántico), el *Atlantic Council of Fisheries and Aquaculture Ministers* (ACFAM / Consejo de Ministros de Pesca y Acuicultura del Atlántico) y el *Council of Atlantic Ministers of Education and Training* (CAMET / Consejo de Ministros de Educación y Capacitación del Atlántico). Las provincias del Oeste han creado una *Western Premiers’ Conference* (WPC / Conferencia de Primeros Ministros de Occidente) y una *Western Finance Ministers’ Conference* (Conferencia de Ministros de Finanzas del Occidente). El *Council of Maritime Premiers* (CAP / Consejo de Primeros Ministros Marítimos) reagrupa a los líderes provinciales de la parte Este de la federación,

⁸ Consejo del Acuerdo Fundacional de la Federación, diciembre 5, 2003.

⁹ Debido a la naturaleza informal de las relaciones intergubernamentales canadienses, es difícil determinar el número exacto de consejos.

en tanto que las provincias del Norte se encuentran en el *Northern Premiers' Forum* (NFP / Foro de Primeros Ministros del Norte) y el *Northern Development Premiers' Forum* (Foro de Ministros de Desarrollo del Norte). Quebec participa con frecuencia en las reuniones de los diferentes consejos, mas raramente firma acuerdos.

De manera similar a Canadá, Alemania tiene consejos verticales y horizontales. Nueve de los 25 consejos son instituciones verticales, mientras que 16 son solamente consejos de los estados (*Länder*). En contraste con los canadienses, operan distintas (sub) áreas de política y el gobierno federal es invitado a participar en la mayoría de las reuniones horizontales para compartir información. El rasgo distintivo de Alemania es tener dos consejos generalistas horizontales que operan a nivel nacional; de hecho, es el ejemplo clásico de federalismo intraestatal (Hueglin y Fenna, 2015). El *Bundesrat* (Consejo Federal) se puede considerar —como se planteará en el estudio de caso del Freno a la Deuda Alemana— un consejo intergubernamental. El otro consejo generalista, compuesto por representantes de los *Länder*, es la *Ministerpräsidentenkonferenz* (MPK / Conferencia de Primeros Ministros de los Estados). Como CAF y CoF, MPK sirve como contrapeso de los *Länder* ante el gobierno federal (Eppler, 2011). Ninguno de ellos supervisa los consejos para políticas específicas. La *Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland* (KMK / Conferencia de Ministros de Educación) es probablemente el consejo mejor conocido y cuenta con el soporte administrativo mejor desarrollado; ha establecido numerosos comités y grupos de trabajo, así como una secretaría con buen personal (Benz, 2009). Varios estudiosos enfatizaron el importante papel que jugó KMK en la política educativa (v.g., Erk, 2003; Rürup, 2005). No obstante, KMK también ha sido criticada por su supuesto funcionamiento ineficiente (Heinz, 2015; Hepp, 2011).

A pesar de existir desde mucho antes,¹⁰ los consejos intergubernamentales han ganado importancia en Suiza desde 1990, impulsados por el debate acerca del futuro del federalismo suizo, la reafirmación de los cantones, la integración europea y la globalización (Bochsler y Sciarini, 2006; Hablützel y Müller-Mural, 2010, p. 14). Todos salvo tres consejos técnicos son instituciones horizontales.¹¹ De los 56 consejos de Suiza, 19 operan a nivel nacional, mientras

¹⁰ El establecimiento del primer consejo data de 1874, brevemente después de que la constitución federal se adoptara (1848).

¹¹ Aunque no sea miembro, el gobierno federal es invitado a participar en las reuniones relacionadas con la mayoría de los consejos de política específica y a la Conferencia de Gobiernos Cantonales.

que 38 representan a los cantones de las principales áreas geográficas (Suiza Oriental, Suiza Occidental, Suiza Central, Suiza del Noroeste).¹² Suiza tiene seis consejos generalistas. La *Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK) incluye a todos los cantones y tiene el propósito de asegurar que los intereses cantonales sean abordados en la toma de decisiones federales (Schnabel y Mueller, 2017). En contraste con otros consejos generalistas, KdK reúne a todos los miembros de las administraciones cantonales y no sólo las cabezas de gobierno. Igual que el FMM, APC y KMK, KdK no es un consejo cumbre en el sentido de que supervisaría la operación de consejos de políticas específicas. Además de KdK, existen consejos generalistas en las regiones geográficas. Nacionalmente, 16 consejos de política específica cubren un amplio rango de áreas de política; algunos se repiten a nivel regional dependiendo de la región; por ejemplo, el caso en políticas educativas (véase “HarmoS en Suiza”, capítulo 5). La diferencia más notoria entre los consejos de política específica y los regionales es su nivel de institucionalización. Los consejos nacionales tienden a estar altamente institucionalizados, aunque esa institucionalización es débil en muchos regionales.

El libro se enfoca en consejos intergubernamentales que operan en políticas fiscales y educativas. Estas dos áreas de política son fundamentales en todas las federaciones. La política fiscal es uno de los dominios centrales del gobierno y una de las áreas de política más añejas. Esta área de política es particularmente susceptible a decisiones unilaterales del gobierno federal y de las unidades constitutivas. Dadas las fuertes interdependencias fiscales que existen, dicho unilateralismo es altamente disruptivo. La política educativa, por otra parte, es un bastión de la autonomía de las unidades constitutivas en muchas federaciones. No obstante, la autonomía en el área política es cuestionada desde centro, por el ansia de intervenir para crear e imponer estándares nacionales en nombre de la cohesión social y competencia económica (Hepp, 2011; Savage, 2016; Savage y O’Connor, 2015). El que los consejos protejan de manera efectiva la autonomía de los gobiernos haciéndolos desarrollar, adoptar e implementar soluciones conjuntas en lugar de solucionar unilateralmente problemas de política se definirá comparando cómo los consejos coordinan las políticas fiscales y educativas, con énfasis en reformas profundas a partir de 1990 (tabla 1.1). Estas reformas se iniciaron para solucionar problemas que afectaban a varios gobiernos de una

¹² Para una descripción general, véase Schnabel y Mueller (2017).

federación, en donde el unilateralismo sería efectivamente disruptivo. Eran ejemplos de alta política en donde preguntas como “¿quién hace qué?” y “¿a quién se percibe que haga tal cosa?” o “¿quién paga?” (Lazar, 2006, p. 25) aparecían de manera prominente en la agenda política. De esta forma, las reformas tocaban asuntos de autonomía y cuestionaban la distribución de poder en varias federaciones. Los consejos que hacen que los gobiernos promulguen soluciones conjuntas constituyen salvaguardias fuertes incluso por sólo tratar temas relevantes de política. Para cada una de las reformas, el análisis identifica el asunto de política en cuestión, describe la solución promulgada y la examina. Establece cómo la solución se desarrolló, adaptó e implementó. Además, define el grado al cual las reformas fueron acordadas por los diferentes gobiernos, si fue impuesta por el gobierno federal y si los gobiernos cumplieron con la fase de implementación.

Los consejos que operan en política fiscal y educativa en Australia, Canadá, Alemania y Suiza varían en su capacidad para procesar problemas de estas políticas, pues son importantes para la autonomía de los gobiernos, su nivel de institucionalización, la obligatoriedad de sus resultados y el grado de dominación por el gobierno federal. Al tiempo que muchos están altamente institucionalizados, otros se reúnen de manera irregular, adolecen de estatuto, grupos de trabajo y apoyo de una secretaría. Algunos consejos están dominados por el gobierno federal, otros no; algunos, pero no todos, tienen la capacidad de procesar problemas federales relevantes de política. Consecuentemente, las diferentes configuraciones en el diseño de los consejos dan forma a las reformas políticas que se examinan. Al comparar la operación de los consejos y su papel en las distintas reformas políticas a nivel estado y federación arroja luz sobre el impacto que el diseño de consejos tiene sobre la efectividad para proteger el balance federal de poder. La presencia o ausencia de instituciones y mecanismos pertinentes fuera del sistema de consejos agrega además variación al análisis.

Aparte de su enfoque cualitativo, que permite un análisis a profundidad de la forma en que los gobiernos de una federación manejan su interdependencia (Blatter y Blume, 2008), se ofrece un recuento estructurado del efecto de salvaguardia de los consejos que relaciona la forma en que los consejos operan según sus reglamentos y estatutos, cómo fueron desarrollados en alguna convención para solucionar problemas y cómo fueron reportados en los medios, comunicados oficiales de los consejos, notas de prensa y reportes, en publicaciones académicas

o expresados por algún miembro de los consejos, o cómo se especifican en acuerdos intergubernamentales.

Tabla 1.1
Reformas fiscal y educativa en Australia, Canadá, Alemania y Suiza

País	Política fiscal	Política educativa
Australia	<i>Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations</i> / Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales (2008)	<i>Australian Curriculum</i> / Plan de Estudios Australiano (2011)
Canadá	<i>Social Union Framework Agreement</i> / Acuerdo Marco para la Unión Social de Canadá (1999)	<i>Protocols for Agreements for Minority-Language Education and Second-Language Instruction</i> / Protocolos para Acuerdos para las Educación en Idiomas Minoritarios y Enseñanza de un Segundo Idioma (desde 1983); <i>Canada Millennium Scholarship Foundation</i> / Fundación de Becas Canadienses del Milenio (1998); <i>Canadian Foundation for Innovation</i> / Fundación Canadiense para la Innovación (1997); <i>Canada Education Savings Grants</i> / Becas de Ahorro para la Educación en Canadá (CESG, 1998); <i>Canada Research Chairs</i> (CRC, 2000) / Cátedras de Investigación de Canadá
Alemania	<i>Constitutional Debt Brake</i> / Freno Constitucional a la Deuda (2009)	<i>National Education Standards</i> / Estándares Educativos Nacionales (2003-2012)
Suiza	<i>Corporate Tax Reform</i> / Reforma al Impuesto Fiscal Corporativo (2016)	<i>Intercantonal Agreement on Harmonization of Compulsory Education</i> / Acuerdo Intercantonal para la Unificación de la Educación Obligatoria (2007)

Así, el libro se produce a partir de la recolección de abundante material relacionado con estos consejos y sus propuestas. Las reglas de operación y los resultados de las reuniones como notas de prensa, comunicados y acuerdos formales publicados en sus sitios electrónicos se combinaron con información relativa a la forma en que los consejos operan, tomada de fuentes secundarias. Los diarios más importantes de la federación fueron revisados sistemáticamente buscando reportes de reuniones de consejos y su papel para lograr las reformas políticas seleccionadas. Lejos de que todos los consejos tengan página electrónica, no todos publican los estatutos o los resultados de sus reuniones. En algunos casos, su personal también ofreció información acerca de la forma en que estos consejos

operan y los resultados que producen. En su mayoría, sus reuniones se llevan a cabo a puerta cerrada y raramente publican sus minutas; tampoco las de comités y grupos de trabajo. De manera similar, contactos informales entre gobiernos fuera de las reuniones informales o información que circuló entre miembros del consejo se consideran con frecuencia confidenciales y, por tanto, casi nunca accesibles a personas ajenas a los comités (véase, Lhotta y von Blumenthal, 2015, p. 218). Esto complica cualquier intento de reconstruir las verdaderas interacciones entre gobiernos y explica el enfoque estructural del libro.

Estructura del libro

Se presentará en tres pasos el argumento de 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.

La primera parte del libro (capítulos 2 y 3) presenta las bases teóricas de la argumentación. El capítulo 2 discute el problema de inestabilidad federal en situaciones donde problemas políticos afectan a distintos gobiernos de una federación. A partir de la literatura especializada (Bednar, 2009; Benz y Broschek, 2013; Friedrich, 1968; Landau, 1973), se dilucida por qué la solución unilateral de problemas de política puede amenazar la estabilidad de un sistema cuando asuntos de política atraviesan distintas responsabilidades de los gobiernos de una federación; al distinguir tres formas en las que soluciones políticas unilaterales pueden afectar la autonomía de los actores federales cuando atañen a más de un gobierno, identifica diferentes formas en las que interdependencias pueden conducir a inestabilidad federal en áreas de política donde estos problemas emergen; esta distinción sirve al propósito de sentar las bases para medir la capacidad de salvaguardia de los consejos intergubernamentales. El capítulo 3 parte del argumento de Bednar (2009) sobre evitar la inestabilidad por medio de instituciones políticas que incentiven a los gobiernos a respetar la autonomía de cada uno; se argumenta que los consejos son instituciones porque pueden hacer que los gobiernos establezcan soluciones conjuntas cuando los problemas de política cruzan responsabilidades de varios gobiernos, llegar a una solución conjunta es el

indicador de una alta capacidad de salvaguardia y se retoma en la parte empírica para evaluar si los consejos que operan en políticas fiscal y educativa en Australia, Canadá, Alemania y Suiza son salvaguardias federales fuertes o débiles. Además de mostrar cómo puede medirse el efecto de salvaguardia de los consejos, define, hace operativa y mide la capacidad de los consejos para procesar problemas sensibles, su nivel de institucionalización, obligatoriedad de sus resoluciones y el dominio del gobierno federal en consejos verticales; asimismo, reflexiona sobre las diferentes formas en que las instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos —la configuración del sistema de partidos, coincidencia de ideas, presiones externas, el poder de gasto federal y la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones— influyen en el grado al cual los elementos del diseño de los consejos los hacen salvaguardias débiles o fuertes.

Al llevar un cuidadoso seguimiento del desarrollo, promulgación e implementación de las reformas más importantes en políticas fiscales y educativas en Australia, Canadá, Alemania y Suiza, la segunda parte del libro (capítulos 4 y 5) realiza un estudio de casos comparados (Gerring, 2007, pp. 27-28), examina cómo el diseño de los consejos intergubernamentales juega a favor de soluciones de políticas en materia fiscal y educativa. También explora cómo el sistema de partidos, la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones, presiones externas, ideas y el poder de gasto federal impactan en el diseño de los consejos y su capacidad para alcanzar y defender estas soluciones. Ocho casos de estudio analizan el problema de política, el diseño de las soluciones conjuntas y el proceso institucional que conduce hacia su puesta en operación, e identifican si las soluciones colaborativas conjuntas se adoptaron en lugar de optar por solucionar unilateralmente problemas políticos. A pesar de que cada reforma es analizada de manera individual, el análisis sigue la misma estructura, de manera que, en la práctica los consejos, áreas de política y tipos de federación pueden compararse. Primero, se presenta el problema de política que requiere una solución; se incluye una descripción de la dependencia mutua de los gobiernos en relación con el problema y área específicos. Los problemas de política y sus soluciones son notables a nivel federal por eso realmente prueban la capacidad de los consejos para procesar dichos asuntos. También se discutirán experiencias pasadas de decisiones unilaterales relacionadas con el mismo o un problema similar debido a que los gobiernos, en ocasiones, inician reformas políticas en respuesta

al unilateralismo; las soluciones de políticas también se pueden alcanzar a través de reformas previas y define la forma en que los gobiernos coordinan la creación de política en lo sucesivo. Se hace una inspección detallada del desarrollo, adopción e implementación de las reformas políticas; enfocándose en la definición de la agenda intergubernamental, la estructura de trabajo de los consejos, el rol del gobierno federal para observar las implicaciones de la capacidad de los consejos para procesar asuntos políticos relevantes, su nivel de institucionalización y el dominio del gobierno federal sobre consejos verticales. Al identificar si los miembros se reúnen con frecuencia y si sus decisiones se preparan por comités y grupos de trabajo, los distintos estudios de caso examinan si los consejos adoptan una orientación para solucionar problemas, ello significa que las soluciones se desarrollan en varios pasos de manera que los diferentes intereses se atiendan.

Esto considera el grado en el que el mismo partido está en el poder a nivel federal y en (la mayoría de) las unidades constitutivas, también se establece si la existencia de ideas compartidas generó consenso general en las soluciones para que los gobiernos se enfoquen en la solución de problemas en lugar de juegos políticos, incluso si son institucionalmente débiles. Así, se pone atención a la existencia de presiones externas o de una visión compartida de reforma donde las ideas son similares o los dos niveles de gobierno son congruentes. Al examinar quién fijó la agenda y quién redactó la solución, el análisis captura la influencia del gobierno federal en las diferentes etapas de la reforma, incluyendo al grado al cual su influencia se apoya en el poder del gasto federal. Mediante el examen de los tipos de resultados de los consejos, el nivel de coordinación que logran y el grado de las soluciones se extiende más allá del menor común denominador de los intereses y preferencias de los gobiernos, el análisis arroja luz sobre la capacidad de los consejos para producir resultados vinculantes y lidiar con asuntos contenciosos, ello tiene implicaciones en el cumplimiento de los gobiernos. Por último, se enfoca en el carácter de la reforma política para determinar si está basada en colaboración o unilateralismo y revela la efectividad de los consejos como salvaguardias federales. Esto incluye establecer si las unidades constitutivas coordinan exitosamente sus políticas para evitar la intervención federal.

El capítulo 4 examina cómo los gobiernos de una federación lidiaron con problemas relevantes en política fiscal y cómo *Council of Australian Governments* (Consejo de Gobiernos Australianos) y su *Ministerial Council on Federal Financial*

Relations (Consejo Ministerial para Relaciones Financieras Federales); *Canada's First Ministers' Meetings* (Reuniones de Primeros Ministros de Canadá) y las *Annual Premiers' Conferences* (Conferencias Anuales de Primeros Ministros); *Germany's Federalism Reform Commission II* (Segunda Comisión de Reforma al Federalismo de Alemania) (en conjunto con el *Bundesrat* [Consejo Federal]), the *Finance Ministers Conference* (Conferencia de Ministros de Finanzas) y el *Stability Council* (Consejo para la Estabilidad), así como la *Swiss Conference of Cantonal Governments* (Conferencia Suiza de Gobiernos Cantonales) y la *Conference of Cantonal Directors of Finance* (Conferencia de Directores Cantonales de Finanzas), se desempeñaron en las reformas de política fiscal. El 5 se enfoca en si el *Education Council* (Consejo de Educación) de Australia (junto con otros consejos australianos), el *Council of Ministers of Education* (Consejo de Ministros de Educación) de Canadá, la Conferencia Alemana de Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los *Länder*, y la Conferencia Suiza de Directores Cantonales de Educación más sus contrapartes regionales, protegieron de manera efectiva la autonomía de los gobiernos al unificar los planes de estudios de las escuelas y (en el caso canadiense) al promocionar la enseñanza de idiomas nacionales y el financiamiento de la educación superior.

La tercera parte del libro (capítulos 6 y 7) retoma los resultados en conjunto y llega a conclusiones generales. El 6 reflexiona sobre las consecuencias que las diferencias en el diseño de los consejos tienen en su efecto de salvaguardia, muestra que en realidad existe solamente una configuración que convierte a los consejos en salvaguardias fuertes, a saber: cuando tienen la capacidad de procesar asuntos contenciosos de política, están altamente institucionalizados y producen resultados vinculantes y cuando el gobierno federal no preside las reuniones o provee el secretariado del consejo. También muestra que tan pronto como el gobierno federal preside permanentemente las reuniones de los consejos o provee el secretariado, el efecto de salvaguardia de los consejos se debilita significativamente. Además, subraya que la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones reduce la influencia de los gobiernos en las agendas de los consejos, a pesar de presidir o proveer el secretariado en las reuniones. Más de un consejo participa en cada reforma; por eso, se reflexionan sus interacciones, mostrando que la capacidad de salvaguardia general puede incrementar si compensan mutuamente sus debilidades. En la parte final del capítulo, con los hallazgos de una original base de datos sobre el diseño de consejos

intergubernamentales en ocho federaciones occidentales: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, España, Suiza y Estados Unidos, se presentan conclusiones acerca del desempeño de la salvaguardia de los sistemas de consejos; se vinculan aquellos que operan en políticas fiscal y educativa en Australia, Canadá, Alemania y Suiza, para establecer si sus capacidades de salvaguardia tienen posibilidad de ser reflejadas en otras áreas de política; se aborda también el manejo de interdependencias en Austria, Bélgica, España y Estados Unidos. Consecuentemente, también reflexiona acerca de la estabilidad o inestabilidad, en general, de cada federación al enfrentar problemas que cruzan varias jurisdicciones.

El capítulo 7 presenta estos hallazgos en un contexto más amplio; dilucida cómo las miradas a la salvaguardia intergubernamental contribuyen al entendimiento de las dinámicas en sistemas federales en un mundo cada vez más interdependiente. Se discute el papel de los consejos intergubernamentales en la centralización experimentada por muchas federaciones en el mundo, como la influencia del gobierno federal sobre ellos los convierte en salvaguardias ineficientes, en especial cuando las unidades constitutivas carecen de derechos formales para participar en la toma de decisiones. Se considera la posibilidad de reducir el dominio de los consejos verticales y fortalecer los horizontales para detener, o revertir, la centralización. Se debate su importancia y participación en las federaciones cooperativas, por qué están mejor preparadas para evitar inestabilidades por políticas de varias jurisdicciones. Se argumenta que las federaciones duales son proclives a experimentar más inestabilidades si las interdependencias se intensifican, por predominar consejos dominados por el gobierno y la ausencia de poder de veto para las unidades constitutivas. Se discute el rol de los consejos horizontales y su potencial como contrapeso para la influencia federal cuando las unidades constitutivas se expresan con una sola voz colectiva y fuerte. Los consejos horizontales bien diseñados aumentan las posibilidades de que las unidades constitutivas defiendan su autonomía ante el gobierno federal.

Referencias

Aja, E. y Colino, C. (2014). Multilevel Structures, Coordination and Partisan Politics in Spanish Intergovernmental Relations. *Comparative European Politics*, 12(4/5), 444-467.

- Amoretti, U. M. y Bermeo, N. G. (eds.) (2004). *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Bednar, J. (2013). Constitutional Change in Federations: The Role of Complementary Institutions. En A. Benz y J. Broschek (eds.), *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism* (pp. 277-294). Oxford: Oxford University Press.
- Bednar, J. (2009). *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Behnke, N. (2014). *Organized Consensus: How Prime Ministers' Conferences and Bundesrat Sessions Make Multilevel Governance Work*.
- Behnke, N. y Benz, A. (2009). The Politics of Constitutional Change between Reform and Evolution. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(2), 213-240.
- Behnke, N. y Mueller, S. (2017). The Purpose of Intergovernmental Councils: A Framework for Analysis and Comparison. *Regional & Federal Studies*, 27(5), 507-527.
- Béland, D., y Lecours, A. (2011). The Ideational Dimension of Federalism: The 'Australian Model' and the Politics of Equalisation in Canada. *Australian Journal of Political Science*, 46(2), 199-212.
- Benz, A. (2016). *Constitutional Policy in Multilevel Government: The Art of Keeping the Balance*. Oxford: Oxford University Press.
- Benz, A. (2009). *Intergovernmental Relations in German Federalism. Joint Decision-making and the Dynamics of Horizontal Cooperation*. Tomado de <http://26772.vws.magma.ca/en/libdocs/2009/2009-03-27-Zaragoza-Benz.pdf>
- Benz, A. (1985). *Föderalismus als dynamisches System*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Benz, A. y Broschek, J. (2013). Federal Dynamics: Introduction. En A. Benz y J. Broschek (eds.), *Federal Dynamics: Continuity, Change, and Varieties of Federalism* (pp. 1-23). Oxford: Oxford University Press.
- Birch, A. H. (1955). *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia, and the United States*. Oxford: Clarendon Press.
- Blatter, J. y Blume, T. (2008). In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. *Swiss Political Science Review*, 14(2), 315-356.
- Bochsler, D., y Sciarini, P. (2006). Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus. *LeGes*, 1, 23-41.
- Bolleyer, N. (2009). *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.

- Bolleyer, N. (2010). Why Legislatures Organise: Inter-Parliamentary Activism in Federal Systems and its Consequences. *Journal of Legislative Studies*, 16(4), 411-437.
- Bolleyer, N. y Thorlakson, L. (2012). Beyond Decentralization—The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(4), 566-591.
- Börzel, T. A. y Hosli, M. O. (2003). Brussels between Bern and Berlin: Comparative Federalism Meets the European Union. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 16(2), 179-202.
- Bowman, A. O. (2017). Intergovernmental Councils in the United States. *Regional & Federal Studies*, 27(5), 623-643.
- Braun, D. (2008). Organising the Political Coordination of Knowledge and Innovation Policies. *Science and Public Policy*, 35(4), 227-239.
- Braun, D. (2011). How Centralized Federations Avoid Over-centralization. *Regional & Federal Studies*, 21(1), 35-54.
- Braun, D., Ruiz-Palmero, C. y Schnabe, J. (2017). *Consolidation Policies in Federal States: Conflicts and Solutions*. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Brennan, G. y Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Buřjäger, P. (2003). Föderalismus durch Macht im Schatten?—Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz. *Jahrbuch Des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität Und Regionen in Europa*, 4, 79-99.
- Cameron, D. (2005). Canada. En A. L. Griffiths y K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 107-120). Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Cameron, D. (2001). The Structures of Intergovernmental Relations. *International Social Science Journal*, 167, 1-7.
- Cameron, D., y Simeon, R. (2002). Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 32(2), 49-71.
- Carroll, P. y Head, B. (2010a). Regulatory Reform and the Management of Intergovernmental Relations in Australia. *Australian Journal of Political Science*, 45(3), 407-424.
- Carroll, P. y Head, B. (2010b). *The Organisation and Management of Intergovernmental Relations: Change, Reform, or More of the Same?* Artículo arbitrado presentado en Public Policy Network Conference organizado por the School of Government, University of Tasmania, Hobart, 28-29 enero.

- Colino, C. (2013). Intergovernmental Relations in the Spanish Federal System: In Search of a Model. En A. López-Basaguren y L. E. S. Epifanio (eds.), *The Ways of Federalism and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain* (vol. 2, pp. 111-124). Berlín y Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Collins, E. (2015). Alternate Routes: Intergovernmental Relations in Canada and Australia. *Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada*, 58(4), 1-22.
- Corry, J. A. (1941). The Federal Dilemma. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 7(2), 215-228.
- Dardanelli, P.; Kincaid, J.; Fenna, A.; Kaiser, A.; Lecours, A. y Kumar Singh, A. (2019a). Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De / Centralization in Federations. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1), 1-29.
- Dardanelli, P.; Kincaid, J.; Fenna, A.; Kaiser, A.; Lecours, A. y Kumar Singh, A. (2019b). Dynamic De / Centralisation in Federations: Comparative Conclusions. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1), 194-219.
- Deschouwer, K., y Reuchamps, M. (2013). The Belgian Federation at a Crossroad. *Regional & Federal Studies*, 23(3), 261-270.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa y Londres: The University of Alabama.
- Eppler, A. (2011). Die Kultusministerkonferenz in Deutschland—ein Mikrokosmos des deutschen Föderalismus? En A. Rosner y P. Bußjäger (eds.), *Im Dienste der Länder—im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahres Verbindungsstelle der Bundesländer* (pp. 707-729). Viena: Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
- Erk, J. (2004). Austria: A Federation Without Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 34(1), 1-20.
- Erk, J. (2003). Federal Germany and Its Non-Federal Society: Emergence of an All-German Educational Policy in a System of Exclusive Provincial Jurisdiction. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 36(02), 295-317.
- Erk, J. y Anderson, L. (2009). The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions? *Regional & Federal Studies*, 19(2), 191-202.
- Eyraud, L. y Gomez Sirera, R. (2015). Constraints on Subnational Fiscal Policy. En C. Cottarelli y M. Guergil (eds.), *Designing a European Fiscal Union. Lessons from the Experience of Fiscal Federations* (pp. 90-132). Londres / Nueva York: Routledge.
- Fenna, A. (2008). Commonwealth Fiscal Power and Australian Federalism. *University of New South Wales Law Journal*, 31(2), 509-529.

- Filipov, M.; Ordeshook P. C. y Shvetsova, O. (2004). *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Friedrich, C. J. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Londres: Pall Mall.
- Friedrich, C. J. (1964). Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis. *Politische Vierteljahresschrift*, 5, 154-167.
- Füglister, K. y Wasserfallen, F. (2014). Swiss Federalism in a Changing Environment. *Comparative European Politics*, 12, 404-421.
- Gerber, E. R. y Kollman, K. (2004). Introduction. Authority Migration: Defining an Emerging Research Agenda. *PS: Political Science & Politics*, 37(3), 397-402.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gray, A. (2011). Federal Spending Power in Three Federations: Australia, Canada and the United States. *Common Law World Review*, 40(1), 13-39.
- Hablützel, P. y Müller-Mural, J. (2010). *Hundert Jahre Finanzdirektorenkonferenz*. Berna: FDK.
- Hegele, Y. y N. Behnke (2013). Die Landesministerkonferenzen und der Bund—Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung. *Politische Vierteljahresschrift*, 54(1), 21-49.
- Heinz, D. (2015). Politikverflechtung in der Schulpolitik. Koordination im Wandel. *PUS Politische Vierteljahresschrift*, 56(4), 626-647.
- Hepp, G. F. (2011). *Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Horowitz, D. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Hueglin, T. O. (2013a). Comparing Federalism: Variations or Distinct Models? En A. Benz y J. Broschek (eds.), *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism* (pp. 1-25). Oxford: Oxford University Press.
- Hueglin, T. O. (2013b). Treaty Federalism as a Model of Policy Making: Comparing Canada and the European Union. *Canadian Public Administration / Administration Publique Du Canada*, 56(2), 185-202.
- Hueglin, T. O. (2000). From Constitutional to Treaty Federalism: A Comparative Perspective. *Publius: The Journal of Federalism*, 30(4), 137-153.
- Hueglin, T. O. y Fenna, A. (2015). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (2^a ed.). Toronto: University of Toronto Press.
- Hueglin, T. O. y Fenna, A. (2005). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (2^a ed.). Toronto: University of Toronto Press, Higher Education Division.

- Inman, R. P. (1996). *Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU* (No. 5838). Washington, DC: National Bureau of Economic Research.
- Inman, R. P. (2007). Federalism's Values and the Value of Federalism. *CESifo Economic Studies*, 53(4), 522-560.
- Inwood, G. J.; Johns, C. M. y O'Reilly, P. L. (2011). *Intergovernmental Policy Capacity in Canada. Inside the Worlds of Finance, Environment, Trade, and Health*. Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Jensen, J. M. (2016). *The Governors' Lobbyists: Federal-State Relations Offices and Governors Associations in Washington*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kymlicka, W. (1998). Is Federalism a Viable Alternative to Secession? En P. B. Lehning (ed.), *Theories of Secession* (pp. 111-150). Londres: Routledge.
- Landau, M. (1973). Federalism, Redundancy and System Reliability. *Publius: The Journal of Federalism*, 3(2), 173-196.
- Lazar, H. (2006). The Intergovernmental Dimensions of the Social Union: A Sectoral Analysis. *Canadian Public Administration*, 49(1), 23-45.
- León, S. y Ferrín Pereira, M. (2011). Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: The Sectoral Conferences in Spain. *South European Society and Politics*, 16(4), 513-532.
- Lhotta, R. y von Blumenthal, J. (2015). Intergovernmental Relations in the Federal Republic of Germany: Complex Co-operation and Party Politics. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 206-238). Don Mills: Oxford University Press.
- Linder, W. (1999). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Berna, Stuttgart y Viena: Verlag Paul Haupt.
- Meekinson, J. P. (2004). The Annual Premiers' Conference: Forging a Common Front. En J. P. Meekinson, H. Telford, y H. Lazar (eds.), *Canada: The State of the Federation 2002. Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism* (pp. 141-182). Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Meyer, M. (2006). *Die interkantonale Konferenz—ein Mittel der Kantone zur Zusammenarbeit auf Regierungsebene*. Berna: Stämpfli Verlag AG Bern.
- Nugent, J. (2009). *Safeguarding Federalism: How States Protect Their Interests in National Policymaking*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

- Opeskin, B. R. (2001). Mechanisms for Intergovernmental Relations in Federations. *International Social Science Journal*, 53(167), 129-138.
- Painter, M. (1998). *Collaborative Federalism: Economic Reform in Australia in the 1990s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Painter, M. (1996). The Council of Australian Governments and Intergovernmental Relations: A Case of Cooperative Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 26(2), 101-120.
- Papillon, M., y Simeon, R. (2004). The Weakest Link? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations. En P. J. Meekinson, H. Telford, y H. Lazar (eds.), *Canada: The State of the Federation 2002. Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism* (pp. 113-140). Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Parker, J. (2014). *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements: Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Peters, B. G. (2004). *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?* Documento de trabajo.
- Phillimore, J. y Harwood, J. (2015). Intergovernmental Relations in Australia: Increasing Engagement within a Centralizing Dynamic. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 42-80). Don Mills: Oxford University Press.
- Poirier, J. (2002). Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium. *Regional & Federal Studies*, 12(3), 24-54.
- Poirier, J. y Saunders, C. (2015a). Comparing Intergovernmental Relations in Federal Systems: An Introduction. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 1-13). Don Mills: Oxford University Press.
- Poirier, J. y Saunders, C. (2015b). Conclusion: Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 440-498). Don Mills: Oxford University Press.
- Reagan, M. D. y J. G. Sanzone (1981). *The New Federalism* (2ª ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Riker, W. H. (1964). *Federalism. Origin, Operation, Significance*. Boston y Toronto: Little, Brown and Company.

- Rodden, J.; Eskeland, G. S. y Litvack, J. (eds.) (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rodden, J. y Wibbels, E. (2010). Fiscal Decentralization and the Business Cycle: An Empirical Study of Seven Federations. *Economics & Politics*, 22(1), 37-67.
- Rose, S. (2013). *Financing Medicaid. Federalism and the Growth of America's Health Care Safety Net*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Rodden, J. y Wibbels, E. (2002). Beyond the Fiction of Federalism. *World Politics*, 11(4), 494-531.
- Rosner, A. (2000). *Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder*. Viena: Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
- Rürup, M. (2005). Der Föderalismus als institutionelle Rahmenbedingung im deutschen Bildungswesen—Perspektiven der Bildungspolitikforschung. *Trends in Bildung International*, 9, 1-19.
- Savage, G. C. (2016). Who's Steering the Ship? National Curriculum Reform and the Re-shaping of Australian Federalism. *Journal of Education Policy*, 31(6), 833-850.
- Savage, G. C. y O'Connor, K. (2015). National Agendas in Global Times: Curriculum Reforms in Australia and the USA since the 1980s. *Journal of Education Policy*, 30(5), 609-630.
- Scharpf, F. W. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 66, 239-278.
- Schnabel, J., y Mueller, S. (2017). Vertical Influence or Horizontal Coordination? The Purpose of Intergovernmental Councils in Switzerland. *Regional & Federal Studies*, 27(5), 549-572.
- Simeon, R. (2006). *Federal-Provincial Diplomacy. The Making of Recent Policy in Canada* (3ª ed.). Toronto: Toronto University Press.
- Simmons, J. M. (2004). Securing the Threads of Co-operation in the Tapestry of Intergovernmental Relations: Does the Institutionalization of Ministerial Conferences Matter? En J. P. Meekinson, H. Telford, y H. Lazar (eds.), *Canada: The State of the Federation 2002. Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism* (pp. 285-311). Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Smith, T. E. (2015). Intergovernmental Relations in the United States in an Age of Partisanship and Executive Assertiveness. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 411-439). Don Mills: Oxford University Press.

- Stepan, A. (1999). Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. *Journal of Democracy*, 10(4), 19-34.
- Summers, J. (2002). Federalism and Commonwealth-State Relations. En J. Summers, D. Woodward, y A. Parkin (eds.), *Government, Politics, Power and Policy in Australia* (pp. 89-117). Frenchs Forest, NSW: Longman.
- Tiernan, A. (2008). The Council for the Australian Federation: A New Structure of Australian Federalism. *Australian Journal of Public Administration*, 67(2), 122-134.
- Treisman, D. (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trench, A. (2006). Intergovernmental Relations: In Search of a Theory. En S. L. Greer (ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies* (pp. 224-256). Houndmills, Basingstoke, Hampshire y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Van den Brande, K. (2012). Intergovernmental Co-operation for International Decision Making in Federal States: The Case of Sustainable Development in Belgium. *Regional & Federal Studies*, 22(4), 407-433.
- Wallner, J. (2014). *Learning to School. Federalism and Public Schooling in Canada*. Toronto, Búfalo y Londres: University of Toronto Press.
- Wanna, J.; Phillimore, J.; Fenna, A. y Harwood, J. (2009). *Common Cause: Strengthening Australia's Cooperative Federalism*. Reporte final para el Consejo de la Federación Australiana.
- Wasserfallen, F. (2015). The Cooperative Capacity of Swiss Federalism. *Swiss Political Science Review*, 21(4), 538-555.
- Watts, R. L. (2008). *Comparing Federal Systems*. Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Watts, R. L. (2006). Origins of Cooperative and Competitive Federalism. En S. L. Greer (ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies* (pp. 201-223). Houndmills, Basingstoke, Hampshire y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Watts, R. L. (2003). Intergovernmental Councils in Federations. *Constructive and Co-Operative Federalism? A Series of Commentaries on the Council of the Federation*, 2, 1-9.
- Watts, R. L. (1999). *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Weber, K. (1992). Macht im Schatten? (Landeshauptmänner—, Landesamtsdirektoren und andere Landesreferentenkonferenzen). *Österreichische Zeitschrift Für Politikwissenschaft*, 4, 405-418.

Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market- Preserving Federalism and Economic Development. *The Journal of Law, Economics and Organization*, 7(1), 1-31.

Wheare, K. C. (1946). *Federal Government*. Londres: Oxford University Press.

Capítulo 2

La estabilidad dinámica de los sistemas federales

El federalismo solamente puede cumplir su propósito si el balance federal del poder está protegido; esto es, la forma en las que las responsabilidades están distribuidas puede solamente cambiarse a través de un acuerdo entre el gobierno federal y las unidades constitutivas. No obstante, la supervivencia del federalismo también depende de la capacidad de los gobiernos de una federación para ofrecer servicios públicos (véase también, Braun, Ruiz-Palmero y Schnabel, 2017). Tienen necesidad de solucionar problemas de política que se crean cuando las circunstancias cambian o nuevos retos sociales emergen. Adoptar nuevas políticas o reformar las existentes afecta el balance federal de poder suscitan tensiones entre los distintos gobiernos, esto conduce a la inestabilidad. De esta forma, para que el federalismo cumpla con su propósito, las políticas públicas tienen que presentarse de tal forma que respeten la autonomía de los gobiernos (Benz y Broschek, 2013; Landau, 1973). Dicho de otra forma, para ser estables, las federaciones necesitan ser capaces de adaptarse a los nuevos retos y circunstancias cambiantes y, al tiempo, evitar alteraciones que amenacen al sistema (Bednar, 2009; Benz y Broschek, 2013).

La creación de política de manera unilateral en situaciones en los que los gobiernos son interdependientes puede causar inestabilidad. Se detallan los diferentes mecanismos a través de los cuales las interdependencias pueden generarla,

al distinguirse tres formas en las que las soluciones de política unilateral pueden alterar el balance de poder con problemas de política que afectan a más de un gobierno. Los consejos intergubernamentales deben enfrentar cualquiera de los tres tipos de unilateralismo para proteger la autonomía de los gobiernos, es decir, el balance federal de poder. El grado en el que los gobiernos resuelven problemas de política de manera unilateral o colaborativamente es un indicador de la efectividad de la salvaguardia intergubernamental y será usado como tal en la parte empírica del libro, donde las distintas reformas a las políticas fiscales y educativas en Australia, Canadá, Alemania y Suiza se examinan (véanse los capítulos 4 y 5).

Los dilemas del federalismo

Inestabilidades en sectores específicos de un sistema federal, relacionadas con un área de política, raramente amenazan la supervivencia de toda la federación. Estabilidad o inestabilidad son asunto de percepción (Benz y Broschek, 2013). Desde una perspectiva sistema-teórica (Landau, 1973), la estabilidad de todo el sistema depende del grado al cual las diferentes partes están sujetas a inestabilidades. Por ello, evaluar la estabilidad requiere separarlo en sus diferentes componentes, especialmente las diferentes áreas de política donde surgen problemas relacionados con ellas y son solucionados; también considera las instituciones políticas que operan en dichas áreas que pueden evitar esas inestabilidades. El que las alteraciones en áreas individuales de política desestabilicen el sistema completo depende de su importancia en relación con el propósito específico de una federación y del nivel al cual estén relacionadas con áreas de política enteras o atraviesen distintos sectores.

Si las inestabilidades se intensifican pueden minar seriamente la capacidad del federalismo para cumplir con su propósito debido a que el sistema se vuelve demasiado centralizado o bien se desarma (Landau, 1973). En la mayoría de los estados, el propósito del federalismo se relaciona con un balance específico de unidad y diversidad, significando una manera específica de distribuir la autoridad y discrecionalidad entre el gobierno federal y las unidades constitutivas (Elazar, 1987, pp. 64-65). El federalismo se basa en la autonomía de los gobiernos, es decir, el derecho de su autoridad y la discrecionalidad para actuar. Sin embargo,

debido a la orientación hacia la maximización de los beneficios por parte de los gobiernos que se enfocan en sus propios intereses más que en bienestar general, el equilibrio entre unidad y diversidad no es tan fácil de mantener (Bednar, 2009, capítulo 3). Con la intención de ganar legitimidad por medio de la provisión de servicios públicos a sus constituyentes, los miembros del gobierno o de una federación pueden poner en práctica un “comportamiento individualmente benéfico, pero colectivamente contraproducente” (Bednar, 2009, p. 66). Este oportunismo crea concesiones entre dos dilemas que llevan la amenaza de sobrecentralizar o desintegrar al sistema (Bednar, 2009; Figueiredo y Weingast, 2005; también Riker, 1964). Por otro lado, el gobierno tiende a centralizar el poder entrometiéndose en las jurisdicciones de las unidades constitutivas para establecer soluciones federales, socavando su autonomía. Entidades federativas fuertes pueden prevenir que el centro usurpe dicho poder, esto puede llevar a un relevo o reducción de sus responsabilidades, al mismo tiempo que disfrutan los beneficios de la unión federal, tales como paz y seguridad. Este conjunto de problemas comunes desgasta la unidad de la federación. Un gobierno federal fuerte puede poner en práctica reglas federales y puede sancionar a las unidades constitutivas que eviten responsabilidades en la solución de estos problemas comunes. Se enfrenta con pequeñas limitantes a su capacidad de centralizar el poder (véase Rodden, 2006). Esta invasión del gobierno federal y el que las unidades constitutivas reduzcan o sean relevadas en sus responsabilidades genera inestabilidad en las áreas de política en las que ocurren, pues afectan la forma en que el poder se distribuye con base en el propósito específico de la federación.

Dejando en claro que esto no implica que la distribución federal del poder deba o no cambiarse. La solución efectiva de problemas puede requerir una nueva distribución de obligaciones y recursos (Scharpf, 1988; Tsebelis, 2002). No obstante, tales enmiendas a la forma en la que el poder se divide requieren del consentimiento del gobierno central y las entidades federativas, es decir, un nuevo consenso sobre el balance de poder. Son los cambios indeseados a la autonomía de los gobiernos los que en particular llevan a tensiones y conflictos federales y aquellos en la distribución del poder no deben tampoco volverse un juego permanente de suma cero, donde el gobierno acumula autoridad y discrecionalidad a expensas de las de los demás; y el propósito del federalismo no puede cumplirse (Braun, 2011). Pero, si este gobierno pierde su autoridad o

discrecionalidad para actuar y la descentralización se lleva al extremo, la federación puede fracturarse y perder unidad (Bednar, 2009).

Unilateralismo disruptivo

La relación interdependiente de los gobiernos de una federación también lleva el riesgo de inestabilidad, porque la “ausencia de consulta y acción unilateral por parte de uno de los gobiernos” (Watts, 2003, p. 3) en la creación de política pública para el electorado limita la autonomía de los otros gobiernos dada su dependencia mutua. Unilateralismo significa que los actores elijen actuar sin considerar los efectos sobre los demás (Scharpf, 1994, 1997). En contextos de interdependencia, este unilateralismo es disruptivo cuando las políticas adoptadas por el gobierno de una federación potencialmente inciden en el criterio o autoridad de otros para establecer soluciones de política basadas en sus prioridades e intereses, pero sin que den su consentimiento a dichos cambios en el balance federal de poder. Por ejemplo, si un segundo idioma oficial debería enseñarse en las escuelas y cómo es un problema de política que sucede en federaciones multilingües como Canadá y Suiza, en donde la política educativa es responsabilidad de las provincias y cantones. Cuando el gobierno federal impone en la legislación regular la enseñanza de idiomas nacionales sin consultar, las unidades constitutivas pierden autonomía sin su consentimiento, pues ven limitada su capacidad para decidir cómo y cuándo los estudiantes en sus territorios aprenderán el segundo idioma oficial. Otro ejemplo de la misma área de política sería la decisión de un gobierno constitutivo de incrementar las colegiaturas y potencialmente conducir a un incremento de inscripciones de estudiantes en otras unidades constitutivas. Las segundas pierden poder de decisión puesto que tendrán que proveer infraestructura, personal académico y atender estudiantes adicionales. La política educativa se convierte en una fuente de inestabilidad, sin embargo, esto no pone en riesgo al sistema de manera automática, a menos que el unilateralismo federal se intensifique y también ocurra en otras áreas de política. Además, la naturaleza disruptiva de la creación unilateral de política también depende del contexto del sistema en cuestión, del equilibrio específico de unidad y diversidad, el tipo y grado de interdependencia del que emana, así como de sus intereses y configuraciones.

La interdependencia se relaciona con “el grado al cuál las unidades de gobierno localizadas en diferentes niveles son invitadas o presionadas para operar de manera mutuamente coordinada” (Bolleyer y Thorlakson, 2012, p. 4). Existen distintos tipos de interdependencia (Bolleyer y Thorlakson, 2012). Interdependencias formales dimanan del federalismo administrativo en donde el poder se distribuye a lo largo de líneas funcionales, esto generalmente significa que el gobierno federal aprueba legislaciones que las unidades constitutivas implementan. El federalismo legislativo, por medio del cual diferentes aspectos de la misma política son aplicados a gobiernos diferentes, crea interdependencias formales y junto a ellas surgen interdependencias informales. Debido a los poderes implícitos, aquellos que un “gobierno necesita para cumplir con sus poderes enumerados” (Bednar, 2009, p. 72), las áreas de política se superponen en muchos aspectos. La interacción de la política educativa —con frecuencia responsabilidad de las unidades constitutivas— con la política microeconómica —a cargo del gobierno federal— es un caso concreto. Políticas de empleo exitosas, por ejemplo, pueden requerir reformas educativas para fortalecer la fuerza laboral. Las decisiones de los gobiernos para coordinar sus políticas refuerzan su interdependencia informal al desarrollar secuencias que dependen de la ruta (Wallner, 2014, p. 95). La distribución de poderes e interacciones entre áreas de política crea interdependencias entre el gobierno y las unidades constitutivas, las entidades federativas también dependen mutuamente por efectos territoriales, economías de escala o presiones para homogenizar (Watts, 2003). El unilateralismo es disruptivo sin importar la orientación o naturaleza mutuamente dependiente de los gobiernos. Las unidades constitutivas pueden experimentar pérdidas de autonomía debido a la creación unilateral de políticas por parte del gobierno o alguna entidad federativa. Todos los estados federales (occidentales) tienen áreas donde los gobiernos son mutuamente dependientes; con frecuencia, las decisiones de un gobierno afectan la autonomía de los otros (Bakvis y Brown, 2010; Bolleyer y Thorlakson, 2012; Hueglin y Fenna, 2015; Opeskin, 2001; Watts, 2003, 2006, 2008). La dependencia mutua de los gobiernos de una federación tiene importantes implicaciones en la estabilidad.

La intromisión federal, el encogimiento de las unidades constitutivas y su evasión de responsabilidades constituyen los mecanismos a través de los cuales el unilateralismo tiene lugar (Bednar, 2009). Consecuentemente, la creación unilateral de política puede llevar a la centralización del poder en manos del

gobierno federal o a un cambio de poder hacia el nivel regional, dependiendo de dónde el gobierno reforme o cree políticas de manera unilateral. En relación con la enseñanza de idiomas, la intromisión federal en Canadá y Suiza limita la autoridad o capacidad de las unidades constitutivas para organizar a la educación. Sin embargo, los gobiernos constitutivos pueden retraerse y rechazar la adecuación de políticas educativas cuando sea necesario facilitar la movilidad de la población en un mercado integrado, esto restringe la posibilidad de que otras entidades federales salven obstáculos para la movilidad de su electorado. Evitar responsabilidades es también una consecuencia de decisiones unilaterales, con las consecuencias disruptivas para el balance del poder. El sobreendeudamiento, por ejemplo, compromete la solvencia de la federación. La indisciplina fiscal de un gobierno restringe el acceso a los mercados financieros para otros gobiernos con necesidad de contratar una deuda para financiar sus servicios públicos (Braun *et al.*, 2017; Rodden, Eskeland y Litvack, 2003).

El unilateralismo tiene varias formas: soluciones individuales, imposición federal e incumplimiento (tabla 2.1). Varían en su carácter disruptivo dependiendo del nivel en el que otros gobiernos pierden su autonomía y no son mutuamente exclusivos. Una política puede ser impuesta por el gobierno federal y estar sujeta a problemas de incumplimiento. Además, la naturaleza restrictiva de la creación unilateral de política también depende de cómo las decisiones unilaterales de un gobierno chocan con los intereses y preferencias de otros gobiernos, que en cualquier caso son más proclives a aceptar pérdidas de autonomía cuando han intentado decretar políticas similares. Las soluciones unilaterales pueden coincidir con algunos o con la mayoría de los intereses de los gobiernos cuya autonomía está restringida y las vuelve aceptables para ellos, en cuyo caso el unilateralismo es menos disruptivo.

Es más disruptivo cuando los gobiernos promulgan *soluciones individuales*, es decir, no se consultan mutuamente al establecer o reformar políticas públicas. Así es cuando el gobierno federal promulga una solución nacional que interfiere con las jurisdicciones de una o más entidades federativas, o si una o más unidades constitutivas promulgan sus propias políticas (regionales) que cambian la responsabilidad hacia otros gobiernos (incluyendo al federal) o que los liberan de sus propias responsabilidades. Este tipo de unilateralismo disruptivo causa pérdidas de autonomía, pues los gobiernos sujetos a este comportamiento pierden

autoridad incluso después de acordar la solución política. Son asimétricos porque el gobierno que promulga sus propias soluciones mantiene sus criterios (o autoridad) mientras que otros los pierden. Es más, los segundos pierden autonomía sin haber dado su consentimiento. La naturaleza disruptiva es mitigada si las soluciones individualmente promulgadas no chocan con los intereses o prioridades de los gobiernos y pierden su autonomía.

Tabla 2.1
Tipos de unilateralismo disruptivo

Unilateralismo disruptivo	Actor	Forma	Pérdidas de autonomía	
Soluciones individuales	GF	Solución nacional	Sin consentimiento previo; mayor	La aceptabilidad incrementa si otros han promulgado políticas similares
	UC	Soluciones propias (regionales)	Sin consentimiento previo; mayor	
Imposición federal	GF	Oferta “tómalo o déjalo”	Con consentimiento previo; mayor	La aceptabilidad incrementa si otros han promulgado políticas similares; pagos adicionales compensan pérdidas en la capacidad de decisión en el corto plazo, pero pueden reducir la libertad de elección
		Parámetros clave	Con consentimiento formal; intermedio	
		Parámetros menores	Con consentimiento formal; menor	
Incumplimiento	GF, UC	Rechazo total	Menor	
	GF, UC	Rechazo parcial	Mayor	

Notas: GF = gobierno federal, UC = unidades constitutivas.

Especialmente, si depende de las unidades constitutivas y su experiencia en implementación de políticas, el gobierno federal podría pretender aprobar formalmente la política que diseñó en lugar de establecer su propia solución nacional. La imposición central de una política conjunta sobre las unidades constitutivas (*imposición federal*) es menos rigurosa, pues los gobiernos dieron su aprobación

formal y han tenido participación en su diseño en diferente grado. Las pérdidas en la capacidad de decisión son asimétricas, porque el gobierno federal mantiene su autonomía a costa de las unidades constitutivas y ellas la pierden si el gobierno federal diseña la solución (conjunta) de política y la presenta en las juntas intergubernamentales como oferta final “tómalo o déjalo”. Un ejemplo es la decisión desde el centro de usar su poder de gasto para ofrecer subvenciones condicionadas a las unidades constitutivas sin consultarlas al definir niveles de financiamiento y condiciones (Watts, 1999). En dicha situación, las entidades federativas tienen poca influencia sobre el diseño de la solución conjunta: dar su aprobación o no. Con frecuencia, dicha postura, “tómalo o déjalo”, viene con incentivos fiscales para incrementar la aceptabilidad de una solución impuesta. Estos incentivos condicionados limitan la libertad de elección a sólo aceptar y rechazar; sin embargo, los gobiernos federales pueden usar dinero para coaccionar a las unidades constitutivas para que acepten la solución conjunta. Como consecuencia de desequilibrios fiscales de tipo vertical (Birch, 1955; Oates, 1999; Watts, 1999), las unidades no pueden rechazar esas propuestas, en particular si rechazar dinero federal conlleva la falta de provisión de ciertos servicios públicos. Con ello aceptan la pérdida de autoridad en el largo plazo a cambio de ganancias en el corto, es decir, recursos adicionales provistos por el gobierno federal. Los efectos disruptivos de ofertas “tómalo o déjalo” también dependen del grado en el que chocan o sobreponen con los intereses y preferencias de las unidades constitutivas. Entre más aceptables sean las soluciones conjuntas federalmente impuestas para las unidades constitutivas, menos disruptivas serán. De igual forma, la imposición federal es menos disruptiva en situaciones donde el gobierno federal define los parámetros clave de una solución conjunta de política, pero discute otros aspectos con las unidades constitutivas, quienes tienen mayor influencia sobre el diseño de la solución conjunta. Nuevamente, los pagos adicionales incrementan o atenúan los efectos disruptivos, dependiendo de la situación financiera de los gobiernos constitutivos. La aceptabilidad de los parámetros de las políticas definidos unilateralmente por el gobierno federal depende, nuevamente, del grado de imposición o que concuerden en intereses y preferencias. El último tipo de soluciones impuestas se relaciona con soluciones conjuntas en las que el gobierno federal define parámetros menores, pero las clave se deciden por consenso entre el centro y las unidades constitutivas. Este tipo de imposición

federal es menos disruptiva, porque las unidades constitutivas pierden menos autonomía al tener mayor influencia en el diseño de soluciones conjuntas.

Incumplimiento, el tercer y último tipo de unilateralismo disruptivo puede ser tan severo como las soluciones individuales, dependiendo del grado en el que los gobiernos incumplan con una política conjuntamente adoptada. Los efectos disruptivos son más severos si uno o todos los gobiernos ignoran la existencia de una política conjunta y, en lugar de eso, buscan sus propias soluciones. En este caso, el incumplimiento desencadena el primer tipo de unilateralismo disruptivo. Por otro lado, el incumplimiento es menos severo, no obstante, disruptivo, cuando uno o todos los gobiernos rechazan ciertas partes de una solución conjunta solamente. Estos problemas de cumplimiento tienden a emerger cuando una solución mínima común, con interpretaciones oportunistas, es adoptada.

No habrá unilateralismo disruptivo si la solución conjunta se adopta a nivel de juntas intergubernamentales; si todos los parámetros se definen en conjunto, la solución no choca con los intereses de nadie si los gobiernos cumplen con esto. Cuando tal solución colaborativa se lleva a la práctica, los gobiernos aún tienen que ceder algo de poder de decisión a cambio de una solución coordinada, sin embargo, estas pérdidas de autonomía se reparten de manera equitativa o bien son aceptables para todos los gobiernos. Consecuentemente, los consejos intergubernamentales son salvaguardias fuertes cuando se adoptan soluciones colaborativas. Son débiles cuando los gobiernos adoptan políticas individuales, cuando el gobierno federal impone una solución conjunta de política a las unidades constitutivas y cuando los gobiernos no logran cumplir con una política conjuntamente adoptada.

Referencias

- Bakvis, H. y D. Brown (2010). Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States. *Publius*, 40(3), 484-507.
- Bednar, J. (2009). *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Benz, A. y J. Broschek (2013). Federal Dynamics: Introduction. En A. Benz y J. Broschek (eds.), *Federal Dynamics: Continuity, Change, and Varieties of Federalism* (pp. 1-23). Oxford: Oxford University Press.
- Birch, A. H. (1955). *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia, and the United States*. Oxford: Clarendon Press.
- Bolleyer, N. y L. Thorlakson (2012). Beyond Decentralization—The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(4), 566-591.
- Braun, D. (2011). How Centralized Federations Avoid Over-Centralization. *Regional & Federal Studies*, 21(1), 35-54.
- Braun, D., C. Ruiz-Palmero y J. Schnabel (2017). *Consolidation Policies in Federal States: Conflicts and Solutions*. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- De Figueiredo, R. J. P. y B. R. Weingast (2005). Self-Enforcing Federalism. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 21(1), 103-135.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa y Londres: The University of Alabama Press.
- Hueglin, T. O. y A. Fenna (2015). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (2ª ed.). Toronto: University of Toronto Press.
- Landau, M. (1973). Federalism, Redundancy and System Reliability. *Publius: The Journal of Federalism*, 3(2), 173-196.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Opeskin, B. R. (2001). Mechanisms for Intergovernmental Relations in Federations. *International Social Science Journal*, 53(167), 129-138.
- Riker, W. H. (1964). *Federalism. Origin, Operation, Significance*. Boston y Toronto: Little, Brown and Company.
- Rodden, J. (2006). Federalism. En B. R. Weingast y D. A. Wittman (eds.), *Oxford Handbook of Political Economy* (pp. 357-370). Oxford: Oxford University Press.
- Rodden, J., G. S. Eskeland y J. Litvack (eds.). (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (1994). Games Real Actors Could Play. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27-53.

- Scharpf, F. W. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 66, 239-278.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Wallner, J. (2014). *Learning to School. Federalism and Public Schooling in Canada*. Toronto, Búfalo y Londres: University of Toronto Press.
- Watts, R. L. (2008). *Comparing Federal Systems*. Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Watts, R. L. (2006). Origins of Cooperative and Competitive Federalism. En S. L. Greer (ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies* (pp. 201-223). Houndmills, Basingstoke, Hampshire y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Watts, R. L. (2003). Intergovernmental Councils in Federations. *Constructive and Co-Operative Federalism?*, 2, 1-9.
- Watts, R. L. (1999). *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

Capítulo 3

La salvaguardia intergubernamental: principios de diseño

La creación unilateral de política en situaciones donde algunos problemas de política afectan varios gobiernos de una federación cuestiona la estabilidad de un sistema federal. En relación a esto, Bednar (2009) ha argumentado que las instituciones políticas construidas en el contexto federal pueden actuar como guardianes del balance federal del poder. Estas salvaguardias federales incentivan que los gobiernos respeten mutuamente su autonomía, previenen que el gobierno federal se apropie de las responsabilidades de las unidades constitutivas y de transmitirles los costos. También reducen los beneficios que las unidades constitutivas puedan ganar de la reducción de sus responsabilidades o del cambio propiciado por el gobierno federal u otras entidades federativas (véase Bednar, 2009).

Existen varias salvaguardias en cada federación. Las estructurales incluyen la enumeración de poderes, fragmentación horizontal y la incorporación de los intereses de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales. La popular incluye al electorado; los votantes pueden castigar a los gobiernos por transgresiones en la distribución de poder. Un sistema integrado de partidos políticos (salvaguardia política) y el tribunal constitucional (salvaguardia judicial) también puede proteger el balance federal del poder. Las salvaguardias federales difieren según el grado en el que previenen que el gobierno federal

se inmiscuya, se reduzca o se retire. Además, las redundancias en el sistema aseguran que las fallas de una salvaguardia sean corregidas por otra institución (Bednar, 2009, capítulos 5-7). Las estructurales, por ejemplo, apenas evitan el involucramiento federal y sólo protegen la autonomía de las unidades constitutivas de interferencias del gobierno federal; no pueden evitar que las entidades federativas disminuyan o cambien sus responsabilidades al nivel federal. Es poco probable que las salvaguardias políticas y populares eviten la transmisión de responsabilidades, en contraste con la salvaguardia judicial que puede tener el derecho de sancionar dicho comportamiento. Sin embargo, las cortes constitucionales solamente se encargan de las violaciones a las reglas formales y no pueden intervenir por sí mismas; esta salvaguardia necesita ser activada por un actor federal (Bednar, 2009).

Los consejos intergubernamentales también pueden proteger el balance federal de poder. La salvaguardia intergubernamental incrementa los costos del unilateralismo disruptivo y reduce las compensaciones. Incluso, mantiene la autonomía del gobierno federal y de las unidades constitutivas. Además opera en un contexto específico, o sea, en situaciones donde los gobiernos están en interdependencia de manera que la política unilateral tiene efectos disruptivos sobre la distribución de autoridad y criterio. El mecanismo mediante el cual los consejos intergubernamentales protegen el balance federal de poder es el desarrollo, adopción e implementación de soluciones conjuntas. A pesar de que la solución de problemas de política puede requerir cambios en la distribución de poder, estos cambios son acordados por todos los miembros de una federación. Así, los gobiernos no pierden autoridad o discrecionalidad en contra de su voluntad, pues se llega a un nuevo consenso sobre la correcta distribución de poder; el cual puede basarse en un acuerdo en el que los gobiernos reciben compensaciones (fiscales) a cambio de restricciones a su autoridad o discrecionalidad. Las pérdidas de autonomía pueden distribuirse de manera equitativa e incrementar su aceptabilidad.

Este capítulo muestra las condiciones que determinan si los consejos intergubernamentales son salvaguardias federales fuertes. La existencia de una solución colaborativa conjunta se presenta como indicador de una salvaguardia efectiva. La fuerza de los consejos intergubernamentales como salvaguardias depende de su capacidad para procesar asuntos políticos relevantes, su nivel de institucionalización, la obligatoriedad de los resultados que producen y el papel

que se asigna al gobierno federal en los consejos en los que participa. Muchos factores fuera del sistema de consejos, así como otras salvaguardias federales (el sistema de partidos, la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales), presiones externas, ideas y el poder de gasto federal apoyan o socavan la operación de los consejos intergubernamentales.

Coordinación de políticas públicas

Los consejos intergubernamentales ofrecen a los gobiernos una arena para la coordinación de sus políticas. La coordinación se refiere a los “ajustes mutuos acordados que causan que [los gobiernos] persigan políticas diferentes a las que habrían elegido si la toma de decisión hubiera sido unilateral” (Webb, 1995, p. 11). Interesados en el gobierno descentralizado en los gobiernos y en los estados, los estudiosos de la administración pública han mostrado que la coordinación política fomenta la eficiencia de la creación de política y su implementación al reducir las incoherencias, inconsistencias, fragmentación, redundancias y la duplicación de la oferta de servicios públicos (*v.g.*, Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010; Jensen, Koop y Tatham, 2014; Peters, 1998, 2004, 2015).¹³ Sin embargo, la coordinación también puede proteger a la autoridad de los gobiernos al evitar los efectos negativos de la toma de decisiones unilaterales sobre el balance de poder. Así, logran soluciones conjuntas para problemas de política que atraviesan varias jurisdicciones de manera que evitan cambios indeseados en la autonomía causados por el unilateralismo. Aunque las soluciones coordinadas pueden alterar la distribución del poder, estos cambios son acordados por todos los gobiernos de una federación, la estabilidad federal se mantiene. Por lo tanto, la existencia de una solución conjunta indica que un consejo intergubernamental es una salvaguardia fuerte si la solución se alcanzó de manera colaborativa.

La coordinación es a la vez proceso y resultado (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 15; Peters, 2015, pp. 3, 10-11). Como último, las soluciones políticas coordinadas pueden convertirse en acuerdos para intercambiar información, prioridades conjuntas, marcos políticos comunes, armonización e incluso uniformidad (Painter, 1998). Como un proceso, la existencia de una solución conjunta no es

¹³ Para ejemplos de contradicción y duplicado, véase Peters (2015, pp. 20-21).

suficiente para proteger la autonomía de los gobiernos. La forma en que las soluciones se desarrollan, adoptan e implementan también es importante. El resultado de la coordinación podría consistir en intercambio de información y otras formas de coordinación negativa (Bouckaert *et al.*, 2010; Braun, 2008; Peters, 2004; Scharpf, 1994). Una solución conjunta puede consistir en un acuerdo entre gobiernos para compartir información de manera que cada uno tenga los medios para considerar el impacto de sus acciones políticas sobre otros miembros de una unión federal. Sin embargo, como proceso, la coordinación debe ir más allá de eso. Una salvaguardia efectiva requiere que los gobiernos busquen de manera activa soluciones coordinadas (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 17). Las medidas conjuntas necesitan ser de carácter colaborativo para evitar de manera efectiva cambios indeseados en la distribución de poder. La colaboración no solamente significa buscar activamente soluciones conjuntas, también implica colaborar “por medio de acuerdos” (Bouckaert *et al.*, 2010, p. 17) más que coerción o imposición (Lazar, 2006; Scharpf, 1997); así se asegura que los gobiernos se coordinen como iguales (Lazar, 2006). Por lo tanto, las soluciones conjuntas son colaborativas si son adoptadas formalmente por todos los gobiernos de la federación, si todos participan en su desarrollo (más o menos como iguales) y si todos las cumplen. Los consejos que aseguran que los gobiernos logren soluciones para problemas de política que atraviesan varias jurisdicciones que cumplen con estas condiciones son salvaguardias federales fuertes y administran exitosamente las interdependencias de los gobiernos de una federación. Cualquier tipo de solución unilateral (individual, imposición federal o incumplimiento) es indicio de una salvaguardia federal débil.

El problema de eficiencia recalcado en la literatura sobre administración pública no es irrelevante en este contexto. Ineficiencias en la provisión de servicios públicos pueden explicar, en primer lugar, la aparición de problemas de política. Además, las incoherencias, inconsistencias, fragmentación, contradicción y duplicación permanecen si los gobiernos fallan en la coordinación de sus políticas cuando problemas públicos atraviesan varias jurisdicciones (por ejemplo, véase Wallner, 2014, p. 238; Zimmerman, 2011, p. 181). Si un gobierno rechaza participar en el desarrollo de un marco político coherente, otros gobiernos podrían sentir las consecuencias de una creación de política incoherente. La armonización de la política educativa es un buen ejemplo. El rechazo de un

gobierno a la búsqueda de una solución conjunta implica que los otros gobiernos no puedan asegurar la comparabilidad de certificados de conclusión de estudios, de manera que la movilidad de los ciudadanos se facilite. Así se mina la capacidad de crear las políticas que sus votantes demandan. Al asegurar que los gobiernos resuelvan los problemas de política que atraviesan varias jurisdicciones, los consejos intergubernamentales pueden mejorar la capacidad de los gobiernos para ganar legitimidad y constituir su autonomía.

La existencia de consejos intergubernamentales tiene que ver, en su mayoría, con la decisión voluntaria de los gobiernos para establecer un foro para coordinar sus políticas. Por ello, se definen con frecuencia como sistemas de negociación voluntaria (por ejemplo, Kropp, 2010). No obstante, si los gobiernos están seriamente comprometidos con la coordinación, establecen consejos fuertes para facilitar la coordinación política a largo plazo. Los costos de salida se incrementan puesto que los gobiernos invierten recursos políticos y financieros para la creación de dichos consejos. Si los gobiernos aceptan restricciones futuras para su comportamiento y establecen consejos fuertes pueden dar lugar a secuencias que dependen de patrones (Mahoney, 2000). En consecuencia, los costos de salida se incrementan constantemente hasta que los gobiernos “pierden la libertad de acción unilateral incluso cuando las circunstancias externas o preferencias debería cambiar” (Scharpf, 1997, p. 144). A lo largo del tiempo, los consejos pueden convertirse en más que sistemas de negociación voluntaria (véase Hegele y Behnke, 2013; Lehmruch, 1998). Por lo tanto, las decisiones respecto a la creación de un consejo intergubernamental pueden tener implicaciones a largo plazo para la estabilidad federal en relación con las dinámicas en el área política donde opera un consejo determinado. Esto hace del establecimiento de un consejo intergubernamental una conjunción crítica que da forma a cómo se desarrollan, adoptan e implementan las soluciones políticas cuando los problemas atraviesan varias jurisdicciones.

Si los gobiernos no están comprometidos con la coordinación, establecen una institución débil que con mucha probabilidad fallará en la producción de soluciones colaborativas. En otras palabras, “se espera que el predominio del unilateralismo y su coordinación *ad hoc* se reflejen en estructuras intergubernamentales holgadas que permitan la máxima flexibilidad y autonomía de los participantes en relación con regateos, formación de coaliciones y retraimiento

unilateral” (Bolleyer, 2009, p. 20; Scharpf, 1997). Inspirado por el institucionalismo (v.g., March y Olsen, 1984; Scharpf, 1997), Bolleyer (2009, p. 20) argumenta que las características de los consejos intergubernamentales, decididas por los gobiernos al crearlos, “dan un buen indicio de los patrones de interacción” entre los gobiernos de una federación. Es decir, el diseño intergubernamental de los consejos y la forma en la que operan determinan cómo se desarrollan, adoptan e implementan las soluciones políticas: la capacidad de los consejos para procesar asuntos federales destacados, su nivel de institucionalización y la obligatoriedad de sus resultados, así como el grado al cual estén dominados por el gobierno federal dan forma a la efectividad de los consejos para hacer que los gobiernos alcancen soluciones conjuntas.

Capacidad para procesar problemas de política federal relevantes

Los gobiernos pueden mostrarse reacios para coordinar políticas constitutivas de su autonomía. Dichas políticas son federalmente relevantes.¹⁴ Asuntos que se ganan en elecciones regionales son un buen ejemplo. Otras muestras son las políticas que tocan distinciones culturales, lingüísticas o religiosas en las entidades federativas (Amoretti, 2004; Kymlicka, 1998). En federaciones multinacionales o multiculturales, por ejemplo, las unidades constitutivas conservan su autonomía para decidir en asuntos relacionados con sus características culturales distintivas. En principio, las unidades constitutivas dan mayor importancia a la protección de su responsabilidad en relación con la educación, por ejemplo, las tortugas son una responsabilidad formal en los estados Malayos.¹⁵ Los asuntos políticos relacionados con la política educativa tienen relevancia federal, los problemas de

¹⁴ *Relevancia (Salience)* se usa en la literatura sobre comportamiento electoral (v.g., Wlezien, 2005) y agendas políticas (v.g., Baumgartner y Jones, 2009). La relevancia política se refiere a la importancia que los votantes asignan a ciertos problemas y soluciones políticas relacionadas con la importancia de otros asuntos (Culpepper, 2011). La relevancia explica por qué ciertos asuntos de política se materializan en la agenda política y otros no lo hacen. La forma en que el término se usa en este libro es ligeramente distinta, pero se desarrolla sobre la idea de que la relevancia de problemas políticos y su aparición en la agenda pública están relacionadas. El hecho de que un asunto sea importante para los votantes impacta sobre la voluntad de los gobiernos para coordinar.

¹⁵ Véase el noveno apéndice de la constitución de Malasia.

política respecto a las tortugas no. Desde la perspectiva del gobierno federal, los problemas de política son federalmente relevantes cuando se relacionan con su rol como garante de la unidad nacional, por ejemplo.

Los consejos intergubernamentales deben procesar problemas federales de política relevantes para ser salvaguardias federales fuertes. De otra forma, dichos asuntos se excluirán de la agenda de los consejos, no se desarrolla una solución conjunta y los gobiernos establecen sus propias soluciones políticas. Así, la capacidad para procesar problemas federales relevantes en la política influye en la definición de la agenda intergubernamental. No obstante, también define la forma en que se adopta e implementa una solución política. La relevancia de problema de política federal puede ser la razón por la cual los gobiernos adoptan soluciones con base en el mínimo común denominador de sus intereses y preferencias (Scharpf, 1988); ya que incluyen aquellos aspectos de una política en los que los gobiernos pueden fácilmente lograr acuerdos, aunque no incluyentes ni precisos. Los gobiernos influyen considerablemente en la implementación de estos de forma oportunista. Nótese que esa no es la característica federal relevante de un problema de política que determina si un consejo es o no una salvaguardia federal fuerte. Más bien, el efecto de salvaguardia de un consejo depende de su capacidad para procesar dichos problemas si se presentan. La capacidad de un consejo intergubernamental para procesar problemas federales relevantes explica, por principio de cuentas, si una solución conjunta se desarrolla o no, y si la coordinación política se extiende más allá del mínimo común denominador de los intereses y preferencias de los gobiernos; relaciona tres aspectos del diseño de consejos: primero, el carácter de la política en la que el consejo opera; segundo, el uso o no de resoluciones circulares; tercero, previsiones relacionadas con la participación de personas no dedicadas de tiempo completo a la política.

Naturaleza del ámbito político. Problemas políticos en áreas donde las soluciones producen ganadores y perdedores entre los actores federales, por ejemplo, al tratar de redistribuir recursos financieros, tienden a ser federalmente relevantes (Bolleyer, 2009, p. 51). La política fiscal es un caso en el cual las soluciones deben encontrarse en relación con política tributaria, nivelación fiscal o déficits públicos y deuda. Aquellos problemas relacionados con políticas distributivas o regulatorias tienen, en principio, menos relevancia federal. Sin embargo, dentro de esta categoría las políticas de bienestar pueden ser importantes para

la autonomía de los gobiernos. Además, el desarrollo de un estado de bienestar requiere un aumento mayor en la expansión del gasto, esto representa una nueva dimensión de conflicto en las políticas públicas ya que las políticas de bienestar aumentan la presión sobre los gobiernos para involucrarse en compartir costos y nivelar (Hueglin y Fenna, 2015, p. 238). Por lo tanto, problemas políticos relacionados con el bienestar en temas como salud, pensiones, (des)empleo o educación tienden hacia una relevancia menor. Establecer un consejo en un ámbito de política que involucre asuntos potencialmente relevantes para las relaciones de la federación indica cierta disposición gubernamental para alcanzar soluciones conjuntas. La persistencia de un consejo funcionando en un área redistributiva o relacionada con el bienestar aumenta la probabilidad de que haya producido soluciones conjuntas en el pasado y de tener experiencia en la discusión de tales temas. Por otro lado, debido a su falta de experiencia, los consejos que operan en áreas de política que tienden a no ser prominentes a nivel federal podrían fallar para procesar tales problemas de política en caso de que surjan.

Representación por medio de personal. Los políticos podrían comisionar burócratas para representarlos en las reuniones de consejo. Sin embargo, estos funcionarios no tienen la legitimidad para tomar decisiones políticas. Así, las reuniones en las que participan servidores públicos se concentran en soluciones técnicas no contenciosas, mientras que las reuniones de políticos tienen a enfocarse más en asuntos políticos. Consecuentemente, si los individuos no dedicados a la política representan a los políticos en las reuniones plenarias, es posible que un consejo excluya problemas relevantes de política federal (ver Trench, 2006). Por lo tanto, los consejos deben ser diseñados de tal manera que los políticos no puedan delegar su participación a miembros suplentes, jefes de departamento u otros miembros de la administración.

Resoluciones circulares. Los resultados de los consejos intergubernamentales, es decir, acuerdos intergubernamentales, declaraciones o comunicados de prensa se llevan a cabo cara a cara entre miembros del consejo (o más recientemente, por medio de videoconferencia). No obstante, un consejo intergubernamental también puede adoptar resoluciones circulares y lograr acuerdos a través del intercambio de cartas. El consentimiento escrito es suficiente para que dichas resoluciones sean adoptadas. Como los estatutos de la Conferencia Alemana de

Ministros para Asuntos Europeos indican,¹⁶ las resoluciones circulares se usan en asuntos técnicos no contenciosos. Como consecuencia, los consejos que pueden y usan con frecuencia resoluciones circulares son menos proclives a procesar problemas políticos federales relevantes. Por el contrario, si los miembros de los consejos se reúnen siempre en persona, es más probable que el consejo encuentre soluciones para este tipo de problemas.

Nivel de institucionalización

Una vez que el problema político se incorpora en la agenda, el consejo necesita asegurarse de que todos los gobiernos participen en el establecimiento de una solución conjunta para que sea colaborativa. Esto requiere que los intereses y preferencias de cada gobierno de la federación encuentren acomodo durante el proceso. Consejos altamente institucionalizados se orientan por la solución de problemas (véase Bolleyer, 2009), al enfocarse en ello, redactan propuestas y proyectos, se hacen circulares, se discuten y actualizan. Este tipo de consejos tienden a desarrollar soluciones de política en dos fases. Primero, sus integrantes definen el sentido general de la reforma después de revisar propuestas y recomendaciones enviadas por los grupos de trabajo, comités o los mismos miembros del consejo. Segundo, una vez que el sentido general está definido, los gobiernos deciden sobre los detalles de la regulación; nuevamente se producen propuestas, recomendaciones y proyectos. En consecuencia, la coordinación se convierte en un ejercicio continuo y en una “toma de decisiones conjuntas continuada” (Scharpf, 1988, p. 257) donde emergen intereses conjuntos. Los gobiernos se enfocan en objetivos de largo plazo. Entre más institucionalizado esté un consejo intergubernamental “es más probable que las transacciones intergubernamentales dejen de expresar exclusivamente la convergencia momentánea de intereses de un grupo de actores individuales [...] y mayores las oportunidades de lograr una desviación voluntaria de sus intereses aislados” (Bolleyer, 2009, p. 25). En consecuencia, el resultado es aceptable para todos los gobiernos. Además, un nivel alto nivel de institucionalización incrementa

¹⁶ TOP 1: *Grundsätze und Verfahren für die Zusammenarbeit der Länder im Rahmen der Europaministerkonferenz*, 41. *Europaministerkonferenz der Länder* (26.10.2005).

la confiabilidad y predictibilidad de los procesos coordinados, que siguen ciertas reglas predeterminadas (Bolleyer, 2009, p. 21). Sin embargo, si los consejos son institucionalmente débiles, la introducción de soluciones conjuntas sucede *ad hoc*, es decir, cuando momentáneamente se superponen sus intereses y preferencias; pues no tienen la diferenciación organizacional necesaria para resolver problemas. Un alto nivel de institucionalización también mejora el cumplimiento. Al asegurar la continuidad de la coordinación, los consejos altamente institucionalizados discuten, incluso monitorean, la implementación de las políticas, *para que los consejos intergubernamentales sean salvaguardias federales fuertes deben estar altamente institucionalizados*.

Bolleyer (2006a, 2006b, 2006c, 2009) midió el nivel de institucionalización de los consejos intergubernamentales, que incrementa con la diferenciación en la forma en la que operan. Los indicadores elegidos por la autora para medir el nivel de institucionalización de los consejos intergubernamentales son la regularidad de las reuniones, la existencia de una secretaría, definición de funciones en estatutos o documentos similares, las reglas para toma de decisiones, la diferenciación funcional interna (es decir, la existencia de grupos de trabajo y comités), más el estatus y precisión de los resultados de las reuniones de los consejos. Levemente adaptados, los indicadores de Bolleyer serán usados para medir el nivel de institucionalización de los consejos intergubernamentales, con dos excepciones. Las reglas para la toma de decisiones son un indicador confiable de la institucionalización en relación con el desarrollo de soluciones conjuntas. Decisiones mayoritarias indican un alto nivel de institucionalización; no obstante, una inspección cercana a las resoluciones de los consejos en muchas federaciones refleja que en muchos casos pueden basar sus resoluciones en la mayoría de votos, aunque los votantes en contra no se vinculan con esa decisión, y sus intereses y preferencias no se consideren ni converjan. Por lo tanto, las reglas para la toma de decisiones se excluirán. El estatus y la precisión de los resultados producidos por un consejo serán utilizados como indicador de obligatoriedad y los indicadores del nivel de institucionalización de los consejos intergubernamentales son, en primera instancia, la frecuencia de sus reuniones y, en segundo lugar, la presencia o no de una secretaría; en tercer lugar, está el número de comités y grupos de trabajo; finalmente, en cuarto lugar, la formalización de las reglas de operación de los consejos en documentos como estatutos o términos de referencia.

Frecuencia de las reuniones. Los consejos intergubernamentales son reuniones más o menos regulares de los miembros de una federación. Se reúne de manera regular, se incrementa la posibilidad de que la decisión de desarrollar una solución conjunta se tome en una reunión, los siguientes pasos se definirán en la siguiente reunión, el avance en el desarrollo de una solución conjunta se discute en la subsecuente; la solución se adopta en la posterior reunión y las sucesivas se utilizan para monitorear su implementación. Esto incrementa aún más la dificultad de los gobiernos para actuar unilateralmente en cualquier fase del proceso. Los consejos intergubernamentales están altamente institucionalizados si sus reuniones plenarias se llevan a cabo dos o más veces al año; reunirse una vez al año indica un nivel medio de institucionalización. Si las reuniones se llevan a cabo *ad hoc* y menos de una vez al año, es más difícil asegurar que las decisiones de los consejos vayan más allá de una superposición momentánea de intereses y preferencias. Si las reuniones se celebran de manera irregular, hay menor posibilidad de que el consejo desarrolle soluciones conjuntas y monitoree su implementación.

Secretaría. Es responsable de las actividades cotidianas de un consejo intergubernamental. Se encarga de aspectos administrativos como organizar reuniones, redactar minutas, comunicar la información y ofrecer apoyo al presidente del consejo; en algunos casos, también prepara versiones preliminares de las resoluciones. Su existencia incrementa el nivel de institucionalización. Si es permanente o rota con el presidente del consejo presenta algunas diferencias. La existencia de una secretaría permanente fomenta el desarrollo de intereses institucionales (Bolleyer, 2009, p. 26; Scharpf, 1988), no solamente los de los gobiernos individuales, y asegura que la coordinación continúe entre reuniones plenarias (Bolleyer, 2009, p. 26); así, incrementa el nivel de institucionalización de un consejo intergubernamental. En algunos casos, se encuentra en una oficina federal. Es importante notar que mientras que una secretaría permanente localizada dentro del gobierno federal puede asegurar la continuidad de la coordinación, la localización de la secretaría del consejo en el gobierno federal introduce un sesgo considerable al momento de desarrollar intereses institucionales de un consejo. En este sesgo se considera un factor diferente, el dominio del gobierno federal sobre algún consejo (véase adelante).

Comités y grupos de trabajo. Ellos aseguran la continuidad del proceso de coordinación. Preparan reuniones plenarias por medio de la exploración de

soluciones, elaboran reportes y recomendaciones, redactan las versiones preliminares de las resoluciones de los consejos; además, identifican cuáles soluciones conjuntas son apropiadas y (políticamente) factibles; sugieren posibles soluciones o reportan acerca del proceso de implementación, enviando reportes a las reuniones plenarias. Varios consejos tienen comités ejecutivos o directivos que supervisan la operación de otros comités y grupos de trabajo. En algunos casos, se reúnen con mayor frecuencia que la sesión plenaria. Su ausencia debilita la institucionalización de un consejo intergubernamental. El nivel de institucionalización incrementa cuando existen muchos comités y grupos de trabajo.

Definición de funciones. Mientras que algunos consejos operan por convenio, otros siguen procedimientos altamente precisos definidos por estatuto, reglamento o algún documento equivalente. Los estatutos definen el mandato de un consejo, los procedimientos de toma de decisiones defienden las responsabilidades de su presidente, secretario, comités y grupos de trabajo. Si hay estatutos, la coordinación sigue reglas formales. Poirier y Saunders (2015, p. 463) señalaron que dicha formalización ofrece una estructura y hace que la coordinación sea más predecible. La existencia de reglas formales de operación incrementa el nivel de institucionalización de un consejo intergubernamental, mientras que la falta de estatutos o reglamentos la reduce (Bolleyer, 2009, pp. 25-26).

Los consejos intergubernamentales altamente institucionalizados tienen reuniones varias veces al año, si el consejo tiene una secretaría permanente, si existen varios comités y grupos de trabajo, y cuando el estatuto o documento equivalente define el funcionamiento y organización del consejo. A la inversa, un consejo está débilmente institucionalizado si las reuniones se llevan a cabo *ad hoc*; cuando la secretaría cambia con el presidente del consejo; si el consejo no ha definido comités ni grupos de trabajo; y cuando el consejo opera por medio de convenios (informales) en lugar de reglas formales.

Obligatoriedad de los resultados

Además de poder procesar asuntos relevantes a nivel federal y considerando que estén altamente institucionalizados, los consejos también deben producir resultados vinculantes para ser salvaguardias federales fuertes. Bolleyer (2009) usa la

obligatoriedad de las decisiones de los consejos como un indicador de institucionalización. Así, incluso aquellos débilmente institucionalizados pueden producir resultados vinculantes. El Acuerdo Marco para la Unión Social de Canadá es un buen ejemplo (véase el capítulo 4).

Las decisiones del consejo en relación con el diseño de una solución política usualmente se resumen en documentos escritos. Estos documentos constituyen los resultados de las reuniones intergubernamentales. Raras veces, los resultados de los consejos son legalmente vinculantes (Poirier y Saunders, 2015), pero pueden desplegar un grado de obligatoriedad política que nace de los recursos financieros y políticos que los gobiernos invierten en ellos; estos resultados indican el compromiso de los gobiernos para evitar el unilateralismo al implementar una solución política. A mayor compromiso, más probabilidad de que efectúen una solución conjunta; la obligatoriedad no es un indicador de cumplimiento verdadero, pero incrementa la posibilidad de que los gobiernos logren una solución política con algún acuerdo.

El compromiso de un gobierno para respetar un resultado y la implementación de una solución conjunta, que determina su obligatoriedad, se refleja en la forma en que tiene el resultado del consejo (Bolleyer, 2009, pp. 26-27), por un lado, y el nivel de coordinación política que se consigue, por el otro (véase Peters, 2004, pp. 5-6). Dicho de otra forma, los consejos que han adoptado acuerdos formales conducentes a un alto nivel de coordinación política en el pasado o cuyos estatutos definan que el propósito del consejo es establecer dichas soluciones pueden producir resultados vinculantes.

Tipo de resultados. Los consejos intergubernamentales generan varios tipos de resultados que difieren en su naturaleza formal: reportes, declaraciones, planes de acción y acuerdos intergubernamentales. *Reportes* emitidos por consejos intergubernamentales que identifican problemas de política que los gobiernos consideran importantes. Además, pueden resumir posibles soluciones para estos problemas de política. Sin embargo, los reportes contienen recomendaciones que los gobiernos pueden invocar al hacer políticas públicas. Al ser resultados altamente informales, reflejan un pobre compromiso de los gobiernos para cumplir con la solución política propuesta en un reporte. *Declaraciones* públicas hechas después de las reuniones de los consejos, por el contrario, despliegan un algo grado de obligatoriedad. Los gobiernos expiden declaraciones públicas para informar acerca

de su visión en relación con un problema de política y las formas de resolverlo. Éstas se dan a conocer a través de comunicados del consejo, boletines de prensa y también por medio de oficios (cartas oficiales). Por ejemplo, los *Länder* alemanes con frecuencia emiten declaraciones posteriores a las reuniones de consejos horizontales en los cuales se pide conjuntamente al gobierno federal para tomar acción en algún asunto específico de política que han identificado como pendientes de solución. Los consejos de los estados de EE. UU., como la Asociación Nacional de Gobernadores (NGA), envían cartas a la Casa Blanca y al Congreso de manera regular por medio de las cuales comunican la posición conjunta en relación con la legislación federal. Las declaraciones públicas reflejan una inversión mayor en capital político en comparación con los reportes. Esta inversión es más alta cuando un consejo decide establecer *planes de acción* en los que se compromete a buscar objetivos conjuntos; son planes detallados que delinear los pasos a tomar para lograr objetivos políticos específicos. En contraste con los reportes y las declaraciones, los planes de acción contienen una estrategia precisa para lograr un objetivo definido e indican el compromiso de los gobiernos para implementar verdaderamente ciertas medidas que resuelvan un problema de política.

Acuerdos intergubernamentales (AIG). También llamados concordatos, acuerdos, protocolos, convenios, tratados o memorandos de entendimiento, son el tipo más formalizado de resultado de un consejo (Poirier, 2001). En contraste con los reportes, declaraciones y planes de acción, los AIG son contratos formados por los diferentes gobiernos de una federación y en ocasiones pueden ser legalmente vinculantes (Poirier, 2009); reflejan un compromiso fuerte para implementar una solución conjunta. Incluso los AIG que no son legalmente vinculantes siguen siendo contratos entre gobiernos, esto significa que los costos políticos por el incumplimiento son altos y pueden considerarse políticamente vinculantes. En federaciones como Bélgica, España, Suiza y Estados Unidos, en donde algunos AIG son legalmente vinculantes, el cumplimiento con una solución conjunta puede ejecutarse por orden de una corte (Poirier, 2001). La legislación federal aprobada en relación con la decisión de un consejo, que no es un resultado del consejo como tal,¹⁷ puede considerarse con la misma efectividad para fomentar el cumplimiento.

¹⁷ Los consejos pueden preparar anteproyectos de ley que después constituirán sus resultados.

Nivel de coordinación política. Peters (2004) identifica cuatro niveles de coordinación de políticas; de ellos, tres pueden encontrarse en las decisiones de los consejos intergubernamentales (véase Braun, 2008). Son coordinación negativa, coordinación positiva, integración de políticas y coordinación estratégica. La coordinación estratégica involucra una visión integral de las direcciones futuras de un área entera de políticas. Se espera que este nivel de coordinación ocurra entre diferentes agencias del mismo gobierno. Es improbable que gobiernos autónomos de una federación se involucren en la coordinación estratégica. Por lo tanto, la coordinación estratégica es irrelevante al tratarse de coordinación intergubernamental. Las decisiones para intercambiar información indican coordinación negativa, mientras que la creación de oficinas conjuntas indica coordinación positiva. La integración de políticas tiene lugar cuando los gobiernos acuerdan objetivos de política conjunta y definen estrategias para implementarlas de igual manera. Si los consejos incluyen intercambio de información, creación de oficinas conjuntas, definición de los objetivos comunes de las políticas o la de las estrategias para implementarlas, hay diferencias en el compromiso de los gobiernos para regirse por una solución conjunta, puesto que la inversión de recursos políticos o financieros necesarios es variable.

Para coordinar sus políticas, los gobiernos de una federación pueden adoptar una resolución donde acuerden *intercambiar información*. Cuando los gobiernos se informan mutuamente acerca de sus intereses, preferencias y acciones políticas, cada uno de ellos está en condiciones de considerar las implicaciones de sus propias acciones políticas sobre sus iguales en la unión. Los gobiernos pueden aprender uno del otro y realizar ajustes recíprocos (véase también Scharpf, 1997). Una solución política que consiste principalmente en intercambio de información refleja un bajo nivel de compromiso de parte de los gobiernos de una federación para implementarla; sin embargo, la coordinación positiva, es decir, un acuerdo para cooperar de manera activa, por ejemplo, mediante el establecimiento de una oficina conjunta, indica un compromiso mayor para cumplir con una solución política conjunta. La creación de una oficina conjunta con frecuencia contempla algún tipo de documento escrito para formalizar los acuerdos para su financiamiento. Los gobiernos también pueden lograr acuerdos en *objetivos de política comunes*, por ejemplo, incrementar el desempeño escolar dentro de un tiempo determinado, esto indica un nivel mayor de coordinación política. Dicha integración

política refleja un compromiso mucho más alto para la coordinación de políticas y una mayor disposición de los gobiernos para participar de manera activa en la creación de políticas. Dada la inversión de considerables recursos políticos (y con frecuencia también financieros), es más probable que los gobiernos y/o las unidades constitutivas puedan también lograr un acuerdo sobre cómo *implementar estos objetivos políticos*. Por ejemplo, los gobiernos pueden acordar mejorar el desempeño académico (objetivo político) por medio de la introducción de estándares de aprendizaje y evaluación estudiantil (implementación). Las estrategias para implementar estos planes frecuentemente incluyen mecanismos para medir y monitorear dicha implementación; los gobiernos reflejan una mayor inversión de recursos políticos. Los acuerdos para la rendición de cuentas usualmente incluidos en dichas soluciones políticas incrementan su obligatoriedad.

Dominio del gobierno federal

La capacidad de los consejos para procesar asuntos federales relevantes, su nivel de institucionalización y la obligatoriedad de los resultados que ofrecen pueden asegurar que las soluciones conjuntas se acaten y se desarrollen de manera colaborativa. Por otra parte, el dominio del gobierno federal sobre un consejo debilita significativamente la salvaguardia federal, pues el unilateralismo predomina. La justificación de la posición superior del gobierno federal en consejos verticales es que la coordinación jerárquica puede ser más efectiva y eficiente (Scharpf, 1994, p. 30, 1997); cuando domina un consejo donde participa, tiene mayor capacidad de influir en la agenda intergubernamental (Painter, 2001; Poirier y Saunders, 2015, pp. 459, 465; Trench, 2006). Esto conduce a jerarquizar los consejos intergubernamentales (Jensen *et al.*, 2014). Dicho de otra forma, el dominio del gobierno sobre un consejo puede determinar si una solución conjunta de política se desarrolla y cómo. Al interactuar con varias de las unidades constitutivas que difieren en tamaño, riqueza, ideología, intereses y preferencias que, en consecuencia, no son actores homogéneos, el gobierno federal puede aplicar estrategias a lo *divide et impera* (divide y vencerás) para favorecer su agenda política (Trench, 2006, pp. 229-230). Por lo tanto, para ser salvaguardias federales fuertes los *consejos intergubernamentales no deben estar dominados por el gobierno federal*.

El dominio del gobierno sobre un consejo vertical le permite decidir cuáles asuntos incluir en la agenda del consejo y cuándo convocar reuniones. Así, puede excluir problemas de política de la agenda del consejo¹⁸ o rechazar reuniones si considera que una política es crucial para su autonomía, aun si los consejos están capacitados para procesar dichos asuntos. En consecuencia, una solución conjunta puede no ser promulgada porque el gobierno federal se rehúsa a coordinarla y decide impulsar sus propias políticas. Al hacer esto, es posible que se desatendan las implicaciones para la autonomía de las unidades constitutivas. Su dominio puede ser la razón por la cual los intereses y preferencias de las unidades constitutivas no se toman en consideración, a pesar de encontrar una solución conjunta. En el caso de que organice las reuniones de un consejo, el gobierno federal puede diseñar una política sin consultar a las entidades federativas y subsecuentemente convocar a una reunión para presentar una oferta del tipo “tómalo o déjalo”. Así, usa su posición superior dentro de un consejo para imponer una solución de política, por ejemplo, con el propósito de establecer estándares nacionales de política y asegurar que se mantengan cuando la implementación de dichas políticas nacionales depende de la cooperación (Wallner, 2014, p. 38). Por último, el gobierno federal puede no convocar a reuniones una vez que una solución conjunta se adopte, de manera que el consejo no puede monitorear el avance de su implementación y presentar problemas de incumplimiento. En particular, su dominio sobre consejos verticales hace que el gobierno federal rechace ser llamado a cuentas por los otros miembros del consejo.

El gobierno federal dominará un consejo si preside permanentemente las juntas del consejo, en lugar de rotar la presidencia (anualmente) entre sus propios miembros y proporcionar la secretaría. Cuando esto pasa, personal de algún ministerio federal o del mismo ejecutivo federal (*v.g.*, la cancillería) organiza reuniones, comunica la información y gestiona el día a día del consejo. Incluso, tiene control sobre un consejo si sólo preside las juntas sin proveer u ofrecer la secretaría. La única forma de evitarlo es que sea uno más de varios miembros del consejo vertical, sin presidir el consejo permanentemente, ni proveer la secretaría, así no dominará formalmente el consejo. Nótese que, en el caso de consejos horizontales, por principio de cuentas el dominio del gobierno federal está ausente dado que no participa en dichos consejos más que como invitado.

¹⁸ Véase Inwood, Johns y O'Reilly (2011) para algunos ejemplos.

La capacidad de un consejo para procesar asuntos federales relevantes, su nivel de institucionalización, la obligatoriedad de los resultados que produce y el rol del gobierno federal dentro del conjunto determinan su efecto de salvaguardia (tabla 3.1). dos puntos deben mencionarse: (1) el argumento aquí se basa en la teoría de conjuntos (Ragin, 2008; Schneider y Wagemann, 2012, capítulo 3), es decir, la capacidad de salvaguardia de los consejos intergubernamentales depende de las distintas configuraciones en el diseño de un consejo; (2) otros mecanismos e instituciones también determinan la efectividad de los consejos como salvaguardia federal porque mejoran o empeoran el impacto que los diferentes aspectos del diseño institucional tienen en la capacidad de salvaguardia de los consejos.

En relación con el primer punto, solamente hay una configuración en la que los consejos intergubernamentales son en verdad salvaguardias federales fuertes. La capacidad de procesar asuntos federales relevantes, un alto nivel de institucionalización y obligatoriedad, además del dominio por parte del gobierno federal en ausencia de las condiciones necesarias para que las soluciones colaborativas conjuntas se desarrollen. De manera más precisa, que sean condiciones individualmente necesarias y conjuntamente suficientes para que la capacidad de salvaguardia de un consejo intergubernamental sea alta. Sólo con esta configuración un consejo intergubernamental puede llegar a ser una salvaguardia federal fuerte, puesto que sólo así se decreta una solución colaborativa conjunta. En cualquier otra configuración, los gobiernos no coordinan exitosamente sus políticas y el unilateralismo persiste. Esto es, baja capacidad para procesar problemas federales relevantes, baja institucionalización, débil obligatoriedad y el dominio del gobierno sobre un consejo son condiciones individuales esperables y suficientes para ser una salvaguardia federal débil. Sin embargo, el tipo de solución unilateral que se tome puede variar de acuerdo con la configuración específica de los distintos aspectos del diseño de un consejo. En todas las situaciones de dominio del gobierno, por ejemplo, se pueden esperar soluciones para problemas individuales o imposición de su parte. En todas las demás configuraciones, el gobierno federal y las unidades constitutivas pueden recurrir al unilateralismo. Cuando no domina y el consejo altamente institucionalizado tiene la capacidad para procesar asuntos federales relevantes, se desarrolla una solución conjunta. Sin embargo, dicha solución se basará en el mínimo común denominador y con

ello los problemas de cumplimiento podrían no ser evitados. Nótese que las diferentes dimensiones del diseño de un consejo no son independientes unas de otras. La mitigación o compensación para uno u otro efecto se examinará en la parte empírica de este libro.

Tabla 3.1

Diseño de consejos: vista general

	Alto	Medio	Bajo
Capacidad para procesar asuntos federales relevantes	<ul style="list-style-type: none"> • Área de política redistributiva y relacionada con el bienestar • Encuentros en persona • No hay resoluciones circulares 		<ul style="list-style-type: none"> • Área de política distributiva • Delegar responsabilidades al personal • Resoluciones circulares
Institucionalización	<ul style="list-style-type: none"> • Más de dos reuniones por año • Secretaría permanente • Varios grupos de trabajo y comités • Funciones definidas en estatutos 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones anuales • Un grupo de trabajo o comité 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones <i>ad hoc</i> • Secretaría rotativa • Sin grupos de trabajo ni comités • Sin estatutos
Obligatoriedad	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos y legislación intergubernamental • Objetivos de política conjunta (incluyendo estrategias de implementación) 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de acción y declaraciones públicas • Objetivos políticos conjuntos • Oficinas conjuntas 	<ul style="list-style-type: none"> • Reportes • Intercambio de información
Dominio del gobierno federal	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia permanente • Quién provee la secretaría 	<ul style="list-style-type: none"> • Copresidencia permanente 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia rotativa • Secretaría independiente

Ayuda del exterior

La capacidad de los consejos intergubernamentales para procesar asuntos federalmente relevantes, su nivel de institucionalización, la obligatoriedad de sus resultados y el dominio del gobierno federal son los factores que determinan si los gobiernos alcanzan soluciones colaborativas conjuntas cuando problemas de política cruzan varias jurisdicciones. No obstante, la literatura sobre federalismo y coordinación intergubernamental apunta a varias instituciones y mecanismos

fuera del sistema de consejos que pueden influir en la forma en que distintos aspectos del diseño de un consejo conducen a un mayor o menor efecto de salvaguardia. Otras salvaguardias federales como el sistema de partidos y la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales (Bednar, 2009), presiones externas (Braun, Ruiz-Palmero y Schnabel, 2017), ideas (Béland y Lecours, 2011) y el poder de gasto federal (Gray, 2011; Watts, 1999) necesitan ser considerados cuando se trata de la efectividad de los consejos para alentar que los gobiernos establezcan soluciones colaborativas conjuntas.

Congruencia gubernamental. El nivel al cual el sistema de partidos, es decir, la salvaguardia política (Bednar, 2009, pp. 113-119), apoya a los consejos intergubernamentales en la producción de soluciones conjuntas colaborativas depende del grado de integración y centralización del sistema de partidos, por un lado, y de la congruencia de los gobiernos, por el otro (Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004; Poirier y Saunders, 2015). El sistema de partidos puede facilitar la coordinación intergubernamental (a) si está integrado y centralizado, y (b) cuando los gobiernos son congruentes en ambos niveles (véase Bolleyer, Swenden y McEwen, 2014a, 2014b; Filippov *et al.*, 2004; Painter, 1996; Poirier y Saunders, 2015). En sistemas de partidos integrados y centralizados, tienen plataformas similares a nivel federal y en las unidades constitutivas. Si los gobiernos son congruentes en federaciones con sistemas de partidos integrados y centralizados, se espera que los intereses y preferencias del gobierno federal y los de las entidades federativas converjan. Esto tiene varias consecuencias. En primer lugar, cuando los gobiernos comparten intereses y preferencias se vuelven más proclives a coordinar sus políticas inclusive cuando temas federalmente relevantes están en juego, pues de cualquier forma implementarían políticas similares. Consecuentemente, consejos con poca capacidad para procesar asuntos federalmente relevantes podrían ser exitosos al preparar soluciones conjuntas de amplio rango. En segundo lugar, la convergencia de intereses y preferencias de los distintos gobiernos de una federación contribuye a la solución de problemas, pues los objetivos de las políticas y las direcciones más amplias están definidos dentro del sistema de partidos antes y durante las campañas electorales. Incluso, los consejos débilmente institucionalizados pueden producir una solución conjunta atendiendo a los intereses y preferencias de todos los gobiernos. Cuando los gobiernos son elegidos sobre plataformas políticas similares, los consejos

tienden a concentrarse en finalizar las previsiones más detalladas de una solución conjunta, esto en general es más fácil de lograr. En tercer lugar, cuando convergen, son más aceptables para los diferentes gobiernos, incluso si algunas partes son impuestas por el gobierno federal y se basan en posiciones partidistas similares en la federación. Es más, mientras que los gobiernos mantengan su congruencia tendrán menos motivos para desertar. La congruencia del gobierno en sistemas de partidos centralizados e integrados pueden mejorar el efecto de salvaguardia de los consejos intergubernamentales al asistir en el procesamiento de problemas que de otra forma serían relevantes a nivel federal por medio de la contribución a la solución de problemas y al fomentar el cumplimiento (véase Esselment, 2012; Filippov *et al.*, 2004).

De manera inversa, se ha descubierto que la incongruencia de los gobiernos y un sistema de partidos disgregado inhiben la coordinación exitosa. Los partidos que se mueven sobre líneas territoriales para ganar elecciones pueden alterar la relevancia federal de un problema de política (Bolleyer *et al.*, 2014a, 2014b; Painter, 1996; Poirier y Saunders, 2015); la congruencia del gobierno y un sistema de partidos desintegrado complican la definición de la agenda; además, si los gobiernos defienden diferentes posiciones partidistas, los consejos no pueden construir sus plataformas para dar el primer paso en la solución de problemas. Finalmente, cuando una solución se alcanza en situaciones de congruencia gubernamental en sistemas integrados de partidos, los problemas en el cumplimiento pueden surgir cuando las elecciones llevan a nuevos partidos al poder de manera que se vuelven incongruentes y defienden diferentes posiciones en política.

Participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales. Esta salvaguardia estructural (Bednar, 2009, pp. 101-103) hace que el gobierno dé cuenta de los intereses y preferencias de ellas, además, reduce su influencia en la agenda intergubernamental y en el diseño de soluciones conjuntas cuando domina un consejo. Cuando las unidades constitutivas participan en la toma de decisiones federales, el gobierno no puede imponerles una solución conjunta ni tampoco puede promulgar su propia solución política. Consecuentemente, su participación en la toma de decisiones limita al gobierno federal en la solución unilateral desde el principio. Sin embargo, esto no significa que los consejos se vuelvan innecesarios si las unidades constitutivas participan en esta toma de decisiones, pues no erradica jerarquías, el uso de controles administrativos u otro

tipo de presión federal. Pero, su participación facilita la coordinación intergubernamental. En particular, reduce el grado al cual el gobierno federal puede usar su posición como presidente de un consejo para dominar la agenda. Por lo tanto, la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales puede ser la razón por la cual una solución colaborativa conjunta es desarrollada por un consejo que formalmente está dominado por el gobierno.

Las unidades constitutivas participan en la toma de decisiones federales en espacios formales e influyen en la legislación federal. Una segunda cámara que representa los intereses territoriales es uno de esos espacios, particularmente si tiene el derecho a introducir, enmendar y vetar legislaciones (Swenden, 2004). Es probable que estos espacios representen intereses territoriales si sus miembros fueron indirectamente electos por los parlamentos de las unidades constitutivas, los votantes en las entidades federativas o cuando los gobiernos de las unidades constitutivas forman la segunda cámara (Watts, 2008, pp. 151-152). En este escenario, las decisiones del gobierno federal requieren el consentimiento de los representantes electos de las unidades constitutivas. Las provisiones constitucionales que requieren que el gobierno federal consulte a las entidades federativas antes de promulgar alguna legislación son un equivalente funcional. Éstas pueden relacionarse con tipos específicos de legislación, como leyes que modifican la constitución o decisiones que las unidades constitutivas deben implementar. Los procedimientos de la consulta suiza son un ejemplo en este caso. No obstante, cuando las unidades constitutivas carecen de los medios para influir en la toma de decisiones a través de recintos oficiales (porque la segunda cámara no asegura representación territorial o porque prevalecen intereses partidistas, por mencionar algunos ejemplos) hacen falta mecanismos para mitigar las consecuencias del dominio del gobierno federal sobre un consejo.

Presión externa. Es otro factor que facilita la coordinación intergubernamental y en especial la definición de la agenda; puede venir de organizaciones supranacionales e internacionales como la UE, OCDE o el FMI (vea Braun *et al.*, 2017). Estas organizaciones pueden alentar a los gobiernos a resolver un problema de política de manera que se cumpla con reglas y regulaciones supranacionales nuevas o existentes; también puede venir de choques externos o de la anticipación de estos, por ejemplo, crisis económicas y fiscales, que requieren respuesta inmediata. Este factor ayuda a los gobiernos a vencer la resistencia a

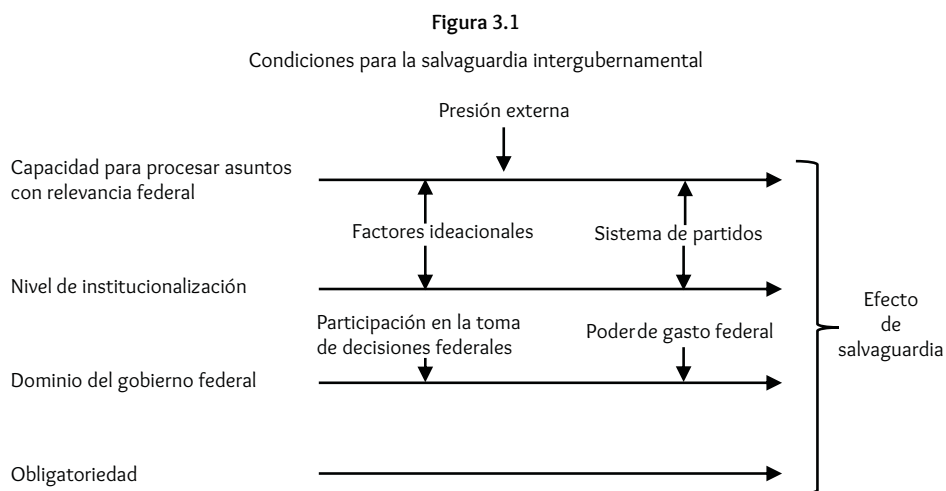
coordinar políticas, en especial cuando todos los miembros de una federación deben cargar con las consecuencias de no coordinar sus políticas. La reducción de déficit y deuda de los estados miembros de la Unión Monetaria Europea (UME) es un buen ejemplo (véase Braun *et al.*, 2017). Los miembros de UME pueden ser sancionados por no cumplir con las reglas fiscales europeas, sin considerar si las unidades constitutivas o el gobierno federal cargan con déficit altos. La presión externa incrementa los incentivos para que los gobiernos coordinen la solución de un problema de política que atraviesa varias responsabilidades, incluso si asuntos federalmente relevantes están en juego. Como consecuencia, pueden compensar las fallas en el diseño en relación con su capacidad para procesar dichos asuntos.

Ideas en común. Las organizaciones internacionales y supranacionales pueden presionar a los gobiernos para lograr coordinación y también promover ciertas ideas sobre las respuestas apropiadas para los problemas de política. Como Béland y Lecours (2011, p. 210) insisten, “en algunas circunstancias, las ideas son tan —o más— importantes que las instituciones para explicar las políticas resultantes”. Las ideas pueden definirse como concesiones sobre relaciones del tipo causa y efecto y sobre valores y actitudes (Campbell, 1998); consisten en creencias y deseos que definen los intereses y preferencias que dan forma a la toma de decisiones; al ser suposiciones sobre lo que se considera, las soluciones políticas legítimas o deseadas por los votantes definen la preferencia de los gobiernos por una solución en lugar de otra (Campbell, 1998, p. 385). Un ejemplo es la idea de que déficits públicos y deuda deben ser evitados y que las reglas fiscales constituyen el instrumento de política adecuado para que los gobiernos se comprometan a consolidar sus presupuestos. El que restricciones presupuestarias formales resolverían el problema de déficit fue una idea firmemente promovida por la Teoría de la Elección Pública durante los 80 y 90 (Buchanan y Wagner, 1977; Ter-Minassian y Craig, 1997). Así, las ideas determinan la factibilidad de las soluciones políticas; también pueden ser la causa por la que en algunas federaciones se adopten ciertas soluciones y no otras. Un ejemplo es la idea de autonomía provincial y multinacionalismo que explican por qué Canadá adoptó un sistema diferente de nivelación fiscal que Australia a pesar de las configuraciones y contextos institucionales similares de estas dos federaciones (Béland y Lecours, 2011).

Las ideas promueven la coordinación cuando se superponen a lo largo de la federación, al compartir los gobiernos la misma idea o una similar para la solución apropiada de un problema político (Braun, 2009; Scharpf, 1988, p. 258 ss.). Cuando eso pasa, los intereses y preferencias de los gobiernos convergen. Un mecanismo a través del cual las ideas pueden llevar a la convergencia de intereses y preferencias de los gobiernos es el aprendizaje político (Wallner, 2014). Otro mecanismo es la existencia de organizaciones internacionales y supranacionales que promueven ideas entre sus miembros. Por ejemplo, la OCDE (2004) impulsa que sus miembros persigan políticas educativas que consideren estándares internacionales, que se espera mejoren el desempeño de los estudiantes. Si los gobiernos de una federación adoptan ideas similares, la relevancia federal de un problema de política se reduce porque las ideas compartidas ofrecen un marco común de referencia (Braun, 2009; Scharpf, 1988, p. 258 ss.). Además, las ideas sobrepuestas contribuyen a la solución de problemas al configurar la dirección y objetivos de la reforma. Si los gobiernos de una federación comparten ciertas creencias acerca de las soluciones políticas apropiadas, los acuerdos sobre objetivos políticos más amplios se logran de antemano cuando un consejo diseña la política. En consecuencia, las ideas compartidas pueden compensar la débil institucionalidad de un consejo. Por último, las ideas en común también incrementan la aceptabilidad de las soluciones impuestas, pues es más probable que dichas soluciones correspondan a las soluciones políticas preferidas por las unidades constitutivas. Por lo tanto, hasta cierto punto, sus efectos disruptivos se mitigan. La ausencia de ideas compartidas en relación con la solución política más apropiada no necesariamente pone en riesgo la coordinación intergubernamental. Ideas dispares en relación con las soluciones apropiadas pueden reforzar la naturaleza federalmente relevante de la política y complicar la solución de problemas.

Poder de gasto federal. Por último, este poder del gobierno central influye considerablemente sobre la agenda intergubernamental y en el comportamiento de las unidades constitutivas (Birch, 1955; Fenna, 2008; Gray, 2011; Spahn, 2012; Watts, 1999) y le permite decretar su propia solución de política. Además, le permite hacer transferencias a las unidades constitutivas condicionadas a su aceptación de objetivos políticos federales; su poder de gasto ilimitado le da los medios para imponer una solución conjunta incluso en situaciones en las que no domina formalmente un consejo (véase Adam, Bergeron y Bonnard, 2015, p. 147). Una vez que

una solución política con transferencias federales se adopta, el gobierno federal puede decidir en cualquier momento reducir o terminar dichas transferencias. Los problemas de cumplimiento también pueden relacionarse con el poder del erario del gobierno federal. Si el gobierno federal ya domina un consejo intergubernamental, el control del erario fortalece aún más su posición.



La figura 3.1 ofrece un panorama general de los distintos aspectos del diseño de consejos y las instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos que influyen en el efecto de salvaguardia en los consejos intergubernamentales. En muchos casos, estos participan en la promulgación de una solución conjunta y pueden ser diseñados de distintas maneras. En última instancia, el grado al cual la salvaguardia intergubernamental protege la autonomía de los gobiernos al producir soluciones colaborativas conjuntas también depende de sus interacciones.

El sistema de partidos, la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales, presiones externas, ideas en común y el poder de gasto federal configuran la salvaguardia intergubernamental. No hay relación causal entre estas instituciones y mecanismos y el diseño de los consejos para que el poder de gasto federal sea la razón por la cual el gobierno federal presida un consejo vertical. Instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos pueden facilitar o complicar la definición de la agenda o la solución de problemas,

también pueden fortalecer o debilitar la influencia del gobierno federal en la agenda intergubernamental. Al hacer esto, podrían incluso compensar fallas en el diseño del consejo. Las instituciones o mecanismos fuera del sistema de consejos no hacen que un consejo sea una salvaguardia fuerte o débil. Por ejemplo, se ha demostrado que el efecto del sistema de partidos sobre la coordinación intergubernamental no debería ser sobreestimada (Esselment, 2012; Painter, 2001, p. 138; Trench, 2006, pp. 241-242). El sistema de partidos no logra soluciones colaborativas por sí mismo, pero puede ayudar a los consejos intergubernamentales a lograr una solución conjunta de manera colaborativa. Empero, las instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos ayudan a explicar los distintos niveles de unilateralismo disruptivo, tales como la imposición de algunos, no todos, de los parámetros de una solución conjunta del gobierno federal o defecciones parciales. Su importancia relativa para los distintos aspectos del diseño de consejos descrito anteriormente será examinada en casos de estudio en los capítulos 4 y 5.

Referencias

- Adam, M.-A., Bergeron, J., y Bonnard, M. (2015). Intergovernmental Relations in Canada: Competing Visions and Diverse Dynamics. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 135-173). Don Mills: Oxford University Press.
- Amoretti, U. M. (2004). Introduction: Federalism and Territorial Cleavages. In U. M. Amoretti y N. Bermeo (eds.), *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Baumgartner, F. R., y Jones, B. D. (2009). *Agendas and Instability in American Politics* (2ª ed.). Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Bednar, J. (2009). *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Béland, D., y Lecours, A. (2011). The Ideational Dimension of Federalism: The 'Australian Model' and the Politics of Equalisation in Canada. *Australian Journal of Political Science*, 46(2), 199-212.
- Birch, A. H. (1955). *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia, and the United States*. Oxford: Clarendon Press.

- Bolleyer, N. (2006a). Consociationalism and Intergovernmental Relations — Linking Internal and External Power-Sharing in the Swiss Federal Polity. *Swiss Political Science Review*, 12(3), 1-34.
- Bolleyer, N. (2006b). Federal Dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations. *Publius: The Journal of Federalism*, 36(4), 471-502.
- Bolleyer, N. (2006c). Intergovernmental Arrangements in Spanish and Swiss Federalism: The Impact of Power-Concentrating and Power-Sharing Executives on Intergovernmental Institutionalization. *Regional & Federal Studies*, 16(4), 385-408.
- Bolleyer, N. (2009). *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Bolleyer, N., Swenden, W., y McEwen, N. (2014a). A Theoretical Perspective on Multi-Level Systems in Europe: Constitutional Power and Partisan Conflict. *Comparative European Politics*, 12(4-5), 367-383.
- Bolleyer, N., Swenden, W., y McEwen, N. (2014b). Constitutional Dynamics and Partisan Conflict: A Comparative Assessment of Multi-level Systems in Europe. *Comparative European Politics*, 12, 531-555.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., y Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Braun, D. (2008). Organising the Political Coordination of Knowledge and Innovation Policies. *Science and Public Policy*, 35(4), 227-239.
- Braun, D. (2009). Constitutional Change in Switzerland. *Publius*, 39(2), 314-340.
- Braun, D., Ruiz-Palmero, C., y Schnabel, J. (2017). *Consolidation Policies in Federal States: Conflicts and Solutions*. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Buchanan, J. M., y Wagner, R. E. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. Nueva York: Academic.
- Campbell, J. (1998). Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society*, 27(3), 377-409.
- Culpepper, P. D. (2011). *Quiet Politics and Business Power. Corporate Control and Business Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esselment, A. L. (2012). A Little Help from My Friends: The Partisan Factor and Intergovernmental Negotiations in Canada. *Publius: The Journal of Federalism*, 43(4), 701-727.

- Fenna, A. (2008). Commonwealth Fiscal Power and Australian Federalism. *University of New South Wales Law Journal*, 31(2), 509-529.
- Filippov, M., Ordeshook, P. C., y Shvetsova, O. (2004). *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gray, A. (2011). Federal Spending Power in Three Federations: Australia, Canada and the United States. *Common Law World Review*, 40(1), 13-39.
- Hegele, Y., y Behnke, N. (2013). Die Landesministerkonferenzen und der Bund—Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung. *Politische Vierteljahresschrift*, 54(1), 21-49.
- Hueglin, T. O., y Fenna, A. (2015). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (2nd ed.). Toronto: University of Toronto Press.
- Inwood, G. J., Johns, C. M., y O'Reilly, P. L. (2011). *Intergovernmental Policy Capacity in Canada. Inside the Worlds of Finance, Environment, Trade, and Health*. Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Jensen, M. D., Koop, C., y Tatham, M. (2014). Coping with Power Dispersion? Autonomy, Co-Ordination and Control in Multilevel Systems. *Journal of European Public Policy*, 21(Nov), 1237-1254.
- Kropp, S. (2010). *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kymlicka, W. (1998). Is Federalism a Viable Alternative to Secession? En P. B. Lehning (ed.), *Theories of Secession* (pp. 111-150). Londres: Routledge.
- Lazar, H. (2006). The Intergovernmental Dimensions of the Social Union: A Sectoral Analysis. *Canadian Public Administration*, 49(1), 23-45.
- Lehmbruch, G. (1998). *Parteienwettbewerb im Bundesstat: Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- OECD (2004). *What Makes School Systems Perform?* Paris: OCDE.
- Painter, M. (1996). The Council of Australian Governments and Intergovernmental Relations: A Case of Cooperative Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 26(2), 101-120.
- Painter, M. (1998). *Collaborative Federalism: Economic Reform in Australia in the 1990s*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Painter, M. (2001). Multi-level Governance and the Emergence of Collaborative Federal Institutions in Australia. *Policy & Politics*, 29(2), 137-150.
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Publius: The Journal of Federalism*, 17(3), 1-17.
- Peters, B. G. (2004). *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?* Documento de trabajo.
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Poirier, J. (2001). *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*. Londres: The Constitution Unit, UCL.
- Poirier, J. (2009). Une Source Paradoxe du Droit Constitutionnel Canadien: Les Ententes Intergouvernementales. *Revue Québécoise de Droit Constitutionnel*, 7(1), 1-31.
- Poirier, J., y Saunders, C. (2015). Conclusion: Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 440-498). Don Mills: Oxford University Press.
- Ragin, C. C. (2008). *Redesigning Social Inquiry. Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Scharpf, F. W. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 66, 239-278.
- Scharpf, F. W. (1994). Games Real Actors Could Play. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27-53.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Schneider, C. Q., y Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic Methods for the Social Sciences. A Guide to Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spahn, P. B. (2012). *Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries*. Paris: OCDE.
- Swenden, W. (2004). *Federalism and Second Chambers. Regional Representation in Parliamentary Federations: The Australian Senate and German Bundesrat Compared*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang.
- Ter-Minassian, T., y Craig, J. (1997). Control of Subnational Government Borrowing. En T. Ter-Minassian y J. Craig (eds.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

- Trench, A. (2006). Intergovernmental Relations: In Search of a Theory. En S. L. Greer (ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies* (pp. 224-256). Houndmills, Basingstoke, Hampshire y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Wallner, J. (2014). *Learning to School. Federalism and Public Schooling in Canada*. Toronto, Buffalo y Londres: University of Toronto Press.
- Watts, R. L. (1999). *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Watts, R. L. (2008). *Comparing Federal Systems*. Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Webb, M. C. (1995). *The Political Economy of Policy Coordination*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Wlezien, C. (2005). On the Salience of Political Issues: The Problem with "Most Important Problem". *Electoral Studies*, 24(4), 555-579.
- Zimmerman, J. F. (2011). *Horizontal Federalism: Interstate Relations*. Nueva York: State University of New York Press.

Capítulo 4

La creación de política fiscal

Este capítulo examina si los gobiernos de las federaciones australiana, canadiense, alemana y suiza reformaron sus políticas fiscales y cómo hicieron para alcanzar soluciones colaborativas. Debido a que “los desequilibrios fiscales y una distribución inequitativa de recursos generan tensiones en la mayoría de las federaciones” (Poirier y Saunders, 2015, p. 476), la coordinación de la política fiscal es particularmente desafiante. Dadas las diversas interdependencias fiscales que existen en todas las federaciones, hay muchas maneras en las que el unilateralismo puede ser disruptivo en la creación de política fiscal (véase también, Inwood, Johns y O’Reilly, 2011, p. 131). La competencia en la recaudación, por ejemplo, es el resultado de las decisiones unilaterales de uno o más gobiernos de una federación. Por otro lado, la coordinación atenúa la competencia fiscal. Desequilibrios fiscales verticales dan al gobierno federal razones para crear sus propios programas de política o imponer políticas a las unidades constitutivas. La homologación fiscal puede ser explotada por las entidades federativas para cambiar la carga hacia otras regiones o hacia el gobierno federal, a menos que la creación de déficit y deuda estén coordinadas. Un enfoque conjunto para la creación de déficit y deuda ayuda a las federaciones a lograr disciplina fiscal (Braun, Ruiz-Palmero y Schnabel, 2017). Dado que “las reformas tienden a ser un juego de suma cero en el corto plazo” (Blöchliger y Vammalle, 2012, p. 14), la política fiscal es un

área relevante de política donde los acuerdos son difíciles de lograr. Por lo tanto, la capacidad de los consejos para procesar estos asuntos siempre se pone a prueba. Al mismo tiempo, la prevención del unilateralismo disruptivo en política fiscal, uno de los dominios centrales del gobierno, es la clave para la estabilidad del sistema debido a que los gobiernos sólo pueden hacer justicia a su autonomía si tienen los medios financieros para desarrollar las políticas de las cuales son responsables. En suma, las reformas de política fiscal ofrecen una evaluación de la efectividad de los consejos como salvaguardia federal efectiva.

Las soluciones de política examinadas en este capítulo son el *Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations* (IGA-FFR / Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales) en Australia; el *Social Union Framework Agreement* (SUFA / Acuerdo Marco para la Unión Social) de Canadá, el Freno Constitucional a la Deuda de Alemania, y la *Tercera Reforma al Impuesto Corporativo* de Suiza (CTR III). En conjunto, las cuatro reformas cubren los mayores problemas del federalismo fiscal: competencia fiscal (CTR III), desequilibrios fiscales verticales (IGA-FFR, SUFA), homologación fiscal (CTR III, Freno a la Deuda) y disciplina fiscal (Freno a la Deuda) (Poirier y Saunders, 2015, pp. 474-476). Mientras que SUFA se enfocaba en reformar la política social, las discusiones conducentes a acuerdos se dirigieron hacia la política fiscal debido a la importancia de poder de gasto federal en la provisión de atención médica, educación y servicios sociales. SUFA también ejemplifica de buena manera el grado al cual los consejos verticales de Canadá están sujetos al dominio del gobierno. Mientras este libro se escribía, la Tercera Reforma al Impuesto Corporativo, “una de las reformas fiscales más complejas en la historia moderna de Suiza” (NZZ, 2014), fue derrotada con un referendo popular.¹⁹ No obstante, el desarrollo de esta importantísima reforma y la aprobación de la Ley CTR III en el parlamento federal permite obtener algunas conclusiones acerca de los efectos de salvaguardia de los consejos suizos. Los problemas de política que estas reformas abordaron cruzaban jurisdicciones de varios gobiernos; en consecuencia, el unilateralismo habría sido disruptivo. En los cuatro casos, el centro tenía incentivos para imponer la reforma a las unidades constitutivas. Particularmente, en los casos de Alemania y Suiza, no podía darse por sentado que las unidades constitutivas evitarían decisiones unilaterales; por esa razón estas reformas estaban altamente politizadas y eran muy relevantes a

¹⁹ El 12 de febrero de 2017, CTR III fue rechazada por 59.1% del electorado.

nivel federal. Mientras que el reto principal de muchos consejos en relación con IGA-FFR y SUFA era evitar el unilateralismo federal, el éxito del marco de responsabilidad fiscal de Alemania y la reforma fiscal de Suiza también dependían en buena parte de su capacidad para asegurar la cooperación de las unidades constitutivas.

Además de ser reformas altamente relevantes que implica dos niveles de gobierno, cada una de estas soluciones políticas involucró varios consejos cuyas interacciones dan cuenta de la efectividad general de la salvaguardia intergubernamental de cada federación para proteger la autonomía de los gobiernos en política fiscal (tabla 4.1). La comparación entre ellas asegura las variantes en el diseño institucional de salvaguardia y permite concluir acerca de su efectividad. A pesar de que todos los tipos de consejos estaban capacitados para procesar asuntos con relevancia federal, como la mayoría de los consejos en relación con políticas fiscales, su nivel de institucionalización, la obligatoriedad de sus resultados y el nivel del dominio del gobierno federal variaba. Se mostrará, a lo largo del capítulo, que estos consejos estaban sujetos a distintos niveles de apoyo proveniente de mecanismos e instituciones fuera del sistema de consejos que también dan forma a la creación de política intergubernamental.

Tabla 4.1
Diseño de los consejos en política fiscal

	Capacidad para procesar asuntos con relevancia federal	Institucionalización	Obligatoriedad	Domino del gobierno federal
Australia	Alta	Alta	Alta	Presente
Canadá	Alta	Baja	Alta	Presente
Alemania	Alta	Alta	Alta	Mayormente ausente
Suiza	Alta	Alta	Baja	Escasamente presente

Acuerdo intergubernamental de Australia sobre relaciones financieras federales

El sistema de transferencias desde el gobierno federal hacia los estados austrianos se reformó en 2008 (Blöchliger y Vammalle, 2012; Broschek, 2014; Fenna

y Anderson, 2012; McQuestin y Woods, 2010; Wanna, Phillimore, Fenna, y Harwood, 2009). El Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras (IGA-FFR) dio a los estados mayores potestades para la proveer servicios públicos, aumentando los recursos federales (30%) y fortaleciendo la rendición de cuentas (Blöchliger y Vammalle, 2012; Wanna *et al.*, 2009). Más precisamente, agilizaba el sistema federal de estímulos para los estados al consolidar más de 90 apoyos de propósito específico en cinco fondos etiquetados para sectores de reparto de servicios estratégicos (salud, educación, desarrollo y especialización de la fuerza laboral, servicios para personas con desventajas, vivienda). El gobierno federal y los estados que firmaron los Acuerdos Nacionales que fijan objetivos de política para cada una de estas áreas tuvieron que implementar a cambio de fondos federales. Además de estos Pagos Nacionales de Propósito Específico, IGA-FFR permite al gobierno ofrecer, dentro de un tiempo limitado, transferencias para reformas específicas o proyectos contemplados en Acuerdos de Asociación Nacionales firmados con los estados. En el contexto de los nuevos arreglos, las transferencias federales dejaron de ser asignadas directamente a los ministerios y se destinaron a las Tesorerías de cada estado, quienes las reenvían a los ministerios de salud, educación, etc. (Fenna y Anderson, 2012). IGA-FFR incrementó el financiamiento federal para los estados. Finalmente, también introdujo nuevos arreglos para la rendición de cuentas. La *Federal Financial Relations Act* (Ley Federal de Relaciones Financieras) de 2008 incluyó estos cambios en la ley federal.

Fallas en el sistema de transferencias

En los 2000, se volvió claro para los gobiernos de ambos niveles que las fallas en el sistema de transferencias ponían en riesgo la entrega de servicios públicos en los estados, sin embargo, dicha entrega era cofinanciada por el gobierno federal (Blöchliger y Vammalle, 2012). No sólo el número de apoyos condicionales se incrementó considerablemente durante largo tiempo, la Mancomunidad también agregó más y más condiciones a los apoyos para los estados. En consecuencia, la administración de los diferentes programas de transferencias se ha vuelto cada vez más compleja (Mancomunidad de Australia, 2015). En el 2007, gobiernos de ambos niveles habían llegado a la conclusión de que más flexibilidad estatal, más

énfasis en los resultados y una división más clara de poderes y responsabilidades entre los gobiernos de una federación mejorarían la provisión de servicios públicos. En 2005, los estados australianos iniciaron una *National Reform Agenda* (NRA /Agenda de Reforma Nacional, luego renombrada Agenda de Reforma COAG) para impulsar el desempeño económico de Australia y elevar el nivel de vida por medio de competencia, reforma regulatoria e inversiones en capital humano (COAG Reform Council, 2013).

Los estados pronto se percataron de que el éxito de esta reforma depende considerablemente de la reforma de las relaciones fiscales Mancomunidad-estados (Blöchliger y Vammalle, 2012; Fenna y Anderson, 2012, p. 397; Wanna *et al.*, 2009). La razón es que Australia tiene un desequilibrio fiscal vertical particularmente alto (Blöchliger y Vammalle, 2012; Fenna, 2008). Los estados colectan 19% de los ingresos del gobierno, pero son responsables del 40% de los gastos generales del gobierno (Twomey y Withers, 2007). El gobierno, por el contrario, recauda 80% de los ingresos generales, mientras que sus gastos llegan, *grosso modo*, solamente al 50% del gasto de los egresos generales (Fenna, 2008). Así, los estados dependen de manera significativa de las transferencias federales para las políticas de las cuales son responsables (Fenna y Anderson, 2012; Wanna *et al.*, 2009). Dado este desequilibrio fiscal, los estados necesitan el apoyo financiero de la Mancomunidad, así como de un acuerdo para reducir la condicionalidad de los apoyos financieros para implementar la Agenda Nacional de Reforma (CAF, 2007a; Carroll y Head, 2010a, 2010b). Por otra parte, se consideró que la reforma sólo sería exitosa si todos los estados cooperaban; en consecuencia, los estados también solicitaron incentivos federales para asegurar dicha cooperación (CAF, 2007a; Carroll y Head, 2010b; McQuestin y Woods, 2010).

El condicionamiento de apoyos financieros es un tema relevante y un “área delicada en las relaciones financieras entre la federación y los estados” (Carroll y Head, 2010a, p. 417), en especial desde la perspectiva de la Mancomunidad. El gobierno federal busca controlar la forma en que los recursos que recaudan son gastados por otros niveles de gobierno. El que la Mancomunidad ceda discrecionalidad a los estados no puede darse por sentado puesto que Canberra tendría que aceptar restricciones a su poder de gasto para darle a los estados más flexibilidad para proveer servicios públicos. En 1990, el rechazo al cambio de enfoque desde controles para el ingreso hasta resultados para dar a los estados más libertad de

acción es un buen ejemplo (Carroll y Head, 2010a, p. 417). El que la entrega de servicios públicos y que las relaciones financieras federales aparecieran en las elecciones federales de 2007, después de varios reportes de expertos y la crisis financiera global (2007/08), enfatizó que la importancia de la reforma económica incrementaba más la relevancia federal del problema de política que debía solucionarse (Blöchliger y Vammalle, 2012). Además, estas relaciones habían estado tensas por varios años, mientras ambos niveles estaban en un “juego de culpas por medio del cual la Mancomunidad y los estados buscaban de vez en vez desviar la responsabilidad de una deficiente provisión de servicios” (Blöchliger y Vammalle, 2012, p. 33; Wanna *et al.*, 2009). De esta forma, no podía darse por sentado que el gobierno federal aceptaría reducir la condicionalidad de los apoyos e incrementar los fondos federales en apoyo a NRA. Al mismo tiempo, una vez que la Mancomunidad aceptó la idea de reformar el sistema de transferencias, había riesgo de que ella decidiera unilateralmente sobre la revisión de esas relaciones. Durante muchos años, Canberra usó su poder de gasto para imponer políticas a los estados o para pasarlos de largo (Carroll y Head, 2010a; Fenna y Anderson, 2012). Los estados con frecuencia se quejaban acerca de que la condicionalidad creciente de los apoyos federales implicaba para ellos una pérdida sensible de discrecionalidad (COAG Reform Council, 2013). Los gobiernos Liberales en el poder desde 1996 se habían negado a escuchar (Carroll y Head, 2010b). Desde la perspectiva del gobierno federal, el respeto a la autonomía del estado dependía de su desempeño en la entrega de servicios públicos (Fenna y Anderson, 2012).

Tres consejos intergubernamentales participaron en el desarrollo, adopción e implementación de IGA-FFR: el Consejo de Gobiernos Australianos (COAG), el *Ministerial Council for Commonwealth-State Financial Relations* (Consejo Ministerial para las Relaciones Financieras Mancomunidad-estados)²⁰ y el *Council of the Australian Federation* (CAF). COAG y el Consejo Ministerial operan en áreas redistributivas, los miembros del consejo no pueden enviar representantes no políticos en su nombre a las asambleas plenarias. Así, dos consejos tienden a procesar problemas federalmente relevantes. Además, tienen capacidad para producir resultados vinculantes como lo indica el alto nivel de coordinación que logran, así como su estatus

²⁰ En 2009, el nombre del consejo cambió a *Standing Council for Federal Financial Relations*, SCFFR (Consejo Permanente para las Relaciones Financieras Federales, CPRFF). Desde 2013, los responsables de las tesorerías se reúnen como *Council on Federal Financial Relations* (Consejo para las Relaciones Financieras Federales).

formal. COAG está débilmente institucionalizado; el consejo tiene una secretaría permanente, se reúne en promedio una vez al año y las reuniones se organizan *ad hoc*; sin embargo, carece de estatutos, grupos de trabajo y comités permanentes. En contraste, el nivel de institucionalización del Consejo Ministerial es alto; los tesoreros se reúnen usualmente una vez al año, hay grupos de trabajo y comités; tiene estatutos y una secretaría permanente. Ambos consejos están presididos por la Mancomunidad y la secretaría del consejo se encuentra dentro del Departamento (a nivel federal) del Primer Ministro y el Gabinete (Phillimore y Harwood, 2015). De esta forma, el gobierno influye significativamente en las agendas. CAF ha contribuido al desarrollo de IGA-FFR junto con los dos consejos verticales; tiene la capacidad de procesar asuntos federales relevantes y puede producir resultados vinculantes. CAF está altamente institucionalizado y siendo un consejo horizontal, el gobierno federal no lo puede dominar.

Que los tres consejos relacionados con política fiscal tengan la capacidad de procesar asuntos federalmente relevantes sugiere que los gobiernos alcanzarán una solución conjunta. No obstante, dado el control del gobierno federal sobre consejos verticales, la posibilidad de que una solución conjunta fuera impuesta por la Mancomunidad era relativamente alta. Es más, problemas en el cumplimiento causados por decisiones del gobierno federal no pueden ser excluidos a pesar de la obligatoriedad del Acuerdo. En principio, es posible incluso que el gobierno promulgue su propia reforma al sistema de transferencias. Sin embargo, los altos niveles de institucionalización del Consejo Ministerial para las Relaciones Financieras Mancomunidad-estados y de CAF sugerían que la solución política sería adoptada conjuntamente por la Mancomunidad y estados a través de la resolución de los problemas conforme a la cual, al menos, algunos parámetros del IGA-FFR serían elaborados en conjunto.

Una agenda de reforma impulsada por el gobierno federal

Desde 2005, los estados, liderados por Victoria, habían impulsado una reforma nacional enfocada en competencia, regulación y capital humano. La NRA ganó impulso y la remodelación del sistema de transferencias se convirtió en su piedra angular después de que el nuevo gobierno federal dirigido por Kevin Rudd

(*Australian Labor Party*, ALP / Partido Laborista Australiano) tomara posesión del cargo en diciembre de 2007 (Carroll y Head, 2010a).

El nuevo primer ministro federal anunció inmediatamente que cuatro reuniones de COAG serían celebradas en 2008 con el propósito de reformar arreglos de financiamiento. COAG desarrolló IGA-FFR en colaboración con el Consejo Ministerial para las Relaciones Financieras Mancomunidad-estados. Como primer paso, ordenó que el Consejo Ministerial produjera los objetivos generales de la reforma, enfocándose en pagos de incentivos, resultados y medidas de desempeño (Carroll y Head, 2010a; COAG, 2007). En respaldo a las propuestas de las tesorerías en marzo de 2008, decidió desarrollar un nuevo marco para las relaciones financieras que fusionaría los altamente específicos Pagos de Propósito Especial (PPE) en un pequeño número de PPE nacionales menos condicionados. Los miembros de los consejos también respaldaron la proposición de incluir pagos de incentivos para las reformas regulatorias en marcha, en forma de Pagos Nacionales de tiempo limitado. Los miembros del COAG solicitaron al Consejo Ministerial que redactara un nuevo acuerdo en relaciones financieras federales para formalizar estos cambios (COAG, 2008a). En julio de 2008, el consejo respaldó los elementos clave del nuevo acuerdo (COAG, 2008b). El Consejo Ministerial finalizó el IGA-FFR. Los miembros del COAG adoptaron conjuntamente el Acuerdo en su reunión en noviembre de 2008; es decir, menos de un año después de la reunión inaugural en diciembre de 2007 (COAG, 2008c).

Una vez firmado el acuerdo, los consejos ministeriales, dirigidos por COAG, prepararon Acuerdos Nacionales para cada uno de los cinco PPE Nacionales creados por IGA-FFR; también redactaron varios Acuerdos Nacionales de Asociación. Durante su preparación, los consejos Ministeriales fueron apoyados por algunos grupos de trabajo creados con ese propósito por COAG, en diciembre de 2007, enviaron sus recomendaciones (COAG, 2007, 2008d; Wanna *et al.*, 2009). El Consejo Ministerial para las Relaciones Financieras Mancomunidad-estados (cuyo nombre cambió a *Standing Council on Federal Financial Relations* [SCFFR / Consejo Permanente para las Relaciones Financieras Federales]) fue comisionado con la supervisión de operación de IGA-FFR. El Consejo Ministerial desarrolló indicadores de desempeño, coordinó la redacción de *National Agreements* (Acuerdos Nacionales) y *National Partnership Agreements* (Acuerdos Nacionales de Asociación) y revisó estos acuerdos. El Consejo de Reforma COAG (establecido

en 2006) evaluó el éxito de los gobiernos para lograr objetivos de desempeño y monitorear su progreso en la implementación de los Acuerdos y Asociaciones Nacionales (Wanna *et al.*, 2009).

IGA-FFR se desarrolló en dos fases. Los miembros de COAG definieron en primer lugar los principios clave para nuevos arreglos de financiamiento basados en los aportes de las tesorerías y, entonces, finalizó el Acuerdo, nuevamente recurriendo a propuestas preparadas por el Consejo Ministerial para las Relaciones Financieras Mancomunidad-estados. Considerando el gran número de reuniones entre diciembre de 2007 y noviembre de 2008, y debido a que el Consejo Ministerial actuó como un equivalente funcional a los comités y grupos de trabajo de consejos altamente institucionalizados, cuando el mismo COAG está débilmente institucionalizado, los gobiernos adoptaron una postura orientada a resolver problemas. Los consejos también se involucraron en la implementación del Acuerdo y monitoreo del cumplimiento. Es importante hacer notar que los intereses y prioridades se alinearon debido a que el gobierno federal y los estados “compartían visiones similares acerca de las debilidades del sistema y cómo remediarlas” (Blöchliger, Charbit, Campos y Vammalle, 2010, p. 32), esto facilitó la solución de problemas. Los estados demandaron mayor discrecionalidad en sus decisiones de gasto, pero el gobierno federal dirigido por el Primer Ministro Rudd también abogaba por la discreción del estado al usar transferencias federales. Ambos niveles de gobierno consideraron que la eficiencia y efectividad para la provisión de servicios públicos podrían incrementarse dotando a los estados con mayor flexibilidad para sus decisiones de gasto (Fenna y Anderson, 2012; Wanna *et al.*, 2009). Las razones por las que los intereses y preferencias se sobreponen es que ambos niveles de gobierno compartían ideas relacionadas con la Nueva Administración Pública y su enfoque en eficiencia y efectividad en la entrega de servicios públicos por medio de controles de resultados y desempeño (Blöchliger y Vammalle, 2012). Además, los estados y la Mancomunidad estuvieron gobernados por el mismo partido después de las elecciones federales en 2007. El Partido Laborista Australiano es un partido integrado y centralizado, de manera que las elecciones se dan en plataformas similares. Las ideas compartidas y la congruencia del gobierno también se compensan con el nivel más débil de institucionalización de COAG. Estos guiaron la definición de los objetivos de la reforma y dieron forma a las decisiones sobre el sistema de transferencias.

El desarrollo de IGA-FFR también se benefició de las contribuciones del único consejo horizontal de Australia. Los estados establecieron CAF en 2006 para presionar en conjunto a la Mancomunidad para que participara y financiara NRA, especialmente en las primeras fases cuando el gobierno federal liberal se mostraba reacio a participar en una reforma lanzada por estados laboristas (Tieran, 2008; Twomey y Withers, 2007). Por ejemplo, en abril de 2007, el consejo publicó un plan de 10 puntos para NRA (CAF, 2007a); también expidió varios comunicados y cartas dirigidas a la Mancomunidad para convencer a Canberra de adoptar un enfoque basado en incentivos para la reforma regulatoria (CAF, 2006, 2007a, 2007b; Carroll y Head, 2010b). Más importante, por medio de CAF los estados formularon sus demandas para la reducción de la condicionalidad de los apoyos federales (Carroll y Head, 2010a). En una carta enviada al Primer Ministro John Howard (Partido Liberal) en abril de 2007, CAF solicitó nuevos acuerdos de financiamiento para facilitar la implementación de NRA (CAF, 2007a). CAF también comisionó dos reportes expertos sobre las relaciones fiscales Mancomunidad-estados y ambos recomendaban reducir la condicionalidad de los apoyos federales (Twomey y Withers, 2007; Wanna *et al.*, 2009). Si bien no condujo el proceso de reforma, CAF contribuyó a la identificación y encuadre del problema de política por medio de sus comunicados y reportes. Sin embargo, una vez que el gobierno laborista del Primer Ministro Rudd entró en funciones y la Mancomunidad se volvió más sensible a los intereses de los estados, el papel de CAF perdió protagonismo. El alto número de reuniones de COAG junto con la congruencia del gobierno mejoraron temporalmente la relación entre el gobierno federal y los estados, también redujo la necesidad de los estados de forjar un frente común frente a la Mancomunidad (Carroll y Head, 2010a).

Dada la alta capacidad para procesar problemas políticos federalmente relevantes, se desarrolló una solución conjunta, aunque los asuntos relacionados con el sistema de transferencias siempre son relevantes, en especial desde la perspectiva del gobierno federal. Mientras que las presiones externas estuvieron ausentes (Blöchliger y Vammalle, 2012, p. 33), la congruencia del gobierno facilitó la definición de la agenda. La coalición liberal-conservadora liderada por el Primer Ministro John Howard se mostró renuente a participar en la agenda de reforma iniciada por los estados en un momento en que todos estaban gobernados por el Partido Laborista. Sin embargo, las elecciones federales en 2007 llevaron al poder a un

gobierno laborista que compartía las preocupaciones de los estados en relación con la condicionalidad de los apoyos federales (Carroll y Head, 2010a). El tener un partido que promueve la discrecionalidad del estado en el poder en ambos niveles redujo temporalmente la relevancia federal del sistema de transferencias.

A pesar de ello, la reforma sobre este tema llegó a la agenda de COAG cuando el nuevo gobierno laborista de Kevin Rudd tomó posesión. Esto podría señalar una escasa capacidad para procesar asuntos con relevancia federal en vista de la renuencia del gobierno de Howard para coordinar con los estados; no obstante, la razón principal fue el dominio del gobierno federal sobre COAG (y el Consejo Ministerial), pues lo presidía, además del Consejo Ministerial, y proveía la secretaría de ambos, e influyó considerablemente en el desarrollo de IGA-FFR. De esta forma, la introducción de nuevos arreglos de financiamiento se relaciona con la decisión de un primer ministro firmemente comprometido a colaborar con los estados para revitalizar COAG por medio del incremento en el número de reuniones de consejo, después de que el consejo había perdido impulso durante los gobiernos previos de la Mancomunidad, quien decidió discutir la reforma al sistema de transferencias en las reuniones de COAG y el Consejo Ministerial con los estados (Fenna y Anderson, 2012). De acuerdo con Carroll y Head (2010a, p. 421), “la importancia del sistema COAG depende todavía de si el Primer Ministro en funciones decide interactuar con los líderes de los Estados”. Otro indicador del grado de ese dominio en el sistema de consejos COAG es que el número de reuniones declinó después de que IGA-FFR se adoptó y que la nueva primera ministra, Julia Gillard (ALP), tomara posesión del cargo.²¹ Aun cuando COAG descubrió que la proliferación de Acuerdos Nacionales de Asociación era problemático, el gobierno federal rechazó convocar reuniones adicionales para discutir este problema.

El muy breve periodo en el que el acuerdo se desarrolló indica que IGA-FFR no fue redactado enteramente dentro del sistema COAG aunque los consejos adoptaron un modo de interacción proyectado para la solución de problemas. El nuevo gobierno laborista en Canberra organizó, con poca antelación, una reunión de COAG en 2007 (iniciando así el proceso de reforma), esto no permitió a los estados prepararse. Los grupos de trabajo establecidos *ad hoc* por COAG para diseñar los Acuerdos Nacionales y Asociaciones Nacionales que operarían en el

²¹ Para una perspectiva general véase http://www.coag.gov.au/meeting_outcomes (último acceso: 14.02.2019).

marco de IGA-FFR son otra influencia en la remodelación del sistema de transferencias; están formados por funcionarios estatales, pero son presididos por ministros federales que formulaban directrices (Blöchliger y Vammalle, 2012; Phillimore y Harwood, 2015). En consecuencia, el desarrollo de estos acuerdos fue delineado por una relación jerárquica entre los representantes federales y estatales (Fenna y Anderson, 2012). Dada la combinación del alto grado de desequilibrio vertical fiscal y la legitimidad constitucional del poder de gasto federal (Blöchliger y Vammalle, 2012; Fenna, 2008; Watts, 1999), el poder del erario del gobierno federal también mejoró su influencia en la coordinación intergubernamental. En última instancia, la decisión de reducir o no la condicionalidad de las transferencias la tenía la Mancomunidad, puesto que la sección 96 de la Constitución Australiana autoriza al gobierno a “ofrecer asistencia financiera a cualquier Estado en los términos y condiciones que considere adecuados”. La participación estatal en la toma de decisiones federales podría haber mitigado el dominio del gobierno federal sobre COAG y el Consejo Ministerial, además hubiera proveído a los estados de los medios para decidir el ejercicio del poder de gasto federal. El Senado Australiano se encontraba dominado por intereses partidistas (Summers, 2002), mientras que los equivalentes funcionales que posibilitarían la participación los estados en la toma de decisiones federales estaban ausentes.

El nuevo marco para las Relaciones Financieras Federales

El veintinueve de noviembre de 2008, los miembros de COAG firmaron el IGA-FFR, que reemplazó el Acuerdo Intergubernamental para la Reforma de las Relaciones Financieras Mancomunidad-estados de 1999²² y entró en vigor en enero 1 de 2009. De esta forma, el gobierno federal y los estados firmaron un acuerdo intergubernamental para formalizar la reforma al sistema de transferencias. Los Acuerdos Nacionales y Acuerdos Nacionales de Asociación en relación con áreas y proyectos de política específicos implementaron el IGA-FFR. Los nuevos acuerdos de financiamiento también se incorporaron en la legislación federal como la

²² El acuerdo de 1999 introdujo el Impuesto a Bienes y Servicios (IBS) como parte de una reforma tributaria general. Se estipula que, y cómo, el IBS sería redistribuido entre los estados por el gobierno federal, que colectaba este impuesto, así como los mecanismos intergubernamentales en relación con la administración del IBS.

Ley de Relaciones Financieras Federales de 2009. Aunque el IGA-FFR ni los Acuerdos Nacionales o en su caso, los Acuerdos Nacionales de Asociación pueden ser ejecutados por medio de un tribunal (Fenna y Anderson, 2012), formalizaron “una declaración política” (Blöchliger y Vammalle, 2012, p. 29). La combinación de un acuerdo intergubernamental con legisladores federales dota a la solución conjunta de un alto grado de formalización e indica un compromiso firme de los gobiernos para en verdad implementar la reforma.

El IGA-FFR agilizó las transferencias federales y cambió el enfoque del control de las entradas hacia objetivos y resultados de las políticas. Los Acuerdos Nacionales que operan dentro del IGA-FFR definen los objetivos, resultados y productos de las políticas en salud, educación, capacidades y desarrollo de la fuerza laboral, servicios para personas discapacitadas, así como vivienda. A pesar de que ni el IGA-FFR ni los Acuerdos Nacionales definen cómo se alcanzarán los objetivos de política, incluyen indicadores contra los cuales se evalúa el progreso de los estados en su implementación. De manera similar a los Acuerdos Nacionales, los Acuerdos Nacionales de Asociación fijan objetivos de política, aunque por tiempo limitado y con proyectos y reformas específicas; también aquellos relacionados con proyectos recompensan a los estados por su buen desempeño. Sin embargo, estos acuerdos también pueden ser un medio por el cual el gobierno federal ofrece el pago de incentivos para recompensar a los estados si implementan reformas (Blöchliger y Vammalle, 2012; O’Loughlin, 2013). El IGA-FFR indicó al Consejo para la Reforma de COAG (para ser definido como un consejo independiente cofundado por ambos niveles de gobierno) monitorear el desempeño de los estados para alcanzar los objetivos de las políticas definidos en los Acuerdos Nacionales y en los Acuerdos Nacionales de Asociación (Blöchliger y Vammalle, 2012). Ellos también especificaban la responsabilidad de COAG en la supervisión de la implementación en conjunto con el Consejo Ministerial, rebautizado como *Standing Council for Federal Financial Relations* (Consejo Permanente para las Relaciones Financieras Federales). El Consejo Permanente recibió el mandato para supervisar el estado del cumplimiento de los Acuerdos Nacionales y los Acuerdos Nacionales de Asociación y para desarrollar y vigilar un sistema nacional para reportar el desempeño.

Dado que los objetivos de las políticas y las medidas de desempeño se formulan, aunque la implementación se deja a los estados, la reforma al sistema

de transferencias estaba dirigida a un nivel medio de coordinación política. En combinación con su alto grado de formalización, el IGA-FFR y los acuerdos que operaban en ese contexto son políticamente vinculantes, como era de esperarse. En consecuencia, los problemas de cumplimiento pueden ser evitados.

El diseño de la solución conjunta adoptada por la Mancomunidad y los estados ofrece evidencia adicional, pues los consejos pueden procesar problemas de relevancia federal. Una solución conjunta a la reforma al sistema de transferencias abarca varios aspectos relacionados con las transferencias federales en distintas áreas políticas y va más allá del mínimo común denominador de los intereses y preferencias de los gobiernos. Una clarificación más detallada de las responsabilidades o de una reducción del desequilibrio fiscal vertical que mejorara todavía más la discrecionalidad del estado no fueron parte de la solución conjunta (Carroll y Head, 2010a). Atender estos asuntos habría sido mucho más difícil, Blöchliger y Vammalle (2012) explican el periodo breve durante el que los gobiernos fueron coherentes en ambos niveles. La incongruencia del gobierno pone en riesgo la capacidad de los consejos para hallar soluciones a problemas de política altamente relevantes a nivel federal; como es el caso de desequilibrios fiscales verticales en Australia, incluso cuando su diseño conduce a la inclusión de dichos asuntos en la agenda intergubernamental.

La imposición de una reforma

IGA-FFR se adoptó de manera formal por la Mancomunidad y los estados en una reunión de COAG en diciembre de 2008. Los cinco Acuerdos Nacionales también fueron firmados en reuniones de COAG. Como resultado, la reforma al sistema de transferencias es una solución política conjunta. Así, se evitó el tipo más severo de solución unilateral. No obstante, estudiosos del federalismo australiano concuerdan en que IGA-FFR fue en gran medida un proyecto del gobierno federal (*v.g.*, Carroll y Head, 2010a; Fenna y Anderson, 2012; McQuestin y Woods, 2010). Además, varios indicadores sugieren que la Mancomunidad impulsó la reforma en los estados.

En primer lugar, los miembros de COAG discutieron nuevos acuerdos de financiamiento en diciembre de 2007, pues el nuevo gobierno laborista federal

quería una reforma al sistema de transferencias. Durante las elecciones federales, la dimensión intergubernamental de NRA era una de las plataformas y prioridades del Partido Laborista (Blöchliger y Vammalle, 2012).²³ Todavía más importante, el COAG desarrolló el IGA-FFR, porque el nuevo gobierno quería colaborar, y decidió organizar, para promover su agenda, encuentros con los estados. “Desde el comienzo, el Primer Ministro utilizó al COAG para impulsar su agenda” (Fenna y Anderson, 2012, p. 398); “involucrándose de manera directa con los estados y sus funcionarios”. A pesar de que el gobierno laborista federal promovía colaboración, para Rudd, los estados eran los agentes hechos por el gobierno federal más que compañeros en igualdad de condiciones o actores autónomos (The Australian, 2011). El gobierno federal promovía discrecionalidad estatal para implementar la reforma económica y no por el respeto al equilibrio de poderes. Cuando el nuevo primer ministro federal (Julia Gilliard, ALP) menos comprometido con el respeto a la discrecionalidad estatal llegó al poder, el unilateralismo se intensificó (ver más abajo). De esta forma, COAG se convirtió en “un foro para centralización del poder en las manos de la primera ministra” (The Australian, 2011). Asimismo, el desequilibrio fiscal vertical, motivo detrás del uso excesivo de participaciones comprometidas, no fue atendido, porque el gobierno no tenía interés en resolver el problema. De hecho, el Primer Ministro Rudd “rechazó cualquier reducción de los desequilibrios fiscales verticales (DFV) porque claramente, cualquier mejora en estos reduciría la capacidad de la Mancomunidad para influir en la creación de política en áreas bajo el control del estado” (McQuestin y Woods, 2010, p. 2).

En segundo lugar, la plataforma por la que fue elegido el gobierno federal influyó de manera significativa la agenda de COAG y en el diseño de IGA-FFR (Carroll y Head, 2010a). Los compromisos electorales del gobierno están reconocidos explícitamente en el comunicado que el COAG emitió después de su reunión de julio 2008 (COAG, 2008b, p. 4).

En tercer lugar, muchas decisiones en relación con el desarrollo de nuevos arreglos de financiamiento se tomaron fuera del COAG, sus consejos y los grupos

²³ Durante las elecciones, el Partido Laborista Australiano había comisionado un reporte pericial sobre la reforma federal, donde criticaba ineficiencias, superposiciones, costos y traspaso de responsabilidades en la operación del sistema de transferencias. Sugería reformar los Pagos de Propósito Específico, mejorar la coordinación, definir roles y responsabilidades e identificar áreas en las que una política nacional fuese verdaderamente necesaria y donde los estados necesitaran mayor discrecionalidad (Keating *et al.*, 2007).

de trabajo *ad hoc*. Por ejemplo, la Tesorería Federal desarrolló un plan para fusionar muchos de los Pagos de Propósito Específico en cinco subvenciones para áreas de política más amplias y lo presentó a los estados (AAP *Newsfeed*, 2008). Al diseñar el plan, el tesorero federal se basó en el reporte pericial comisionado por el Partido Laborista Australiano durante las elecciones federales.

No todas las previsiones de los nuevos acuerdos de financiamiento fueron prioridades del gobierno federal. El Consejo de Reforma COAG, por ejemplo, recibió el mandato de vigilar el cumplimiento y asegurar la implementación exitosa del NRA, que los estados habían pedido (Fenna y Anderson, 2012). Los estados obtuvieron mayores recursos federales y pagos incentivo para implementar NRA, que también solicitaban (McQuestin y Woods, 2010). Como el IGA-FFR fusionó un buen número de transferencias federales en un pequeño bloque de transferencias de propósito general con la única condición de que debían ser gastados en su área política asignada (definida en cada Acuerdo Nacional) y cumplir con los indicadores de desempeño, formalmente brindó a los estados mayor discrecionalidad. Esto sin ignorar que los mecanismos de monitoreo y referencia constriñen la discrecionalidad estatal, para mitigar el grado general de discrecionalidad que los estados pudieron ganar con la reforma (Fenna y Anderson, 2012). Los estados estuvieron satisfechos con los nuevos acuerdos de financiamiento; en corto plazo, se beneficiaron de ellos, pues “estaban mejor que en la reforma previa” (Blöchliger y Vammalle, 2012, p. 33). De manera general, los cambios fueron aceptables para los estados y mitigó, temporalmente, la naturaleza disruptiva del unilateralismo federal.

Sin embargo, el grado de unilateralismo disruptivo en relación con la reforma al sistema de transferencias de Australia se vuelve más evidente cuando se considera en el largo plazo. La Mancomunidad no cumplió con algunos de los aspectos de IGA-FFR, de manera que los estados ganaron más discrecionalidad de la reforma que la esperada. Mientras, al respetar el Acuerdo como tal, Canberra usó los Pagos Nacionales de Asociación para mantener su influencia en la creación de política en los estados. A través de los Pagos Nacionales de Asociación, que se utilizaron más de lo previsto por IGA-FFR (*The Australian*, 2011), el gobierno federal mantenía su capacidad “para involucrarse en el tipo de intervención selectiva y coercitiva que tradicionalmente había ejercido a través de los PPEs” (Fenna y Anderson, 2012, p. 400). Para 2010, la Mancomunidad había atraído

a los estados a 51 Acuerdos Nacionales de Asociación y a 230 Planes de Implementación (*Commonwealth of Australia*, 2015, p. 21). Con el alto desequilibrio fiscal de Australia, los estados no tienen más opción que aceptar las condiciones del financiamiento federal. Los Acuerdos Nacionales de Asociación imponían considerables cargas administrativas sobre ellos, como los extensos reportes por completar a cambio del financiamiento.²⁴ Se esperaba que ese modelo, introducido por IGA-FFR, y basado en resultados, incrementara la discrecionalidad de los estados, pero fue atenuado (*The Australian*, 2012b). El gobierno federal amenazó con retener los pagos para los estados alegando fallas en el cumplimiento de los indicadores de su desempeño (*The Weekend Australian*, 2012). Aparte, una vez que el financiamiento federal había finalizado (*The Australian*, 2012a) muchos Acuerdos Nacionales de Asociación dejaron a los estados con compromisos financieros vigentes. A pesar de que el abandono parcial del gobierno federal no limitó la discrecionalidad de los estados desde una perspectiva antes-después, anuló las ganancias en discrecionalidad estatal. Finalmente, un nuevo gobierno Liberal en Canberra abolió el Consejo para la Reforma COAG en 2014 al consolidar su presupuesto (Phillimore y Harwood, 2015; *The Australian*, 2014).

Salvaguardias débiles

El Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales, los Acuerdos Nacionales y los Acuerdos Nacionales de Asociación, firmados en este contexto, reformaron el sistema de transferencias federales hacia los estados para simplificarlas. La reforma fue adoptada en conjunto por la Mancomunidad y discutida en varias reuniones del COAG convocadas por el gobierno federal. La capacidad de los consejos para procesar asuntos relevantes junto con gobiernos congruentes e ideas convergentes facilitaron la definición de la agenda. Esto explica por qué se desarrolló una solución conjunta en lugar de que cada gobierno promulgara su propia solución. La interacción del COAG con el Consejo Ministerial para las Relaciones Financieras Mancomunidad-estados, apoyada por un gobierno congruente y factores conceptuales, aseguró una orientación para la solución de problemas, a

²⁴ Véase Comisión Nacional de Auditoría (<http://www.ncoa.gov.au/report/phase-one/part-a/3-3-the-current-intergovernmental-agreement-on-federal-financial-relations.html> [último acceso: 07.03.2016]).

pesar del bajo nivel de institucionalización del COAG. Los consejos se involucraron en todas las fases del proceso. El diseño de la reforma lo discutieron conjuntamente Canberra y otros estados dentro de un periodo relativamente corto. La Ley de Relaciones Financieras Federales de 2009 es el único resultado adoptado fuera del sistema de consejos, que también monitoreó la implementación.

No obstante, los consejos que operaban en política fiscal no pueden ser considerados salvaguardias fuertes. El gobierno federal impuso algunos parámetros de los nuevos acuerdos de financiamiento a los estados, quienes aceptaron porque coincidían con sus propios intereses y preferencias; esto se explica por la coincidencia de ideas y la congruencia gubernamental. Sin embargo, los factores que mitigan los efectos disruptivos de la imposición federal parecen tener poco efecto sobre el cumplimiento. Las decisiones de gasto federal posteriores se desviaron mucho de la intención de la reforma, haciendo el unilateralismo más disruptivo. La reforma a las relaciones financieras adoptada en 2008 confirmó la expectativa de que el dominio de la Mancomunidad sobre el COAG y el Consejo Ministerial, en combinación con el poder de gasto federal, debilitaría la efectividad de la salvaguardia intergubernamental para proteger la autonomía de los gobiernos en materia fiscal. De manera más precisa, los consejos intergubernamentales no lograron una solución política que restituyese la discrecionalidad de los estados. El intento de la CAF para fortalecer la posición de los estados fue debilitado por el dominio del gobierno federal sobre el sistema de consejos COAG, como sucedió en la solución del problema, pues presidía sus reuniones, determinaba su agenda y lo usaba para cumplir sus promesas de campaña. Además, el uso irrestricto del poder de gasto federal (Fenna, 2008) posibilitó que el gobierno impusiera restricciones adicionales a las transferencias federales y revertiera el avance en la discrecionalidad del estado. Aunque el CAF y la orientación para la solución de problemas por medio de la interacción de los distintos consejos brindaron a los estados los medios para mitigar el unilateralismo federal, hacía falta un instrumento más efectivo en la toma de decisiones, entre ellas la participación estatal. De esta forma, debido a la posición superior de Canberra en las relaciones intergubernamentales, un nivel alto de obligatoriedad no era suficiente para evitar problemas de cumplimiento. El que este tipo de problemas se intensificara cuando un nuevo primer ministro llegó al poder sugiere el grado en que el gobierno federal usó su propio poder estructural en la operación de consejos

intergubernamentales, aunque también dependió de la persona y el programa de quien llegó a ser primer ministro nacional.²⁵ Unos años después de la adopción de IGA-FFR, el nivel de congruencia del gobierno declinó luego que las elecciones definieran nuevos gobiernos. Con todo, los problemas de cumplimiento también se materializaron cuando los gobiernos continuaban siendo congruentes, confirmando que el sistema de partidos por sí mismo no puede explicar la existencia o ausencia de unilateralismo disruptivo.

Para mejorar el efecto de salvaguardia de los consejos que intervenían en política fiscal, se discutió la posibilidad de reformar COAG y su sistema de consejos, pues el dominio del gobierno llevó a la insatisfacción de los representantes estatales (COAG *Reform Council*, 2013). Este Consejo de COAG, establecido a petición de los estados, resaltó el dominio de Canberra sobre él y su sistema de consejos, y lo consideró un obstáculo para la reforma a las relaciones financieras federales y la NRA. Consecuentemente, el Consejo para la Reforma sugirió establecer una secretaría independiente, introducir mecanismos para asegurar un mayor involucramiento por parte de los estados en la definición de la agenda, y una reforma a los procesos de gobernanza para fortalecer a los consejos ministeriales (COAG *Reform Council*, 2013). La Reforma de 2014 al Reporte de la Federación²⁶ señaló que el dominio de la Mancomunidad sobre el sistema COAG —“el desequilibrio de poder entre la Mancomunidad y los Estados y Territorios en términos de influencia y definición de agenda” (*Commonwealth of Australia*, 2015, p. 3)— evitó que alcanzara su potencial para coordinar. Una reforma al sistema ministerial de consejos en 2013 no tuvo efecto en el dominio del gobierno federal.

Acuerdo marco para la unión social de Canadá

El *Social Union Framework Agreement* (SUFA / Acuerdo Marco para la Unión Social) adoptado en 1999 fue uno de los intentos más importantes para reformar desde

²⁵ El Primer Ministro Kevin Rudd había trabajado como servidor público estatal antes de convertirse en el primer ministro federal. Esto puede explicar su sensibilidad hacia las preferencias de los estados (Fenna y Anderson, 2012).

²⁶ TN: *White Paper*, reporte gubernamental acerca de cualquier tema, usualmente menos extensa que un Libro Blanco (*White Book*).

sus fundamentos a la política social y por implicación al federalismo fiscal (Inwood *et al.*, 2011, p. 54; Lazar, 2000, p. 1).²⁷ SUFA se considera “la expresión más explícita del pensamiento sobre la unión social canadiense” (Fortin, 2009, p. 315);²⁸ buscaba construir un enfoque coherente con la política social de Canadá con base en la colaboración intergubernamental y el poder de gasto federal; legitimaba el uso de poder de gasto del gobierno como medio para proveer el acceso igualitario a servicios públicos a lo largo de la federación. Sin embargo, el Acuerdo comprometía al gobierno a consultar con las provincias antes de promulgar nuevas iniciativas de gasto o de alterar transferencias existentes para programas sociales. Dentro de este Acuerdo, las iniciativas de gasto federal deben ser aprobadas por al menos seis provincias que representen 15 % de la población del país. SUFA produjo previsiones generales para evitar y resolver disputas entre la federación y las provincias. Además, confirmaba las previsiones para movilidad en el Agreement on Internal Trade (AIT / Acuerdo de Comercio Interior) (1995) y comprometía a los gobiernos a erradicar las barreras existentes para la movilidad de la población. Por último, SUFA reiteraba los cinco principios del sistema de salud pública definidos en la Ley de Salud de Canadá de 1984.

Política social y el poder de gasto federal

De acuerdo con la Constitución Canadiense, el gobierno federal tiene el derecho de ejercer gasto en áreas de jurisdicción provincial (Watts, 1999). Ottawa ha usado su poder de gasto para ayudar a las provincias a ofrecer el mismo nivel de servicios públicos a lo largo de la federación. Mientras que la mayoría de las políticas sociales son formalmente asignadas a las provincias, el gobierno federal busca establecer estándares nacionales para garantizar equidad en toda la federación. En 1950 y 1960, se crearon varios programas de política social en conjunto con las provincias, esto llevó a un estado de bienestar relativamente generoso. Estos programas llamados de costo compartido incluían salud, educación postsecundaria, bienestar y subsidios familiares (MacKinnon, 2003, p. 195).

²⁷ El título oficial es “A Framework to Improve the Social Union for Canadians” (“Un marco de trabajo para mejorar la unión social de los canadienses”).

²⁸ Nótese que SUFA fue un Acuerdo Marco dentro del cual se firmarían subacuerdos específicos, por ejemplo, la *National Child Benefit* (NCB / Prestación Nacional por Descendencia).

Este gobierno financió directamente varias políticas: seguro de desempleo y pensiones, y también financió universidades a cargo de las provincias. Para el 2000, 70% de los gastos federales se dirigían a varios programas de política social (Lazar, 2000). Su uso del poder de gasto creó interdependencias fiscales (informales) en la provisión de servicios sociales. Con el incremento de la participación federal en estas áreas de política, las políticas sociales se han convertido *de facto* en una responsabilidad conjunta. Ambos niveles de gobierno se consideraban responsables de proveer acceso a los servicios sociales.

En la década de 1990, los dos niveles de gobierno se mostraron insatisfechos con la forma en las que las políticas sociales operaban (Warriner y Peach, 2007). El gobierno federal y las provincias consideraban que la política social necesitaba reformarse porque los programas establecidos eran ineficientes e inefectivos para atacar los nuevos problemas sociales que aparecieron en los 80 y 90 como dislocación de empleo y acrecentada pobreza infantil. A pesar de esto, “lejos estaba de ser claro qué orden de gobierno debería hacerse cargo de la inevitablemente controversial tarea de rediseñar programas” (Richards, 2002, p. 1). La mayoría de los primeros intentos para renovar la política social se decidieron de manera individual por gobiernos que buscaban reducir sus gastos. El gobierno federal, por ejemplo, lanzó el programa Eficiencia de la Federación que buscaba mejorar la eficiencia, accesibilidad y efectividad de los servicios públicos (Warriner y Peach, 2007). En la segunda mitad de la década de los 90, los gobiernos notaron el fortalecimiento de la unión social, a través de mejores reglas y acuerdos de gobernanza, como medios para incrementar el estado de bienestar de Canadá —aunque sus nociones de unión social y las ideas para mejorarla variaban significativamente—. El desarrollo de política social estuvo sujeto a conflicto intergubernamental debido al uso (unilateral) del poder de gasto federal. Aunque la condicionalidad de transferencias federales se redujo significativamente en 1977, cuando varios apoyos se fusionaron en una sola transferencia (Financiamiento de Programas Establecidos, FPE) (Laurent y Valliancourt, 2004; Watts, 1999), las provincias han estado sujetas a decisiones unilaterales por parte del gobierno en relación con el nivel de financiamiento desde entonces. A mediados de 1980 y 1990, el gobierno federal recortó las transferencias FPE, primero limitando el crecimiento de fondos transferidos, para luego reducir el monto total del financiamiento (Laurent y Valliancourt,

2004). Estas decisiones ponían en riesgo la predictibilidad de las transferencias federales hacia las provincias. Finalmente, en 1995, el gobierno federal las redujo en dos terceras partes (de 18 billones a 11 billones CAD) cuando fusionaron los FPE con el Canada Assistance Plan (CAP / Plan de Asistencia de Canadá).²⁹ Los recortes a las transferencias fueron parte de su estrategia para consolidar el presupuesto federal (Warriner y Peach, 2007). Las provincias, para mantener los niveles de los servicios de salud cuando estaban consolidando sus presupuestos, hicieron recortes en otras áreas de política para compensar la ausencia de fondos federales. Para ellas, la decisión de Ottawa de reducir severamente sus contribuciones para salud y otros programas de política social fue una muestra más de toma de decisiones unilaterales que puso en riesgo la previsión de servicios sociales a lo largo de la federación. De manera repetitiva subrayaron la falta de confianza e impredecibilidad de las transferencias federales (Asselin, 2001; Broschek, 2014; Fortin, 2009; Lazar, 2000, 2003).

Así, las unidades constitutivas de Canadá decidieron que las reglas para el involucramiento federal en políticas sociales debían establecerse para evitar cortes unilaterales al gasto e iniciativas de gasto con costos a las provincias, quienes querían estabilidad de financiamiento al crear nuevos programas (Asselin, 2001; Lazar, 2003; Robson y Schwanen, 1999; Warriner y Peach, 2007). El gobierno federal, por otra parte, se preocupaba más por la equidad en acceso a servicios sociales y por eliminar barreras para la movilidad de la población. Por lo tanto, Ottawa buscaba legitimar el uso de su poder de gasto y mejorar la rendición de cuentas y transparencia para asegurar que las provincias cumplieran con sus responsabilidades (Asselin, 2001; Lazar, 2000; Robson y Schwanen, 1999); no tenía intención de aceptar ninguna restricción en su poder de gasto (Calgary Herald, 1997). Las provincias, en contraste, pedían “ir más allá de sólo adaptar la política social y las metas de un área de política e institucionalizar un nuevo enfoque para las relaciones intergubernamentales en general” (Inwood *et al.*, 2011, p. 54). Más precisamente, querían terminar con el uso unilateral del poder de gasto federal. Si bien no se logró un acuerdo en el propósito principal de la renovación de la política social, el gobierno federal y las unidades constitutivas acordaron que la clarificación de roles y responsabilidades, que habían conducido intentos previos de reforma a la política social, beneficiaría a la unión social.

²⁹ Paul Martin: Discurso sobre el Presupuesto (27.02.1995).

Dada la importancia del poder de gasto para la construcción de la unión social de Canadá, mejorar la colaboración provincial-federal en políticas sociales implicaba resolver un problema de gran relevancia, en especial para el gobierno federal. Ottawa no estaba dispuesto, más que la Mancomunidad de Australia, a aceptar restricciones para su poder de gasto estableciendo reglas para la creación de política social dado que también usa su poder de gasto para establecer estándares nacionales y ampliar la equidad en el acceso a políticas sociales en la federación de manera que cumpla su función como creador de unidad nacional. En efecto, al participar en SUFA, “Ottawa buscó minimizar las restricciones para su autonomía” (Richards, 2002, p. 4) más que limitar su poder de gasto. Las provincias, por otro lado, en general se mostraban reticentes a aceptar la rendición de cuentas que el gobierno federal demandaba a cambio de fondos federales para políticas sociales.

Annual Premiers’ Conferences (APC / Conferencias Anuales de Primeros Ministros), *First Ministers’ Meetings* (FMM / Reuniones de Primeros Ministros), *Provincial-Territorial (PT) Council on Social Policy Renewal* (Consejo Provincial-Territorial [PT] para la Renovación de la Política Social) y *Federal-Provincial-Territorial (FPT) Council on Social Policy Renewal* (Consejo Federal-Provincial-Territorial [FPT] para la Renovación de la Política Social) participaron en el desarrollo, adopción e implementación de SUFA. FMM es el principal consejo vertical de Canadá; reúne al primer ministro federal y a los premiers de las provincias y territorios; sus reuniones cumbre están débilmente institucionalizadas y organizadas a modo, cuando el gobierno federal lo consideraba necesario; opera por convención en lugar de procedimientos escritos; no tiene secretaría más que la *Canadian Intergovernmental Conference Secretariat* (CICS / Secretaría de la Conferencia Intergubernamental Canadiense), que ofrece apoyo técnico y administrativo para la organización de las reuniones; no puede confiar en el apoyo de grupos de trabajo o comités, a pesar de que ocasionalmente forma comités *ad hoc*, pero puede producir resultados vinculantes. Aunque usa resoluciones circulares y los miembros puedan enviar burócratas a las reuniones de los consejos en su representación, los asuntos relacionados con áreas de políticas redistributivas se discuten con frecuencia. El consejo tiene cierta capacidad para procesar asuntos federales relevantes; no obstante, el gobierno federal domina el consejo puesto que organiza y preside las reuniones.

La contraparte horizontal de FMM, APC estuvo débilmente institucionalizada hasta 2003, cuando una secretaría permanente y reglas formales de operación se establecieron como parte de la transformación de APC en el *Councill of the Federation* (CoF / Consejo de la Federación). El consejo simplemente emitía declaraciones en forma de notas y comunicados de prensa, y publicaba reportes para intercambiar información; sus resultados eran escasamente vinculantes. De manera similar, los primeros ministros usaron esas reuniones para coordinar áreas de política redistributiva, entre ellas, política de salud y fiscal. Como el gobierno federal no era miembro del consejo, no podía dominar el APC. Ambos consejos sobre Renovación de Política Social se establecieron para ayudar a FMM y APC a renovar la política social, discutir el uso del poder de gasto federal y la creación de política social. Sus miembros se encuentran de manera presencial y no envían funcionarios en su representación. Por lo tanto, estos consejos podían procesar asuntos con relevancia federal y estaban obligados a enviar reportes para el FMM y APC. Consecuentemente, sus resultados eran escasamente vinculantes. El Consejo FTP estaba altamente institucionalizado, con la excepción de que se reunían cuando se consideraba necesario y en promedio menos de una vez al año; su contraparte, PT no tenía una estructura organizativa, pero se reunía al menos una vez al año. Los dos consejos también se diferenciaban en que el gobierno federal parcialmente dominaba el Consejo FTP, que copresidía, mientras que el Consejo PT era una institución horizontal en la que el gobierno federal no participaba.

Puesto que los consejos que participan en el intento de formalizar la unión social tienen la capacidad de procesar asuntos con relevancia federal, se espera que los gobiernos lleguen a una solución conjunta de política. Sin embargo, dado el dominio del gobierno federal de los dos consejos verticales, especialmente FMM, Ottawa podría rechazar la coordinación. Incluso si se lograba una solución conjunta, la probabilidad de que fuera impuesta por el gobierno federal era alta. Además, problemas de cumplimiento causados por la toma de decisiones federales podrían ser excluidos a pesar del potencial alto grado de obligatoriedad de la solución de política. Aparte de esto, puesto que la mayoría los consejos estaban débilmente institucionalizados, era improbable que se desarrollara alguna solución para los problemas; era improbable que las voces de las provincias fueran escuchadas. El intento de formalizar la unión social de Canadá probablemente tendría efectos bastante disruptivos sobre las relaciones federales.

La forma ad hoc de la renovación de política social

La reforma a la política social comenzó en 1995 cuando las provincias decidieron que deberían mostrar liderazgo nacional en el desarrollo de la unión social de Canadá. Habiendo estado sujetas a las consecuencias de otra decisión unilateral más del gobierno federal para reducir las transferencias y consolidar su presupuesto, anunciado en el presupuesto federal de 1995, las provincias presionaron a Ottawa para participar en las negociaciones de la reforma de política social (Richards, 2002; Warriner y Peach, 2007, pp. 50-53). En el Discurso del Trono de 1996, el gobierno federal acordó que la reforma a la política social era necesaria. Además, indicaba que estaba abierto a discutir el uso del poder de gasto federal con las provincias (Parliament of Canada, 1996; Warriner y Peach, 2007, pp. 66-67).

Después de que Ottawa anunciara que trabajaría con las provincias, tres reuniones de FMM se dedicaron a la unión social: una en junio, 1996, cuando el gobierno federal aceptó participar en la reforma a la política social; otra en diciembre, 1997, cuando los miembros del consejo acordaron desarrollar un marco acuerdo para la unión social de Canadá e iniciaron formalmente las negociaciones; y otra más en febrero, 1999, cuando adoptaron SUFA. La reunión de diciembre de 1997 condujo a la creación de Consejo FTP para la Renovación de la Política Social (FMM, 1997). Los primeros ministros discutieron la colaboración interinstitucional, el poder de gasto federal y los mecanismos para la resolución de controversias (FMM, 1997). El Acuerdo Marco para la Unión Social se adoptó en la reunión de Primeros Ministros de 1999. Una vez firmado, SUFA no tuvo más un papel directo en las reuniones FMM. A pesar de que asuntos indirectamente relacionados con SUFA, como financiamiento a la salud, permanecieron en la agenda, los miembros de FMM nunca discutieron la implementación de la agenda.

Inicialmente, el propósito del Consejo FPT fue desarrollar el marco acuerdo sobre política social. En la primera reunión en noviembre de 1996, el consejo discutió varios reportes y prioridades enviadas por FMM, el Consejo PT, otros consejos de políticas específicas y su grupo de trabajo (Aylward, 1996; Warriner y Peach, 2007, p. 75). Inicia de manera oficial su trabajo en el marco acuerdo para la unión social de Canadá en marzo 1998. Después de esta reunión, grupos de trabajo discutieron el poder de gasto federal, la resolución de controversias y la movilidad de la población (PT *Council on Social Policy Renewal*, 1998; Warriner y

Peach, 2007, pp. 146-148). Aunque en última instancia, SUFA fue preparada por el gobierno federal no por el consejo (ver adelante).

Mientras que las reuniones verticales fueron pocas, los consejos horizontales tuvieron más actividad, en especial aquellas respecto al desarrollo de la reforma a la política federal. La decisión de las provincias de renovar y mejorar la unión social se tomó en la reunión de APC en agosto de 1995. Los primeros ministros decidieron crear el *PT Council on Social Policy Renewal* y orientarlo a la redacción de recomendaciones para esa reforma y la regulación del poder de gasto federal. Los primeros ministros esperaban que el consejo se convirtiera en un foro para el liderazgo provincial en política social y coordinación intergubernamental, además de coordinar la posición de las provincias en las reuniones federación-provincias (Warriner y Peach, 2007). Se solicitó a varios consejos presentar informes e iniciar consultas con sus contrapartes federales en los asuntos más técnicos de las políticas. En diciembre de 1995, el PT presentó su primer reporte llamado *Report to Premiers* (Reporte para los Primeros Ministros) que resumían los principios clave para la reforma a la política social y se delineaba una agenda de reforma (*PT Council on Social Policy Renewal*, 1995). APC y FMM avalaban el reporte. El Consejo PT envió un *Issues Paper* (Reporte de Asuntos) y otros tres Reportes para los Primeros Ministros al APC para ayudar a los ministros a construir consensos horizontales en relación con la renovación de la política social (*PT Council on Social Policy Renewal*, 1996a, 1996b, 1997b, 1997c). Usando el apoyo de APC, las recomendaciones enviadas por el Consejo PT se convirtieron en la postura oficial de negociación de las provincias. En su reunión de 1997, los miembros de APC publicaron un comunicado en el que insistían que la reforma a la política social debería involucrar al gobierno federal, así como en la inclusión de un acuerdo marco para la unión social que limitara el uso unilateral del poder de gasto del gobierno federal e incluía mecanismos de resolución de controversias (APC, 1997). Y en la reunión de 1998, el consejo federal consideró propuestas e identificó áreas de consenso entre las provincias y el gobierno federal (APC, 1998). Los miembros de APC también enfatizaron que se necesitaban negociaciones posteriores en relación con el poder de gasto federal y resolución de controversias; aparte de esto, presentaron su propio plan de acuerdo marco en política social.

Las provincias usaron las reuniones de APC para lograr consensos para la reforma a la política social al preparar las negociaciones con el gobierno federal;

en 1996, rechazaron un encuentro con él cuando las negociaciones horizontales estaban aún en marcha y una declaración conjunta no había tenido lugar. Con frecuencia, las reuniones de APC se utilizaban para comenzar negociaciones con el gobierno federal en ciertos aspectos de la unión social, por ejemplo, encomendando que miembros del Consejo PT se reunieran con sus contrapartes federales. En las reuniones, los primeros ministros también discutían iniciativas, acciones y propuestas federales (Warriner y Peach, 2007). Sin embargo, no hay evidencia de que APC haya hecho algo más que suscribirse a los reportes del Consejo PT y estar en contacto con el gobierno federal. Empero, la iniciativa de APC, la creación del Consejo PT y la publicación de sus reportes pusieron fuertes presiones en el gobierno federal para reunirse con las provincias y participar en la reforma a la política social (Warriner y Peach, 2007). Durante la organización de la reunión FMM en diciembre de 1997, buscado por las provincias, el gobierno federal quería discutir más el progreso de varios problemas específicos de política social que la unión social como tal. A pesar de esto, las provincias presionaron a Ottawa para agregar la unión social a la agenda de la reunión. En última instancia, el gobierno federal cedió y aceptó negociar el acuerdo marco para la unión social de Canadá (Warriner y Peach, 2007). Además, el establecimiento del Consejo FPT para la Renovación de la Política Social seguía la recomendación del Consejo PT para formalizar las negociaciones gobierno federal-provincias (*PT Council on Social Policy Renewal*, 1996a).

Una vez que SUFA fue firmado, APC y el Consejo PT se enfocaron en la implementación, aplicación y revisión. Los Consejos FPT y PT para la Renovación de la Política Social “se consideraba[n] un foro lógico para el desarrollo de política social en la era post SUFA” (Simmons y Graefe, 2013, p. 29). Ya en 1999, miembros del Consejo PT habían “enfaticado la importancia del papel que los Consejos Provincial-Territorial y Federal-Provincial-Territorial para la Renovación de la Política Social deben tener para asegurar la implementación efectiva el Acuerdo” (*PT Council on Social Policy Renewal*, 1999a). El Consejo FPT ni siquiera discutió la implementación de SUFA; su última reunión tuvo lugar en junio de 2000, después de ella, FPT virtualmente dejó de existir. El Consejo PT envió varios reportes sobre el progreso de la implementación de APC (*PT Council on Social Policy Renewal*, 1999a, 1999b, 2000, 2001). Subsecuentemente, cesó el monitoreo de la implementación del Acuerdo.

Como se esperaba, ninguno de los consejos que participaron en el desarrollo, adaptación e implementación de SUFA se involucraron realmente en la solución de problemas. Dados los bajos niveles de institucionalización, los consejos no funcionaron para lograr acuerdos en los objetivos más amplios de la reforma en primera instancia y más tarde trabajar en los detalles. Esto no quiere decir que se ignoraron los esfuerzos de los consejos horizontales como PT y APC para producir posiciones conjuntas de las provincias, y ayudar con eso en las negociaciones con el gobierno federal sobre las direcciones de la reforma; sin embargo, con frecuencia estas posturas eran vagas. Esfuerzos para enfocarse en la solución de problemas fueron el establecimiento de dos Consejos para la Renovación de la Política Social para preparar recomendaciones y propuestas de manera que los congresos generalistas los apoyaran. La interacción de consejos para políticas específicas con los generalistas pudo haber compensado la baja institucionalización de los consejos. Reportes del Consejo PT, por ejemplo, mostraban poco progreso entre reuniones pese a las negociaciones entre los funcionarios federales y provinciales; esto sugiere que la integración entre propuestas, su respaldo y actualizaciones, indicativas de una orientación para la solución de problemas, nunca tuvo lugar. Asuntos como reducciones en las transferencias (es decir, la necesidad de confiabilidad y estabilidad de las transferencias federales), falta de consulta y la descarga de responsabilidades federal se consideraron en cada uno de los reportes del Consejo PT, frecuentemente con la misma redacción; Lo mismo ocurrió para las peticiones de las provincias de reducir desequilibrios fiscales, deslindar responsabilidades, mejorar la coordinación y establecer mecanismos para la resolución de controversias (PT *Council on Social Policy Renewal*, 1995, 1996a, 1997a, 1997c). Finalmente, los consejos no consiguieron establecer mecanismos de monitoreo de largo plazo a pesar de que el Consejo PT lo recomendaba (PT *Council on Social Policy Renewal*, 1996a). La falta de mecanismos sostenibles de monitoreo y la breve existencia de dos Consejos para la Renovación de la Política Social subrayan la naturaleza *ad hoc* de la solución conjunta.

La solución de problemas se complicó más por el hecho de que los intereses y preferencias del gobierno federal y las unidades constitutivas eran bastante distintos. En principio, ambos niveles de gobierno no lograron acuerdos en cómo construir la unión social, si a través del uso irrestricto del poder

federal de gasto o restringiéndolo. Mecanismos fuera del sistema de consejos, la congruencia gubernamental o ideas compartidas que facilitarían la convergencia de los intereses y preferencias de los gobiernos para avanzar en la solución de problemas, estaban ausentes. Había distintos partidos en el poder a lo largo de la federación y estaban débilmente integrados. El gobierno federal era Liberal, pero el Partido Liberal sólo estaba en el poder en dos provincias (Nueva Escocia hasta 1999, Terranova y Labrador).³⁰ Aunque Ottawa y las provincias compartían un compromiso general con la unión social de Canadá y la necesidad de clarificar roles y responsabilidades, no hay evidencia de una visión compartida que diera dirección a la reforma a la política social.

Sin embargo, se puede asumir que el compromiso general para la unión social basado en colaboración intergubernamental, participación ciudadana, transparencia y resultados, sin mejorar la solución de problemas, propició la inclusión de políticas sociales en la agenda del gobierno (Fortin, 2009). Además, la experiencia conjunta de los recortes a las transferencias en 1995 y la frustración con el poder de gasto federal facilitaron la coordinación entre provincias con intereses muy diversos. Las provincias persiguieron un objetivo compartido: impulsar los límites de este poder (Fortin, 2009). Sin embargo, puesto que Ottawa y las provincias enmarcaron el problema de política de una manera totalmente diferente, la capacidad de los consejos verticales para procesar temas con relevancia federal fue puesta a prueba. A pesar de esto, los consejos discutieron este tema en sus reuniones, dada su capacidad general para tratar dichos temas federales. La presión externa facilitó de manera indirecta la definición de la agenda en un momento en que la incongruencia de los gobiernos y la ausencia de ideas en común acerca de la solución política apropiada pudieron haberla complicado. El gobierno federal aceptó comenzar la discusión sobre las restricciones al poder de gasto, un tema con relevancia federal relacionado con la unión social, cuando estaba consolidando su presupuesto. Ottawa estaba presionado por los mercados financieros y no tenía intenciones de lanzar nuevas iniciativas de gasto (Warriner y Peach, 2007). Cuando el gobierno comenzó a consolidar su presupuesto, las restricciones a su poder de gasto demandado por las provincias eran

³⁰ Entre 1995 y 1999, Alberta, Isla del Príncipe Eduardo y Ontario estuvieron gobernadas por el Partido Conservador. El *New Democratic Party* (NDP / Nuevo Partido Democrático) estuvo en el poder en Columbia Británica, Manitoba y Saskatchewan. En Quebec, el Parti Québécois (Partido Quebequés) estaba en el poder.

aceptables. En ese momento las discusiones para un acuerdo marco para la unión social comenzaron.

La capacidad de los consejos para procesar temas con relevancia federal, en última instancia era porque el gobierno accedía a discutir la unión social que SUFA había desarrollado con las provincias. Mientras que la decisión del gobierno federal de tener una reunión de primeros ministros en 1996 para iniciar las conversaciones acerca de la unión social responde a los reclamos de las provincias para participar a nivel federal. El *Issues Paper on Social Policy Renewal: Next Steps* (Reporte de Asuntos sobre la Renovación de la Política Social: los Siguiertes Pasos) presentado por el Consejo PT en 1996, por ejemplo, sugiere que el gobierno federal se negó a atender intereses provinciales en relación con salud, políticas del mercado de trabajo, federalismo fiscal y pueblos originarios durante las negociaciones federación-provincias (*PT Council on Social Policy Renewal*, 1996a). De manera más precisa, “en áreas que son de importancia crítica para las provincias, las discusiones no han comenzado o el gobierno federal ha indicado que no está interesado en debates coordinados y exhaustivos” (*PT Council on Social Policy Renewal*, 1996a, p. 8). Observaciones similares se reportan para las reuniones de los consejos de políticas específicas como las reuniones de ministros federales y provinciales a cargo de servicios sociales (*PT Council on Social Policy Renewal*, 1996a).

Los primeros ministros habían ordenado al Consejo FPT crear un acuerdo marco para políticas sociales, en última instancia el gobierno federal desarrolló su propia propuesta para lo que sería SUFA. De hecho, una reunión del Consejo FPT al final de enero de 1999 no consiguió avanzar en muchos aspectos relacionados con la unión social, en particular, el poder de gasto federal (Warriner y Peach, 2007, p. 151). En consecuencia, el gobierno federal organizó una Conferencia FMM el 4 de febrero de 1999 para convenir su propia versión del Acuerdo. La propuesta de SUFA se circuló el 2 de febrero de 1999, es decir, tan sólo dos días antes de que los primeros ministros se reunieran (Warriner y Peach, 2007, p. 152). Esto dio poco tiempo a las provincias para considerar la propuesta y coordinar sus posiciones. Dicha maniobra fue posible porque el gobierno federal decidió sobre las reuniones y la agenda. Ottawa usó fondos federales para convencer a las provincias de firmar su versión de acuerdo para la unión social (Calgary Herald, 1999). Para 1999, el estado de las finanzas federales había mejorado y el

gobierno federal ofrecía incrementos significativos en la *Canada Health and Social Transfer* (CHST / Transferencia de Salud y Social de Canadá), las provincias se comprometieron a gastar en salud, a cambio de la firma de las provincias para el Acuerdo. Al “ofrecer justo las cantidades correctas de fondos” (Lazar, 2000, p. 7), el gobierno federal “fue capaz de diluir las demandas de las provincias relacionadas con el poder de gasto” (Lazar, 2003, p. 3). El poder de gasto federal que supuestamente contendría SUFA, incrementó todavía más la influencia del gobierno en los procesos de reforma (Richards, 2002; Robson y Schwanen, 1999). De acuerdo con reportes emitidos por el Consejo PT, el gobierno federal también rechazó convocar reuniones verticales o canceló los encuentros que se habían programado (PT Council on Social Policy Renewal, 1999b, 2000, 2001). Al final de la década de los 90, el presupuesto federal se volvió superávit, de manera que las presiones amainaron y el gobierno tuvo margen suficiente para lanzar nuevas iniciativas de gasto (OECD, 2000). Por consiguiente, Ottawa tenía poco interés en discutir el uso del poder de gasto federal con las provincias y no organizó reuniones verticales para consultarlas acerca de las nuevas iniciativas de gasto. Finalmente, debido también a la resistencia del gobierno federal, el Consejo FPT nunca asumió el liderazgo en la implementación de SUFA como lo querían las provincias (Warriner y Peach, 2007). Para Ottawa, el Consejo FPT representaba una restricción para su margen de acción para dar forma a políticas sociales (Lazar, 2003); por eso, se negó a convocar reuniones y el consejo dejó de operar. En pocas palabras, Ottawa influía considerablemente en el proceso de reforma; dado que las provincias no participan en la toma de decisiones federales (Adam, Bergeron y Bonnard, 2015, p. 142), las entidades federativas carecían de medios formales para reducir la influencia del gobierno federal en el proceso de renovación de política social iniciado por ellas.

Formalización de la Unión Social de Canadá

El Acuerdo para la Unión Social adoptado por los primeros ministros de Canadá en su primera reunión el 4 de febrero de 1999, consistió en siete partes. La primera sección de SUFA enlistaba los principios generales de política social, como la igualdad de todos los canadienses. La segunda comprometía a los gobiernos a

diseñar políticas para evitar las barreras de la movilidad de la población. La tercera requería que los gobiernos monitorearan y midieran los resultados, mejoraran la transparencia de la creación de política social y aseguraran la participación ciudadana. En la cuarta, los gobiernos acordaron planeación conjunta, colaboración y consulta en la provisión de servicios sociales. La quinta regulaba el poder de gasto federal; se requería que el gobierno federal consultara a las provincias con un año de anticipación para cambiar los programas actuales financiados por fondos federales y buscar el acuerdo de la mayoría de las provincias antes de introducir nuevos programas de subsidios. La sexta definía los principios para los mecanismos de resolución de controversias. En la sección final, los gobiernos se comprometían a revisar el acuerdo después de tres años.

Mientras que los reportes escritos por el Consejo PT contenían recomendaciones precisas e incluían estrategias para la implementación, el Acuerdo final simplemente contenía los principios generales para guiar la formulación de políticas sociales y colaboración intergubernamental. No definía objetivos específicos para las áreas de política que constituyen la unión social, mucho menos los parámetros contra los cuales medir el desempeño del gobierno. SUFA tampoco define los instrumentos u objetivos para su implementación; por ello, el marco para la unión social de Canadá no apuntaba a la integración de políticas. Las previsiones de SUFA son esencialmente declaraciones públicas. El requerimiento de que el gobierno federal consultara a las provincias antes de cambiar programas de transferencias existentes es un buen ejemplo; es más, los principios constitutivos del marco de unión social se formularon en términos generales. Sólo algunas veces, SUFA especifica cómo deben implementarse. En relación con la eliminación de las barreras para la movilidad de la población, por ejemplo, el Acuerdo requiere que los gobiernos cumplan con el Acuerdo de Comercio Interior antes de cierto plazo específico y envíen reportes y planes de acción sobre cómo reducir las barreras para la movilidad.

Las previsiones de SUFA indican un bajo nivel de coordinación política, al ser un acuerdo intergubernamental firmado por todos los gobiernos (salvo Quebec), se puede considerar que refleja un cierto grado de compromiso para la implementación. A pesar de que no son legalmente vinculantes, el estatus formal del nuevo marco para colaboración intergubernamental en políticas sociales mejoró su obligatoriedad política (Fortin, 2009). SUFA formalizó la

buena disposición de los gobiernos para fortalecer la unión social y comprometer la colaboración intergubernamental. Sin embargo, dado el bajo nivel de coordinación, su obligatoriedad general es mediana en el mejor de los casos.

SUFA cubría muchas áreas de política y fue diseñado como marco general para políticas sociales, lo que indica integralidad. Además, al adoptar SUFA, los primeros ministros de Canadá seleccionaron la solución más amplia de entre varias opciones para un nuevo enfoque para la colaboración intergubernamental en políticas sociales y fortalecer la unión social, desarrollada por el Consejo PT para la Renovación Social (1997a). Esto sugiere que el Acuerdo no se basaba en el mínimo común denominador de intereses y preferencias, como se esperaba, dada la capacidad de los consejos para procesar asuntos de relevancia federal.

La muerte de un Acuerdo

El gobierno federal de Canadá y sus unidades constitutivas, con la excepción de Quebec, firmaron SUFA. Debido a que ambos niveles de gobierno dieron su consentimiento formal, SUFA es una solución política conjunta. Consecuentemente, la forma más disruptiva de unilateralismo, es decir, soluciones de políticas que los gobiernos adoptan sin consultarse mutuamente, se evitó.

Las provincias lograron que el gobierno federal negociara los principios para la colaboración intergubernamental en política social; fueron exitosas al definir la agenda de reforma social e identificaron las prioridades a negociar, como el poder de gasto federal, colaboración intergubernamental y mecanismos de resolución de controversias. Una vez que decidió participar en la renovación de la política social, el gobierno federal avanzó en sus propios objetivos, ignorando los intereses y prioridades de las provincias (Lazar, 2000, 2003). Varios indicadores sugieren que, aunque las provincias iniciaron el proceso de reforma, en última instancia Ottawa les impuso SUFA y sus principales provisiones. Primero, el Acuerdo que los primeros ministros firmaron en la reunión de febrero de 1999 fue redactado por el gobierno federal. A pesar de basarse en los reportes expedidos por los Consejos FPT y PT y el trabajo de los oficiales del gobierno federal y las provincias, el texto final fue preparado por el gobierno federal (véase Simmons, 2004). Como se mencionó, Ottawa compartió el documento con las provincias sólo dos

días antes de la reunión antes de que el Acuerdo fuera firmado. Los reportes del Consejo PT sugieren que los desacuerdos en varios aspectos de la unión social podrían no resolverse (PT *Council on Social Policy Renewal*, 1999b, 2000, 2001). SUFA se presentó como una oferta “tómalo o déjalo”, que muchas provincias no pudieron rechazar dadas las grandes sumas que Ottawa prometió a cambio de su adopción. En segundo lugar, hay importantes diferencias entre los varios reportes del Consejo PT y la versión final de SUFA, esto refleja la posición federal más que las prioridades de las provincias (Fortin, 2009; Richards, 2002). Al enviar su versión de acuerdo marco para el estado de bienestar de Canadá, el gobierno federal diluyó la mayoría de las demandas de las provincias al formular principios amplios y generales en lugar de reglas precisas y efectivas (Calgary Herald, 1999). Mientras que las provincias pedían verdaderas restricciones al uso unilateral del poder de gasto federal, es decir, poder de veto efectivo, SUFA legitimó el poder de gasto del gobierno federal. Simplemente era necesario que Ottawa consultara a las provincias antes de lanzar nuevas iniciativas de gasto. Entonces, afirmó su papel en la política social e insistió en la rendición de cuentas de las provincias en relación con el uso de transferencias federales (Lazar, 2000), haciéndolas responsables y comprometiéndolas a la transparencia (Lazar, 2000). Empero, mecanismos de salida que permitirían que las provincias se retiren de programas conjuntos con compensaciones completas y que habían sido solicitados no se incluyeron en la versión final de Acuerdo. Así, aplicó exitosamente la estrategia *divide et impera* y convenció a las provincias angloparlantes de retirar el apoyo a la petición de Quebec de incluir previsiones de salida a cambio de transferencias más elevadas. La exclusión de opciones de salida fue la razón por la que Quebec rechazó firmar SUFA (Fortin, 2009). El compromiso del gobierno federal de no recortar las transferencias federales para cambiar la carga hacia las provincias, como lo pedía, de igual forma, no aparecían en el Acuerdo final.

Las provincias, con la excepción de Quebec, dieron la bienvenida a SUFA, en especial a los fondos adicionales del gobierno federal para salud (Warriner y Peach, 2007). Alguna de las previsiones no estaba totalmente enfrentada con las peticiones de las provincias (Fortin, 2009, p. 318); por ejemplo, las unidades constitutivas no rechazaron el poder de gasto federal totalmente. El gobierno federal al final trato de aplicar mecanismos para la resolución de controversias en la Ley de Salud de Canadá, sin importar la resistencia inicial de las provincias

a esta petición (Calgary Herald, 1997). El que la mayoría de las provincias, sin incluir a Quebec, aceptaran SUFA pudo haber mitigado los efectos disruptivos de las relaciones federales de no ser por los problemas de cumplimiento que tuvieron lugar en la fase de implementación. De hecho, el gobierno federal nunca respetó SUFA. Se desentendió de su existencia poco tiempo después de que se adoptara el Acuerdo y continuó usando su poder de gasto sin consultar a las provincias (Adam *et al.*, 2015; Fortin, 2009; Lazar, 2003; Warriner y Peach, 2007). Nunca se establecieron mecanismos para resolver controversias. Las provincias con frecuencia criticaban SUFA por no cambiar las relaciones federación-provincias de manera sustancial, apuntando a la falta de cumplimiento de Ottawa (APC, 2000; Inwood *et al.*, 2011, p. 318; *PT Council on Social Policy Renewal*, 1999b, 2000, 2001; WPC, 2000). Las quejas de las provincias por las iniciativas de gasto unilateral y los cambios a las transferencias federales siguieron siendo tan frecuentes antes y después de la adopción de SUFA. Todos los reportes de avance del Consejo PT sobre la Renovación de la Política Social enlistaban varias decisiones unilaterales del gobierno federal, llamaba al cumplimiento de SUFA y a evitar iniciativas de gasto unilateral (*PT Council on Social Policy Renewal*, 1999b, 2000, 2001).

Salvaguardias débiles

Con el grado de imposición federal y la negativa de Ottawa para cumplir el acuerdo marco para la unión social, muy difícilmente SUFA puede considerarse una solución política cooperativa, a pesar de ser adoptado por el gobierno federal y las provincias angloparlantes. De esta forma, los consejos intergubernamentales participantes en la renovación de la política social son salvaguardias federales débiles, como era de esperarse. Igual que los estados australianos, las provincias canadienses vieron afectada su discrecionalidad por las decisiones de gasto unilaterales del gobierno federal, por eso buscaban mayor colaboración. SUFA falló al restaurar la discrecionalidad provincial por medio de la protección a las entidades federativas contra los cambios unilaterales en las transferencias federales. Los acuerdos para la rendición de cuentas incluidos en el Acuerdo la limitaban mucho y las mejoras menores que hubiera supuesto la consulta sobre iniciativas de gasto estaban afectadas por la negativa de Ottawa para cumplir con el Acuerdo.

El intento de los gobiernos la federación canadiense para fortalecer la colaboración en políticas sociales confirma que el dominio del gobierno federal sobre los consejos verticales pone en riesgo la autonomía de las unidades constitutivas, en especial cuando las preferencias e intereses de los dos niveles de gobierno entran en conflicto. Aunque los consejos tienen la capacidad de procesar asuntos con relevancia federal, en última instancia depende del gobierno convocar o no a reuniones para desarrollar una solución conjunta. Excluir algunos elementos durante las negociaciones se debe a la influencia del gobierno federal sobre la agenda intergubernamental y no tanto a la capacidad de los consejos para procesar asuntos de relevancia federal. Un buen ejemplo es Ottawa al discutir su poder de gasto con las provincias cuando estaba consolidando sus finanzas y su negativa a convocar a reuniones para consultar con las provincias las nuevas iniciativas después de que su presupuesto se volvió superávit. El poder del presupuesto ayudó a incrementar la influencia de gobierno federal sobre la renovación de la política social. El dominio de este gobierno sobre los consejos verticales también puso en riesgo la implementación como lo indica el destino del Consejo FPT y el silencio de FMM con las quejas de las provincias por el uso del poder federal de gasto. Así se explica por qué los consejos no pudieron evitar problemas de cumplimiento a pesar del estatus formal de la solución de política.

Puesto que las provincias carecen de una voz formal en la toma de decisiones federales y dada la debilidad de los consejos horizontales, las provincias no tenían los medios efectivos para contrarrestar al gobierno federal. De manera similar a IGA-FFR, SUFA fue iniciativa de las provincias. Las unidades constitutivas lograron convencer al gobierno federal para unirse al proceso de reforma. La simple existencia e interacción de consejos horizontales dio a las provincias el medio para hablar por medio de una sola voz al tratar de influir en el gobierno federal. El papel de los consejos horizontales se limitó a llevar la unión social y el poder federal de gasto a la agenda intergubernamental. Debido al bajo nivel de institucionalización de los consejos, la solución de problemas nunca se desplegó como lo indicaba el poco progreso observado en los reportes presentados por el Consejo PT. Incluso algunos problemas se excluyeron debido a los desacuerdos de las provincias, esto indica las dificultades para coordinar sus diversos intereses y preferencias. La negociación con las provincias falló cuando el gobierno federal ofreció transferencias adicionales a cambio de que las provincias aprobaran su

versión del Acuerdo, las provincias anglófonas aceptaron pero Quebec lo rechazó (Warriner y Peach, 2007, p. 153). Dado que los consejos verticales están tan débilmente institucionalizados, el unilateralismo federal no podía mitigarse mediante la participación de las provincias en la definición de al menos algunas previsiones de la solución de política. Los gobiernos fueron incongruentes y el compromiso general con la unión social no fue suficiente para compensar la baja institucionalización de los consejos. En comparación con IGA-FFR, el unilateralismo federal fue más disruptivo en esta forma.

Insatisfechos con el dominio del gobierno federal de FMM, las provincias exigieron la reforma del consejo por medio de la cuál la presidencia permanente de la federación sería reemplazada por una rotativa (McIntosh, 2004; WPC, 2003). El gobierno federal ignoró la propuesta. Consecuentemente, las provincias decidieron fortalecer su propia institución. En 2003, APC fue transformada en el Consejo de la Federación (CoF). A pesar de que “el mandato del Consejo de la Federación [...] permanece en silencio acerca de SUFA [...] incluía tópicos y compromisos similares a los de SUFA” (Fortin, 2009, p. 321). El alto nivel de institucionalización de CoF, de acuerdo con las provincias, fortalecería su voz colectiva cara a cara con el gobierno federal.

El Freno Constitucional a la Deuda de Alemania

Alemania tiene una regla fiscal constitucional desde 2009. La introducción del Freno a la Deuda constituyó una de las más significativas reformas de federalismo fiscal desde la reforma de 1969, la adopción del Primer Pacto de Solidaridad de 1993 y el Segundo Pacto de Solidaridad en 2001 (Renzsch, 2010). El Freno a la Deuda requiere que el gobierno federal y los *Länder* (estados federados de Alemania) equilibren sus presupuestos dentro de ciclo de negocios de plazo intermedio. Se considera que el presupuesto federal está equilibrado si el presupuesto de déficit no excede el 0.35% del PIB. Los *Länder* no pueden incurrir en déficit en lo absoluto (Artículo 190 de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania).³¹ Desviaciones temporales se aplican en caso de perturbaciones

³¹ Mientras que el gobierno federal tenía que respetar las restricciones al presupuesto a partir de 2016; los *Länder* tienen que cumplir con el nuevo régimen de deuda después de 2020 (Artículo 143d [1] de la Ley Fundamental).

económicas, desastres naturales y emergencias fuera del control del gobierno. No obstante, cualquier desviación de la regla fiscal requiere la adopción de un plan de pago de deuda. Como parte de los nuevos acuerdos de responsabilidades fiscales, cinco *Länder* muy endeudados (Berlín, Bremen, Sarre, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein) recibieron asistencia del gobierno federal y otros estados (Artículo 143d [2] de la Ley Fundamental) para cumplir con sus nuevos objetivos fiscales. Para monitorear el cumplimiento con el nuevo régimen, se creó un *Stabilitätsrat* (Consejo para la Estabilidad); formado por ministros federales de finanzas y economía y los ministros de finanzas de los *Länder*.³² Al contrario del *Finanzplanungsrat* (FPR / Consejo de Planeación Financiera), establecido en 1969, al cual reemplazó, el Consejo para la Estabilidad revisa los reportes anuales sobre las finanzas públicas que envían los estados y el gobierno federal y los evalúa contra indicadores económicos para identificar crisis presupuestarias en su etapa más temprana.³³ Además, monitorea el cumplimiento y los planes de consolidación que los gobiernos con más probabilidades de experimentar una crisis presupuestaria y los cinco estados que recibieron asistencia deben enviar (Artículo 109a de la Ley Fundamental).

Indisciplina fiscal de los estados

Para la década de los noventa, los gobiernos de la federación alemana habían acumulado importantes déficits y deudas (*Föderalismuskommission II*, 2010; Koemm, 2011, pp. 6-7; OECD, 2003, 2004). A pesar de los esfuerzos del gobierno federal para consolidar sus presupuestos al final de 1990 e inicio de 2000, la deuda pública continuaba creciendo (Wagschal y Wenzelburger, 2008, pp. 188-189). En 1992, la Corte Constitucional solicitó la introducción de una regla fiscal aplicable a los dos niveles de gobierno y el establecimiento de un sistema de

³² Para que el Consejo de Estabilidad adopte una resolución, se necesita una mayoría de dos terceras partes de los *Länder* así como el consentimiento del gobierno federal. El estado (*Land*) para el cual está destinada la resolución no tiene derecho a voto. En casos donde una resolución del consejo se relacione con el presupuesto federal, es suficiente una mayoría de dos terceras de todos los miembros del consejo.

³³ La función del CPF era coordinar la política fiscal para asegurar estabilidad macroeconómica y (desde 1997) monitorear el cumplimiento del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento por parte de Alemania (Heinz, 2016). El Consejo para la Estabilidad se encargó de estas funciones.

alerta temprana para crisis presupuestarias.³⁴ Cuando Berlín entabló una demanda en la Corte en 2006 pidiendo un rescate federal, la Corte rechazó ayudarlo financieramente y reiteró sus peticiones anteriores (Benz, 2009; Heinz, 2012, 2016; Rodden, 2003).³⁵ También insistió en nuevos arreglos de responsabilidad fiscal en una decisión acerca del presupuesto federal en 2007 (Koemm, 2011, p. 92).³⁶ Después de la Crisis Global Financiera (2007/08) requirió importantes medidas de estímulos fiscales, el problema del déficit se convirtió en prioridad en la agenda (Heinz, 2012). La responsabilidad fiscal ganó impulso durante la Crisis como el asunto más importante del federalismo fiscal a ser reformado.

Dadas las fuertes interdependencias fiscales entre los dos niveles de gobierno, aumentar déficits y deudas involucraba al gobierno federal y a los *Länder* (Bolleyer y Thorlakson, 2012). Alemania tiene un régimen fiscal integrado por el cual el gobierno federal recauda la mayoría de los impuestos y los redistribuye entre los estados, volviéndolos altamente dependientes de las transferencias federales, pues representa el 52.5% de sus ingresos (Cottarelli y Guerguil, 2015). Un sistema integral para nivelación fiscal son los pagos de ecuilización y los pagos solidarios verticales y horizontales de los estados del oeste, mientras que para los del este, ahondó todavía más estas dependencias mutuas (Feld y von Hagen, 2007). La deuda pública es una responsabilidad conjunta y posibles sanciones por violaciones al *Stability and Growth Pact* (SGP / Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento) se dividen en una proporción 65:35 (Heinz, 2012; Koemm, 2011; Rodden, 2003). De manera consecuente, todos los gobiernos tendrían que asumir los resultados de sus decisiones de sobreendeudamiento.

El déficit no sólo afectó a los dos niveles de gobierno, también tuvo relevancia en las relaciones federales, especialmente desde la perspectiva de estados más pobres. El federalismo fiscal y la autonomía de los gobiernos están interrelacionadas. La introducción de arreglos de responsabilidad fiscal pasa necesariamente por la discrecionalidad de los gobiernos para gastar. En especial, en federaciones con importantes sistemas de nivelación fiscal y reparto de impuestos,

³⁴ Promulgada en 1969, una regla dorada de la constitución federal limitaba la creación federal de deuda al gasto en inversión. Reglas de oro similares existían en los estados. A partir de 2002, el Consejo de Planeación Financiera recomendó la distribución de déficit permitida bajo el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento entre los dos niveles de gobierno (Koemm, 2011, pp. 24, 41).

³⁵ Decisión de la Corte Constitucional Federal de octubre 19, 2006 (BVerfGE 116, 327-412).

³⁶ Decisión de la Corte Constitucional Federal de julio 9, 2007 (BVerfGE 119, 96-180).

las unidades constitutivas pueden rechazar dichas restricciones a su gasto y decisiones de ingresos (Braun *et al.*, 2017). La decisión de la Corte Constitucional en 2006 de rechazar los rescates federales para Berlín sólo cambió ligeramente las reglas del juego. La indisciplina fiscal fue fuente de tensiones en el pasado. Dos de los estados más pobres, Bremen y Sarre, se beneficiaron de rescates federales concedidos por la Corte Constitucional, esto cambió la carga hacia el gobierno federal (Spiegel Online, 2006b; Zeit Online, 2007). Considerando la indisciplina fiscal de los estados más pobres como una de las razones detrás del mal estado de las finanzas públicas, el gobierno federal y los estados más ricos pidieron reglas más estrictas para prevenir el sobreendeudamiento y evitar rescates futuros (Spiegel Online, 2006b; Zeit Online, 2007). Los contribuyentes netos de la homologación fiscal incluso invocaron a la Corte Constitucional para que los liberara de lo que ellos llamaban “una trampa de solidaridad”.³⁷

A pesar de esto, la forma en que se diseñan los consejos intergubernamentales significa que las oportunidades de una solución colaborativa conjunta serían relativamente altas. Varios consejos participaron en el desarrollo, adopción e implementación del nuevo marco de responsabilidad fiscal. La *Föderalismuskommission II* (Comisión para la Segunda Reforma Fiscal) desarrolló el Freno a la Deuda. El *Bundesrat* (Consejo Federal) adoptó la solución de política (más el *Bundestag*). En la fase de implementación, el recién establecido Consejo para la Estabilidad monitoreó su cumplimiento. Otros consejos como la *Ministerpräsidentenkonferenz* (MPK) y la *Finanzministerkonferenz* (FMK / Conferencia de Ministros de Finanzas) ofrecieron principalmente aportaciones al proceso de reforma.

Además de ser instituciones federales,³⁸ la Comisión para la Segunda Reforma al Federalismo y el *Bundesrat* también son consejos intergubernamentales, pues están formados de miembros de diferentes gobiernos (Cameron, 2001, p. 125; véase también, Lhotta y von Blumenthal, 2015). Difieren en cierta medida de otros consejos intergubernamentales en estatus constitucional y en que la Segunda Comisión para la Reforma al Federalismo se estableció en diciembre

³⁷ Darnstädt, T. (29.05.2006,). *Untot in die Pleite. Der Spiegel*, p. 44; *Kein Geld für Berlin* (20.10. 2006). *Zeit Online*. Tomado de www.zeit.de

³⁸ La Comisión para la Reforma del Federalismo fue un tipo específico de comité de mediación. Este tipo de comité se establece por las dos cámaras que constituyen el parlamento federal para superar una situación en la que el *Bundesrat* no aprueba una ley que haya pasado a la segunda cámara por el *Bundestag*. El mandato del comité es construir consenso para que la ley pase en última instancia. Un comité de mediación típicamente contiene a 16 miembros del *Bundestag* y 16 del *Bundesrat*.

de 2006 como una institución *ad hoc* para con el propósito de desarrollar esta reforma específica. La Comisión estaba altamente institucionalizada, también el *Bundesrat*, tuvo varias reuniones al año y estableció grupos de trabajo. El *Bundesrat* también se reúne con frecuencia a lo largo del año y los comités preparan estas reuniones. La secretaría de la Comisión la ofrecieron el *Bundestag* y el *Bundesrat*. El funcionamiento de la Comisión y el *Bundesrat* se definen en la constitución federal, siguiendo el estatuto del segundo (*Föderalismuskommision II*, 2010). La comisión tenía el mandato de producir recomendaciones que se convertirían en leyes federales después de ser adoptadas por el *Bundesrat* (y el *Bundestag*). Se estableció con el propósito de preparar una reforma al federalismo fiscal y sus miembros enviaban burócratas para representarlos en las reuniones en casos excepcionales, esto sugiere que el consejo podría procesar asuntos con relevancia federal. En consecuencia, el *Bundesrat* discute y vota dichos asuntos. Finalmente, aunque la comisión estaba copresidida por un representante del gobierno federal y otro de los estados, el hecho de que tuviera cuotas equitativas de representantes federales y de los estados movió el balance de poder ligeramente en favor del gobierno federal.³⁹ Por el contrario, el *Bundesrat* está formado solamente por representantes de los Länder, así no puede estar dominado por el gobierno federal.

El Consejo para la Estabilidad también está altamente institucionalizado. Se reúne al menos dos veces al año y se apoya en varios grupos de trabajo y una secretaría permanente. Este consejo tiene como mandato monitorear la disciplina fiscal, los ministros de finanzas no pueden enviar suplentes y las resoluciones se toman en reuniones en persona; esto sugiere que los consejos pueden procesar asuntos con relevancia federal. Está copresidido por el ministro de finanzas federal y el presidente de la Conferencia de Ministerios de Finanzas, que es ministro de algún estado; con ello, el gobierno federal no domina el consejo.

Dado el alto nivel de institucionalización de los consejos que desarrollaron, adoptaron e implementaron el Freno a la Deuda, debido a su capacidad para procesar problemas con relevancia federal y puesto que el dominio del gobierno federal es comparativamente más débil, puede esperarse que el gobierno federal y los estados reformaran la responsabilidad fiscal de manera colaborativa. Dicho

³⁹ Debe hacerse notar que, de los 16 representantes federales, cuatro eran miembros del ejecutivo federal, mientras que el resto representaba el brazo legislativo de este gobierno (*Föderalismuskommision II*, 2010; Koemm, 2011, p. 50).

de otra forma, era improbable que los gobiernos persiguieran consolidación fiscal por sí mismos o que el gobierno federal diseñara un nuevo marco de responsabilidad fiscal e impusiera disciplina fiscal a los *Länder*. Dado el monitoreo constante en la fase de implementación, se puede explicar que los problemas de cumplimiento se evitaran.

Coordinación de la responsabilidad fiscal

En diciembre de 2006, la Comisión para la Segunda Reforma al Federalismo se estableció para preparar la reforma al federalismo fiscal. Entre marzo de 2007 y marzo de 2009, la Comisión sostuvo 17 reuniones plenarias. Su mandato era trabajar por medio de una lista abierta de sugerencias enviadas por el gobierno federal y los estados sobre cómo reformar las relaciones financieras federales después de que el federalismo fiscal se excluyera de la Primera Reforma al Federalismo en 2006. Después de revisar la lista, la Comisión identificó “finanzas” como una de las muchas áreas prioritarias, y a la disciplina fiscal dentro de ella. El desarrollo de un nuevo régimen de deuda era preponderante y se discutía junto con otros aspectos de federalismo fiscal y administración pública (*Föderalismuskommission II*, 2010; Koemm, 2011, p. 52). Se volvió prioridad en la segunda mitad de 2008, cuando la crisis financiera global golpeó Alemania (Heinz, 2012).

Para lograr consenso en los objetivos generales de la reforma, los presidentes de la Comisión redactaron varios reportes (*white papers*) con base en las propuestas de los miembros de la Comisión (*Eckpunktepapiere der Vorsitzenden*) (*Föderalismuskommission II*, 2010). En febrero de 2008, el ministro federal de finanzas sugirió limitar los déficits a lo largo del ciclo del presupuesto para incluir una cláusula de salida de emergencia. La propuesta del ministro se convirtió en la base para negociaciones posteriores (*Föderalismuskommission II*, 2010). Para junio de 2008, la Comisión había logrado el acuerdo de que una regla de un presupuesto balanceado conjunto sería implantada en la constitución federal. Asimismo, se acordó que la Comisión redactaría reglamentos para la implementación de la regla fiscal a nivel federal, que los estados promulgarían sus propias regulaciones para implementar los nuevos arreglos y que los distintos plazos serían fijados por el gobierno federal y los *Länder*, y todos tendrían que cumplir con los nuevos

límites de déficits (*Föderalismuskommission II*, 2010, p. 89). Bremen, Sarre y Schleswig-Holstein, todos destinatarios de la homologación fiscal, habían solicitado ayuda para consolidar sus presupuestos, pues de otra manera no estarían en condiciones de cumplir con los nuevos límites de déficit (Braun *et al.*, 2017). Cuando uno de los grupos de trabajo de la Comisión confirmó esta declaración, la Comisión decidió que debería encontrarse una solución para ayudarlos a cumplir con el nuevo régimen de deuda (*Föderalismuskommission II*, 2010).

Después de lograr acuerdos en los principios generales del nuevo marco de responsabilidad fiscal, los grupos de trabajo para presupuestos y deuda pública revisaron varias propuestas en relación con su diseño. Después de identificar aquellas con más probabilidad de ser apoyadas por los miembros de la Comisión, el grupo de trabajo presentó recomendaciones para previsiones más detalladas del nuevo régimen de deuda (*Föderalismuskommission II*, 2010). La asamblea plenaria las discutió y los grupos de trabajo las actualizaron y finalizaron los distintos elementos del marco de responsabilidad fiscal. Entre julio y diciembre de 2008, no hubo reuniones de la Comisión para la Reforma al Federalismo. Esto hizo que algunos observadores concluyeran que el proceso de reforma estaba estancado cuando los gobiernos concentraron sus esfuerzos para combatir la crisis financiera global (por ejemplo, Heinz, 2012). No obstante, los grupos de trabajo continuaron reuniéndose (*Föderalismuskommission II*, 2008, 2010, p. 45).

Con base en los resultados de los grupos de trabajo para los presupuestos y deuda pública enviados por el gobierno federal, el Freno a la Deuda se finalizó en la primera reunión de la Comisión después del periodo de “estancamiento”, el 5 de febrero de 2009 (Heinz, 2012). El gobierno federal propuso la introducción de una regla de presupuesto balanceado donde el presupuesto general sería considerado en balance si no excede el 0.5% del PIB. El gobierno federal y los estados podrían entrar en déficit de 0.35% y 0.15% del PIB, respectivamente. Esta propuesta estaba incluida en un reporte (*white paper*) preparado por la presidencia de la Comisión. Los estados aceptaron la fórmula del gobierno federal y anunciaron conjuntamente que renunciaban al 0.15% de déficit del PIB, comprometiéndose a un déficit cero a cambio de más tiempo para consolidar sus presupuestos (véase *Föderalismuskommission II*, 2009). Después de esto, la Comisión estableció otro grupo de trabajo *ad hoc* con el mandato de finalizar la redacción de las propuestas de leyes preparadas por el grupo de trabajo sobre presupuestos y deuda

pública; después se discutieron y apoyaron en otra reunión de la Comisión (*Föderalismuskommission II*, 2009, 2010). Con ayuda de los grupos de trabajo, los acuerdos de asistencia para la consolidación se finalizaron en la reunión de la Comisión en febrero 2009, incluyendo la distribución de los pagos. Estas decisiones se basaron en propuestas remitidas por cada uno de los estados más pobres y el ministerio federal de finanzas (*Föderalismuskommission II*, 2010). De manera similar, el acuerdo sobre el establecimiento de un Consejo para la Estabilidad para monitorear presupuestos se logró con propuestas del ministro federal de finanzas y muchos estados. Un grupo de trabajo las discutió y produjo recomendaciones sobre el mandato y diseño del consejo, la Comisión adoptó el resultado (*Föderalismuskommission II*, 2010).

Dos consejos horizontales, a través de los cuales los estados construyeron consenso, participaron en el desarrollo del Freno a la Deuda y se enfocaron en las fases iniciales, aunque su involucramiento fue limitado. La *Ministerpräsidentenkonferenz* (MPK) demandó que el gobierno federal produjera un mapa de ruta para la consolidación fiscal en conjunto con los estados, empujando de manera efectiva una segunda reforma al federalismo (Die Welt, 2006; Spiegel Online, 2005).⁴⁰ Cuando el gobierno federal indicó que promulgaría límites estrictos para la deuda por su cuenta, los estados recurrieron a MPK para demandar en conjunto una solución colaborativa que respetara su autonomía fiscal (Spiegel Online, 2006a; Stuttgarter Nachrichten, 2006). La *Finanzministerkonferenz* (FMK), por su parte, ofreció asesoría técnica; por ejemplo, recomendaba indicadores fiscales (comparables) para monitorear el presupuesto y ofrecer datos acerca del estado de las finanzas públicas (*Föderalismuskommission II*, 2010).

Como segunda cámara del parlamento federal, el *Bundesrat* era una de las dos instituciones cuyo consentimiento era necesario para incorporar el Freno a la Deuda en la constitución federal, esto requería mayoría calificada en ambas cámaras. El Comité de Finanzas (*Finanzausschuss*) preparó la adopción de la ley después de escuchar a expertos; el *Bundesrat* adoptó la regla fiscal en junio de 2009.

Después de la adopción del Freno a la Deuda, el Consejo para la Estabilidad monitoreó los presupuestos de los dos niveles de gobierno, pero no su cumplimiento con la regla fiscal. A parte de esto, examinó si los *Länder* recibieron asistencia

⁴⁰ Véase también <http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?id=8615> (último acceso: 21.03.2019).

de colaboración con sus planes de consolidación. El consejo adoptó indicadores fiscales sobre los cuales basar su monitoreo (*Stabilitätsrat*, 2010b). Posterior a que su comité ejecutivo descubriera que era posible que una crisis presupuestaria ocurriera en Berlín, Bremen, Sarre y Schleswig-Holstein, el Consejo para la Estabilidad estableció un comité de evaluación para investigar sus finanzas públicas (*Stabilitätsrat*, 2010a). Cuando el comité de evaluación confirmó los hallazgos del comité ejecutivo, este Consejo requirió que los estados presentaran planes de consolidación para evitar una crisis presupuestaria (*Stabilitätsrat*, 2011a, 2011b). Una vez que dichos planes fueron autorizados, el consejo continuó monitoreando de cerca esos presupuestos estatales (*Stabilitätsrat*, 2012). En consecuencia, en diciembre de 2013, después de descubrir que Bremen no logró alcanzar sus objetivos de consolidación, el Consejo para la Estabilidad pidió medidas adicionales (*Stabilitätsrat*, 2013a, 2013b).⁴¹ También fue requerido que Sarre intensificara sus esfuerzos de consolidación para reportar avance (*Stabilitätsrat*, 2013a). En 2017, el Consejo para la Estabilidad liberó a Berlín y Schleswig-Holstein, pues libraron el riesgo de una crisis presupuestaria (*Stabilitätsrat*, 2015).

De esta forma, una sólida orientación para la solución de problemas dio forma al desarrollo del Freno a la Deuda. En primera instancia, se lograron acuerdos en relación con límites de déficits, ayuda para la consolidación y monitoreo presupuestos, con base en diversas evaluaciones de los grupos de trabajo. Con frecuencia, los copresidentes de la Comisión resumían los puntos de consenso y divergencia para que los diferentes actores se mantuvieran al tanto. El segundo paso se enfocó en los detalles del nuevo marco de responsabilidad fiscal. El Freno a la Deuda se llevó a la arena intergubernamental, mientras que los gobiernos monitorearon su implementación en conjunto (si bien indirectamente) a través del Consejo para la Estabilidad. La Corte Constitucional dio forma a la dirección general del proceso de reforma fijando ciertos requisitos que la nueva regla fiscal debía cumplir; uno de ellos fue la inclusión de un mecanismo de alerta temprana para crisis presupuestarias (Heinz, 2012). Adicionalmente, la solución de problemas fue facilitada por el apoyo de todos los gobiernos, que a pesar de estar dirigidos por distintos partidos estaban integrados, a la idea general de consolidación basada en reglas como lo promovía, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (Heinz, 2012; IMF, 2009; Lledó, Yoon, Fang, Mbaye, y Kim, 2017). El partido

⁴¹ Böll, S., y Reiermann, C. (9.12.2013). *Ausgebremst. Der Spiegel*, p. 78.

Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU [Unión Demócrata Cristiana de Alemania]) lideraba el congreso federal y tenía la mayoría en el *Bundesrat*. La mayoría de la segunda cámara cambió cuando el partido *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD [Partido Socialdemócrata de Alemania]) ganó elecciones en varios *Länder*. Mientras que todos los partidos apoyaban la introducción de una nueva regla fiscal, los estados estaban divididos siguiendo líneas partidistas en relación con su rigurosidad (*Bundesrat*, 2009b). Estados gobernados por el conservador CDU abogaban por reglas fiscales estrictas; mientras que los estados en donde el SPD estaba en el gobierno defendían un enfoque más flexible (Heinz, 2012). Sin embargo, se logró un acuerdo por medio del cual los presupuestos estarían balanceados durante el ciclo económico en lugar de una vez cada año. Este compromiso fue facilitado por la consolidación de pagos aceptada por los estados más ricos y el gobierno federal. El desarrollo, adopción e implementación del Freno a la Deuda se convirtió en un proceso integral y coherente. A pesar de que distintos consejos participaron en las distintas fases de la reforma, el proceso se siguió de manera tersa entre un consejo y otro.

Los tres consejos encargados de la promulgación del nuevo régimen de deuda tenían la capacidad de procesar asuntos con relevancia federal. Además, discutían con frecuencia el nuevo marco de responsabilidad fiscal. El cruce de ideas y la presión externa ayudaron todavía más a facilitar la inclusión de esos aspectos en la agenda intergubernamental, puesto que todos los gobiernos acordaron la necesidad de una regla fiscal más efectiva que aplicara a ambos niveles de gobierno como principio (*Föderalismuskommission II*, 2010; Heinz, 2012). Dado el amplio consenso para la consolidación fiscal basada en reglas sobre líneas partidistas, la incongruencia de los gobiernos no puso en riesgo la voluntad de coordinación del gobierno federal o de los *Länder*. Los gobiernos, incluso de distintos partidos, acordaron que reglas fiscales más estrictas era necesarias para controlar los efectos de estímulos fiscales (*Föderalismuskommission II*, 2010; Heinz, 2012). De esta forma, la crisis financiera global forzó a la Comisión a continuar trabajando en la disciplina fiscal a pesar de la relevancia federal de este asunto político. El escepticismo generalizado en el electorado alemán en relación con la deuda pública también alentó a los gobiernos a encontrar una solución para el problema de déficit (Braun *et al.*, 2017, capítulo 7). Presión extra para coordinar la creación de deuda llegó por parte de la Unión Monetaria Europea (UME) y la

Corte Constitucional (*Föderalismuskommission II*, 2010; Heinz, 2012; Koriotoh, 2016; Kretschmann y Kaiser, 2007).

La reunión de la Comisión para la Reforma Federal en febrero de 2009, donde se concluyó el Freno a la Deuda, fue convocada después de que el gobierno federal decidiera promulgar una segunda tanda de estímulos fiscales (“*Konjunkturpaket II*”) (Spiegel Online, 2009a). La resolución del gabinete de la coalición federal incluyó un compromiso para elevar la regla fiscal a rango constitucional. En la reunión, se propuso una regla de déficits para limitar el déficit general del gobierno al 0.5% del PIB en el mediano plazo. El que la propuesta del gobierno federal se convirtiera al final en el Freno a la Deuda no significó que el gobierno federal dominara la agenda intergubernamental; en lugar de eso, presentó el objetivo del déficit como propuesta para ser discutido por la Comisión no como una oferta “tómalo o déjalo”. De hecho, el gobierno federal no pudo imponer esta solución a los estados porque, por medio del *Bundesrat*, estos últimos participaban en la toma de decisiones federales cuando las políticas federales afectaban sus responsabilidades (funcionales) (Hrbek, 2005; Hueglin y Fenna, 2015, p. 258; Watts, 2008, p. 35). De esta forma, el peligro de que el gobierno federal impusiera una regla fiscal fue una amenaza vacía (Spiegel Online, 2009b; Stuttgarter Zeitung, 2009). La participación de los estados en la toma de decisiones federales limita de igual forma la capacidad del gobierno federal para usar su poder de gasto como señuelo con las unidades constitutivas para que firmen soluciones que no respaldan totalmente (Watts, 1999, p. 25). Esto no significa ignorar que los *Länder* tenía que aceptar las decisiones de gasto del gobierno federal, por ejemplo, en relación con qué tanta asistencia para la consolidación se ofrecería. La Comisión discutió niveles de financiamiento y definió cómo se distribuirían dichos fondos (*Föderalismuskommission II*, 2010). En breve, el gobierno federal no podía hacer uso de su posición dominante dentro de la Comisión para la Segunda Reforma al Federalismo. Las propuestas que ingresó a la Comisión llegaron a ser partes del procedimiento de dos pasos para la solución de problemas. Entregaron libros blancos a los presidentes de la Comisión y se discutió en grupos de trabajo antes de que la asamblea plenaria decidiera si se adoptaban o no. Es más, con frecuencia el gobierno federal actualizó su postura de acuerdo con el consenso del momento dentro de la Comisión (*Föderalismuskommission II*, 2010); la agenda de la Comisión se estableció de manera conjunta con los estados y el gobierno.

De manera similar, el gobierno federal no dominó el trabajo del Consejo para la Estabilidad; de hecho, este último pudo adoptar resoluciones en contra del gobierno federal con una mayoría de dos tercios de los estados.

El Freno Constitucional a la Deuda

Para resolver el problema del déficit se incluyó en la constitución una regla de presupuesto balanceado que aplicara a ambos niveles de gobierno (artículos 109, 109a, 115 y 143d de la Ley Fundamental). De manera consecuente, la Corte Constitucional estaba en condiciones de hacer cumplir el Freno a la Deuda. El Consejo para la Estabilidad se creó por medio de legislación federal. El gobierno federal firmó acuerdos bilaterales con los estados que recibieron asistencia para formalizar sus planes de consolidación. Así, se alcanzó una solución de política altamente formalizada para el problema del déficit. Con esto no se ignora que el Consejo para la Estabilidad no puede hacer cumplir sus decisiones,⁴² sino emitir avisos que esencialmente son recomendaciones (Korioth, 2016). Los ministros de finanzas que formaban el consejo deciden si nombran o exhiben a sus pares, posibilitando que la efectividad para asegurar cumplimiento se debilite (Korioth, 2016). La decisión del Consejo para la Estabilidad en 2013 de no emitir una advertencia formal para Bremen cuando mostró esfuerzos insuficientes para su consolidación es un buen ejemplo.⁴³

El nuevo régimen de responsabilidad fiscal apunta a una política de integración. Los gobiernos no sólo se adhieren al objetivo conjunto de limitar el déficit y reducir deuda, también coordinan la implementación del Freno a la Deuda. Las previsiones en relación con los límites para déficit y excepciones y la ayuda para consolidación y monitoreo son muy precisas. El Consejo para la Estabilidad desarrolló indicadores fiscales que reducían el margen de interpretaciones oportunistas del Freno a la Deuda. Sin embargo, las previsiones en relación con las excepciones permitidas en caso de perturbaciones económicas, desastres naturales y emergencias fuera del control de los gobiernos daban lugar a diversas interpretaciones

⁴² Salvo en el caso de los estados que recibieron asistencia para la consolidación donde el incumplimiento de las condiciones establecidas para los pagos de consolidación provoca sanciones financieras (Korioth, 2016).

⁴³ Böll, S., y Reiermann, C. (9.12.2013). *Ausgebremst. Der Spiegel*, p. 78.

(Feld, 2010; Heinz, 2016; Koriath, 2016). El alto grado de formalización y el alto nivel de coordinación que busca lograr el Freno a la Deuda, el marco de responsabilidad fiscal creado en 2009, son altamente vinculantes, a pesar de las fallas relacionadas con el monitoreo por parte del Consejo para la Estabilidad.

Como se mencionó, la agenda inicial de la reforma era mucho más ambiciosa, intentaba una revisión general del federalismo fiscal, política tributaria y administración pública. Al final muchos temas fueron dejados de lado. Inclusive el mismo Freno a la Deuda puede considerarse una solución de tipo mínimo común denominador en caso de mecanismos de ejecución y puesto que los acuerdos en medidas más fundamentales para mejorar la disciplina fiscal, como una reforma o acuerdos para reparto de impuestos, eran imposible de lograrse (Benz y Sonnicksen, 2018; Die Welt, 2007). Además, se propuso una solución en relación con la deuda preexistente. En la fase de implementación, los desacuerdos entre sus miembros también llevaron al Consejo para la Estabilidad a no emitir una notificación formal cuando Bremen no logró alcanzar sus objetivos de consolidación (Koriath, 2016).⁴⁴ Esto señaló fallas en la capacidad de los consejos para procesar asuntos con relevancia federal. Pero la vulnerabilidad de Alemania en relación con la trampa de la decisión conjunta (Scharpf, 1988) y la naturaleza altamente relevante de la homologación fiscal y los acuerdos para la asignación de impuestos hicieron particularmente desafiante la solución de todos estos problemas al mismo tiempo. Durante la crisis financiera global, los déficits y deudas se convirtieron en los problemas más urgentes de política que solucionar; por ello, en este punto la reforma se enfocó en mejorar la responsabilidad fiscal.

Un enfoque colaborativo a la disciplina fiscal

Al contrario de IGA-FFR y SUFA, el Freno a la Deuda se adoptó de forma conjunta por los gobiernos de la Federación Alemana, se desarrolló e implementó de manera colaborativa. El gobierno federal y los estados con más dinero no impusieron una regla fiscal estricta a los estados más pobres; sin embargo, el Freno a la Deuda se superpone de manera significativa con la propuesta del gobierno federal para una regla fiscal en febrero de 2009 que le permitía

⁴⁴ Véase también Böll, S., y Reiermann, C. (9.12.2013). *Ausgebremst. Der Spiegel*, p. 78.

tener un déficit más alto que los estados (Heinz, 2012). Los límites al déficit fueron discutidos por todos miembros de la Comisión para la Segunda Reforma al Federalismo; partieron del trabajo previo de la Comisión que contemplaba acuerdos anteriores respecto a la necesidad de reglas fiscales más efectivas, así como discusiones sobre el tipo de regla fiscal aceptada por todos los gobiernos. Durante la preparación de la reforma, el gobierno federal envió propuestas para consideración y las actualizó después de discutir las con otros miembros de la Comisión (véase Koemm, 2011, capítulo 2). Los gobiernos fijaron compromisos a medio camino entre varias propuestas enviadas a la Comisión para la Segunda Reforma al Federalismo. En primer lugar, el Freno a la Deuda no es una regla fiscal tan estricta como el gobierno federal y los *Länder* más ricos hubieran querido, pero incluso así demanda grandes esfuerzos de consolidación por parte de los estados con menos recursos (*Föderalismuskommission II*, 2010). Las preferencias de los estados pobres en relación con la rigurosidad de la regla fiscal se consideraron, sin embargo también se modificaron; además, los *Länder* cedieron voluntariamente hasta el 0.15% en el déficit del PIB que les había sido permitido (*Föderalismuskommission II*, 2010). En segundo lugar, la decisión de proveer ayuda para consolidación a los estados pobres fue un punto medio entre el apoyo puramente solidario, que los estados más pobres pedían, y la abolición de dicha solidaridad por parte de los más ricos (*Föderalismuskommission II*, 2010). La asistencia para la consolidación solamente para los *Länder* que no pudieran cumplir con el Freno a la Deuda sin apoyo financiero a cambio de establecer planes de consolidación y monitoreo por parte del Consejo para la Estabilidad mantenía la solidaridad, pero la hizo condicional. En tercero, los gobiernos revisaban de forma conjunta sus presupuestos, incluyendo al del gobierno federal. En cuarto lugar, los estados tuvieron la posibilidad de reglamentar la cláusula de escape pasando su propia legislación, mientras que la ley federal sobre desviaciones excepcionales de la regla de presupuesto balanceado fue diseñada por la Comisión. Consecuentemente, el gobierno federal no impuso una regla fiscal sobre los estados.

Otro indicador de la naturaleza colaborativa del Freno a la Deuda es el alto nivel de aceptación del nuevo marco de responsabilidad fiscal, incluso por parte de los estados pobres. Bremen y Sarre, complacidos con el resultado de la Segunda Reforma al Federalismo, decidieron no proseguir con sus casos ante

la Corte Constitucional en los que pedían otro rescate. En el voto en el *Bundesrat*, ningún estado lo hizo en contra del Freno a la Deuda. Sin dejar de ver que Berlín, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Schleswig-Holstein se abstuvieron. Mecklemburgo-Pomerania Occidental arguyó que el Freno a la Deuda castigaba a los estados por esfuerzos de consolidación del pasado, al tiempo que ayudaba a quienes habían gestionado de mala manera sus presupuestos (Bundesrat, 2009a; FAZ.net, 2009). Schleswig-Holstein se abstuvo debido a una demanda judicial relacionada con la constitucionalidad del Freno a la Deuda ante la Corte Constitucional interpuesta por el parlamento del estado que estaba pendiente; este estado estaba insatisfecho con la falta de solución para la deuda preexistente (Bundesrat, 2009b).

El Freno a la Deuda comprometió a todos los gobiernos a equilibrar sus presupuestos. Se implementó en las constituciones o legislaciones ordinarias, incluidos Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Schleswig-Holstein, de todos los *Länder* (salvo Berlín,⁴⁵ Brandeburgo,⁴⁶ Sarre (Gröpl, 2014) y Renania del Norte-Westfalia);⁴⁷ esto indica la aceptación general del nuevo marco de responsabilidad fiscal. Al incorporarlo en las legislaciones estatales, podían beneficiarse de la cláusula de salida (Brügelmann, Kroker y Schaefer, 2011), ya que prevé un plan de prepago, según requería el Artículo 109 de la Ley Fundamental. Las leyes adoptadas en Baden-Württemberg, Baviera, Hamburgo, Renania-Palatinado y Hesse consideran rutas de consolidación. A pesar de agregarlo en su legislación, Sarre llevó a cabo grandes esfuerzos para concretar su presupuesto y cumplir con las condiciones en la asistencia para la consolidación, así como el plan que debía enviar al Comité después de que detectó una inminente crisis presupuestaria (Giersch, 2014; Kirch, 2014).

Mientras que el voto en el *Bundesrat* y la incorporación de la regla de un presupuesto balanceado en las leyes de los estados indican la aceptación del Freno a la Deuda por la mayoría de los estados, también puede ser un indicador indirecto del cumplimiento. Todavía es muy pronto para evaluar si los gobiernos

⁴⁵ No obstante, al momento de escribir este libro, Berlín preparaba una legislación ordinaria para implementar el Freno a la Deuda. La adopción por la legislatura estaba pendiente.

⁴⁶ Brandeburgo también preparaba una legislación que modificaba su constitución para implementar el Freno a la Deuda.

⁴⁷ Renania del Norte-Westfalia organizó audiencias y reuniones de comités para desarrollar la legislación e implementar el Freno a la Deuda.

cumplieron en realidad con el Freno a la Deuda puesto que tendrá efecto en los estados a partir de 2020. Varios observadores han expresado sus dudas en relación con la perspectiva del cumplimiento de la nueva regla fiscal después de este año en estados como Sarre e incluso Renania del Norte-Westfalia (FAZ, 2014a, 2014b; Giersch, 2014; Kirch, 2014; Stuttgarter Zeitung, 2013). Otros consideran que la situación fiscal de varios gobiernos ya ha mejorado en general (BMF, 2015; Brügelmann *et al.*, 2011; FAZ.net, 2017).⁴⁸

Salvaguardias fuertes

El nuevo marco de responsabilidad fiscal de Alemania es una solución colaborativa conjunta que protege de manera efectiva la autonomía de todos los gobiernos de la Federación Alemana. La presión externa e ideas que se sobreponen facilitaron la definición de la agenda, en particular después de que la crisis financiera global golpeará Alemania, esto abonó a la capacidad de los consejos para procesar asuntos con relevancia federal. La Corte Constitucional también actuó como un agente importante en la definición de la agenda. En consecuencia, se desarrolló una solución conjunta; además, el Freno a la Deuda no se impuso a los estados. Una orientación definida en pos de resolver problemas de algunos consejos, apoyados por ideas compartidas en relación con la disciplina fiscal, los llevó a desarrollar una solución política de manera que las preferencias de varios gobiernos se discutieran, fueran atendidas y se hallaran soluciones en puntos intermedios. A pesar de que los parámetros clave nacieron de documentos expositivos del gobierno federal, se discutieron por todos los gobiernos y partieron de acuerdos previos sobre los principios del nuevo marco de responsabilidad fiscal. El gobierno federal no podía dominar los procesos de coordinación, aunque fue un agente importante en la definición de la agenda.

De esta forma, los consejos para política fiscal de Alemania son salvaguardias fuertes, como era de esperarse, por su gran capacidad para procesar asuntos con relevancia federal, su alto nivel de institucionalización, la obligatoriedad de

⁴⁸ Es importante hacer notar que Alemania se ha beneficiado de condiciones macroeconómicas favorables (Korioth, 2016). Elevada recaudación tributaria y tasas de interés bajas dificultan determinar si las mejoras en las finanzas de un estado se lograron por medio de consolidación o el ambiente macroeconómico.

sus resultados y el limitado dominio del gobierno federal. El Freno a la Deuda restringe la discrecionalidad de los gobiernos para gastar. Los presupuestos de todos los gobiernos de la federación están sujetos a monitoreo por parte del Consejo para la Estabilidad. En consecuencia, la solución al problema del déficit no cambió la discrecionalidad entre niveles de gobierno. Asimismo, la asistencia para la consolidación alivia la carga que la pérdida de discrecionalidad representa para los *Länder* más pobres, para ellos las restricciones a su discrecionalidad hubieran sido más importantes en relación con el gobierno federal y los estados con más recursos. La incongruencia del gobierno no evitó el desarrollo de una nueva regla fiscal debido a la presión externa de UME, también porque el gobierno federal y los estados tenían en alta estima la responsabilidad fiscal. Nuevamente, sin dejar de ver que los gobiernos luchaban por llegar a acuerdos relacionados con otros problemas de la agenda pública en temas de federalismo fiscal que tenían menos presión externa y en los cuales las ideas se sobreponen menos, debido a la gran relevancia de las relaciones fiscales. En consecuencia, la capacidad de salvaguardia de los consejos alemanes para política fiscal es algo que siempre depende del apoyo de presión externa y el grado al cual los gobiernos adoptan ideas políticas similares. Los problemas de cumplimiento, a pesar de evitarse hasta ahora, pueden emerger cuando la presión externa declina o los gobiernos que llegan al poder se sienten menos comprometidos con el principio de responsabilidad fiscal.

La Tercera Reforma al Impuesto Corporativo de Suiza

La reforma al sistema de impuesto corporativo ha sido uno de los logros más grandes en la agenda de los gobiernos suizos en años recientes (NZZ, 2015b, 2015e). En junio de 2016, el parlamento federal adoptó la *Unternehmenssteuerreform III* (CTR III / Tercera Reforma al Impuesto Corporativo) que alineaba los impuestos corporativos de Suiza con las normas y reglamentos generalmente aceptados a nivel internacional. En febrero de 2017, la reforma tributaria se revocó por referendo popular cuando 59.1% del pueblo votó en contra de ella.⁴⁹ CTR III fue “una

⁴⁹ Poco después de que la CTR III se rechazara, se inició una nueva ronda de negociaciones para preparar la reforma alternativa. En septiembre de 2018, el parlamento federal adoptó la Ley Federal sobre la Reforma Fiscal y Financiamiento-AHV (*Bundesgesetz über dies Steuerreform und die AHV-Finanzierung*). Se aprobó por medio de un referendo popular en mayo de 2019.

de las reformas fiscales más complejas en la historia moderna de Suiza” (NZZ, 2014) de manera que se presta para un análisis más cercano de la forma en que los gobiernos suizos manejaron las interdependencias en política fiscal.

CTR III habría abolido los privilegios fiscales sobre ganancias corporativas para corporaciones específicas mientras que introducía nuevos privilegios para actividades móviles. Los últimos incluían una cláusula de licencia que aplicaba para ingresos de investigación y desarrollo, y patentes. Las corporaciones habrían sido alentadas a revelar sus reservas ocultas. Además de estos elementos obligatorios de la reforma fiscal, CTR III consideraba varias opciones para que los cantones las implementaran; deducciones de impuestos para investigación y desarrollo, un impuesto corporativo de acuerdo con el interés que alineaba los gravámenes de deuda y patrimonio e hipotéticamente ofrecía exención fiscal para intereses sobre patrimonio y exenciones fiscales para ganancias de capital que se consideraran patrimonio. En contraste con estas opciones, la introducción de un impuesto corporativo de acuerdo con el interés que alineara los gravámenes de deuda y patrimonio; la exención fiscal para intereses sobre patrimonio tendría que ser forzosa. Para continuar siendo atractiva para las corporaciones especiales, la CTR III permitiría que los cantones recortaran impuestos generales para corporaciones. Para compensarlas por sus pérdidas en ganancias asociadas con estos recortes fiscales, la reforma habría incrementado la partida de impuestos federales directos para los cantones de 17 a 21.2%. La nivelación fiscal también se había adecuado para considerar las pérdidas de ingreso por recortes fiscales. Finalmente, varios cantones con poca capacidad fiscal habrían recibido fondos federales adicionales (180 millones de francos suizos a lo largo de siete años).

El sistema de impuesto corporativo bajo presión

En Suiza, corporaciones especiales como sociedades tenedoras de acciones, empresas domiciliadas y mixtas se han beneficiado de privilegios fiscales. Al principio del 2000, estas exenciones fiscales eran fuertemente criticadas por la UE y la OCDE, quienes amenazaron con sanciones si Suiza no las abolía y cumplía con los estándares internacionales en competencia fiscal (NZZ, 2012a). En 2010, Suiza acordó dialogar con la UE (“Diálogo sobre Impuestos entre Suiza y la UE”)

para discutir los términos de cumplimiento con estándares internacionales sobre impuestos corporativos (en particular los de la OCDE).⁵⁰ Ya que la abolición de los privilegios fiscales para las corporaciones especiales redujo el atractivo de Suiza para estas compañías, se enfrentaron a un doble problema: sus privilegios fiscales debían abolirse para cumplir con las obligaciones internacionales y evitar entrar en la lista negra de paraísos fiscales; y, debían encontrar nuevas formas de atraer corporaciones para mantener la competitividad de la economía suiza.

Una revisión de los impuestos corporativos en línea con los estándares internacionales era responsabilidad de ambos niveles de gobierno por dos razones. Primero, el gobierno federal representaba a Suiza en las negociaciones con la UE, pero los impuestos corporativos son primordialmente responsabilidad de los cantones (Kirchgässner, 2007; Linder, 1999). El gobierno federal puede recaudar un impuesto de reserva de un máximo de 8.5% sobre ganancias corporativas. Consecuentemente, las decisiones de los cantones de modificarla tuvieron implicación en los ingresos federales. Pero, más importante, los cantones tenían el derecho de otorgar privilegios fiscales a las corporaciones. De esta forma, el gobierno federal debía asegurar la cooperación de los cantones, para que Suiza pudiera cumplir con los estándares internacionales. Segundo, el margen de los cantones para reformar los impuestos corporativos está definido en la *Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden* (Ley Federal de Homologación de Impuestos Directos) que unifica ciertos elementos de impuestos cantonales directos para atenuar la competencia fiscal. La ley define los tipos de impuestos directos que los cantones pueden recaudar, las personas físicas y morales que deben tributar, así como las exenciones fiscales que pueden ofrecer. Las *Unternehmenssteuerreform I* de 1998 y *Unternehmenssteuerreform II* de 2008 (Primera [CTR I] y Segunda [CTR II] Reformas al Impuesto Corporativo, respectivamente) añadían exenciones fiscales para corporaciones especiales y mixtas (CTR I) y pequeñas y medianas empresas (CTR II). La abolición de privilegios fiscales para las corporaciones especiales requería legislación federal con los cantones responsables de implementar estos cambios.

Durante el proceso de reforma, pronto se volvió claro que la reforma al sistema de impuesto corporativo conduciría a pérdidas significativas de ingreso

⁵⁰ https://www.efd.admin.ch/dam/efd/de/dokumente/alt/steuern/faktenblaetter/faktenblatt_steuerialogschweizeu.pdf/download.pdf/faktenblatt_steuerialogschweizeu.pdf (último acceso: 12.12.2016).

para los cantones, y muchos anunciaron su intención de promulgar reducciones generales de impuestos corporativos para mantener la competitividad internacional de Suiza (NZZ, 2013a). No obstante, recortes a impuestos cantonales podrían exacerbar la competencia fiscal, “un tema altamente relevante en la política suiza” (Wasserfallen, 2015, p. 540). En particular, cantones con una elevada participación de ingresos de corporaciones especiales (notablemente Basilea-Ciudad, Basilea-Campiña, Ginebra, Neuchâtel, Schaffhausen y Vaud) tendrían que promulgar reducciones drásticas de impuestos para mantener su competitividad (NZZ, 2013c, 2015a, 2015f). Cantones para quienes ingresos de corporaciones especiales son menos importantes también tendrían que recortar impuestos corporativos para seguir siendo competitivos dentro de la federación (NZZ, 2013c, 2015f). En consecuencia, los ingresos por impuestos se reducirían en un momento en que los gobiernos de ambos niveles estaban consolidando sus presupuestos (KdK, 2014a; NZZ, 2012a, 2012b, 2013b, 2015d).⁵¹ Por lo tanto, la cooperación de los cantones no podía darse por sentada; pues dejaron claro que su cooperación dependía, entre otras cosas, de la voluntad del gobierno federal para compensarlos por sus pérdidas; además, argumentaban que el centro se había beneficiado de los privilegios que ellos ofrecían a las corporaciones especiales (FDK, 2014a; NZZ, 2015f). Mientras los cantones habían atraído a dichas compañías con regímenes especiales de impuestos, el gobierno federal los había gravado en su totalidad (EFD, 2013b; NZZ, 2015g).⁵² El que las pérdidas en ingresos debieran ser compartidas no sólo refleja la interdependencia de los gobiernos en relación con la tributación empresarial; también subraya la relevancia federal del problema de política a resolver; pues las demandas de compensación por parte de los cantones significaban en esencia que el gobierno federal tendría que transferirles recursos adicionales.

Para preparar la reforma, en 2012 se definió el conjunto *ad hoc* de representantes federales y cantonales. La llamada *Projektorganisation “Unternehmenssteuerreform III”* compartía características con otros consejos intergubernamentales,

⁵¹ De acuerdo con el ministro federal de finanzas, la reforma tributaria habría reducido los ingresos por impuestos del gobierno federal en 220 millones de francos suizos. Junto con compensaciones federales para los cantones, el gobierno federal habría perdido 1300 millones de francos suizos (EFD, 2016).

⁵² Véase también *Die Massnahmen der Unternehmenssteuerreform III im Überblick. Medienseminar vom 5. Oktober 2016*. Tomado de https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Themen/usr-3/USR-III-Massnahmen.pdf.download.pdf/USR-III-Massnahmen_de.pdf (último acceso: 12.12.2016).

salvo su naturaleza *ad hoc*. Consistía en una asamblea plenaria (*Steuerungsorgan*) y un comité ejecutivo (*Leitorgan*). La primera (*Steuerungsorgan*) incluía al ministro federal de finanzas, tres altos funcionarios del ministerio federal de finanzas y cuatro miembros de los gobiernos cantonales seleccionados por la *Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK) y la Conferencia de Directores Cantonales de Finanzas (*Finanzdirektorenkonferenz*, FDK). Varios grupos de trabajo se crearon para apoyar el trabajo de *Projektorganisation*. El consejo tenía un mandato claro que definía su funcionamiento.⁵³ Entre 2012 y 2014, *Leitorgan* se reunió once veces⁵⁴ y *Steuerungsorgan*, nueve⁵⁵ (KdK, 2012a, 2013a, 2014a). En consecuencia, *Projektorganisation* estaba altamente institucionalizado. Mientras que sus resultados eran débilmente vinculantes, pues el rol de los consejos se limitaba a redactar recomendaciones, tenía el mandato específico de preparar la legislación federal. El mandato de *Projektorganisation* era desarrollar, a más tardar en la primavera de 2013, las recomendaciones para un sistema de impuesto corporativo en concordancia con el diálogo en curso con la Unión Europea para una distribución de los costos de la reforma y las medidas que el gobierno federal promulgaría para compensar a los cantones por las eventuales pérdidas de ingresos.⁵⁶ Esto indica una cierta capacidad de procesar problemas con relevancia federal; además es importante notar que la asamblea plenaria incluía burócratas. El ministro de finanzas federal presidía las reuniones de *Steuerungsorgan*; en tanto, *Leitorgan* estaba presidido por un funcionario federal, y la secretaría estaba en el ministerio nacional de finanzas. El gobierno federal estaba en posición de dominar la agenda de la reforma, pero dos consejos horizontales participaron en la Segunda Reforma al Impuesto Corporativo y dieron a los cantones los medios para defender sus posturas de frente a él. FDK y KdK procesaron asuntos políticos con relevancia federal. Dada la frecuencia de las reuniones, el sistema bien desarrollado de los grupos de trabajo, apoyo de la secretaría y funciones definidas con precisión en los estatutos de los consejos, KdK y FDK están altamente institucionalizados,

⁵³ *Verfügung über die Projektorganisation "Unternehmenssteuerreform III"* (USR III), Berna, octubre 2012, Tomado de <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/28061.pdf> (último acceso: 6.12.2016).

⁵⁴ Dos veces en 2012, siete en 2013 y dos más en 2014.

⁵⁵ Una vez en 2012, cinco en 2013 y tres en 2014.

⁵⁶ *Verfügung über die Projektorganisation "Unternehmenssteuerreform III"* (USR III), Berna, octubre de 2012. Tomado de <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/28061.pdf> (último acceso: 6.12.2016).

aunque sus resoluciones tienden a ser poco vinculantes. Al ser consejos horizontales, no están dominados por el gobierno federal.

La combinación de un alto nivel de institucionalización, gran capacidad para procesar asuntos federales relevantes y el dominio del gobierno federal de *Projektorganisation* sugiere que el gobierno federal pudo imponer CTR III a los cantones. Conferencias intercantoneales como FDK y KdK no sólo procesan asuntos con relevancia federal, sino que la coordinación horizontal está particularmente bien institucionalizada. Esto apunta a que tienen el potencial para proteger la autonomía de los cantones frente al gobierno federal. El carácter de la reforma al impuesto corporativo dependía considerablemente del grado al cual los consejos horizontales aseguran que los intereses y preferencias de los cantones estuvieron presentes en la toma de decisiones federales.

Influencia en la toma de decisiones federales

Para desarrollar la reforma a impuestos corporativos, *Projektorganisation* “*Unternehmenssteuerreform III*” se creó en septiembre de 2012. *Projektorganisation* ayudó al CTR III en varios pasos y en las muchas reuniones entre septiembre de 2012 y 2014. En mayo de 2013, el consejo presentó un reporte intermedio en el que resumía los principales objetivos de la reforma, que consideraban la abolición de exenciones fiscales para corporaciones especiales, medidas compensatorias para la competitividad de Suiza (incluyendo privilegios fiscales y recortes a ingresos corporativos) y pagos federales de compensación para los cantones (EFD, 2013a). El consejo sugirió que la reforma debería mantener al mismo tiempo que contener competencia fiscal. En relación con cada uno de estos objetivos de la reforma, el reporte definió varias opciones de cómo implementarlos. El gobierno federal envió el reporte intermedio a consulta (*Vernehmlassung*) por los cantones y partes interesadas en otoño de 2013 (EFD, 2013a). Con base en los resultados del proceso de consulta, que reflejaron amplio apoyo para el marco delineado, el *Projektorganisation* finalizó sus recomendaciones. El reporte final de *Projektorganisation*, presentado en diciembre de 2013, describía los distintos elementos de la reforma al impuesto corporativo en detalle (EFD, 2013b). Con base en las recomendaciones formuladas por *Projektorganisation*, el Consejo Federal preparó

una propuesta de ley (EFD, 2013b). Seguido de otra ronda de consultas con los cantones, la propuesta de ley se abrió para consulta general en 2014. Después de que el Consejo Federal introdujera CTR III en el parlamento, el papel de *Projektorganisation* terminó y la fase parlamentaria comenzó.

Consejos horizontales participaron en el desarrollo de la reforma tributaria. Además de seleccionar a los representantes cantonales en *Projektorganisation*, FDK y KdK coordinaron las posiciones de los cantones. Los representantes federales participaron con frecuencia en las reuniones de ambos consejos para discutir la reforma e informar a los cantones acerca de las negociaciones con la Unión Europea (KdK, 2014a). FDK se enfocó en construir consenso entre los cantones, lograr posturas conjuntas y emitir declaraciones sobre elementos específicos de la reforma. KdK principalmente reiteró la postura general de FDK, usando su voz política más fuerte (véase también, Schnabel y Mueller, 2017). En respuesta al reporte intermedio, FDK comunicó el apoyo de los cantones a los objetivos de la reforma tal como la necesidad de medidas complementarias, pero insistió en no socavar la homologación fiscal (FDK, 2013). FDK advirtió en contra del intento de la federación para cambiar la carga a los cantones. KdK envió una declaración donde los miembros de los consejos enfatizaron su apoyo para la reforma, pero también insistía que las compensaciones federales por las pérdidas de la reforma fueron muy importantes para los cantones y para mantener la competitividad de Suiza. De acuerdo con KdK, las compensaciones previstas en el reporte intermedio fueron insuficientes; el gobierno federal aún cambiaría la carga a los cantones. El consejo pidió que el gobierno federal ayudara a aquellos cantones más afectados por la reforma. KdK sugería que las transferencias federales debían ser provistas por medio de incrementos en la participación de impuestos directos (KdK, 2013b), y subrayaba que los cantones rechazaban cualquier medida que llevara a la homologación de impuestos cantonales (KdK, 2013b); también emitió declaraciones detalladas acerca de las diferentes medidas incluidas en el reporte final, la iniciativa de reforma y la ley federal. El consejo insistió en que la reforma mantendría la competitividad de Suiza. Y daba la bienvenida a medidas compensatorias como la introducción de una cláusula de licencia, declaración de reservas ocultas y ajustes sobre el impuesto a la ganancia de capital (véase FDK, 2014a). En una declaración emitida durante la segunda fase de consulta (después de que el reporte final fuera publicado), FDK evaluó cada medida descrita en él desde

la perspectiva de los cantones. Sugería algunas modificaciones a la cláusula de licencia, el impuesto al ingreso corporativo ajustado al interés, la discrecionalidad de los cantones para promulgar recortes al impuesto a ganancias corporativas, la posibilidad de ejecutar medidas adicionales, las implicaciones para la homologación fiscal y pagos de compensación federales (FDK, 2014b). KdK también emitió declaraciones acerca del reporte final, la propuesta y la ley, en la que principalmente reiteraba la posición de FDK (v.g., KdK, 2014b).

KdK discutió la reforma con los representantes del gobierno federal en las reuniones bianuales con los miembros del Consejo Federal, llamado *Föderalistischer Dialog Bund–Kantone* (Diálogo Federalista) (KdK, 2010, 2012a, 2013a). También la reforma al impuesto corporativo aparecía en la agenda de la reunión de 2014 de la *Stammtisch der Kantone* (Mesa de Ordinaria de los Cantones), reuniones entre KdK y miembros de los consejos de los Estados. El comité directivo de KdK se reunió con la Oficina del Consejo de los Estados en 2014 para discutir la reforma al impuesto corporativo (KdK, 2014a). Así, entre reuniones plenarias, las secretarías de FDK y KdK y sus comités ejecutivos consultaron a los cantones para permitir que los presidentes de los consejos reaccionaran a la nueva información o propuestas de manera inmediata, incluso cuando no hubiera una reunión plenaria planeada.⁵⁷ Los consejos regionales complementaron el trabajo de FDK al coordinar las posiciones de sus miembros. Los FDK Ost (Cantones de Suiza del Este), *Nordwestschweizer Regierungskonferenz* (NWRK / Suiza del Noroeste) y *Conférence latine des directeurs cantonaux des finances des cantons romands, Berne et Tessin* (Suiza del Oeste), en particular, discutieron CTR III en sus reuniones y realizaron aportaciones en las reuniones de FDK.⁵⁸

Mientras que *Projektorganisation* no estuvo involucrado en la fase parlamentaria, KdK y FDK participaron activamente en esta fase, abocándose a influir en las dos cámaras del parlamento federal; enviaron cartas a los *Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben* (Comités de Asuntos Económicos y Tributarios) del Consejo Nacional y el Consejo de los Estados; participaron en audiencias para indicar qué medidas eran apoyadas y cuáles rechazadas por los cantones, dando forma a la legislación final. Con FDK, los cantones exigieron un incremento en la participación de impuestos federales directos que serían transferidos para compensarlos por las

⁵⁷ Información proporcionada vía correo electrónico por KdK (26.10.2015).

⁵⁸ Información proporcionada por el departamento de finanzas de *Appenzell Ausserrhoden* (21.12.2015) y por FDK (05.02.2016).

pérdidas financieras causadas por el recorte al impuesto corporativo. Además, solicitaron mantener la emisión del impuesto para la equidad, pero excluir impuestos a la propiedad ajustados al interés (FDK, 2015b). Los cantones también indicaban qué medidas apoyaban. FDK dio indicios de ceder en su oposición a las exenciones de impuestos para investigación y desarrollo. Cuando el Consejo de los Estados, la segunda cámara, enmendó la propuesta de ley para atender las demandas que los cantones expresaron a través de DFK, el consejo envió una carta al Consejo Nacional, en donde la propuesta sería discutida y recomendó que se aprobara, pero también pidió algunas modificaciones menores a la versión del Consejo de los Estados (FDK, 2015a). FDK ayudó a redefinir los distintos elementos de la reforma, por ejemplo, en relación con exenciones fiscales sobre el patrimonio (FDK, 2016e); y los cantones presentaron evidencia y resaltaron las consecuencias que ellos esperaban de las distintas medidas en sus presupuestos o competitividad para convencer al parlamento federal para que considerara estos impactos. A lo largo de la fase parlamentaria, FDK solicitó mayores compensaciones federales; entonces, después de cada resolución en el proceso de ida y vuelta en las dos cámaras del parlamento, emitía declaraciones o enviaba cartas a la cámara o comité correspondiente. El consejo también definió un mínimo de medidas que el gobierno federal debía incluir para tener el apoyo cantonal y contribuyó a encontrar un punto de acuerdo entre las varias resoluciones de las dos cámaras del parlamento federal (FDK, 2016c, 2016d, 2016f). A parte de esto, propuso un compromiso en relación con el impuesto corporativo ajustado al interés (que en última instancia aceptó, a pesar de sus reservas iniciales), el impuesto al tonelaje (rechazado por FDK), regulaciones para la cláusula de excepción, la divulgación de reservas ocultas, exenciones de impuestos para investigación y desarrollo, modificaciones al impuesto al capital y otros aspectos más técnicos. Por otra parte, FDK asesoraba al Consejo Nacional para imitar la decisión del Consejo de los Estados respecto al monto de los pagos federales de compensación. Ambos consejos buscaban incrementar la participación cantonal a 20.5%, pero el Consejo de los Estados solicitaba 21.2% (FDK, 2016a, 2016c). En junio de 2016, el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados adoptaron la ley (que fue derrotada en un referendo popular en febrero de 2017).

La reforma al impuesto corporativo se convirtió en legislación federal, su implementación, desarrollo y adopción por parte de los cantones se dio a través

de la orientación para la solución de problemas en consejos horizontales y verticales, esto llevó a la convergencia de ideas y preferencias. Como primer paso, el *Projektorganisation* construyó consenso acerca del objetivo de las reformas entre sus miembros, aparte de consultarlas con FDK y KdK. Una vez que se lograron los acuerdos, el consejo finalizó diversas medidas para implementarlas, nuevamente apoyado por las conferencias intercantonales. La fase parlamentaria estuvo dedicada a afinar aún más las diferentes medidas de la reforma. En la medida su nivel de institucionalización, FDK y KdK participaron en todas las fases del proceso de reforma, formularon propuestas y las actualizaron. La interacción del Consejo Federal, el *Projektorganisation*, FDK, KdK y las cámaras del parlamento aseguraron que las propuestas se formularan, circularan, discutieran y actualizaran. La solución de problemas se mejoró al compartir ideas acerca de la política fiscal. El gobierno federal y los cantones acordaron en general que el país debería respetar estándares tributarios internacionales para evitar su inclusión en alguna lista negra, esto implicaba la abolición de las exenciones fiscales para corporaciones especiales. Además, ambos niveles de gobierno y los distintos partidos que formaron coaliciones amplias a nivel federal y cantonal se comprometieron a mantener la competitividad internacional de Suiza, lo que requería la inclusión de medidas compensatorias.⁵⁹ El que los partidos políticos suizos no estén ni centralizados ni integrados no complicaría la solución de problemas, siempre y cuando los gobiernos fueran congruentes, la coordinación intergubernamental seguramente se mejoraría y, por ende, la solución de problemas también (Bolleyer, 2009).

El proceso de reforma inició en 2012, cuando *Projektorganisation* “*Unternehmenssteuerreform III*” se estableció con el mandato explícito de preparar una solución política para un asunto de alta relevancia federal. Varios factores redujeron la importancia y esto facilitó todavía más fijar la agenda intergubernamental. La presión externa vino de las autoridades europeas y la OCDE pidiendo que Suiza aboliera exenciones fiscales para corporaciones especiales. Consecuentemente, los intereses convergieron y mitigaron la naturaleza federal de la reforma: el gobierno federal y los cantones acordaron que una reforma era necesaria, por un lado, para cumplir con las regulaciones internacionales y, por el otro, para mantener la competitividad de Suiza. A pesar de que los partidos

⁵⁹ No hay que dejar de ver que el Partido Social Demócrata (*Sozialdemokratische Partei, SP*) apoyó la reforma tributaria como tal, pero rechazó los recortes generales para las corporaciones, por lo que organizó un referendo en contra.

suizos están débilmente integrados entre sí (Ladner, 2014), coaliciones amplias gobiernan ambos niveles, lo que promueve la cooperación intergubernamental y la construcción de consenso (Bolleyer, 2009).

Aparte de esto, las configuraciones partidarias condujeron al desarrollo de soluciones conjuntas puesto que todos los partidos acordaron la necesidad de reformar el sistema tributario (Tagesanzeiger, 2016). Aspectos conceptuales que se materializaron como la percepción compartida de que el bienestar económico de Suiza dependía de la competitividad del sistema tributario redujo más la relevancia federal. Consecuentemente, todos los aspectos del CTR III se discutieron de manera conjunta por los miembros de *Projektorganisation*. La reforma figuraba de manera prominente en la agenda del FDK y KdK, ello corresponde a su capacidad de procesar asuntos con relevancia federal. La notoriedad federal de los impuestos corporativos no evitó que los cantones emitieran declaraciones conjuntas en las distintas fases de la reforma. Sin embargo, las declaraciones de FDK y KdK en la fase preparlamentaria fueron las posiciones de la mayoría, pero no de todos los miembros. Las posiciones minoritarias se mencionan en algunas declaraciones debido a que un número considerable de cantones las apoyaban. Esto puede sugerir que los consejos no lograron procesar ciertos aspectos con relevancia federal, las posiciones minoritarias no se mencionan en declaraciones posteriores y los cantones alcanzaron consenso en relación con las divergencias entre el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados (FDK, 2015b, 2016c, 2016d), eso indica que los consejos finalmente lograron un acuerdo; lo cual fue importante en el momento del proceso, cuando se necesitaban definiciones claras por parte de los cantones para finalizar la reforma. Los consejos podían lograr compromisos incluso en el caso de medidas seriamente cuestionadas, como la introducción de deducciones hipotéticas de interés en ganancia de patrimonio (NZZ, 2016). De hecho, los desacuerdos iniciales se reducían a aspectos técnicos, relacionados con la adaptación de la nivelación fiscal, medidas compensatorias menores y los principios para la distribución de compensaciones federales (FDK, 2014a, 2014b).⁶⁰

Puesto que la reforma al sistema de impuesto corporativo requería que la legislatura federal fuera aprobada y, además, el Consejo Federal representaba a Suiza en las negociaciones con la Unión Europea, el gobierno federal tomó el liderazgo en el proceso de reforma; creó y presidió el *Projektorganisation*; lanzó

⁶⁰ Información enviada por correo electrónico por el FDK (10.12.2015).

consultas federales, resumió la retroalimentación, finalizó la propuesta y llevó la ley federal al parlamento en junio de 2015. Sin embargo, a pesar del *Projektorganisation*, la Confederación no dominó la agenda intergubernamental y los cantones fueron agentes definitorios en ella. De hecho, el gobierno federal lo usó como medio para consultar a los cantones y atraerlos para que aceptaran la reforma que diseñó; por ello, puede ser considerado un órgano consultivo del gobierno federal, creado voluntariamente. Que el gobierno federal presidiera el consejo se debió a razones organizativas, pero la agenda de reforma fue establecida en conjunto y los cantones siguieron siendo iguales a lo largo del proceso. La forma en la que el *Projektorganisation* trabajó involucró a los cantones en todos los escenarios del proceso, por medio de su membresía en el consejo y su participación en las consultas federales.

El gobierno federal se contuvo de hacer uso de su posición superior en la estructura de *Projektorganisation* por dos razones.⁶¹ En primer lugar, una ley federal compromete al gobierno federal a informar y consultar con los cantones en relación con la creación de política exterior, por ejemplo, al entrar en negociaciones internacionales que afecten a las responsabilidades de los cantones;⁶² consecuentemente, el gobierno federal tenía que involucrar a los cantones en las negociaciones con la UE. En segundo lugar, los cantones participan en la toma de decisiones federales a pesar de que la segunda cámara no puede representar los intereses territoriales en la misma forma que el *Bundesrat* alemán (Vatter, 2016). El artículo 45 de la constitución suiza requiere que el gobierno federal informe y consulte con los cantones cuando la legislación federal los afecte.⁶³ Las consultas federales (*Vernehmlassungen*) son los medios por los cuales los cantones tienen voz en la legislación federal. El establecimiento de *Projektorganisation*, a través del cual el gobierno federal incluyó a los cantones en la preparación de CTR III, puede ser considerado una consecuencia del requisito constitucional de informar y consultar a los cantones. Puesto que ellos participaban (de manera indirecta)

⁶¹ La democracia directa también hace que el gobierno federal colabore con los cantones. La amenaza de un referendo incrementa la presión para lograr consensos amplios en la elaboración de una ley (Neidhart, 1970).

⁶² *Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes* (22.12.1999).

⁶³ Artículo 45 de la constitución suiza: “(1) En los casos especificados en la Constitución Federal los Cantones participarán en la toma de decisiones federales y, en particular en el proceso legislativo. (2) La Confederación debiera informar a los Cantones acerca de sus intenciones a detalle y en buen tiempo. Consultará a los Cantones cuando sus intereses se vean afectados”.

en la toma de decisiones federales, estaban involucrados en el proceso tan pronto como fuera posible a través de su membresía dentro de *Projektorganisation*.

La propuesta que el Consejo Federal preparó e introdujo en el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados incluía la retroalimentación cantonal recibida a través del procedimiento de la consulta federal. Aparte, la reforma fue preparada en colaboración con los consejos horizontales, que el gobierno federal no puede dominar, a través de consultas, audiencias parlamentarias y cartas que FDK y KdK escribieron en las diferentes fases del proceso. En consecuencia, aunque el gobierno federal formuló propuestas y redactó la legislación federal, no las remitió a los cantones como una oferta “tómalo o déjalo”, sino que escuchó su retroalimentación y revisó los objetivos y medidas de la reforma de manera acorde.

La ley federal sobre impuesto corporativo

Como se mencionó, la reforma del impuesto de sociedades tomó la forma de una ley federal, más precisamente la Ley Federal de Medidas Tributarias para Fortalecer la Competitividad de la Ubicación de Negocios de Suiza, del 17 de junio de 2016 (*Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz vom 17. Juni 2016*). Se suponía que la legislación de CTR III enmendaría varias leyes federales que regulan los impuestos corporativos cantonales y federales, a saber:

- *Bundesgesetz; vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben* (Ley Federal de Derechos de Timbrado del 27 de junio de 1973).
- *Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer* (Ley Federal sobre Impuestos Federales Directos del 14 de diciembre de 1990).
- *Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden* (Ley Federal de Homologación de Impuestos Directos de los Cantones y Municipios del 14 de diciembre de 1990).
- *Bundesgesetz vom 22. Juni 1961 über die Durchführung von zwischenstaatlichen Abkommen des Bundes zur Vermeidung der Doppelbesteuerung* (Ley Federal para la Implementación de Acuerdos Interestatales del Gobierno Federal para la Prevención de Doble Tributación del 22 de junio de 1961).

- *Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich* (Ley Federal para la Homologación de Recursos Financieros y Costo de Compensación del 3 de octubre de 2003).

CTR III es una ley federal que las cortes pudieron hacer cumplir de no haber sido rechazada por el pueblo.⁶⁴ De manera consecuente, la solución política para reformar los impuestos corporativos no fue sólo política, sino legalmente vinculante. Los resultados del *Projektorganisation*, es decir, los reportes intermedio y final, eran débilmente vinculantes. Igual que la Segunda Comisión para la Reforma del Federalismo de Alemania, este consejo fue establecido de manera específica para preparar la legislación federal. FDK y KdK participaron en la fase de desarrollo, a pesar de que sus resultados se limitaron a una toma de postura. No obstante, puesto que la constitución requiere que el gobierno federal consulte a los cantones, difícilmente puede ignorarlos. Además de esta formalización, las medidas de CTR III logran un gran nivel de coordinación. CTR III no sólo definió los objetivos generales para una política fiscal como la abolición de exenciones fiscales para corporaciones especiales, el mantenimiento de la competitividad internacional de Suiza o competencia y armonización de impuestos nacionales. También enlistó distintas y detalladas medidas que los cantones hubieran implementado, o podido haber implementado, para concretar estos objetivos. Consecuentemente, CTR III habría integrado los objetivos de política y su implementación. Los resultados de los consejos horizontales también fueron muy precisos. Las declaraciones de FDK, en particular, discutían a detalle las distintas opciones y posibles medidas. De esta forma, dado el alto grado de formalización de la reforma al impuesto corporativo habría sido logrado, CTR III habría sido altamente vinculante, minimizando los problemas de cumplimiento.

No hay evidencia de que el gobierno federal y los cantones sólo pudieran acordar basándose en el mínimo común denominador de sus intereses y preferencias. La reforma habría sido integral, cubriría los distintos elementos del sistema de impuesto corporativo que serían afectados por la abolición de privilegios fiscales, así como áreas adjuntas como nivelación fiscal y reparto de impuestos.

⁶⁴ Incluida la Corte Suprema Federal (Artículo 189 de la Constitución Federal Suiza).

Un enfoque colaborativo para el impuesto corporativo

El gobierno federal fue responsable de asegurar que los cantones abolieran los impuestos para corporaciones especiales, de manera que Suiza pudiera responder a sus obligaciones internacionales. El que la legislación federal aprobara vetar estas exenciones de impuestos y crear nuevas formas de atraer negocios a través de distintos incentivos fiscales significa que la solución en política no fue adoptada de manera conjunta por el gobierno federal y los cantones, al menos en términos formales. Sin embargo, CTR III puede ser considerado una solución conjunta que fue desarrollada de manera colaborativa. Dado que la ley CTR III fue derrotada en un referendo popular, observaciones en relación con la ausencia o presencia de unilateralismo disruptivo en la fase de implementación, no permiten determinar si los gobiernos habrían cumplido con la solución conjunta.⁶⁵

Debido a que la constitución suiza y la legislación federal requieren que el gobierno federal consulte a los cantones para una legislación o en negociaciones internacionales en asuntos que les afecten, CTR III, presentada en febrero de 2017, no pudo ser adoptada sin su consentimiento; los cantones aprobaron el mandato y el Consejo Federal condujo “El diálogo sobre impuestos entre Suiza y la UE” (FDK, 2012a, 2012b; KdK, 2012b). De manera similar, el orden federal establecido por *Projektorganisation* en octubre de 2012⁶⁶ fue formalmente ratificado por ellos en una asamblea plenaria de FDK. El Consejo Federal los consultó una vez más antes de introducir la iniciativa de CTR III en el parlamento. Su involucramiento activo, en particular por medio de FDK, en la fase parlamentaria muestra adicionalmente que el gobierno federal no adoptó la modificación del impuesto corporativo por sí mismo. En conjunto, el apoyo oficial de los cantones para “El diálogo sobre impuestos entre Suiza y la UE”, el establecimiento de *Projektorganisation*, la ley federal y la aprobación de una ley constituyen un equivalente funcional para la adopción formal de soluciones políticas en reuniones intergubernamentales. A pesar de su adopción en el parlamento federal, la reforma al sistema de impuesto corporativo constituye una solución conjunta, de manera que pudo evitarse una reforma nacional adoptada unilateralmente por el gobierno federal.

⁶⁵ Sin dejar de ver que Vaud, por ejemplo, ya había adoptado una reforma tributaria cantonal para implementar el CTR III. El pueblo adoptó esta reforma el 20 de marzo de 2016.

⁶⁶ *Verfügung über die Projektorganisation “Unternehmenssteuerreform III” (USR III)*. Tomado de <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/28061.pdf> (último acceso, 29.04.2019).

Varios indicadores relacionados con la influencia de los cantones en la toma de decisiones federales muestran que el gobierno no les impuso la reforma. Ellos participaron en las diversas consultas organizadas por el gobierno y fueron escuchados en la fase parlamentaria, cuando la reforma se concluyó; CTR III fue una solución conjunta. Asimismo, participaron en la redacción de los reportes intermedio y final, la conclusión de la propuesta federal y el proceso parlamentario. De acuerdo con Wasserfallen (2015, p. 542), “el resultado de una reforma que está mayormente a expensas del gobierno federal sugiere que la cooperación intercantonal en las negociaciones era firme”. Así, CTR III correspondía en buena parte a las preferencias e intereses de los cantones, por ejemplo, respecto a la introducción de una cláusula de excepción. En primer lugar, esta ley habría incrementado la participación cantonal de impuestos federales directos, por los que se habrían compensado los costos de la reforma a 21.2%, como lo solicitaban. La propuesta inicial del Consejo Federal era mucho menos generosa: transfería 17% de sus ingresos por impuestos hacia los cantones y ellos manejaron de forma exitosa el compromiso del gobierno para financiar estos pagos de compensación por medio de superávits presupuestarios, que prevendrían la reducción de las transferencias federales o que descentralizara gastos (KdK, 2014a). Según los cantones, este resultado aseguraba que los costos de la reforma fueran distribuidos equitativamente. La estrategia de KdK y FDK para insistir en la protección de su discrecionalidad fiscal resultó exitosa, pues la reforma no habría conducido a la armonía de impuestos rechazados por los cantones. Debido a su oposición, las medidas excluidas fueron el impuesto a las ganancias de capital por garantías y la abolición de la emisión del impuesto de timbrado sobre el de patrimonio (NZZ, 2015c); pues los cantones podían dar forma de manera efectiva a CTR III. Ellos y el gobierno desarrollaron los parámetros para las soluciones políticas que alinean el impuesto corporativo con los estándares internacionales, en lugar de que el gobierno federal diseñara una solución que ellos acepten o rechacen. FDK concluyó por parte de los cantones que la ley federal correspondía a sus intereses y preferencias (FDK, 2017). En su respuesta a la consulta final sobre la propuesta de ley, los directores cantonales de finanzas ya habían señalado su apoyo en general al CTR III (FDK, 2014a). Otro indicador de la aceptabilidad de la reforma tributaria por parte de los cantones es que KdK y FDK hicieron campaña en favor de CTR III en la fase de referendo (FDK, 2016b; KdK, 2016a, 2016b).

Salvaguardias fuertes

El parlamento federal adoptó formalmente la solución política que alineaba los impuestos corporativos en Suiza con los estándares internacionales y la Tercera Reforma al Impuesto Corporativo fue en verdad una solución colaborativa. La Confederación trabajó de cerca con los cantones para diseñar una reforma que habría limitado su discrecionalidad para ofrecer ciertos incentivos fiscales a las corporaciones, pero la incrementaba en relación con nuevos privilegios. También los compensaba por las pérdidas financieras de los cambios a los impuestos corporativos. En consecuencia, la reforma tuvo el apoyo total de los cantones. Los consejos de Suiza relacionados con política fiscal se convirtieron así en salvaguardias federales fuertes, capaces de proteger la autonomía de los gobiernos; mostraron una gran capacidad para procesar asuntos con relevancia federal. Las presiones externas, la congruencia del gobierno y la superposición de ideas ayudaron a mejorar la ya de por sí alta capacidad de los consejos para desarrollar una solución conjunta a pesar de la relevancia federal de la reforma al impuesto corporativo. Dados los altos niveles de institucionalización, la solución de problemas adoptada en los consejos y en sus interacciones fue amplia. La solución conjunta preparada por los consejos intergubernamentales y adoptada por el parlamento federal sería política y legalmente vinculante para ambos niveles de gobierno. Aunque presidía el consejo a cargo de desarrollar la reforma, el gobierno federal no impuso la agenda intergubernamental debido a dos razones. En primer lugar, por los requerimientos constitucionales y legales para que el gobierno federal informe y consulte a los cantones, pues debe involucrarlos en una reforma que concierne a su responsabilidad dentro de CTR III. En segundo, consejos horizontales robustos fortalecieron el rol de los cantones en el proceso de reforma. La capacidad de respuesta del parlamento federal en la fase parlamentaria sugirió que los consejos horizontales favorecieron que los cantones influyeran en la toma de decisiones federales y un equivalente funcional para la participación de las unidades constitutivas en dicha toma de decisiones. La creación de política fiscal en Suiza es un ejemplo de cómo los consejos horizontales fuertes ayudan a proteger la autonomía de las unidades constitutivas, incluso cuando el gobierno federal podría potencialmente dominar a los consejos verticales. En contraste con las reformas en Australia y Canadá, en donde el papel de CAF y CoF estaba bastante limitado,

los consejos horizontales son actores clave en la preparación y desarrollo de CTR III. A diferencia de Australia y Canadá, los consejos horizontales de Suiza operan en un contexto que apoya su influencia en la toma de decisiones federales. Este tipo de consejos sólo puede influir efectivamente si consolida exitosamente posiciones cantonales. Mientras la relevancia federal del problema político evitó el consenso en relación con varios asuntos, la influencia de FDK y KdK en el gobierno federal era considerable, ya que se había logrado en las fases más cruciales. Su capacidad para procesar asuntos con relevancia federal en combinación con altos niveles de institucionalización permitió que el FDK y el KdK fortalecieran la voz de los cantones en relación con la búsqueda de soluciones políticas para problemas que cruzan jurisdicciones cantonales y federales.

Consejos Intergubernamentales y la coordinación de política fiscal

Al reformar la política fiscal, los gobiernos de Australia, Canadá y Suiza coordinaron su creación de política. Los consejos intergubernamentales evitaron la forma más severa de unilateralismo disruptivo, es decir, soluciones individuales; pues procesaron asuntos con relevancia federal debido a que tenían la capacidad institucional de hacerlo. La definición de la agenda en estos consejos se facilitó por la experiencia en la coordinación de un área altamente relevante y la ausencia de burócratas en las reuniones plenarias que siempre fueron presenciales. La presión externa, ideas políticas en común o la congruencia del gobierno redujeron la relevancia federal del problema en todos los casos, salvo en Canadá; esto facilitó la definición de la agenda. No obstante, debido a diferencias en sus niveles de institucionalización y el grado de dominio del gobierno federal, los consejos variaron en su capacidad para evitar imposiciones federales y minimizar los problemas de cumplimiento.

La introducción del Freno a la Deuda de Alemania confirma que los consejos, además de su capacidad para procesar problemas de política federales relevantes, están altamente institucionalizados, producen resultados vinculantes y no están dominados por el gobierno federal, son salvaguardias federales fuertes. El ejemplo suizo, en contraste, muestra que la influencia del gobierno federal en su dominio de consejos verticales puede ser contenida por mecanismos e instituciones fuera

del sistema de consejos. Los gobiernos federales de Berlín y Berna no impusieron reformas fiscales a las unidades constitutivas. En lugar de eso, los *Länder* y cantones desarrollaron soluciones políticas más o menos como iguales y también cumplieron con ellas.

El que la Segunda Comisión de Reforma al Federalismo, el *Bundesrat*, el Consejo para la Estabilidad, el *Projektorganisation*, KdK y FDK se reunieran frecuentemente, tuvieran el apoyo de una secretaría más varios grupos de trabajo, como estaba definido en sus estatutos, condujo a una orientación para solucionar problemas y a la convergencia de intereses y preferencias. De esta forma, el Freno a la Deuda de Alemania y CTR III de Suiza se adoptaron de manera conjunta por el gobierno federal y las unidades constitutivas; también fueron desarrollados de forma colectiva. La coordinación de política se convirtió en un proceso continuo que en el caso de Freno a la Deuda aseguró el cumplimiento con la solución política. Los resultados de este proceso, es decir, que la legislación federal lograra un alto nivel de coordinación mejoró el cumplimiento. A pesar de que el gobierno federal de Suiza presidía las reuniones del *Projektorganisation* y ofrecía la secretaría, su influencia en el proceso de reforma fue limitada por la participación de los cantones en la toma de decisiones federales. El ejemplo suizo confirma que los mecanismos e instituciones fuera del sistema de consejos también influye su efecto de salvaguardia.

Así, los consejos alemanes y suizos para política fiscal son salvaguardias federales fuertes, no sólo por su diseño institucional; también están contenidos en un contexto favorable para su efecto de salvaguardia. Las ideas en común que atraviesan líneas partidarias, presión externa, restricciones para el poder de gasto federal y, en especial, la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales facilitó hallar una solución política conjunta.

En Australia y Canadá, por el contrario, los consejos intergubernamentales para política fiscal no pudieron evitar el unilateralismo. Estos casos confirman la suposición planteada en el capítulo 3 sobre que los consejos dominados por el centro siempre son salvaguardias débiles. Los gobiernos federales de Australia y Canadá usaron su dominio de consejos verticales, así como su poder ilimitado de gasto para influir en el proceso de reforma en ambientes en los que las unidades constitutivas carecen de medios formales para participar en la toma de decisiones federales.

Consejos Australianos y Canadienses variaron en su nivel de institucionalización. Las diferencias en el número de reuniones y grupos de trabajo, la existencia de un estatuto y el apoyo de una secretaría no afectó el resultado propiamente dicho. Hubo unilateralismo federal en ambos casos. Sin embargo, influyeron en la desestabilización a causa de la imposición federal. En Canadá, la coordinación política se dio a modo, cuando el gobierno federal decidió que una solución conjunta se ajustaba a sus prioridades. Dados sus bajos niveles de institucionalización, los consejos intergubernamentales nunca se involucraron realmente en la solución de problemas.

En consecuencia, el gobierno federal canadiense impuso sus parámetros de una solución conjunta por las provincias presentando una solución “tómalo o déjalo”, reduciendo su discrecionalidad. Las provincias no tuvieron otra opción y firmaron SUFA, aunque la pérdida de discrecionalidad era claramente rechazada. Los estados australianos también se enfrentaron a una solución política cuyos parámetros principales fueron diseñados por el gobierno federal. No obstante, los consejos australianos lograron cierta orientación para la solución debido a su alto nivel de institucionalización. Estos consejos se reunían con frecuencia y tuvieron apoyo de una secretaría, así como grupos de trabajo y comités. Por lo tanto, los estados pueden dar forma a algunos parámetros de la solución conjunta que reformaba el sistema de transferencias. Incluso usando su poder de gasto, el gobierno federal puede ver su capacidad para imponer soluciones políticas a las unidades constitutivas restringida. Para hacer que aceptaran las ofertas federales, necesitó mostrar sensibilidad por sus intereses y preferencias. En consecuencia, IGA-FFR se volvió más aceptable para los estados australianos que SUFA para las provincias canadienses. Los primeros perdieron mucha discrecionalidad, pero la imposición federal fue menos disruptiva en el caso canadiense. La comparación de la reforma fiscal en Australia y Canadá confirma la suposición de que el dominio del gobierno federal conduce al unilateralismo federal. Sin embargo, también sugiere que un alto nivel de institucionalización puede mitigar los efectos negativos de la toma de decisiones unilaterales desde el centro.

Su diseño explica por qué los consejos en Australia y Canadá no lograron prevenir que el gobierno federal creara política unilateral. También dilucida diferencias en la desestabilización causada por el unilateralismo federal. Gobiernos congruentes e ideas compartidas son razones adicionales por las cuales IGA-FFR

fue menos disruptiva en comparación con SUFA. Dado el sistema regionalizado de partidos de Canadá y la ausencia de idea compartidas, el choque de SUFA con las prioridades de las provincias fue más relevante.

Referencias

Fuentes primarias

- AAP Newsfeed (2008, marzo 26). *FED: Rudd, Premiers, Arrive for COAG Meeting*.
- APC (1997, agosto 8). *News Release: Social Policy Renewal, St. Andrews*.
- APC (1998, agosto 6). *News Release: Framework Agreement on Canada's Social Union, Saskatoon*.
- APC (2000, agosto 11). *News Release: Fifth Progress Report on Social Policy Renewal Released to Canadians, Winnipeg*.
- Aylward, J. M. (1996, noviembre 29). *Ministerial Council on Social Policy Renewal, Statement by Joan Marie Aylward, Minister of Social Services, Newfoundland and Labrador*.
- BMF (2015). *Kompendum zur Schuldenbremse des Bundes*. Berlín: Bundesministerium der Finanzen.
- Bundesrat (2009a). *Bundesrat: Stenografischer Bericht 857*. Sitzung, 3 de abril.
- Bundesrat (2009b). *Bundesrat: Stenografischer Bericht 859*. Sitzung, 12 de junio.
- CAF (2006, octubre 13). *CAF Communiqué, Meeting*.
- CAF (2007a, abril 12). *CAF Communiqué, Meeting*.
- CAF (2007b, febrero 19). *CAF Communiqué, Meeting*.
- Calgary Herald (1997, diciembre 13). *Confusion Reigns at Conference: Premiers and PM at Odds Over Agreement*, p. A3.
- Calgary Herald (1999, febrero 5). *"Canada Won," says PM as Social Union Finalized: Alberta Set for Big Boost in Health Funding*, p. A1.
- COAG (2007). *Council of Australian Governments' Meeting, Melbourne*, 20 diciembre, Communiqué.
- COAG (2008a). *Council of Australian Governments' Meeting, Adelaide*, 26 marzo, Communiqué.
- COAG (2008b). *Council of Australian Governments' Meeting, Sydney*, 3 julio, Communiqué.
- COAG (2008c). *Council of Australian Governments Meeting, Canberra*, 29 noviembre, Communiqué.

- COAG (2008d). *Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations, Schedule A: Definitions and Institutional Arrangements*.
- COAG Reform Council (2013, noviembre 1). *Lessons for Federal Reform: COAG Reform Agenda 2008-2013*. Report to the Council of Australian Governments.
- Commonwealth of Australia (2015). *Reform of the Federation White Paper: COAG and Federal Financial Relations, Issues Paper 5*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- Die Welt (2006, junio 26). Wir brauchen eine Föderalismusreform II, p. 2.
- Die Welt (2007, octubre 22). SPD-Länder einig über Schuldenverbot, p. 2.
- EFD (2013a). *Konsultation zum Zwischenbericht des Steuerungsorgans Unternehmenssteuerreform III "Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit"*. Ergebnisbericht, septiembre 25.
- EFD (2013b). *Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III)*. Bericht des Steuerungsorgans zuhanden des EFD, diciembre 11.
- EFD (2016). *Unternehmenssteuerreform III: Fragen und Antworten*. Tomado de https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Themen/usr-3/USR-III_FAQ.pdf.download.pdf/USR-III_FAQ-d.pdf
- FAZ (2014a, septiembre 13). *Die deutsche Null*, p. 1.
- FAZ (2014b, septiembre 25). *Der gefesselte Riese*, p. 1.
- FAZ.net (2009, marzo 6). *Auf die Finanzkraft schauen, nicht auf die Schulden*. Tomado de www.faz.net
- FAZ.net (2017, junio 29). *Staatsschulden sinken auf weniger als 2 Billionen Euro*. Tomado de www.faz.net
- FDK (2012a). *Medienmitteilung: Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) bestätigt das grüne Licht zum neuen Steuerdialog mit der EU*, mayo 25.
- FDK (2012b). *Medienmitteilung: Grünes Licht der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) zum neuen Steuerdialog mit der EU*, enero 27.
- FDK (2013). *Medienmitteilung*, mayo 17.
- FDK (2014a). *Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III)*. *Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage*, septiembre 19, 2014; diciembre 16.
- FDK (2014b). *Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III)*. *Stellungnahme zum Bericht des Steuerungsorgans*, diciembre 11, 2013; febrero 4, 2014.

- FDK (2015a). *Brief an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats: Unternehmenssteuerreformgesetz III*, diciembre 21.
- FDK (2015b). *Unternehmenssteuerreformgesetz III. Zweite Stellungnahme zur Botschaft des Bundesrates*, junio 5, 2015; septiembre 30.
- FDK (2016a). *Medienmitteilung: Die FDK definiert ihre Mindestanforderungen an die USR III und bietet Hand zum Kompromiss*, mayo 13.
- FDK (2016b, octubre 27). *Ja zur Unternehmenssteuerreform III Argumente aus kantonaler Sicht*.
- FDK (2016c). *Brief an die Mitglieder des Ständerats und des Nationalrats: Unternehmenssteuerreformgesetz III*, mayo 17.
- FDK (2016d). *Brief an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats: Unternehmenssteuerreformgesetz III*, marzo 31.
- FDK (2016e). *Brief an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats: Unternehmenssteuerreformgesetz III*, febrero 8.
- FDK (2016f). *Brief an die Mitglieder des Nationalrats: Unternehmenssteuerreformgesetz III. Differenzvereinbarung*, junio 10.
- FDK (2017). *Medienmitteilung: Die Unternehmenssteuerreform ist ausgewogen*, enero 31.
- FMM (1997). *News Release: Joint Communiqué First Ministers' Meeting, Ottawa*, diciembre 12.
- Föderalismuskommission II (2008). *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Stenografischer Bericht, 15. Sitzung*, julio 3, 2008.
- Föderalismuskommission II (2009). *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Stenografischer Bericht, 17. Sitzung*, febrero 5.
- Föderalismuskommission II (2010). *Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse*. Berlin: Deutscher Bundestag/Bundesrat.
- FPT Council on Social Policy Renewal (1998, marzo 13). *News Release: Council on Social Policy Renewal Launches Work on Framework Agreement for Canada's Social Union, Toronto*.
- KdK (2010). *Jahresbericht 2010 KdK—Rapport annuel 2010 CdC*.
- KdK (2012a). *Konferenz der Kantonsregierungen: Jahresbericht*.
- KdK (2012b, junio 1). *Medienmitteilung: Grundsätze des Bundesrates für institutionelle Lösungen mit der EU*.
- KdK (2013a). *Konferenz der Kantonsregierungen: Jahresbericht*.

- KdK (2013b). *Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III): Stellungnahme der Kantonsregierungen zum Zwischenbericht zuhanden des Bundesrates*, junio 21.
- KdK (2014a). *Konferenz der Kantonsregierungen: Jahresbericht*.
- KdK (2014b). *Stellungnahme der Plenarversammlung der KdK zur Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates zur Unternehmenssteuerreform III (USR III)*, diciembre 19.
- KdK (2016a). *Die Chance am Schopf packen: JA zur Unternehmenssteuerreform, Fokusbeitrag für KdK-Newsletter*, diciembre 16.
- KdK (2016b). *Positionsbezug: Kantonsregierungen sagen Ja zur USR III*, diciembre 16.
- NZZ (2012a, septiembre 1). *Unternehmenssteuerreform III: Widmer-Schlumpf startet grosse Steuerreform*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2012b, noviembre 2). *Die Kantone geraten zunehmend unter Druck*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2013a, mayo 10). *Unternehmenssteuerreform III: Der Fahrplan für die Lösung des Steuerstreits mit der EU*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2013b, junio 6). *Ausgabenwachstum trotz Entlastungsprogrammen*, p. 11.
- NZZ (2013c, diciembre 19). *Schlussbericht zur Unternehmenssteuerreform III: Schweiz soll als Firmenstandort attraktiv bleiben*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2014, julio 16). *Das sind die Elemente der Unternehmenssteuerreform III: Widmer-Schlumpfs Mammutprojekt*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2015a, enero 29). *Unternehmenssteuerreform III: Genf und Waadt fordern mehr Geld*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2015b, abril 2). *Unternehmenssteuerreform: Das Dickicht lichtet sich*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2015c, abril 2). *Unternehmenssteuerreform III: Kapitalgewinnsteuer ist vom Tisch*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2015d, abril 4). *Wir backen künftig kleinere Brötchen*, p. 9.
- NZZ (2015e, junio 5). *Reform der Unternehmenssteuer: "Eine Investition, die sich langfristig auszahlt"*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2015f, julio 8). *Mehr Wettbewerb: Wie Kantone auf die Steuerreform reagieren*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2015g, octubre 2). *Unternehmenssteuerreform III: Noch ist das Preisschild für Zürich nicht bekannt*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2016, mayo 14). *Rückenwind für Steuerreform*, p. 16.

OECD (2000). *OECD Economic Surveys: Canada 2000*.

OECD (2003). *OECD Economic Surveys: Germany 2002*.

OECD (2004). *OECD Economic Surveys: Germany 2004*.

Parliament of Canada (1996). *Speech from the Throne to Open the Second Session, Forty-Third Parliament of Canada*, febrero 27.

PT Council on Social Policy Renewal (1995). *Report to Premiers*, diciembre.

PT Council on Social Policy Renewal (1996a). *Issues Paper on Social Policy Renewal: Next Steps*.

PT Council on Social Policy Renewal (1996b). *Report to Premiers*, marzo 28.

PT Council on Social Policy Renewal (1997a). *New Approaches to Canada's Social Union. An Options Paper*.

PT Council on Social Policy Renewal (1997b). *News Release: Provinces and Territories stress Urgency of Social Policy Renewal*, octubre 6.

PT Council on Social Policy Renewal (1997c). *Progress Report to Premiers No. 2*, julio.

PT Council on Social Policy Renewal (1999a). *News Release: Provincial/Territorial Council Advances Implementation of the Social Union Framework Agreement and Other Social Policy Priorities*, octubre 27.

PT Council on Social Policy Renewal (1999b). *Progress Report to Premiers No. 4*, agosto.

PT Council on Social Policy Renewal (2000). *Progress Report to Premiers No. 5*, agosto 10.

PT Council on Social Policy Renewal (2001). *Progress Report to Premiers No. 6*, agosto 1-3.

Spiegel online (2005, octubre 21). *Länderchefs fordern schnelle Föderalismusreform*. Tomado de www.spiegel.de

Spiegel online (2006a, octubre 20). *Länder wehren sich gegen Finanz-Fesseln*. Tomado de www.spiegel.de

Spiegel online (2006b, noviembre 10). *Steinbrück fordert weitere Sparanstrengungen*. Tomado de www.spiegel.de

Spiegel online (2009a, enero 27). *Regierung beschließt zweites Konjunkturpaket*. Tomado de www.spiegel.de

Spiegel online (2009b, enero 31). *Neuverschuldung: Bundesländer lehnen Schuldenbremse ab*. Tomado de www.spiegel.de

Stabilitätsrat (2010a). *Pressemitteilung zur 2. Sitzung des Stabilitätsrates*, octubre 15.

Stabilitätsrat (2010b). *Pressemitteilung zur konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates*, abril 28.

Stabilitätsrat (2011a). *Pressemitteilung zur 3. Sitzung des Stabilitätsrates*, mayo 23.

Stabilitätsrat (2011b). *TOP 3 der 3. Sitzung des Stabilitätsrates am 23. Mai 2011: Beschlussvorschlag des AK Stabilitätsrat*.

- Stabilitätsrat. (2012). *Pressemitteilung zur 5. Sitzung des Stabilitätsrates*, mayo 24.
- Stabilitätsrat. (2013a). *Pressemitteilung zur 8. Sitzung des Stabilitätsrates*, diciembre 5.
- Stabilitätsrat (2013b). *TOP 3 der 8. Sitzung des Stabilitätsrates am 5. Dezember 2013: Beschluss des Stabilitätsrates zum Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz: Bremen*.
- Stabilitätsrat (2015). *Pressemitteilung zur 11. Sitzung des Stabilitätsrates*, junio 3.
- Stuttgarter Nachrichten (2006, octubre 21). *Länder wollen keinen Sparkommissar*, p. 2.
- Stuttgarter Zeitung (2009, enero 28). *Bund droht Ländern mit Alleingang*, p. 1.
- Stuttgarter Zeitung. (2013, octubre 23). *Kretschmann übernimmt Vorsitz der Regierungschefs*, p. 5.
- Tagesanzeiger (2016, octubre 6). *Volk stimmt über Unternehmenssteuerreform III ab*. Tomado de www.tagesanzeiger.ch
- The Australian (2011, agosto 19). *Canberra Loses Grip on States*, p. 12.
- The Australian (2012a, marzo 30). *Show Us the Money or We'll Stall Reform: States Exclusive*, p. 1.
- The Australian (2012b, noviembre 20). *COAG "Cannot Support Reforms". Council Needs to Overhaul to Achieve Goals*, p. 4.
- The Australian (2014, mayo 7). *Axe to Land on COAG Council*, p. 4.
- The Weekend Australian (2012, enero 14). *Co-operation is Key to Fixing Flawed Federal Financial Relations*, p. 20.
- WPC (2000). *Communiqué, Brandon*, mayo 24.
- WPC (2003). *News Release: Western Premiers Pursue Canadian Reform*, junio 10.
- Zeit online. (2007, marzo 2). *Föderalismusreform: Die zehn wichtigsten Fragen*. Tomado de www.zeit.de

Literatura

- Adam, M. A., Bergeron, J., y Bonnard, M. (2015). *Intergovernmental Relations in Canada: Competing Visions and Diverse Dynamics*. In J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 135-173). Don Mills: Oxford University Press.
- Asselin, R. B. (2001). *L'Union Sociale Canadienne: Questions Relatives au Partage des Pouvoirs et au Fédéralisme Fiscal*. Ottawa: Parliamentary Research Branch.
- Benz, A. (2009). *Intergovernmental Relations in German Federalism—Joint Decision-making and the Dynamics of Horizontal Cooperation*. Working Paper. Tomado de <http://26772.vws.magma.ca/en/libdocs/2009/2009-03-27-Zaragoza-Benz.pdf>

- Benz, A., y Sonnicksen, J. (2018). Advancing Backwards: Why Institutional Reform of German Federalism Reinforced Joint Decision-Making. *Publius: The Journal of Federalism*, 48(1), 134-159.
- Blöchliger, H., Charbit, C., Campos, M. P., y Vammalle, C. (2010). *Sub-central Governments and the Economic Crisis. Impact and Policy Responses*. OECD Economics Department Working Paper No. 752.
- Blöchliger, H., y Vammalle, C. (2012). *Reforming Fiscal Federalism and Local Government. Beyond the Zero-Sum Game* (OECD Fiscal Federalism Studies). Paris: OCDE.
- Bolleyer, N. (2009). *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Bolleyer, N., y Thorlakson, L. (2012). Beyond Decentralization—The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(4), 566-591.
- Braun, D., Ruiz-Palmero, C., y Schnabel, J. (2017). *Consolidation Policies in Federal States: Conflicts and Solutions*. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Broschek, J. (2014). Pathways of Federal Reform: Australia, Canada, Germany, and Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*, 45(1), 51-76.
- Brügelmann, R., Kroker, R., y Schaefer, T. (2011). *Faktencheck Schuldenbremse und Schuldencheck Bundesländer. Eine Analyse des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW)*. Berlín: Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.
- Cameron, D. (2001). The Structures of Intergovernmental Relations. *International Social Science Journal*, 167, 1-7.
- Carroll, P., y Head, B. (2010a). Regulatory Reform and the Management of Intergovernmental Relations in Australia. *Australian Journal of Political Science*, 45(3), 407-424.
- Carroll, P., y Head, B. (2010b, enero 28-29). *The Organisation and Management of Intergovernmental Relations: Change, Reform, or More of the Same?* Refereed Papers, Public Policy Network Conference, School of Government, University of Tasmania, Hobart.
- Cottarelli, C., y Guerguil, M. (eds.). (2015). *Designing a European Fiscal Union. Lessons from the Experience of Fiscal Federations*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Feld, L. P. (2010). Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse. *Perspektiven Der Wirtschaftspolitik*, 11(3), 226-245.
- Feld, L. P., y von Hagen, J. (2007). Federal Republic of Germany. In A. Shah (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives* (pp. 126-150). Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.

- Fenna, A. (2008). Commonwealth Fiscal Power and Australian Federalism. *University of New South Wales Law Journal*, 31(2), 509-529.
- Fenna, A., y Anderson, G. (2012). The Rudd Reforms and the Future of Australian Federalism. En G. Appleby, N. Aroney, y T. John (eds.), *The Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives* (pp. 393-413). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fortin, S. (2009). From the Canadian Social Union to the Federal Social Union of Canada. En A.-G. Gagnon (ed.), *Contemporary Canadian Federalism. Foundations, Traditions, Institutions* (pp. 303-329). Toronto, Buffalo y Londres: Toronto University Press.
- Giersch, V. (2014). Besser eigenständig als fremdbestimmt. En D. Kirch (ed.), *Ist das Saarland noch zu retten? Analysen und Prognosen zur Eigenständigkeit in Zeiten der Schuldenbremse* (pp. 37-60). Saarbrücken: Gollenstein Verlag.
- Gröpl, C. (2014). Die "Schuldenbremse" im Saarland. En D. Kirch (ed.), *Ist das Saarland noch zu retten? Analysen und Prognosen zur Eigenständigkeit in Zeiten der Schuldenbremse* (pp. 139-164). Saarbrücken: Gollenstein Verlag.
- Heinz, D. (2012). Varieties of Joint Decision Making: The Second Federal Reform. *German Politics*, 21(1), 129-142.
- Heinz, D. (2016). Politikverflechtung in der Haushaltspolitik. En A. Benz, J. Detemple, y D. Heinz (eds.), *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundestaat* (pp. 246-289). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hrbek, R. (2005). Federal Republic of Germany. En A. L. Griffiths y K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries* (pp. 149-164). Montreal and Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Hueglin, T. O., y Fenna, A. (2015). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (2a ed.). Toronto: University of Toronto Press.
- IMF (2009). Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. *IMF Staff Paper*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Inwood, G. J., Johns, C. M., y O'Reilly, P. L. (2011). *Intergovernmental Policy Capacity in Canada. Inside the Worlds of Finance, Environment, Trade, and Health*. Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Keating, M., Anderson, G., Edwards, M., y Williams, G. (2007). *A Framework to Guide the Future Development of Specific Purpose Payments*. A discussion paper by the ALP Advisory Group on Federal-State Reform.

- Kirch, D. (2014). Einleitung. En D. Kirch (ed.), *Ist das Saarland noch zu retten? Analysen und Prognosen zur Eigenständigkeit in Zeiten der Schuldenbremse* (pp. 7-9). Saarbrücken: Gollenstein Verlag.
- Kirchgässner, G. (2007). Swiss Confederation. En A. Shah (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives* (pp. 318-343). Montreal and Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Koemm, M. (2011). *Eine Bremse für die Staatsverschuldung? Verfassungsmäßigkeit und Justiziabilität des neuen Staatsschuldenrechts*. Tubinga: Mohr Siebeck.
- Korioth, S. (2016). A Path to Balanced Budgets of Bund and Länder? The New Shape of the 'Debt Brake' and the 'Stability Council. *Regional & Federal Studies*, 26(5), 687-705.
- Kretschmann, W., y Kaiser, F. (2007). Änderung der Finanzverfassung: Handlungsbedarf und politische Reformperspektive. En R. T. Baus, T. Fischer, y R. HrbeK (eds.), *Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat* (pp. 84-90). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Ladner, A. (2014). Politische Parteien. En P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter, y S. Häusermann (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik* (pp. 361-389). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Laurent, S., y Valliancourt, F. (2004). *Federal-Provincial Transfers for Social Programs in Canada: Their Status in May 2004*. IRPP Working Paper Series No. 2004-07.
- Lazar, H. (2000). *The Social Union Framework Agreement: Lost Opportunity or New Beginning?* Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Lazar, H. (2003). Managing Interdependencies in the Canadian Federation: Lessons from the Social Union Framework Agreement. *Constructive and Co-Operative Federalism? A Series of Commentaries on the Council of the Federation*, 5.
- Lhotta, R., y von Blumenthal, J. (2015). Intergovernmental Relations in the Federal Republic of Germany: Complex Co-operation and Party Politics. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 206-238). Don Mills: Oxford University Press.
- Linder, W. (1999). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Berna, Stuttgart y Viena: Verlag Paul Haupt.
- Lledó, V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S., y Kim, Y. (2017). *Fiscal Rules at a Glance*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- MacKinnon, J. (2003). *Minding the Public Purse. The Fiscal Crisis, Political Trade-Offs, and Canada's Future*. Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.

- McIntosh, T. (2004). Intergovernmental Relations, Social Policy and Federal Transfers after Romanow. *Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada*, 47(1), 27-51.
- McQuestin, M.-A., y Woods, S. (2010). *The Tension Between Intergovernmental Relations and Cooperative Federalismo*. En Australian Political Science Association Conference.
- Neidhart, L. (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Berna: Francke.
- O'Loughlin, M. A. (2013). Accountability and Reforms to Australia's Federal Financial Relations. *Australian Journal of Public Administration*, 72(3), 376-381.
- Phillimore, J., y Harwood, J. (2015). Intergovernmental Relations in Australia: Increasing Engagement within a Centralizing Dynamic. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 42-80). Don Mills: Oxford University Press.
- Poirier, J., y Saunders, C. (2015). Conclusion: Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 440-498). Don Mills: Oxford University Press.
- Renzsch, W. (2010). Federal Reform under the Grand Coalition. *German Politics*, 19(3-4), 382-392.
- Richards, J. (2002). *The Paradox of the Social Union Framework Agreement*. C.D. Howe Institute Backgrounder No. 59.
- Robson, W. B. P., y Schwanen, D. (1999). *The Social Union Agreement: Too Flawed to Last*. C.D. Howe Institute Backgrounder.
- Rodden, J. (2003). Soft Budget Constraints and German Federalism. En J. A. Rodden, G. S. Eskeland, y J. Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints* (pp. 161-186). Cambridge, MA y Londres: The MIT Press.
- Scharpf, F. W. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 66(Autumn), 239-278.
- Schnabel, J., y Mueller, S. (2017). Vertical Influence or Horizontal Coordination? The Purpose of Intergovernmental Councils in Switzerland. *Regional & Federal Studies*, 27(5), 549-572.
- Simmons, J. M. (2004). Securing the Threads of Co-operation in the Tapestry of Intergovernmental Relations: Does the Institutionalization of Ministerial Conferences Matter? En J. P. Meekinson, H. Telford, y H. Lazar (eds.), *Canada: The State of the*

- Federation 2002. Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism* (pp. 285-311). Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Simmons, J. M., y Graefe, P. (2013). Assessing the Collaboration That Was "Collaborative Federalism" 1996-2006. *Canadian Political Science Review*, 7(1), 25-36.
- Summers, J. (2002). Federalism and Commonwealth-State Relations. En J. Summers, D. Woodward, y A. Parkin (eds.), *Government, Politics, Power and Policy in Australia* (pp. 89-117). Frenchs Forest, NSW: Longman.
- Thorlakson, L. (2009). Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations. *Party Politics*, 15(2), 157-177.
- Tiernan, A. (2008). The Council for the Australian Federation: A New Structure of Australian Federalism. *Australian Journal of Public Administration*, 67(2), 122-134.
- Twomey, A. y Withers, G. (2007). *Federalist Paper I: Australia's Federal Future*. A report for the Council for the Australian Federation.
- Vatter, A. (2016). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wagschal, U., y Wenzelburger, G. (2008). *Haushaltskonsolidierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wanna, J., Phillimore, J., Fenna, A., y Harwood, J. (2009). *Common Cause: Strengthening Australia's Cooperative Federalism*. Reporte final para el Consejo de la Federación Australiana.
- Warriner, W. E., y Peach, I. (2007). *Canadian Social Policy Renewal 1994-2000*. Black Point y Winnipeg: Fernwood Publishing.
- Wasserfallen, F. (2015). The Cooperative Capacity of Swiss Federalism. *Swiss Political Science Review*, 21(4), 538-555.
- Watts, R. L. (1999). *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Watts, R. L. (2008). *Comparing Federal Systems*. Montreal and Kingston: McGill / Queen's University Press.

Capítulo 5

Reforma a la educación

De manera similar a la política fiscal, la educativa es un área política crucial en la estabilidad de un sistema federal; uno de los baluartes de la autonomía de las unidades constitutivas, especialmente en Canadá y Suiza, donde el propósito del federalismo es hacer lugar para la diversidad cultural (Hueglin y Fenna, 2015, p. 245). Además, es necesaria para preservar la diferencia cultural de las unidades constitutivas y fundamental para su autonomía (Hepp, 2011, pp. 28-30). Al mismo tiempo, las unidades constitutivas han ganado independencia en la provisión de educación primaria y secundaria e incluso superior. La necesidad de soluciones nacionales en un área política constitutiva de la autonomía territorial ha incrementado notablemente. Presiones para unificar las políticas educativas vienen de la creciente movilidad de la población. El éxito de las federaciones en la reducción de inequidades en oportunidades educativas se apoya en su capacidad para coordinar los planes de estudio o establecer planes nacionales (OECD, 2004). Por lo tanto, las decisiones de las unidades constitutivas son con frecuencia disruptivas, pues limitan el margen de maniobra de otros gobiernos para dar consistencia y coherencia a las políticas educativas que los ciudadanos exigen. Al mismo tiempo, “la ratificación de los estándares nacionales requiere el uso de un considerable capital político y puede generar debates intensos sobre la unidad nacional y autoridad legítima” (Wallner, 2014, p. 245). En consecuencia,

la cooperación de las unidades constitutivas con frecuencia no debe darse por sentado y la capacidad de salvaguardia de los consejos se pone a prueba.

Impedir inestabilidades en política educativa depende del nivel en el que las unidades constitutivas evitan la creación de políticas unilaterales. Los gobiernos federales quieren cada vez más voz en las políticas educativas para fortalecer la cohesión social de la federación, por un lado, y su competitividad económica, por otro, a través del establecimiento de estándares nacionales. La política educativa se ha transformado importantemente, desde 1990 se le considera crucial para la competencia económica de un país (Hepp, 2011; Savage, 2016; Savage y O'Connor, 2015). Dada la falta de cooperación de las unidades constitutivas para coordinar, el centro encuentra incentivos para crear sus propios programas o imponerles sus estándares. En varios lugares, el gobierno federal también ha intentado hacerse de mayores poderes formales para ampliar su capacidad de dar forma a la política educativa. Como se mostrará en este capítulo, la capacidad de los consejos intergubernamentales para proteger la autonomía de las unidades constitutivas en relación con la política educativa es contingente, por un lado, en su efectividad para contener al gobierno federal. Mientras, por el otro, y, en contraste con las políticas fiscales examinadas en el capítulo previo, su capacidad para mantener el balance federal del poder también depende considerablemente de su capacidad para evitar decisiones unilaterales de las unidades constitutivas.

Las soluciones políticas analizadas en este capítulo reformaron las políticas educativas de Australia (*Australian Curriculum, AC*), Alemania (*National Education Standards, NES*) y Suiza (*Intercantonal Agreement on Harmonization of Compulsory Education, HarmoS*). Tales reformas agilizaron el contenido de enseñanza y evaluación de los alumnos para unificar la política educativa. De esta forma, todos atendieron la tensión fundamental entre las unidades constitutivas y su mutua dependencia para proveerla. Un enfoque ligeramente distinto se eligió en el caso canadiense. En este país, las presiones para unificar la educación primaria y la política educativa han sido menos pronunciadas en comparación con otras federaciones, al mismo tiempo el gobierno federal ha mostrado poca voluntad para intervenir en el desarrollo de planes educativos y evaluación estudiantil.⁶⁷

⁶⁷ De acuerdo con Wallner (2014), se consolidó un marco de política nacional por medio de la difusión y divulgación de la política. En consecuencia, los sistemas educativos fueron unificados lo suficiente para no restringir la movilidad de la población. Los estudiantes canadienses han tenido muy buenos resultados en pruebas como PISA y similares. Así, hay menos presión para la intervención federal.

No obstante, existen interdependencias e incentivos para el unilateralismo con el financiamiento a la educación en idiomas oficiales y educación postsecundaria. El caso canadiense se enfoca en el financiamiento de la política económica en lugar de unificarla. Similar a las reformas examinadas en este capítulo, el financiamiento para la política educativa en Canadá tuvo mucha relevancia federal y requirió un esfuerzo coordinado debido a la dependencia mutua de los gobiernos para proveer educación en el idioma oficial y acceso a la educación superior.

Tabla 5.1
Diseño del consejo para la política educativa

	Capacidad para procesar problemas con relevancia federal	Institucionalización	Obligatoriedad de la institucionalización	Dominio del gobierno federal
Australia	Media	Alta	Alta	Mayormente presente
Canadá	Alta	Media	Media	Mayormente presente
Alemania	Baja	Alta	Alta	Ausente
Suiza	Baja	Alta	Alta	Ausente

Respecto al rol de la política educativa como baluarte de la autonomía de las unidades constitutivas en todas las federaciones, el capítulo pone especial atención a los consejos horizontales y su efecto para proteger la responsabilidad de las unidades constitutivas en relación con un área en la que los gobiernos federales están prestos a intervenir. Cada reforma examinada en este capítulo involucró a muchos consejos cuyas interacciones, de manera general, determinan su fuerza como salvaguardias federales y su comparación asegura variación en el diseño institucional de la salvaguardia intergubernamental (tabla 5.1). Esto con la excepción de los consejos para la educación de Alemania y Suiza que son bastante similares e incrementan la robustez de la comparación. Al igual que las reformas fiscales analizadas en el capítulo previo, los mecanismos e instituciones fuera del sistema de consejos también ofrecieron distintos niveles de apoyo para lograr la concreción de estas reformas.

El plan de estudios australiano

Desde 2014, la federación australiana tiene un plan de estudios conocido como el *Australian Curriculum* (AC / Plan de Estudios Australiano). AC optimiza el conocimiento y habilidades que los estudiantes australianos deben adquirir y relacionar en áreas de aprendizaje clave desde preescolar hasta el año educativo 12. Mientras que el *Australian Curriculum* es la principal solución política para las ineficiencias, inconsistencias y desigualdades en la provisión de educación primaria y secundaria, también es parte de un paquete más amplio de políticas para unificar la educación. Otros aspectos de esta estrategia incluyen la *Melbourne Declaration* (Declaración de Melbourne) (2008), El *National Education Agreement* (Acuerdo Nacional para la Educación) (2009), y el establecimiento de la *Australian Curriculum, Reporting and Assessment Authority* (ACARA / Autoridad para el Reporte y Evaluación del Plan Estudios Australiano) (2008), con el mandato de desarrollar el Plan de Estudios y monitorear su implementación.

En busca de la coherencia en los planes de estudio

Los llamados para crear un plan escolar nacional y esfuerzos para desarrollarlo empezaron en 1960, porque varios gobiernos buscaban un plan de estudios nacional con un enfoque consistente para mejorar la eficiencia y calidad de la educación básica y secundaria, y favorecer la cohesión de la sociedad australiana y contribuir con el bienestar de la federación. En otras palabras, el gobierno asoció la falta de un plan de estudios conjunto con ineficiencias, duplicación y contradicciones en la educación primaria y secundaria, obstáculos para la movilidad de la población, así como las desigualdades en la distribución de los resultados de la educación en la federación (Brennan, 2011; CAF, 2007; Harris-Hart, 2010; Savage, 2016). Estos problemas de política tienen relevancia federal puesto que “[S]alud y educación representan las áreas más significativas de la responsabilidad del estado y políticamente son las mayores preocupaciones del electorado” (Fenna y Anderson, 2012, p. 404). Efectivamente, “la educación junto con los hospitales y policía fueron centrales para las definiciones de los estados y además, esferas políticas que deseaban proteger con mucho celo” (Lingard, 2000, p. 30). De otra forma, la

educación ha sido un baluarte de la autonomía estatal (Brennan, 2011), así que se podía esperar que los estados sólo colaborarían a regañadientes. De hecho, los estados no querían implementar un plan de estudios “unitalla” federal, preferían desarrollar planes de estudio consistentes, mientras que el gobierno federal los apoyaba y financiaba (Keating y Klatt, 2013; Lingard, Porter, Bartlett y Knight, 1995). La creación de un plan de estudios nacional fue un tema prominente en las elecciones de 2007 y una de las plataformas por la cual se elegiría un nuevo gobierno de la Mancomunidad (Harris-Hart, 2010). Dada la unificación y calidad de la educación, fue un tema altamente politizado, la promulgación de un plan de estudios nacional fue muy cuestionada por varios actores centrales (Brennan, 2011; Drabsch, 2013; Lingard *et al.*, 1995), los consejos intergubernamentales seguramente tuvieron dificultades para incluir el desarrollo conjunto de un plan de estudios en sus agendas a menos que tuvieran experiencia en procesar asuntos con tal relevancia política.

Las inconsistencias en los planes de estudio de las escuelas no sólo fueron un problema político con relevancia política e importancia para las relaciones federales, también afectaba ambos niveles de gobierno, pues la educación se convirtió *de facto* en una responsabilidad compartida. A pesar de que la política educativa es formalmente una jurisdicción de las unidades constitutivas, el gobierno federal ha usado su poder de gasto para ayudar a los estados a proveer educación primaria y secundaria en escuelas públicas, con cerca del 10% de fondos gubernamentales. El gobierno de la Mancomunidad es responsable de aproximadamente 70% del financiamiento público para escuelas privadas (Harrington, 2013). Esto “creó una relación dependiente entre los estados y el gobierno federal y abrió el camino para mayor intervención federal en educación estatal” (Savage y O’Connor, 2015, p. 619). Como el desarrollo del plan de estudios fue costoso, los estados tuvieron que aceptar que el gobierno federal se involucrara financieramente, pues era necesario y estaban interesados en lograr economías de escala (Keating y Klatt, 2013; Lingard *et al.*, 1995). Por ello, cada vez con mayor frecuencia incluía el desarrollo de un plan de estudios condicionando los apoyos a escuelas en los acuerdos de financiamiento que ambos niveles de gobierno firmaban de manera regular.

Para superar estas inconsistencias, el gobierno de la Mancomunidad-estados buscó un plan de estudios conjunto. Así, el gobierno central en Canberra fue el

principal promotor de un plan de estudios nacional. Varias iniciativas federales sugerirían que estaba dispuesto a imponer un plan nacional a los estados. Al establecer el *Australian Science Education Projects* (Proyecto Australiano de Educación Científica) en 1969, la *Commonwealth Schools Commission* (Comisión de Escuelas en la Mancomunidad) en 1973 y el *Curriculum Development Centre* (Centro para el Desarrollo del Plan de Estudios) en 1975⁶⁸ (Drabsch, 2013), el gobierno federal de Australia trató de convencer a los estados para transitar hacia una política de plan de estudios más consistente desde 1960 y 70. El ministro de educación federal anunció en una declaración política llamada *Strengthening Australia's Schools: A consideration of the focus and content of schooling* (Fortaleciendo las Escuelas de Australia: una consideración del enfoque y contenido de la educación) (1988) que las transferencias federales para escuelas públicas estarían condicionadas al desarrollo de un plan de estudios nacional y evaluaciones regulares de los alumnos (Drabsch, 2013; Lingard *et al.*, 1995).

Al inicio del siglo XIX, los estados declararon que no podían alcanzar consistencia en los planes de estudio para lograr forjar la identidad y cohesión australiana, Camberra intensificó sus esfuerzos para coaccionar a los estados para que unificaran la educación primaria y secundaria. En 2003, por ejemplo, el ministro federal de educación amenazó “con retener los fondos para los estados y territorios a menos que acordaran implementar ciertos cambios en los planes de estudio, la mayoría de los cuales se determinaban unilateralmente por el gobierno [federal]” (Reid, 2009). El siguiente año, el gobierno de la Mancomunidad promulgó la *Schools Assistance (Learning Together—Achievement Through Choice and Opportunity) Act* (Ley de Ayuda para las Escuelas. Aprendiendo Juntos. Logros por medio de Elecciones y Oportunidades), que condicionaba el financiamiento federal a una edad común para iniciar la educación escolarizada que comenzaría en 2012, por un lado, y en relación con los estándares de evaluación para áreas clave, por el otro (Drabsch, 2013). Unos años más tarde, el gobierno federal desistió en su intento de imponer un plan de estudios en los estados como una condición para el financiamiento federal de las escuelas (The Advertiser, 2007). El nuevo gobierno laborista

⁶⁸ En 1980, el Centro para el Desarrollo del Plan de Estudios publicó, entre otras cosas, el reporte “Un plan de estudios para las escuelas australianas: qué es y por qué necesitamos uno”. Fue el primer intento de diseñar un enfoque consistente con el plan de estudios en Australia al definir áreas de aprendizaje clave para los estudiantes en el país. En 1981, el Centro para el Desarrollo del Plan de Estudios se integró en el ministerio federal de educación.

que llegó al poder en 2007 buscó coaccionar la participación de los estados en la implementación de un plan de estudios nacional usando el nuevo instrumento de Asociaciones Nacionales. De manera más precisa, en su presupuesto de 2008, el gobierno federal etiquetó \$19 300 millones AUD para educación, de los cuales una cierta parte estaba dedicada al desarrollo de un plan de estudios y evaluaciones nacionales. Al anunciar una “Revolución en la Educación”, el nuevo primer ministro Kevin Rudd mostró poco respeto para las jurisdicciones estatales, al decir que era “momento para ir más allá de visiones anticuadas entre las responsabilidades de Mancomunidad y estados [en políticas educativas]” (*The Australian*, 2008). El número de iniciativas es indicativo del interés de Canberra para lograr un plan de estudios nacional, sugieren que el gobierno Mancomunidad no se restringió para imponer este plan a los estados.

La posibilidad de que el gobierno de Canberra efectivamente forzaría a los estados a aceptar el plan de estudios nacional era relativamente alta debido a un gran número de fallas en la operación de los consejos intergubernamentales en política educativa que ponían en riesgo la capacidad de salvaguardia. Los principales consejos a través de los cuales los gobiernos australianos proponían soluciones para superar las inconsistencias, ineficiencias e inequidades en política educativa son el Consejo de Educación de Australia, el *Council of the Australian Governments* (COAG / Consejo de los Gobiernos Australianos) y el *Council of the Australian Federation* (CAF / Consejo de la Federación Australiana). Aunque el Consejo de Educación existe desde 1936 como reunión de ministros de educación estatales, el gobierno federal se convirtió en miembro en 1972. En 1992, cuando se estableció el COAG, el Consejo de Educación se convirtió en uno de sus consejos ministeriales. Aún con los frecuentes cambios al sistema de consejos del COAG, su diseño institucional no ha cambiado desde entonces, a pesar de que ha operado con distintos nombres desde que se unió al sistema de consejos COAG.⁶⁹ Está altamente institucionalizado y sus resultados son medianamente

⁶⁹ El consejo primero fue conocido como *Australian Education Council* (AEC / Consejo de Educación Australiana). En 1994, se fusionó con el *Council of Ministers of Vocational Education, Employment and Training* (Consejo de Ministerios de Educación Vocacional, Empleo y Capacitación) y el *Youth Ministers Council* (Consejo de Ministros para la Juventud) en el *Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs* (MCEETYA / Consejo Ministerial para la Educación, Empleo, Capacitación y Asuntos de la Juventud). Entre 2009 y 2011, los ministros de educación se reunieron como el *Ministerial Council for Education, Early Childhood Development and Youth Affairs* (MCEECDYA / Consejo Ministerial para la Educación, Desarrollo en la Infancia Temprana y Asuntos de la Juventud) y de 2011 a

vinculantes, así lo indica el alto nivel de coordinación que se intenta lograr y su estatus formal. Sin embargo, el consejo opera en un área de política distributiva-regulatoria y una mirada a sus actividades sugiere que asuntos contenciosos como los financieros y fiscales rara vez figuran en la agenda, pero se les trató en las reuniones del COAG. Los miembros pueden enviar a su personal a las reuniones en su representación, así el consejo puede lograr acuerdos por medio de resoluciones en circulares. Estas disposiciones sugieren que la definición de la agenda puede complicarse debido a la naturaleza relevante de asuntos políticos, es decir, los problemas políticos controversiales se excluyen de la agenda del consejo. El consejo tiene una secretaría independiente y la presidencia rota anualmente, de manera que el gobierno federal no domina formalmente ni la agenda ni las reuniones. El gobierno de la Mancomunidad domina el COAG, el consejo superior de Australia supervisa la operación de los consejos ministeriales, incluyendo el de educación. COAG está débilmente institucionalizado, pero produce resultados vinculantes como lo indica el nivel de coordinación al que aspiran alcanzar y su formalización; tiene la capacidad de procesar problemas con relevancia federal. El único consejo horizontal de Australia (el CAF) ofreció apoyo en estos procesos dentro del Consejo de Educación y COAG; está altamente institucionalizado y sus resultados tienen a ser vinculantes. El consejo tiene capacidad para procesar problemas políticos importantes para las relaciones federales. Dado el alto nivel de institucionalización y su capacidad para producir resultados vinculantes, así como la poca capacidad del Consejo de Educación para procesar asuntos relevantes, la ausencia de una solución conjunta o de mínimo común denominador son resultados posibles. Por otro lado, la participación del COAG potencialmente facilita la inclusión de asuntos federales relevantes, como la unificación de la educación en la agenda intergubernamental, con el riesgo de que la solución que unifica la educación primaria y secundaria fuera impuesta por el gobierno de la Mancomunidad. El que AC sea un ejemplo de unilateralismo disruptivo o de solución de problemas de manera colaborativa depende del grado en el que gobierno federal pueda influir indirectamente a través del COAG y del grado del éxito de los estados en el uso del

2013 como el *Standing Council on School Education and Early Childhood* (SCSEEC / Consejo Permanente para la Educación Escolarizada e Infancia Temprana). En 2013, el nombre cambió a *Education Council* (Consejo de Educación). Por razones de simplicidad, el Consejo de Ministros de Educación siempre será referido en ese libro como el *Education Council* (Consejo de Educación).

COAG para crear un frente común con la intención de ganar influencia frente a la Mancomunidad.

La imposición de un plan de estudios nacional

Los primeros intentos para establecer un plan de estudios nacional son de 1980, cuando el Consejo de Educación inició un ejercicio de mapeo en respuesta al llamado del gobierno de la Mancomunidad para un plan de estudios nacional.⁷⁰ El consejo dedicó muchas reuniones a la iniciativa. Se produjo un borrador de objetivos comunes para la educación primaria y secundaria (julio 1988) y el consejo lo aprobó. Entonces, se creó *Common and Agreed National Goals for Schooling in Australia* (Objetivos Nacionales Comunes y Acordados para la Educación en Australia), conocido como la *Hobart Declaration* (Declaración Hobart) (Lingard *et al.*, 1995; Savage y O'Connor, 2015). Además de adoptar la Declaración Hobart, el consejo estableció la *Curriculum Corporation* (Corporación para el Plan de Estudios) para ayudar a los estados a desarrollarlo⁷¹ (Drabsch, 2013). El consejo siguió un procedimiento similar cuando sus miembros desarrollaron las *National Statements and Profiles for Key Learning Areas in the 1990s* (Declaraciones y Perfiles Nacionales para las Áreas Clave de Aprendizaje de 1990), preparado por distintos comités y grupos de trabajo, esperaba servir como base para el plan de estudios nacional (Drabsch, 2013; Lingard *et al.*, 1995; Savage y O'Connor, 2015). A pesar de que los miembros del consejo finalmente abandonaron las Declaraciones y Perfiles Nacionales y abolieron todos los comités y grupos de trabajo creados para ese propósito en 1993 —por desacuerdos entre estados conservadores y aquellos con gobiernos laboristas y porque estos estados al final se opusieron a ceder su autonomía en relación con el plan de estudios (Lingard *et al.*, 1995; Savage y O'Connor, 2015)—, el consejo continuó trabajando en el plan de estudios; por ejemplo, un equipo de trabajo establecido por el consejo desarrolló estándares para la alfabetización y otras áreas de aprendizaje (MCEETYA, 1997).

⁷⁰ Véase la declaración de política del gobierno federal *Strengthening Australia's Schools: A consideration of the focus and content of schooling* (Fortaleciendo las Escuelas de Australia: una consideración del enfoque y contenido de la educación).

⁷¹ La Corporación para el Plan de Estudios fue una agencia financiada que agrupaba expertos y que se enfocaba en el desarrollo del plan de estudios.

Los integrantes del consejo reiteraron su compromiso con enfoque conjunto del desarrollo del plan de estudios cuando adoptaron una versión revisada de la Declaración de Hobart conocida como *Adelaide Declaration on National Goal for Schooling in the Twenty-first Century* (Declaración Adelaida sobre los Objetivos Nacionales para la Educación en el siglo XXI) (MCEETYA, 1998). El consejo preparó planes de implementación para los Objetivos Nacionales (MCEETYA, 2001). En 2005, los ministros de educación se comprometieron con los Resultados Nacionales Consistentes con el Plan de Estudios (*Nationally Consistent Curriculum Outcomes*) (MCEETYA, 2005). Entre 1985 y 2006, el Consejo de Educación sostuvo más de 18 reuniones para discutir el desarrollo del plan de estudios, además de varias reuniones con sus grupos de trabajo y fuerzas operativas. Debido al gran número de reuniones, al apoyo de varios grupos de trabajo y a la secretaría permanente, la definición de los objetivos de aprendizaje, competencias clave, sus actualizaciones y la adopción de estrategias de implementación fueron parte de un proceso incluyente en el cual los gobiernos pudieron presentar sus intereses y preferencias y expresar sus preocupaciones, eso es indicativo de la capacidad del consejo para la solución de problemas. La coordinación del desarrollo del plan de estudios en realidad nunca dejó de estar presente en la agenda del consejo. En consecuencia, los planes de estudio gradualmente fueron más consistentes a pesar del retroceso en 1993 y la ausencia de un plan de estudios nacional hasta 2011.

El trabajo del Consejo de Educación en el desarrollo de un plan de estudios conjunto ganó impulso adicional en 2006-2007 cuando el nuevo gobierno laborista de Kevin Rudd anunció una “Revolución en la Educación” —que sería alcanzada en conjunto, por medio del establecimiento de un plan de estudios nacional—. Durante el desarrollo del *Australian Curriculum*, el Consejo de Educación continuó mostrando buena capacidad para resolver problemas asociados con su alto nivel de institucionalización, es decir, alta frecuencia de reuniones, muchos grupos de trabajo y la existencia de una secretaría permanente —como se define en los términos de referencia del consejo—.

Entre 2006 y 2016, los ministros de educación se reunieron más de 21 veces para discutir el desarrollo de lo que sería el *Australian Curriculum*. Las características básicas de la solución política para atender las inconsistencias, ineficacias e inequidades en educación primaria y secundaria ya estaban definidas.

Los gobiernos compartían la creencia de que un plan de estudios conjunto era la estrategia para mejorar la calidad de la educación y la plataforma electoral del Partido Laboral describía las estrategias a través de las cuales se implementaría la Revolución Educativa. En este contexto, el Consejo de Educación indicó a uno de sus grupos de trabajo preparar un borrador para una actualización de la Declaración de Adelaida en la consulta con las partes interesadas (MCEETYA, 2008a). Con base en este trabajo, el Consejo de Educación adoptó la llamada *Melbourne Declaration* sobre los Objetivos Educativos para los Jóvenes Australianos en 2008 (MCEETYA, 2008b). El siguiente año, los ministros de educación decidieron reorganizar la Junta para el Plan de Estudios Nacional (*National Curriculum Board*) — una agencia establecida por el gobierno federal en 2008— y cambiar su nombre a *Australian Curriculum, Reporting and Assessment Authority*, (ACARA / Autoridad para el Reporte y Evaluación del Plan de Estudios Australiano). Además, ordenó a ACARA desarrollar el *Australian Curriculum* y dar instrucciones acerca de cómo dicho plan sería implementado.⁷²

ACARA desarrolló el *Australian Curriculum* en colaboración con expertos, interesados, burócratas y políticos. Los expertos escribieron las primeras versiones del Plan de Estudios. Burócratas prepararon segundas versiones y borradores marco. Los miembros del Consejo de Educación avalaron los borradores de manera que expertos y burócratas avanzaron hacia el ajuste fino de varias partes del plan de estudios. Los miembros del Consejo de Educación avalaron cada parte del *Australian Curriculum* en su reunión plenaria; recibieron reportes acerca del avance de parte de ACARA, y se dirigieron a ella para que diera los siguientes pasos en el desarrollo del plan de estudios.⁷³ Una vez que la implementación del AC inició, el Consejo de Educación revisó los reportes acerca de la implementación y actualizaciones avaladas que ACARA preparó.

La única institución horizontal de Australia, el *Council of the Australian Federation* (CAF) establecida en 2006, contribuyó a los procesos de solución de problemas. Los estados usaron a CAF para avanzar la agenda del gobierno para

⁷² *Plan de cuatro años de MCEETYA 2009-2010* (MCEETYA, 2009).

⁷³ En septiembre de 2009, ACARA envió el primer reporte de desarrollo del currículo y, en septiembre 2015, el Consejo de Educación (y sus varios nombres) tuvo al menos 15 reuniones en las cuales aprobó los reportes de ACARA y avaló partes del *Australian Curriculum* o acusó progreso en la implementación del currículo. Véase <http://scseec.edu.au/archive/SCSEEC/Meetings/Previous-meetings.aspx> (último acceso: 03.05.2016).

un nuevo plan de estudios nacional, que sentó las bases para el desarrollo del AC (Wanna, Phillimore, Fenna, y Harwood, 2009). A pesar de que la participación del CAF en el desarrollo del plan de estudios, se limitó a intercambiar información y la validación de sus reportes, también ofreció apoyo para la *Melbourne Declaration* e incluso el Acuerdo para la Educación Nacional. También, el CAF instauró un grupo de trabajo de altos funcionarios para revisar la Declaración de Adelaida en 2006 (CAF, 2006). El reporte encontró que ya había un alto nivel de similitud entre planes de estudio y consenso sólido entre los interesados sobre lo que los estudiantes deben aprender. Concluyó que “hay oportunidad de desarrollar un plan de estudios nacional” (CAF, 2007, p. 21) para ahorrar costos. Al avalar el reporte del grupo de trabajo titulado *El Futuro de la Educación Australiana*, el CAF subrayó el compromiso de los estados para desarrollar un plan de estudios nacional. El reporte sugería que ese plan debería inspirarse en la Declaración de Adelaida y las Declaraciones y Principios (CAF, 2007). Así lo hizo el Consejo de Educación. Al adoptar el *National Education Agreement* formalizó los principales parámetros para el desarrollo del AC y el COAG también contribuyó a la solución de problemas (COAG, 2009). Al definir los aspectos financieros en el desarrollo conjunto del plan de estudios, el COAG aseguró que dichos asuntos federal relevantes no se excluyeran de la arena intergubernamental.

Debido la frecuencia de las reuniones del comité para la educación y el apoyo a los grupos de trabajo y la secretaría independiente, con lo que aseguró que los procesos continuaran entre reuniones, el Consejo de Educación generalmente concordaba con los objetivos más amplios de la reforma antes de implementarlos, eso indica una orientación definida para la solución de problemas. CAF contribuyó a la solución de problemas intergubernamentales al ofrecer contribuciones y construir consenso inicial entre los estados, el COAG también formalizó parámetros clave del plan de estudios nacional para ser introducidos.

Al final, un plan de estudios nacional se desarrolló a pesar de la baja capacidad del Consejo de Educación al procesar asuntos federales, como lo indicó el abandono de las Declaraciones y Perfiles Nacionales en 1993, cuando los estados retuvieron su autonomía. Una ventana de oportunidad se abrió cuando los intereses del gobierno de la Mancomunidad y los de los estados convergieron debido a las ideas sobrepuestas, porque el mismo partido estaba en el poder en todos los estados y el gobierno federal. La presión externa incrementó los incentivos de

los gobiernos para lograr acuerdos. En el reporte del CAF se pedía mayor coordinación en el desarrollo del plan de estudios, publicado por el consejo el mismo año que el gobierno federal anunció su revolución en educación y es indicativo de esta convergencia de preferencias y la creencia compartida de que consistencia, eficiencia y equidad mejorarían la calidad de la educación (Brennan, 2011). En contra de este fondo, los resultados de la prueba PISA arrojaron luz sobre una distribución inequitativa de los resultados de la educación a lo largo de la federación (CAF, 2007) e incrementó la presión sobre los gobiernos australianos para reformar la educación primaria y secundaria. El *Australian Council for Educational Research* (AACER / Consejo Australiano para la Investigación en Educación) presionó a los gobiernos para implementar un plan de estudios nacional con base en la eficiencia, esgrimiendo que los planes de estudio ya eran bastante consistentes a lo largo de la federación de manera que el desarrollo de un plan de estudios conjunto lograría economías de escala (véanse también, Canberra Times, 2007; Matters y Masters, 2007).

No obstante, otra razón por la cual un plan de estudios nacional fue finalmente introducido se relaciona con la posición dominante del gobierno de la Mancomunidad dentro del COAG. El gobierno federal decidió usar a COAG, cuyas reuniones presidía y preparaba para implementar su Revolución en Educación. Por medio de la participación de COAG en la promulgación del *Australian Curriculum*, el gobierno federal influyó considerablemente en el proceso de reforma. En 1993, los estados podían usar su influencia dentro del Consejo de Educación, en el que el gobierno federal era un miembro más entre iguales, para defender su autonomía y limitar el liderazgo (financiero) federal en educación (Lingard *et al.*, 1995, p. 51). Sin embargo, para implementar la Revolución en Educación anunciada en las elecciones federales, el nuevo primer ministro de la federación llegó al cargo en 2007 y acordó reuniones con el COAG para discutir nuevos arreglos de financiamiento que condicionaba las transferencias federales a que los estados aceptaran un plan de estudios nacional. De manera similar a IGA-FRR, NEA se firmó debido a que el nuevo gobierno laborista decidió revitalizar a COAG cuando llegó al poder. El nuevo gobierno laborista de Kevin Rudd esperaba que el COAG definiera los principios de la Revolución en Educación de acuerdo con su plataforma electoral y dirigiera al Consejo de Educación para que los implementara (Reid, 2009; Savage y O'Connor, 2015). A través del COAG, el gobierno federal pudo

dar forma al desarrollo del AC en el Consejo de Educación. El dominio del gobierno federal del COAG ayudó a desarrollar una solución política para dicha área tan controvertida como la educación primaria y secundaria; en tanto, el gobierno de la Mancomunidad, al presidir las asambleas del consejo, podía convocar reuniones para discutir la política del plan de estudios cuando consideraba pertinente y definía la agenda de acuerdo con sus propias prioridades.

El poder federal de gasto incrementó todavía más la influencia del gobierno federal en el desarrollo del plan de estudios. Debido a que los estados se habían vuelto más dependientes del financiamiento federal, el poder de gasto ayudó al gobierno de la Mancomunidad a presionarlos para firmar NEA, en el que acordaron introducir un plan de estudios nacional a cambio de la renovación del financiamiento federal recurrente para las escuelas. Incrementos en las transferencias federales en 2013, justo antes de que los estados comenzaran a implementar el plan de estudios, también fueron condicionados a que los estados se comprometieran a implementar el AC (Savage, 2016, p. 840). La buena situación fiscal permitió al gobierno de la Mancomunidad “buscar una agenda nacional para la reforma educativa rápida y sin precedentes a través de la COAG y [el Consejo de Educación]” (Savage, 2016).

Dada la ausencia de derecho de participación en la toma de decisiones federales (Summers, 2002), los estados no tenían medios formales para contrarrestar el dominio del gobierno federal sobre el COAG. No obstante, usaron al CAF para alcanzar consenso horizontal como medio para incrementar su influencia en el gobierno federal. Por ejemplo, el CAF decidió revisar la Declaración de Adelaida para mostrar su inconformidad con una decisión del gobierno conservador de la Mancomunidad del Primer Ministro John Howard de incrementar el condicionamiento del financiamiento federal para las escuelas al hacerlos dependientes del desarrollo de “un plan de estudios mandado por el gobierno central” (CAF, 2006, p. 7). Sin embargo, el que un plan de estudios conjunto se desarrollara y que lo hiciera el Consejo de Educación se debió principalmente a las elecciones federales de 2007 que llevaron a un gobierno laborista al poder, que estaba —al menos oficialmente— más inclinado a colaborar con los estados, aquellos en que el mismo partido estaba en el poder, para revitalizar al COAG. Aún más importante, el nuevo gobierno desistió de la idea de imponer un enfoque nacional para la educación a los estados y decidió trabajar en conjunto con ellos (Reid, 2009).

Un plan de estudios nacional vinculante para los estados

Al introducir un plan de estudios nacional, los consejos australianos que operaban en política educativa lograron resultados políticos con un alto grado de obligatoriedad, como era de esperarse, de manera que problemas de cumplimiento potencialmente se podrían evitar. El *Australian Curriculum* (AC) define el contenido de los planes de estudio para cada grado desde preescolar hasta el año 12, en un rango de áreas específicas de aprendizaje.⁷⁴ Como se mencionó, AC se apoya en la *Melbourne Declaration on Educational Goals for Young Australians* (Melbourne Declaration acerca de los Objetivos Educativos para los Jóvenes Australianos) (MCEETYA, 2008b), en el cual los ministros de educación declararon su intención de trabajar hacia un plan de estudios nacional, definir habilidades y capacidades específicas que los estudiantes deben adquirir para guiar el desarrollo del plan; enlistaron áreas de aprendizaje clave para desarrollar el plan y se comprometieron a evaluar el desempeño de los estudiantes en conjunto y hacerlo comparable para toda la federación (MCEETYA, 2008b). El *National Education Agreement* (NEA), firmado por el gobierno federal y los estados en 2009, tuvo el propósito de formalizar el compromiso del gobierno para desarrollar e implementar un plan de estudios nacional. Al mismo tiempo, el gobierno federal estableció la *National Curriculum Board* (NCB). Meses más tarde, NCB se convertiría en la *Australian Curriculum, Reporting and Assessment Authority* (ACARA).

ACARA, que recibe instrucciones del Consejo de Educación, fue instruida para desarrollar y administrar el *Australian Curriculum* para todos los niveles, desde preescolar hasta el año 12. También estaba a cargo de la evaluación nacional de estudiantes, así como programas de recolección de datos y de reporte.⁷⁵ La junta de ACARA consiste en una presidencia y una suplencia (ambos nominados por el gobierno federal), un miembro designado por el ministerio federal de educación, un representante de cada ministro de educación estatal y dos miembros elegidos por la *National Catholic Education Commission* (Comisión Católica Nacional para la Educación) y el *Independent Schools Council of Australia* (Consejo de Escuelas Independientes de Australia). Un

⁷⁴ Véase <http://www.australiancurriculum.edu.au/> (último acceso: 04.05.2016).

⁷⁵ Art. 6, *Australian Curriculum*, Ley de Autoridad de Evaluación y Reporte 2008 (véase también, Harris-Hart, 2010).

Director General elegido por el consejo se hizo cargo de las actividades del día a día. Para apoyar el trabajo de la agencia, ACARA podía contratar personal y establecer comités y grupos de trabajo.⁷⁶

El *Australian Curriculum* es un programa político con recomendaciones para implementar los objetivos de las políticas definidas en la Declaración de Melbourne y NEA. El mismo AC constituye una declaración política informal, así como la *Melbourne Declaration*. Sin embargo, NEA es un acuerdo intergubernamental no legalmente vinculante en el que el gobierno federal y los estados formalizaron su compromiso para desarrollar un plan de estudios conjunto. ACARA se estableció bajo la legislación federal.⁷⁷ NEA y ACARA apoyaron la solución política para hacer más eficiente la educación primaria y secundaria con un alto nivel de formalidad para incrementar su obligatoriedad. En conjunto, los distintos componentes del plan de estudios de Australia buscan lograr un alto grado de coordinación política, es decir, integración de las políticas: no sólo fijan objetivos comunes, también estipulan cómo deben trabajar los gobiernos para implementarlos. ACARA se fundó en conjunto con los gobiernos de la Mancomunidad y estados, ambos niveles de gobierno invirtieron recursos financieros e incrementaron los costos de salida. En conjunto, estos elementos del plan de estudios nacional de Australia son altamente vinculantes y los incentivos para que los gobiernos cumplieran con las soluciones son importantes, esto indica la capacidad de los consejos para producir resultados vinculantes como se esperaba. No obstante, dado que ACARA fue establecido por la legislación federal y debido a la condicionalidad de los fondos federales, los estados están más obligados que el gobierno federal. Este último puede alterar las condiciones para el financiamiento a través de NEA o modificar ACARA sin consultar a los estados. El gobierno de la Mancomunidad puede, en principio, castigar a los estados que no cumplan cortando las transferencias. Reid (2009) ha expresado, sin embargo, que el *Australian Curriculum* sólo funcionará mientras cooperan los estados, pues son quienes deben implementarlo. Como se mencionó, los consejos procesaron problemas en asuntos relevantes a nivel federal como la unificación de la educación primaria y secundaria a pesar de las fallas del Consejo de Educación en relación con la inclusión de asuntos polémicos en la agenda intergubernamental. La solución política para superar

⁷⁶ Art. 11-36, *Australian Curriculum*, Ley de Autoridad de Evaluación y Reporte 2008.

⁷⁷ *Australian Curriculum*, Ley de Autoridad de Evaluación y Reporte 2008.

inconsistencias, ineficiencias e inequidades en la educación primaria y secundaria no sólo estipula el objetivo de la unificación de los planes de estudio, sino que es un plan de estudio que cubre varias áreas, estrategias de implementación y mecanismos de monitoreo. Además de la inclusión del desarrollo del plan en la agenda de los consejos, como se mencionó, los gobiernos lograron una solución integral de política más que una basada en el mínimo común denominador, como se indicó por las declaraciones para precisar, acuerdos, y los contenidos de aprendizaje definidos por el AC, de manera que hay poco margen para interpretaciones unilaterales.

Influencia federal en la educación estatal

El *Australian Curriculum* es una solución incluyente y conjunta. Los estados cedieron el desarrollo individual de plan de estudios y aprobaron formalmente el plan de estudios nacional en las reuniones de COAG y asambleas del Consejo de Educación. Los estados también dieron su consentimiento para la transformación del NCB en ACARA. Así, la forma más agresiva de unilateralismo disruptivo —soluciones políticas individuales sin consulta ni apoyo— se evitó. La pregunta continuó siendo si el gobierno federal impuso el AC a los estados o no, y si los gobiernos cumplieron con la solución conjunta.

Por un lado, varios factores indican que el gobierno federal tuvo influencia considerable en el desarrollo de AC, pues sugiere que impuso el plan a los estados y perdieron discrecionalidad. En contraste con HarmoS en Suiza (véase más adelante), el gobierno federal participó en la política del plan, pese a estar fuera de su jurisdicción, y activamente dio forma a su desarrollo. A través de la larga historia de la coordinación del plan de estudios, el gobierno federal con frecuencia usa mecanismos coercitivos como transferencias condicionadas para avanzar el plan de estudios. La decisión del Consejo de Educación en 2003 de producir una guía para el plan de estudios en cuatro áreas de aprendizaje fue, por ejemplo, motivado por el anuncio de la Mancomunidad para introducir un plan de estudios nacional propio (MCEETYA, 2003). Más importante, el gobierno federal estableció la *National Curriculum Board* (NCB) en 2008 sin consultar con los estados y ordenó redactar una propuesta de plan nacional como primer

paso en la implementación de su Revolución en Educación. Con la *Melbourne Declaration*, el Consejo de Educación avaló la decisión del gobierno federal; pero de manera retroactiva después de que la creación fuera un hecho consumado (Brennan, 2011, pp. 262-263). La decisión del gobierno federal de establecer el NCB sin consultar a los estados es un indicador de que AC no fue un ejercicio totalmente colaborativo, sino sujeto a decisiones unilaterales, pues los estados no participaron en todos los pasos de la creación de política. Es más, la operación de ACARA se basó en el Acuerdo de Asociación Nacional, en el cual el gobierno federal condiciona los fondos federales para las escuelas que acuerdan desarrollar un plan de estudio nacional. De manera similar, el NEA condicionó las transferencias federales a la cooperación de los estados en el desarrollo e implementación de un plan de estudios nacional. Para continuar recibiendo fondos, los estados no tuvieron más opción que participar en el desarrollo conjunto del plan de estudios. Como se mencionó, el desarrollo de un plan de estudios nacional —incluida su sincronización— fue empujado en buena medida por la Revolución en Educación del gobierno federal.

Por otro lado, la mayoría de los parámetros de AC se desarrollaron en la arena intergubernamental. La legislación federal creó ACARA, pero la decisión de convertir NCB en ACARA se basó en la *Melbourne Declaration* (Savage y O'Connor, 2015). AC parte de esfuerzos previos del Consejo de Educación para unificar los planes de estudio, en los que los estados participaron. Por ejemplo, adaptaron sus planes escolares de acuerdo con las estipulaciones de la Declaración de Adelaida (Drabsch, 2013). En 2003, un ejercicio de mapeo del plan de estudios encontró que los estados habían logrado un alto nivel de unificación de manera que Australia tuvo “un plan de estudios nacional o común *de facto*” (Brennan, 2011, p. 262). El que AC partiera de experiencias previas en el desarrollo y unificación de un plan de estudios para educación primaria y secundaria, el que los consejos se involucraran decididamente en búsqueda de desarrollar una solución política y el que un cuerpo conjunto produjera el AC sugiere que los estados tenían un poco de influencia en el establecimiento de la solución política. A pesar de que el gobierno de la Mancomunidad definió parámetros clave de acuerdo con su Revolución en Educación, el AC no fue presentado como opción “tómala o déjala”. Los mismos estados querían desarrollar un plan de estudios nacional, como se reporta en *The Future of Schooling* (El Futuro de la Educación) (CAF, 2007). En consecuencia, el

AC fue aceptado por ellos e incrementó su disposición para ceder discrecionalidad en el desarrollo del plan de estudios. El Servicio de Investigación Parlamentaria de Nueva Gales del Sur ha argumentado que el gobierno federal no habría sido capaz de imponer un plan de estudios nacional en su totalidad: “debe hacerse notar que el plan de estudios actual de Australia sólo es posible porque los estados han acordado cooperar” (Drabsch, 2013, p. 5). De manera consecuente, la naturaleza unilateral del *Australian Curriculum* puede ser considerada un poco menos disruptiva en comparación con IGA-FFR y mucho menos disruptiva que el Acuerdo Marco para la Unión Social o las soluciones en política promulgadas para financiar políticas educativas en Canadá (ver más adelante) aunque tampoco fue totalmente cooperativa.

Las agencias estatales transfieren el *Australian Curriculum* en sus planes existentes (Drabsch, 2013). Pese a la obligatoriedad política de los varios componentes de la solución conjunta, los problemas de cumplimiento aparecieron en la fase de implementación. Las elecciones llevaron al partido liberal al gobierno en Nueva Gales del Sur (2011), Victoria (2010) y Australia Occidental (2008); cuando los estados cuestionaron (partes de) AC y rechazaron implementar ciertos tipos de plan nacional. Nueva Gales del Sur, por ejemplo, decía que la implementación del *Australian Curriculum* reduciría la calidad de su propio plan de estudios (*The Australian*, 2014a). A pesar de que la implementación iniciaría en 2011, inició en 2014, puesto que AC no se concluyó a tiempo porque Nueva Gales del Sur y Australia Occidental no estaban listos para implementarlo. Los estados han variado en el momento y forma de implementación. Esto fue acordado desde el principio (*The Australian*, 2010, 2014b). Sin embargo, la divergencia en la implementación del *Australian Curriculum* disparó conflictos entre estados (*The Australian*, 2014a). Los estados más pequeños se quejaban de que los más grandes (Victoria, Nueva Gales del Sur) tenían mayor influencia dentro de ACARA debido a su tamaño. Representantes de Victoria y Nueva Gales del Sur, por otro lado, argumentaban que debía ser así porque estaban haciendo un favor a los pequeños, puesto que más tarde se beneficiarían de las economías de escala (Savage, 2016). No obstante, todos implementaron los primeros cuatro temas de AC (*The Australian*, 2014a). En conjunto, los problemas de cumplimiento mencionados anteriormente podrían considerarse menores, ya que no dieron lugar a intentos de resolución unilateral de problemas por parte

de los estados. El grado de cumplimiento del gobierno federal es más difícil de detectar, porque no está a cargo de implementarlo. Hasta este punto, no había retirado el financiamiento para ACARA, entonces, puede concluirse que cumplía con sus funciones.

Salvaguardias débiles

Por primera vez en la historia de la Federación Australiana, la educación básica y secundaria siguieron un plan de estudios oficial. Con la introducción del *Australian Curriculum*, el gobierno federal y los estados adoptaron una solución política conjunta para atender inconsistencias, ineficiencias e inequidades en educación primaria y secundaria. La presión externa, congruencia del gobierno, ideas sobrepujadas y la disposición del COAG para solucionar asuntos financieros aseguraban que la solución conjunta estaba siendo desarrollada a pesar de las fallas en el Consejo de Educación al procesar asuntos de relevancia federal. El que el Partido Laborista estuviera en el poder a lo largo de la federación resultó ser crucial para hacer que los gobiernos encontraran una solución conjunta. Una vez que las elecciones llevaron al Partido Liberal al poder en varios estados, el apoyo para un enfoque en común declinó.

Aunque los dos niveles de gobierno llegaron a una solución conjunta, los consejos australianos no pueden considerarse salvaguardias federales fuertes, porque permitieron que el gobierno federal impusiera un plan de estudios nacional a los estados. El gobierno federal no presidió las reuniones del Consejo de Educación ni se encargó de la secretaría, pero influyó considerablemente en el proceso de reforma a través del COAG, cuya agenda domina, y del poder de gasto federal. El papel de COAG en la unificación de la política educativa fue efectivamente decisivo para la eficiencia de la agenda intergubernamental, además del poder de gasto. El involucramiento del COAG en la política escolar compensó las fallas del Consejo de Educación en temas como la inclusión de asuntos contenciosos en su agenda e incrementó la influencia del gobierno de la mancomunidad en el desarrollo del plan de estudios. Una consecuencia es que el desarrollo del plan de estudios se convirtió en una responsabilidad compartida *de facto*, de manera que los estados perdieron discrecionalidad. El

que aceptaran la idea de tener un plan de estudios nacional y que un nuevo gobierno federal con una mayor inclinación para trabajar con los estados asumió que el poder mitigaba los efectos disruptivos del unilateralismo federal hasta cierto punto. Debido al modo de interactuar en la solución de problemas que surgió dentro del Consejo de Educación, al cual contribuía el CAF, muchos de los parámetros de la solución conjunta se desarrollaron en la arena gubernamental; esto debilitó todavía más el carácter unilateral de la solución política.

El que el *Australian Curriculum* fuera parcialmente impuesto a los estados de esa forma confirma que los consejos intergubernamentales se convierten en salvaguardias débiles tan pronto como el gobierno federal domina su agenda; incluso si tienen capacidad para discutir asuntos de política importantes para la autonomía de los gobiernos, están altamente institucionalizados y producen resultados vinculantes. La resolución de problemas dentro del Consejo de Educación en apariencia balancea el dominio del gobierno federal dentro del COAG y mitiga los efectos disruptivos en las relaciones federales. Además, del alto nivel de institucionalización, la obligatoriedad e inclusión (política) de AC, y el trabajo en curso en el desarrollo del plan de estudios a cargo de ACARA, contenían problemas de cumplimiento a pesar de las dificultades que aparecieron en la fase de implementación después del cambio de gobierno en muchos estados.

Aún con el intento de los estados para incrementar su influencia por medio de la creación de un frente común a través de CAF, la ausencia de un consejo horizontal para la educación era relevante. Más importante, y en contraste con la unificación de la educación en Alemania y Suiza, la australiana no tenía un consejo para desarrollar un plan de estudios propio y mantener a la Mancomunidad a raya. No obstante, con la intensificación de redes de coordinación horizontal de los agentes del estado y apoyando el aprendizaje de políticas, el establecimiento de ACARA fue positivo en la coordinación entre estados (Savage, 2016).

El financiamiento de idiomas oficiales y educación postsecundaria en Canadá

Bajo el *Official Languages in Education Program* (OLEP / Programa de Idiomas Oficiales en la Educación), creado en 1970, los estudiantes canadienses de minorías

hablantes de inglés o francés tienen la oportunidad de recibir educación primaria y secundaria en su idioma (Hayday, 2005). El programa permite, a estudiantes de un grupo lingüístico mayoritario, que aprendan el idioma minoritario con la instrucción en idiomas extranjeros o bien, a través de inmersión. OLEP se creó en respuesta a la Ley de Idiomas Oficiales (1961), reconocimiento oficial de la naturaleza bilingüe de Canadá para calmar las tensiones incrementadas con el nacionalismo quebequense (Churchill, 2003). El programa fue cofundado en 1983 por el gobierno federal, pero implementado por las provincias, que proveían la educación primaria y secundaria.⁷⁸ Desde 1983, acuerdos multianuales, llamados *Protocols for Agreements for Minority-Language Education and Second-Language Instruction* (Protocolos para los Acuerdos para la Educación de Lenguas Minoritarias e Instrucción en un Segundo Idioma), formalizan los acuerdos financieros. Aunque el programa no ha experimentado reformas significativas desde su establecimiento, la renegociación de los Protocolos cada cuatro años produce cambios en el financiamiento, planes de acción, indicadores de desempeño y requerimientos de reportes. Los Protocolos firmados en 1990 y 2000, más su forma de negociación, arrojaron luz sobre la (in)efectividad de los consejos canadienses en los acuerdos de financiamiento educativo entre la federación y las provincias.

Por otro lado, el financiamiento de la educación secundaria, un sector donde las provincias son responsables, ha sido reformado desde 1990 con varias iniciativas de gasto que incluían la creación de la *Canadian Foundation for Innovation* (CFI / Fundación Canadiense para la Innovación) en 1997, la introducción de *Canada Research Chairs* (CRC / Cátedras de Investigación de Canadá) en 1999, el establecimiento de la *Canada Millennium Scholarship Foundation* (CMSF / Fundación de Becas del Milenio de Canadá) en 1998 y la creación de los *Canada Education Savings Grants* (CESG / Becas de Ahorro a la Educación de Canadá) en 1998. El FCI y CRC proveyeron financiamiento para investigación universitaria. El FCI ofreció el mismo financiamiento a las universidades para infraestructura en investigación (Fisher *et al.*, 2006). El programa CRC permitía a las universidades contratar profesores (Cameron, 2004). El programa CMSF ofrecía ayuda financiera para estudiantes con becas y subsidios administrados por las provincias; el CESG daban

⁷⁸ Inicialmente, el nombre oficial del programa fue Bilingüismo en el Programa Educativo. En años recientes, el gobierno federal ofreció financiamiento para educación en idiomas minoritarios y enseñanza de un segundo idioma a las provincias a través de dos becas separadas que ya no se refieren en el Programa.

créditos en impuestos a las familias que se suscriban al *Registered Education Savings Plan* (RESP / Plan de Ahorros Registrados para la Educación) para ahorrar en la educación postsecundaria de sus hijos (Wellen, Axelrod, Desai-Trilokekar y Shanahan, 2012).

Problemas en el financiamiento a la política educativa

El financiamiento para la política educativa fue un problema importante en 1990 cuando varias provincias promulgaron medidas para ahorrar costos en la consolidación de sus presupuestos (Braun, Ruiz-Palmero y Schnabel, 2017, capítulo 3; Tapp, 2010). En consecuencia, costear la educación en idiomas minoritarios y en un segundo idioma estaba lejos de ser seguro. Las medidas de consolidación consideraban recortes al financiamiento universitario. Al mismo tiempo, la incorporación de estudiantes a educación postsecundaria creció y las universidades a lo largo de la federación decidieron aumentar sus cuotas de inscripción. Entonces, las deudas estudiantiles se dispararon y los alumnos protestaron (Finnie, 2002; Fisher *et al.*, 2006; Shanahan y Jones, 2007; Wellen *et al.*, 2012). Al mismo tiempo, la educación postsecundaria, en especial la investigación universitaria, ganó importancia en el desarrollo de la sociedad del conocimiento y en el desempeño económico de la federación; por ello, requería de mayor financiamiento (Fisher *et al.*, 2006; Tupper, 2007). De esta forma, el problema más amplio de política necesitaba una solución: mantener el acceso a la educación, más precisamente al bilingüismo en la educación primaria y secundaria, así como en la postsecundaria. Las lenguas oficiales en la educación y el acceso a la educación en este nivel son temas con relevancia federal, no obstante, menos relevantes en comparación con otras federaciones y áreas de política (véase Leslie, Neumann y Robinson, 2004). La política educativa siempre ha sido una jurisdicción exclusiva de las provincias (Wallner, 2014). Asimismo, el involucramiento federal en el financiamiento de idiomas oficiales en educación, investigación universitaria y asistencia financiera a los estudiantes quedó “en su mayoría sin impugnar” (Wellen *et al.*, 2012, p. 15). Las provincias podían salir de los programas.⁷⁹ Cuando OLEP se estableció, y con cada

⁷⁹ En 1959, Quebec fue la primera provincia en salir del programa federal cuando decidió no igualar el financiamiento a las universidades (Cameron, 2004; Fisher *et al.*, 2006, p. 23).

renegociación de financiamiento con ellas, en especial con Quebec, se luchó para que el financiamiento federal llegara, aunque con condiciones estrictas limitando su discrecionalidad en la enseñanza en lenguas minoritarias y un segundo idioma (Hayday, 2005). Las provincias no querían enviar datos de estudiantes al gobierno, con frecuencia se opusieron a los reportes, pues lo consideraban un medio de intervenir sus áreas de política. Al mismo tiempo, “la opinión pública canadiense se ha vuelto extremadamente sensible a asuntos como idiomas y su aprendizaje”, “un resultado directo del esfuerzo en curso para forjar identidad nacional” (Churchill, 2003, p. 7). De manera similar, la asistencia financiera para estudiantes fue un tema publicitado en 1990 (Fisher *et al.*, 2006, pp. 56-57; Shanahan y Jones, 2007). Incluso, la decisión de Ottawa de cortar las transferencias federales (véase capítulo 4), que involucraba educación primaria, secundaria y la superior, frustró a las provincias y generó tensiones entre los niveles de gobierno (Cameron, 2004; Wellen *et al.*, 2012). El financiamiento federal para OLEP, por ejemplo, cambió de 988.3 millones de dólares canadienses en 1988-1993 a 880 millones en 1993-1998 y 684 millones en 1998-2003 (*Canadian Heritage*, 2003; Kissau, 2005). El recorte a las transferencias se dio en un momento en que las cuotas de inscripción incrementaron, esto cambió la carga hacia las provincias (Fisher *et al.*, 2006, p. 53). Asimismo, la intervención en la educación postsecundaria ocurría ocasionalmente a través de las transferencias directas hacia los individuos, apuntando a cierta falta de voluntad de parte de Ottawa para coordinar con las provincias (Fisher *et al.*, 2006, p. 25; Tupper, 2007; Wallner, 2014, p. 157).

El financiamiento al bilingüismo educativo, a la investigación y la ayuda a los estudiantes eran problemas relevantes de política en los 1990 e involucraban a las provincias y al gobierno federal. La educación primaria y secundaria eran jurisdicción provincial y el gobierno federal se encargaba de promocionar el bilingüismo y la implementación de la Ley de Idiomas Oficiales. Ottawa se encargó de la educación secundaria para prisioneros y veteranos, intercambio educativo con otros países, estudiantes extranjeros en Canadá y el financiamiento para los ministerios en los territorios; pero el uso del poder de gasto federal creó interdependencias *de facto* paralelas a la distribución formal de responsabilidades. Desde 1916, cuando el gobierno federal estableció el Consejo Nacional para la Investigación para financiar a la investigación universitaria, Ottawa llegó a proporcionar la partida más grande de recursos públicos para financiar los costos de operación

y regular la gobernabilidad universitaria, programas de grado y cuotas académicas (Cameron, 2004; Tupper, 2007). Los dos niveles de gobierno también son mutuamente dependientes cuando se trata de asistencia financiera para estudiantes. En el marco del *Canada Student Loan Program* (CSLP / Programa de Préstamos Estudiantiles de Canadá), el gobierno federal provee becas a las provincias para que puedan ofrecer préstamos sin interés a los estudiantes (Fisher *et al.*, 2006; Wellen *et al.*, 2012).⁸⁰ El CSLP es el programa de asistencia financiera para estudiantes más importante, no obstante, las provincias también crearon sus propios programas (Finnie, 2002; Fisher *et al.*, 2006). Al final de 1990, el interés del gobierno federal en la educación postsecundaria se intensificó al incluir la educación en su estrategia para construir la sociedad del conocimiento de manera que el crecimiento económico se incrementara (Fisher *et al.*, 2006; Tupper, 2007). En tanto las provincias estaban ocupadas con la deuda estudiantil, el gobierno federal estaba más interesado en impulsar la investigación universitaria (Tupper, 2007).

Los consejos generalistas de Canadá, como las *First Ministers' Meetings* (FMM / Reuniones de Primeros Ministros) y las *Annual Premiers' Conferences* (APC / Conferencias Anuales de Primeros Ministros) (desde 2003: *Council of the Federation*, CoF) ocasionalmente discuten el financiamiento a la educación.⁸¹ Como se mencionó en el capítulo previo, el APC / CoF y FMM procesan asuntos con relevancia federal de manera que pueden potencialmente discutir el financiamiento para la educación. La institucionalización débil de APC se mejoró cuando se creó el CoF, pero APC y CoF rara vez producen resultados vinculantes. En relación con FMM, el gobierno federal domina este consejo, que está débilmente institucionalizado. No obstante, las decisiones del consejo pueden ser políticamente vinculantes. El Consejo de Ministros para la Educación de Canadá (CMEC) se estableció en 1967 para ser el órgano principal de coordinación política de las provincias y también actuar “como intermediario entre los ministerios para la educación de las provincias y el gobierno federal” (Hayday, 2005, p. 177). CMEC tiene secretaría permanente y comité ejecutivo, pero no estatutos. El consejo

⁸⁰ El programa se estableció en 1939 como *Dominion-Provincial Student Loans Program* (Programa de Préstamos Estudiantiles de dominio Provincial) (Fisher *et al.*, 2006, p. 18). Para 1944, todas las provincias lo habían firmado. Desde 1964, el programa opera como el CSLP. Quebec decidió aplicar su propio programa y recibe compensación económica completa.

⁸¹ El financiamiento a la educación algunas veces se menciona en las reuniones de consejos regionales como la *Western Premiers' Conference* (WPC).

se reúne varias veces al año. Además del nivel de institucionalización aceptable del consejo tiene la capacidad de procesar asuntos con relevancia federal. Siempre ha operado en un área de política distributiva. Sus miembros se reúnen de manera presencial en lugar de enviar burócratas en su representación y no recurren a resoluciones circulares. Las decisiones del CMEC tienden a la ausencia de obligatoriedad. Al ser un consejo horizontal, el gobierno federal no puede tener dominio en el CMEC.

Debido a que los consejos de Canadá que operan en política educativa tienen la capacidad de procesar asuntos con relevancia federal, los gobiernos pueden, en principio, lograr soluciones conjuntas para financiamiento escolar. Dado el extenso dominio del gobierno federal de las reuniones con los primeros ministros de las provincias, Ottawa también se rehusó a coordinar. Incluso si se establecía una solución conjunta, la probabilidad de que fuera impuesta por el gobierno federal era alta. Los problemas de cumplimiento causados por las decisiones de Ottawa no podían ser excluidos a pesar del potencialmente alto grado de obligatoriedad de las soluciones; era poco factible que la solución de problemas funcionara en el único consejo vertical involucrado en política educativa. De esta forma, era probable que las soluciones políticas para financiar idiomas oficiales en educación secundaria y postsecundaria tuvieran efectos disruptivos en las relaciones federales. No obstante, CMEC, establecido entre otras cosas para mantener al gobierno federal fuera de la política educativa (Hayday, 2005, p. 30), podría potencialmente incrementar la posibilidad de que las provincias fueran escuchadas. Entre 1977 y 1983, el consejo se convirtió en los hechos en el “rostro visible del frente común de las provincias” (Hayday, 2005, p. 177). En cambio, la falta de voluntad de varias provincias para aceptar roles más protagónicos en su relación con la federación es, probablemente, un impedimento de la capacidad del consejo para proteger la autonomía provincial de interferencia federal (Hayday, 2005, pp. 155-156).

Los consejos como actores de reparto

A pesar de que el *Official Languages in Education Program* se estableció en 1970, no fue hasta 1983 que el gobierno federal y las provincias firmaron los Protocolos

multilaterales, negociando los acuerdos bilaterales. CMEC los firmó en nombre de las provincias y fungió como intermediario entre el gobierno federal y las provincias. CMEC “tenía relevancia a mediados de los setenta como foro para que las provincias discutieran el desarrollo del Programa Educativo de Idiomas Oficiales” (Hayday, 2005, p. 30). Después de la creación de OLEP, las provincias usaron al CMEC para construir un frente común para negociar con el gobierno federal (Hayday, 2005, p. 177). Mientras que gobierno federal rechazaba participar en un consejo vertical para coordinar el bilingüismo en la educación, las provincias reconocían la importancia de expresarse con una sola voz al negociar con Ottawa.

Cuando llegaba el momento de renovar los acuerdos para el financiamiento de OLEP, el gobierno federal informaba a las provincias sobre los fondos disponibles para el siguiente Protocolo. Ottawa y el CMEC discutían su distribución, la definición de objetivos estratégicos, áreas de intervención y requerimientos para reportes. CMEC preparó un comité de negociación representando las regiones más importantes de Canadá (Provincias Orientales, Quebec, Ontario, Provincias del Oeste y del Norte) para discutir la renovación de acuerdos de financiamiento con los representantes del gobierno federal (Canadian Heritage, 2003, p. 67). Allí, el comité presentó reportes del avance a la asamblea plenaria. En su reunión de abril de 2003, los ministerios para la educación los recibieron, con la extensión del Protocolo de 2005-2006 a 2008-2009. Después, los miembros del CMEC emitieron un comunicado pidiendo mayor financiamiento para educación en lenguas minoritarias e instrucción en un segundo idioma provisto dentro del nuevo Protocolo (CMEC, 2003); sin embargo, el grueso de la negociación la realizó el comité de negociación. El CMEC no redactó los Protocolos. Las negociaciones de los Protocolos para los Acuerdos para la Educación en Lenguas Minoritarias e Instrucción en un Segundo Idioma se basaron en las decisiones de gasto federal anunciadas en el presupuesto federal o planes de acción, las provincias usaron con frecuencia al CMEC para cabildear en conjunto con el gobierno. CMEC usó diferentes medios para presionar al gobierno federal, mantener o incrementar el financiamiento para OLEP incluso antes de que la negociación de un nuevo protocolo comenzara. En una reunión de CMEC en febrero de 1998, por ejemplo, la presidencia del consejo notó las consecuencias disruptivas que el recorte al financiamiento federal tenía en los programas de idiomas oficiales en las escuelas (CMEC, 1998a). En septiembre de 1998, el SMEC se reunió con el

Ministro Federal para el Desarrollo de Recursos Humanos y reiteró la demanda de mayores transferencias para educación de idiomas (CMEC, 1998c). En respuesta a *Roadmap for Canada's Linguistic Duality 2008-2013: Acting for the Future* (Guía de Camino para la Dualidad Lingüística de Canadá 2008-2013: actuando para el futuro), anunciado en 2008, el CMEC emitió un comunicado de prensa donde los ministros de educación mostraron su frustración con el gobierno por rechazar el incremento al financiamiento OLEP. Según CMEC, el financiamiento federal para OLEP declinó por la inflación aunque los dineros permanecieron estables en términos absolutos. Además, insistió en que el incremento de la matrícula, así como los costos de la educación en lenguas minoritarias requerían mayor financiamiento. Los ministros provinciales de educación demandaban que Ottawa transfiriera al menos 400 millones de dólares canadienses por año en lugar de los 258.6 anunciados en su presupuesto (CMEC, 2008b, 2008e).

De manera similar a OLEP, las decisiones de financiamiento federales acerca de la educación postsecundaria se anunciaron en el presupuesto federal. Las estructuras formales para negociar arreglos intergubernamentales de financiamiento estaban ausentes. No obstante, las provincias usaron al CMEC para formular sus demandas frente a frente al gobierno federal. Este financiamiento también se abordó con frecuencia en las agendas de CoF (y su predecesor APC), y el *PT Council on Social Policy Renewal* (Consejo PT para la Renovación de la Política Social) (*PT Council on Social Policy Renewal*, 1995, 1997). Comunicados de estos consejos muestran que las provincias aceptan y dan la bienvenida al involucramiento del gobierno federal en el financiamiento de educación postsecundaria (véase, por ejemplo, *PT Council on Social Policy Renewal*, 1995, 1996). Las provincias estaban inconformes nuevamente. Después de que el gobierno federal recortara las transferencias a la educación postsecundaria en 1995, la restitución de becas federales se convirtió en una prioridad para el CMEC (CMEC, 1998a, 1998c, 1999).⁸² En 1998, por ejemplo, los ministros de educación solicitaron que el gobierno federal incrementara las transferencias para cubrir los costos indirectos de investigación (CMEC, 1998a). El *PT Council on Social Policy Renewal* ayudó con la definición de la deuda estudiantil como un problema público, insistiendo en que la solución debería ser conjunta. Por medio del CMEC y APC, las provincias

⁸² El financiamiento para la educación postsecundaria también fue responsabilidad de los consejos regionales (p.e., WPC, 1997).

también resaltaron sus esfuerzos para encontrar salidas al problema de la deuda estudiantil, invitando al gobierno federal a discutir soluciones conjuntas (APC, 1998; CMEC, 1997, 1998b, 1999, 2001). Las exigencias de las provincias de mayores transferencias federales adecuadas, anticipativas y estables, con base en las prioridades provinciales, se intensificaron nuevamente entre 2006 y 2010, cuando los miembros CMEC y CoF subrayaron la importancia de la educación postsecundaria para la competitividad económica de la federación (CMEC, 2006a, 2006b, 2007a, 2008a, 2008b, 2009a, 2009b, 2010; CoF, 2006b). En marzo de 2007, CMEC envió una carta abierta al gobierno federal solicitando una “verdadera asociación financiera” (CMEC, 2007b). Al refrendar los dos reportes sobre los desbalances en educación postsecundaria y financieros (CoF, 2006a; CoF Advisory Panel on Fiscal Imbalance, 2006), el CoF trató de involucrar al gobierno federal en las negociaciones para transferencias incondicionales que darían más flexibilidad a las provincias y reducirían su exposición a las decisiones unilaterales de gasto de Ottawa.

Dentro de los protocolos, CMEC reporta anualmente resumiendo cómo las provincias usaban fondos federales para promover educación bilingüe y, en fechas recientes, evaluar el progreso (e.g., CMEC, 2008c, 2008d). Aparte de eso, el papel de los consejos horizontales en relación con la implementación se enfocó nuevamente en emitir declaraciones sobre las decisiones de financiamiento federal. Por medio del CMEC y otros consejos horizontales, las provincias criticaron las decisiones unilaterales del gobierno federal en educación postsecundaria al crear CFI, CRC, CMSF y CESG. Inmediatamente después de que el gobierno federal anunciara las Becas del Milenio, por ejemplo, el CMEC emitió un comunicado en el que las provincias indicaron que habían preparado otra solución, es decir, un incremento en transferencias federales para la educación en lugar de pagos directos a los individuos. En una reunión de APC, las provincias insistieron en que el CMSF condujo a una duplicación innecesaria, dado que ellas mismas adoptaron políticas para mejorar la situación financiera de los estudiantes (APC, 1998) y pedían que las Becas del Milenio fueran administradas a través de estos programas, a lo que el gobierno federal accedió (CMEC, 1998b, 1998c; véase también, *PT Council on Social Policy Renewal*, 1999).

Las diferentes soluciones políticas en educación no se fueron por medio de solución de problemas intergubernamentales. Los intereses y preferencias del

gobierno federal y los de las provincias nunca convergieron. Las diferencias en los arreglos de financiamiento apropiados, en particular, nunca se resolvieron:

Mientras que el gobierno federal se apegaba a la división constitucional de poderes, también quería algo de autoridad para definir los resultados de los fondos que liberaba. Los gobiernos provinciales, por otro lado, querían que el gobierno federal proveyera una proporción más grande de los impuestos proporcional a la importancia reconocida [de la educación postsecundaria] en la agenda nacional, pero que les permitieran gastar el dinero de acuerdo con su propia agenda y sin interferencia del gobierno federal (Fisher *et al.*, 2006, p. 28).

Las soluciones políticas en Australia, Alemania y Suiza se desarrollaron y adoptaron por los consejos intergubernamentales; el CMEC, en el mejor de los casos, funciona como socio en las negociaciones del gobierno federal. El consejo contribuye al desarrollo de los protocolos, pero no es responsable de hacerlo en la misma forma que los consejos de educación en Australia, Alemania y Suiza. El comité de negociación dirige las discusiones con el gobierno federal y la asamblea plenaria simplemente toma nota del estado de negociaciones. De esta forma, el procedimiento de dos pasos define y finaliza las direcciones de la reforma, esto es indicativo de que la resolución de problemas nunca se materializó. Los factores fuera del sistema de consejos tampoco solucionaron los problemas. El sistema de partidos estaba débilmente integrado (y en cualquier caso, varios partidos estuvieron en el poder), además los gobiernos tenían ideas distintas sobre las soluciones políticas y arreglos de financiación adecuados; de manera que la resolución de problemas no fue una constante en las interacciones de las provincias. Éstas usaron al CMEC y a otros consejos horizontales principalmente para formar un frente común al demandar mayor financiamiento federal. En lugar de ser verdaderamente una solución a los problemas, el cabildeo con el gobierno federal resultó ser la principal actividad del CME (y otros consejos horizontales) en relación con idiomas oficiales en educación básica y postsecundaria. El deseo de obtener mayor financiamiento federal unió a las provincias, pero hizo falta una concepción compartida que pudo haber conducido a la solución de problemas, aun cuando diferentes partidos estaban en el poder durante el periodo de interés (véase Bolleyer y Bytzek, 2009).

Las provincias discutieron con frecuencia el financiamiento para los programas en idiomas oficiales y deuda estudiantil en las reuniones del CMEC y APC (después del 2003, CoF), ello refleja la capacidad de estos consejos para procesar asuntos con relevancia federal. Las unidades constitutivas de Canadá estaban bajo presión financiera debido a los presupuestos en declive y las consecuencias del recorte a las transferencias en 1995, lo que facilitó más la inclusión de estos temas relevantes en la agenda de reuniones interprovinciales. Se perseguía un objetivo común: obtener mayores transferencias estables y predecibles. No obstante, el financiamiento a los idiomas oficiales y la educación postsecundaria fueron escasamente discutidos por consejos verticales como FMM, razón por la cual los protocolos que implementaron OLEP y las agencias de financiamiento y programas para la educación secundaria establecidos en 1990, no se desarrollaron, adoptaron ni implementaron por los consejos intergubernamentales. La única vez que el financiamiento a la educación superior apareció en la agenda del FMM fue en 1997 cuando los primeros ministros discutieron el problema de la deuda estudiantil (FMM, 1997; véase también, Tupper, 2007). La ausencia de estos asuntos en los consejos verticales refleja los desencuentros entre los dos niveles de gobierno respecto al financiamiento en el que se basarían las soluciones políticas. Aunque el FMM es un consejo que puede procesar asuntos con relevancia federal, el financiamiento a los idiomas oficiales en educación y educación superior se excluyó de la agenda del consejo. El que las negociaciones de los Protocolos para la Educación en Idiomas Minoritarios y Enseñanza de un Segundo Idioma se condujeran por funcionarios también evitó diferencias políticas.

El financiamiento para los idiomas oficiales y educación postsecundaria se excluyó de las reuniones de los consejos verticales por el dominio de Ottawa en el mayor consejo de Canadá. Dadas las distintas preferencias, en especial aquellas con los mecanismos para el financiamiento federal de OLEP y la educación postsecundaria, el gobierno federal tenía poco interés real de discutir estas soluciones de política con las provincias; al organizar las reuniones del FMM y fijar su agenda, podía decidir sobre la exclusión de estos problemas políticos. Ottawa rechazó incluir la educación postsecundaria en la agenda de las *First Ministers' Meetings* pedida por las provincias (Haskel, 2013). De hecho, el gobierno federal consideró otros temas (como salud) más importantes en términos políticos para discutir con las provincias. El poder de gasto federal incrementó todavía más

la influencia del gobierno en la agenda intergubernamental. Los anuncios del presupuesto federal dieron forma a las negociaciones de los protocolos que OLEP implementaba. El poder de gasto permitió a Ottawa decretar sus propias soluciones políticas y explica el porqué no tenía interés en discutir el financiamiento a la educación postsecundaria con las provincias. Debido a que no tenían un espacio formal para participar en la toma de decisiones federales, era el mismo gobierno quien decidía si discutir o no sus decisiones de gasto con ellos. Aun con los intensos esfuerzos de los consejos verticales, y que estuvieran dispuestos a discutir asuntos relacionados con el financiamiento relacionado con idiomas oficiales y educación postsecundaria para estar en contacto con el gobierno federal, se negó a escucharlos (p.e., CMEC, 2007b). Como se mostró en el capítulo pasado, la forma en que Ottawa manejó los consejos verticales los convirtió en espacios a modo para la coordinación y nada más. Las reuniones se acordaban para discutir los problemas más urgentes de política cuando los intereses y preferencias resultaban convergentes en un determinado momento, pero no fue el caso.

Becas condicionadas y programas federales

Las soluciones establecidas para financiar el acceso a educación en idiomas oficiales están altamente formalizadas y logran un buen grado de coordinación política. Los *Protocols for Agreements for Minority-Language Education and Second-Language Instruction* (Protocolos para los Acuerdos en Educación en Lenguas Minoritarias y Enseñanza de un Segundo Idioma) son acuerdos intergubernamentales firmados por los distintos gobiernos para formalizar su compromiso para coordinarse.⁸³ A pesar de no ser legalmente vinculantes, su obligatoriedad política es alta (Poirier, 2008). Acuerdos bilaterales firmados por el gobierno federal y cada una de las provincias en el marco de los Protocolos incrementaron la fortaleza de este compromiso (CMEC, 2008c; Vergari, 2010).⁸⁴ Los niveles de coordinación logrados

⁸³ Desde 1983, los Protocolos se habían firmado para 1983-85 a 1987-88; 1988-89 a 1992-93; 1993-94 a 1997-98; 1998-99 a 2002-03; 2005-06 a 2008-09; 2009-10 a 2012-13, y 2013-14 a 2017-2018.

⁸⁴ Para un ejemplo reciente véase el acuerdo Canadá-Ontario sobre la Educación en Idiomas Minoritarios y Enseñanza de un Segundo Idioma 2013-14 a 2017-18. Tomado de <http://www.edu.gov.on.ca/eng/amenagement/ententeAgreementEd.pdf> [último acceso: 10.05.2019]. Los planes de acción son parte de acuerdos bilaterales desde 2000.

muestran que el gobierno federal y las provincias deben trabajar conjuntamente en la promoción de idiomas oficiales en educación. Los protocolos y acuerdos bilaterales formulan objetivos de política y definen indicadores de desempeño para evaluar la efectividad de la integración política con objetivos que regulen la implementación. En consecuencia, los acuerdos intergubernamentales para financiar educación en idiomas minoritarios y enseñanza de un segundo idioma pueden ser considerados políticamente vinculantes. Con esto no se ignora que los llamados objetivos estratégicos (algunas veces llamados dominio de resultados) y sus áreas de intervención, si existen, se formulan en términos bastante generales. La redacción vaga de los objetivos de las políticas deja margen para interpretaciones oportunistas, además sugiere que los acuerdos se basen en el mínimo común denominador de los intereses, y preferencias federales y provinciales. Los acuerdos bilaterales contienen planes de acción, arreglos de financiamiento, procedimientos administrativos, mecanismos de resolución de conflictos, y requerimientos de reporte cada vez mejor definidos (Hudon, 2016). De manera similar a los Protocolos, las previsiones incluidas en ellos pueden ser formuladas en términos generales. Se castiga el incumplimiento aún si el desempeño se evalúa contra estándares, dificultando el cumplimiento por parte de las provincias (Hayday, 2001, pp. 56, 67). Los protocolos comprometen al gobierno federal a ofrecer financiamiento a las provincias durante su estancia en el poder de manera que el unilateralismo federal en la implementación de los acuerdos era improbable.

Cuando se trata de financiamiento a la educación superior, el gobierno federal mantiene margen de maniobra para definir de manera unilateral niveles de financiamiento y sus objetivos políticos. Al ser creados por medio de la legislación federal, las distintas agencias y programas para financiar a la educación postsecundaria están altamente formalizadas; no obstante, el parlamento federal puede cambiarlas. Además de la administración por parte de las provincias de las Becas del Milenio, el financiamiento del gobierno federal para estas iniciativas difícilmente se coordinó con la creación de políticas a través de los dos niveles de gobierno. Estas agencias y programas tienen poca obligatoriedad en la arena intergubernamental salvo en las partes donde las provincias administrarán los programas. Se firmaron acuerdos bilaterales por el CMSF y las provincias sobre la administración de las Becas del Milenio y subsidios. Estos acuerdos estipulan los fondos disponibles para una provincia y establecer los mecanismos a través de

los cuales se reparten a los estudiantes en necesidad (Fisher *et al.*, 2006; Wellen *et al.*, 2012).⁸⁵ De esta forma, este instrumento introducido por el gobierno federal para atacar el problema de deuda estudiantil puede ser vinculante puesto que compromete de manera efectiva los dos niveles de gobierno para ofrecer becas.

Unilateralismo federal en su máxima expresión

Las diferentes soluciones políticas para financiar educación en programas de educación en idiomas oficiales, la deuda estudiantil y el impulso a la investigación en universidades variaron en el grado en el que comprometían a los gobiernos que los implementan y difieren en el grado decidido por el gobierno federal, a pesar de que en ambos casos muchas partes de las soluciones políticas se desarrollaron por los ministros federales y fuera del sistema de consejos.

Los Protocolos para los Acuerdos sobre Educación en Lenguajes Minoritarios y Enseñanza de un Segundo Idioma constituyen e implementan OLEP, un programa creado en 1970 por el gobierno federal, pero en consulta con las provincias (véase, Hayday, 2005). Los protocolos se adoptaron en conjunto por el gobierno federal y las provincias. Sin embargo, el gobierno federal fijó los principales parámetros de los acuerdos en su anuncio de presupuesto y planes de acción para idiomas oficiales. El protocolo que cubre el periodo de 2005-06 a 2008-09, por ejemplo, se basó en un documento de política federal llamado “La Siguiente Ley: Nuevo Impulso para la Dualidad Lingüística de Canadá. El Plan de Acción para Idiomas Oficiales” (Government of Canada, 2003). El Protocolo que cubre el periodo de 2009-10 a 2012-13 se basó en la “Guía de Camino para la Dualidad Lingüística de Canadá 2008-2013: actuando para el futuro”, donde se definen los niveles de financiamiento y objetivos de política del nuevo Protocolo. Así, los protocolos formalizan las condicionales para el financiamiento a idiomas oficiales en educación como lo definían los planes de acción. La mayoría del tiempo el gobierno federal rechazó ceder a las demandas de las provincias de mayor financiamiento. Es más, Ottawa pudo reducir los fondos para los idiomas oficiales mientras que tuvieron que mantener sus programas en lenguas oficiales. Puesto

⁸⁵ Los acuerdos bilaterales firmados por RFSM y cada provincia se encuentran en el reporte de evaluación del Instituto de Relaciones Intergubernamentales (2003).

que el financiamiento del Protocolo está limitado en tiempo, los dineros federales están asegurados por tiempo muy limitado. Las provincias perdieron discrecionalidad, pues tenían que ofrecer educación a minorías lingüísticas oficiales y acceso a enseñanza de un segundo idioma para el grupo lingüístico mayoritario en la forma en que el gobierno federal quisiera. No obstante, las provincias mitigaron de manera exitosa estas pérdidas de discrecionalidad al insistir en formular los objetivos de política de los Protocolos en términos amplios que les dieran margen de acción para diseñar sus programas en idiomas oficiales. El gobierno federal no fue el único en regresar al unilateralismo en política educativa; su decisión en 2000 de solicitar que cada provincia enviara sus planes de acción y reportar su uso del fondo OLEP sugiere que las provincias usaron mal esos fondos en el pasado (Hudon, 2016). Esto muestra que los problemas de cumplimiento pueden aparecer cuando los consejos no monitorean la implementación de soluciones conjuntas y cuando los objetivos de política carecen de precisión.

En contraste con los protocolos para los idiomas oficiales en educación, las agencias financieras y los programas de educación superior como las Becas del Milenio fueron presentados por el propio gobierno federal. La mayoría estaban basados en la “Estrategia Canadiense de Oportunidades” que era parte del presupuesto federal de 1998. De esta forma, el financiamiento a la educación superior estaba sujeto a la decisión unilateral más disruptiva, es decir, el establecimiento de soluciones individuales a pesar de que el financiamiento a la educación postsecundaria correspondía a ambos niveles de gobierno y afectaba a los programas provinciales. En lugar de restituir las transferencias para la educación postsecundaria a través de las “Transferencias de Salud y Sociales de Canadá”, el gobierno federal decidió administrar sus propios programas y agencias para así “llevarse el crédito por el gasto postdeficit” (Wellen *et al.*, 2012, p. 16). En consecuencia, las transferencias hacia los individuos ganaron importancia a expensas de las becas para los estados (Fisher *et al.*, 2006; Shanahan y Jones, 2007; Wellen *et al.*, 2012). Asimismo, la participación del financiamiento federal en el total del gasto, entre ellos, la ayuda financiera para los estudiantes incrementó considerablemente (Wellen *et al.*, 2012, p. 2). Esto claramente cambió el poder hacia el gobierno federal a costa de las provincias. Por ejemplo, a los titulares de las cátedras de investigación de Canadá se les pidió participar en docencia, aunque la educación universitaria es responsabilidad provincial (Cameron, 2004; Fisher *et al.*, 2006,

p. 96). Esto rompía con la distribución tradicional, si bien informal, de roles, por medio de la cual el gobierno federal enfocaba su financiamiento en investigación y las provincias se encargaban de los costos de operación, infraestructura, enseñanza y gobierno de las universidades. De manera similar, el gobierno federal comenzó a financiar infraestructura de investigación al establecer FCI. El requisito de empatar limitó más la discrecionalidad de las provincias para decidir el gasto en la educación superior (Fisher *et al.*, 2006, p. 91). El gobierno federal rechazó coordinar con las provincias; en lugar de esto, promulgó sus propias soluciones, desarrolladas por personal federal (Wellen *et al.*, 2012). La influencia de las provincias en estas decisiones fue bastante limitada. Las provincias obtuvieron sólo una concesión menor del gobierno federal cuando Ottawa cedió a sus demandas de administrar las Becas del Milenio a través de programas de ayuda estudiantil basados en acuerdos bilaterales firmados por el CMSF y cada provincia (PT Council on Social Policy Renewal, 1999).

Pero no sólo el gobierno federal decide de manera unilateral financiar las iniciativas en educación superior, estas decisiones también fueron rechazadas por las provincias. El frecuentemente criticado enfoque unilateral al financiamiento a la educación superior, de acuerdo con las provincias, también minaba la efectividad y eficiencia de la política de educación superior (PT Council on Social Policy Renewal, 2000, 2001). Las provincias exigieron un incremento en las transferencias incondicionales. El establecimiento del CMSF, en particular, fue fuertemente rebatido por Quebec y Ontario quienes encontraron que duplicaban los propios planes de ayuda e iniciativas de las provincias (Asselin, 2001; Burelle, 2004; Fisher *et al.*, 2006; Tupper, 2007). El gobierno federal rechazó incluir una opción de salida en la ley federal, esto permitía a Quebec administrar sus propios programas, pero recibir la compensación federal completa (SAIC, 1998). Así, el gobierno de Quebec inicialmente rechazó interactuar con CMSF y las provincias eventualmente aceptaron las Becas del Milenio con base en que el CMSF era semi independiente del gobierno federal y desde entonces pudieron administrarlas por medio de sus propios programas (Wellen *et al.*, 2012, p. 6). En 2009, el gobierno federal decidió reemplazar las Becas del Milenio con el *Canada Student Grants Program* (CSGP / Programa de Becas a Estudiantes de Canadá [PBEC]), que estuvo administrado por un ministerio federal, pasando nuevamente por alto a las provincias (Wellen *et al.*, 2012).

Salvaguardias débiles

Dado el carácter unilateral de las soluciones políticas presentadas por el gobierno federal para financiar programas en idiomas oficiales en educación, asistencia financiera a estudiantes e investigación en universidades, los consejos intergubernamentales de Canadá en política educativa son salvaguardias débiles. Cada renegociación de los Protocolos para Acuerdos acerca de Educación en Lenguas Minoritarias y Educación en Segundo Idioma estaba definida por la toma de decisión del gobierno, aunque fueran adoptados en conjunto. El gobierno nunca consultó a las provincias para establecer la *Canadian Foundation for Innovation*, la *Canada Research Chairs*, la Fundación de Becas del Milenio de Canadá, y Becas de Ahorro a la Educación de Canadá. Estas soluciones políticas confirmaron y mejoraron el rol de Ottawa en política educativa. Aunque las provincias eran formalmente responsables del área política, su discrecionalidad en cómo hacerlo fue limitada por las decisiones gubernamentales.

De esta forma, los consejos de Canadá en política educativa son salvaguardias federales débiles y no protegen la autonomía provincial; porque el gobierno federal domina los consejos verticales. El poder de gasto de Ottawa fortaleció su rol. En principio, los consejos verticales pueden procesar asuntos relevantes de política, tales como acuerdos de financiamiento para programas en idiomas oficiales y educación superior; esto aún con la incongruencia del gobierno, falta de creencias compartidas y la ausencia de presión externa. El que las Reuniones de Primeros Ministros estuvieran débilmente institucionalizadas, organizadas a modo y la mayoría de las veces con poco tiempo de anticipación, debilitó su efecto de salvaguardia. Pero más importante, el gobierno federal usó su posición dominante en las Reuniones de Primeros Ministros al rechazar discutir arreglos de financiamiento para idiomas oficiales, deuda estudiantil e investigación en las reuniones con las provincias. Esto confirma que el dominio del gobierno sobre consejos verticales compromete su capacidad de superar la renuencia del gobierno federal para coordinar en caso de problemas con relevancia federal. El caso canadiense es particularmente sorprendente, porque ni el financiamiento a idiomas oficiales ni a la educación postsecundaria aparecieron alguna vez en la agenda de los consejos verticales salvo en la que los primeros ministros discutieron la deuda estudiantil. Ottawa creó las agencias y programas para financiar la

educación secundaria por sí mismo. Es más, las provincias rechazaron la mayoría de ellas y exacerbó adicionalmente el carácter disruptivo de estas políticas. El gobierno acordó establecer una solución conjunta en relación con los Idiomas Oficiales en Programas Educativos porque delegaría la implementación a las provincias. Ottawa aceptó negociar los Protocolos con CMEC, pero al mismo tiempo rechazó participar en un consejo vertical para la educación. Usando su poder de gasto impuso los elementos principales de este programa de política a las provincias; dado que ellas no participan en la toma de decisiones federales, el dominio del gobierno federal de consejos verticales y su poder de gasto no fueron mitigados por las restricciones impuestas por la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones a nivel federal sobre acciones federales en Alemania y Suiza.

Los consejos canadienses para política educativa también son salvaguardias federales débiles, porque el consejo horizontal principal en política educativa nunca se involucró de verdad en la solución de problemas a pesar de su nivel intermedio de institucionalización. El CMEC falló en lograr lo que los consejos de Australia lograron contribuyendo a la solución de problemas, mitigaron la intensidad del unilateralismo disruptivo. El rol de CMEC se limitó a cabildear con el gobierno federal a través de la toma de posiciones. El que las negociaciones de los Protocolos y acuerdos bilaterales se llevaran a cabo por funcionarios, no por políticos, debilitó todavía más la efectividad del CMEC para defender la autonomía provincial. Se espera que las provincias tengan más éxito para dar forma a los Protocolos para Programas en Idiomas Oficiales si son llevados a cabo por políticos. No obstante, el caso canadiense también muestra que la existencia de un consejo horizontal puede atenuar los efectos disruptivos del unilateralismo: el gobierno federal cedió a algunas presiones del CMEC y APC, por ejemplo, acordó permitir que las provincias administren las Becas del Milenio. El que las condiciones para el financiamiento para OLEP fueran con frecuencia definidas en términos amplios que dan margen de maniobra a las provincias para que las implementen, también sugiere que incluso en situaciones en las que el gobierno federal crea soluciones políticas unilaterales no puede imponer su voluntad sobre las unidades constitutivas totalmente, en especial cuando la implementación de una política depende de la cooperación entre ellas.

Estándares Nacionales Educativos en Alemania

En 2003, los *Bildungsstandards* (NES / Estándares Nacionales Educativos) se introdujeron en Alemania para organizar educación primaria y secundaria. NES existen para el cuarto grado de educación (alemán y matemáticas), y para los años 9 y 10 de la educación secundaria básica (alemán, matemáticas, primer idioma extranjero y ciencias). Desde el 2012, NES para alemán, matemáticas, inglés y francés existen para educación secundaria avanzada. Estos definen habilidades y competencias que todos los estudiantes de la federación deben tener en diferentes niveles escolares. Los estándares especifican un nivel promedio de logro y pueden ser considerados estándares normativos con potencial para ser transformados en estándares mínimos después de validación empírica (Huber, Späni, Schmellentin y Criblez, 2006). También, definen estándares uniformes para evaluaciones al terminar la educación primaria *Hauptschule* y *Realschule* (KMK, 2002d).⁸⁶ Estándares comunes para las evaluaciones *Abitur* (*Einheitliche Prüfungsanforderungen in der Abiturprüfung*, EPA) existen desde 1980. Se revisaron en 2012 y se convirtieron en estándares educativos. Un fondo común de las preguntas de la evaluación *Abitur* también fue establecido. Desde 2009, las evaluaciones se llevan a cabo en los años 4 y 9 (*Vergleichsarbeiten in der Schule*, VERA). El *Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen* (IQB / Instituto para la Mejora de la Calidad Educativa), creado en 2004, apoya el desarrollo e implementación de estándares y evaluaciones educativas (Hepp, 2011; Huber et al., 2006).

Cuestionando la calidad de la educación

Los estándares de educación y evaluación se introdujeron como respuesta a la preocupación pública respecto a la calidad de la educación primaria y secundaria. Estas preocupaciones se intensificaron cuando los resultados de la prueba PISA se publicaron en 2000, en los cuales los estudiantes alemanes se desempeñaron

⁸⁶ En el sistema de tres niveles de Alemania, *Hauptschulsabschluss* es el certificado más básico para los que asisten a las *Hauptschulen* después de nueve años de educación primaria y secundaria. *Realschulabschluss* es el certificado de educación intermedio que se obtiene después de 10 años de estudio. *Abitur* es otorgado después de completar ocho o nueve años de educación secundaria avanzada y aprobar exámenes.

menos bien de lo esperado, con un puntaje por debajo del promedio de la OCDE (Heinz, 2015; Stanat *et al.*, 2003). El estudio también reveló importantes debilidades respecto a las oportunidades educativas (KMK, 2005). El resultado de PISA-E, un estudio nacional suplementario cuyos resultados se publicaron en 2002, mostró diferencias significativas en el desempeño estudiantil entre los *Länder* (Stanat *et al.*, 2003). De manera similar a Australia y Suiza, los resultados de PISA dirigieron el debate público hacia la unificación y evaluación, para que el desarrollo de los estudiantes y las oportunidades educativas mejoren (Ertl, 2006; Heinz, 2015; Huber *et al.*, 2006; Immerfall, 2010; Klieme *et al.*, 2007).

Aunque la política educativa es responsabilidad de las unidades constitutivas (Hepp, 2011), los *Länder* podían reformar la educación primaria y secundaria, pero trabajando juntos. De hecho, ya existían marcos de trabajo conjuntos (Hepp, 2011; Rürup, 2005). En 1995, los *Länder* firmaron el Acuerdo de Dusseldorf para comprometerse a homologar la enseñanza en un segundo idioma, el inicio del año escolar, el periodo de vacaciones y estructuras escolares, el reconocimiento de certificados de conclusión y escalas educativas (Erk, 2003).⁸⁷ El Acuerdo de Hamburgo (1964) coordinó elementos adicionales como educación obligatoria y niveles escolares. En 1995, los estándares comunes para conclusión de educación media (*Realschulabschluss*) se adoptaron para tres áreas de aprendizaje (alemán, matemáticas y primer idioma extranjero) (KMK, 2005). Al mismo tiempo, se introdujeron estándares comunes para la prueba *Abitur* (“*Einheitliche Prüfungsanforderungen*”, EPA). Dada la extensión a la cual los estados ya habían coordinado la educación primaria y secundaria, cualquier reforma a implementarse en respuesta a los resultados de PISA necesitaba de su coordinación. La movilidad de la población y el principio constitucional de condiciones iguales de vida habían causado la unificación en el pasado, y el nuevo reto para mejorar el desempeño de estudiantes y mejorar la equidad de oportunidades en la federación también fue percibida en la necesidad de consolidar el esfuerzo de los *Länder*. Más importante, los *Länder* estaban presionados para alcanzar una solución porque sólo así podrían mantener al gobierno federal a distancia y cumplir con su responsabilidad en la educación. Si los *Länder* son responsables de la educación ha sido un debate continuo (Hepp, 2011) con el federalismo

⁸⁷ *Abkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens (Düsseldorfer Abkommen).*

educativo (*Bildungsföderalismus*), incluso habían ganado una connotación negativa (*Institut für Demoskopie Allensbach*, 2011). Con su jurisdicción en educación bajo presión, los *Länder* decidieron en 1997 participar en evaluaciones internacionales de estudiantes para refutar las preocupaciones sobre su capacidad para ofrecer educación de alta calidad (Heinz, 2015). Los malos resultados de la prueba PISA en 2000 intensificaron estas dudas y también ampliaron el interés del gobierno federal en la educación, especialmente cuando percibió el potencial de PISA y sus consecuencias.⁸⁸ Entre 1969 y 2002, el gobierno federal y los *Länder* compartieron la responsabilidad de la planeación educativa, eso condujo al establecimiento de una Comisión Federación-Estados para la Reforma Educativa y Avance en Investigación (*Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung*, BLK). A pesar de que la Primera Reforma al Federalismo abolió la responsabilidad conjunta para la planeación educativa y asignó esta tarea al gobierno federal y a los *Länder*, la cooperación del gobierno federal y los *Länder* en planeación educativa había impulsado la emergencia de un acercamiento nacional para la educación (Erk, 2003). Hasta 2006, cuando la Primera Reforma al Federalismo abolió esta posibilidad, el gobierno federal también ofreció financiamiento para la educación en la forma de apoyos federales y tenía una opinión acerca de los salarios para profesores (Hepp, 2011). El gobierno federal está a cargo de escuelas alemanas en el extranjero. La demanda pública de soluciones nacionales y el principio de condiciones iguales de vida en la constitución federal son razones adicionales detrás de los intereses del gobierno federal en política escolar (Hepp, 2011).

El canciller federal culpó a los *Länder* por el mal desempeño de los estudiantes alemanes en la prueba PISA (Spiegel Online, 2002a). Para el gobierno federal, la centralización para establecer una política nacional educativa si los *Länder* fallaban en la coordinación se convirtió en un posible curso de acción (Spiegel Online, 2002f, 2002g). Así, se contempló un marco federal de ley sobre la educación escolarizada y el desarrollo de un plan de estudios nacional para materias centrales (Hepp, 2011; Spiegel Online, 2002d). Varios anuncios del gobierno reflejan su intención de interferir en política educativa. En respuesta a los resultados de PISA en 2000, el ministro de educación federal indicó que el gobierno introduciría estándares nacionales de educación y monitorearía su

⁸⁸ En 2002 y por primera vez, la educación se convirtió una plataforma electoral en elecciones federales (Hepp, 2011).

cumplimiento si los *Länder* no decretaban una solución conjunta para mejorar el desempeño estudiantil y oportunidades educativas (Spiegel Online, 2002b). Incluso llegó a pedir un reporte sobre estándares de educación nacional (Klieme *et al.*, 2007). Asimismo, el gobierno federal anunció que establecería un “Consejo de Expertos en Educación” (*Rat der Bildungsweisen*) para redactar reportes anuales de educación (Spiegel Online, 2002c); y buscó mejorar la educación y ampliar las oportunidades educativas a lo largo de la federación invirtiendo en infraestructura escolar y creando escuelas de tiempo completo (Heinz, 2015; Spiegel Online, 2002c).

Con la urgencia del gobierno federal para impulsar soluciones nacionales en educación, la responsabilidad de los *Länder* sobre la educación dependía considerablemente de su capacidad para lograr una solución conjunta que unificara la política educativa y mejorara el desempeño de los estudiantes. La política educativa es una plataforma electoral importante para los *Länder* (Der Spiegel, 2012; Wolf y Kraemer, 2012) y uno de los últimos recursos de la autonomía y distintividad de ellos (Erk, 2003). Por eso, no podía considerarse que los *Länder* tuvieran capacidad para coordinar. La educación estaba sujeta a luchas ideológicas sustanciales entre los Partidos Socialdemócrata (SPD) y Conservador, eso complicaba el logro de acuerdos entre los estados gobernados por distintos partidos (Heinz, 2015). Los gobiernos conservadores estaban más interesados en centralizar, pero los *Länder* gobernados por SPD o coaliciones lideradas por ellos lo rechazaron (Spiegel Online, 2012a).

En Alemania, la *Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland*, nombre corto: *Kultusministerkonferenz*, KMK (Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Estados de la República Federal de Alemania) es responsable de coordinar la política educativa entre los estados. Dado que el gobierno federal no es un miembro formal, no puede dominar el consejo para educación de Alemania. KMK está altamente institucionalizado. El consejo se reúne con frecuencia y tiene una secretaría y varios comités y grupos de trabajo, como se prevé en sus mandatos. Los resultados del KMK tienden a ser políticamente vinculantes. Se usaron resoluciones circulares y los miembros del consejo pudieron enviar representantes a las asambleas plenas. No discute finanzas. La poca capacidad del KMK para procesar problemas relevantes federales pudo debilitar su efecto de salvaguardia. En consecuencia,

no podía considerarse que los *Länder* lograrían encontrar una solución para mejorar el desempeño estudiantil y evitar la intervención federal. Incluso si una solución conjunta se establecía, permanecía el riesgo de que esta solución se limitara al mínimo común denominador de sus intereses y preferencias.

Coordinación de estándares y evaluaciones

En 1997, los estados acordaron reenfocar la educación primaria y secundaria hacia el aseguramiento de la calidad y evaluación por medio de la adopción de *Konstanzer Beschluss* (Decisión Kontanz) en una reunión del KMK. Los *Länder* decidieron en conjunto que Alemania participara en evaluaciones estudiantiles internacionales como PISA (Heinz, 2015).⁸⁹ Cuando los resultados de PISA se publicaron, KMK reaccionó rápidamente y anunció que los *Länder* perseguirían una estrategia conjunta para mejorar la educación (KMK, 2000). Después de estudiar los resultados de PISA, el consejo acordó que la solución conjunta de mejorar el desempeño educativo de estudiantes alemanes sería para introducir estándares de aprendizaje y evaluación estudiantil.⁹⁰ La evaluación de alumnos regulares permitiría el desarrollo y mejora de las medidas y los instrumentos para aumentar el desempeño de los estudiantes (Heinz, 2015; Huber *et al.*, 2006; KMK, 2001). En mayo de 2002, los miembros del KMK anunciaron su decisión de desarrollar estándares de educación nacional y producir reportes anuales sobre la educación (KMK, 2002f). Una vez logrados se presentarían, el KMK reunió información sobre los *Länder* a través del trabajo de subcomités (*Ländergruppen*) con el propósito de aprender de la experiencia previa de estándares y evaluaciones. Subsecuente-mente, el consejo decidió que los estándares nacionales definirían las habilidades y competencias para educación primaria y secundaria en varios niveles escolares e ir más allá de estándares de examinación (KMK, 2002a). Los miembros del consejo definieron un conjunto inicial de niveles y áreas escolares para el cual los estándares serían desarrollados. Para redactarlos, el KMK preparó una agenda que

⁸⁹ *Grundsätzliche Überlegungen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland—Konstanzer Beschluss—(Beschluss der Kultusministerkonferenz [24.10.1997]).*

⁹⁰ Los *Länder* también decidieron desarrollar medidas enfocadas a la educación en infancia temprana, apoyo a estudiantes en desventaja, capacitación docente y las necesidades del día a día y las escuelas de tiempo completo (KMK, 2001).

incluía plazos para los borradores y versiones finales. El consejo también decidió que un cuerpo independiente monitorearía la implementación de NES y estaría mandado para evaluar los estándares nacionales y desarrollarlos más (Huber et al., 2006; KMK, 2002b, 2002d). Esto sería coordinado por el Comité a cargo del *Amtscheftskommission "Qualitätssicherung in Schulen"* (Aseguramiento de la Calidad en las Escuelas) en colaboración con el comité ejecutivo del KMK (*Amtscheftkonferenz*) y la secretaría. El comité ejecutivo evaluó la practicabilidad de redactar los estándares y produjo recomendaciones para la asamblea plenaria (véase también KMK, 1999). Estos organismos aseguraron avances entre reuniones plenarias de acuerdo con la agenda que el consejo se impuso a sí mismo (KMK, 2005, p. 15).⁹¹ KMK también mandató que expertos condujeran estudios cuyos resultados se dirigieran al desarrollo de estándares educativos.

Los estándares se redactaron por grupos de trabajo de KMK en consulta con expertos y profesionales. Las primeras versiones se discutieron en sesiones plenarias y conferencias públicas organizadas por el KMK, después los grupos de trabajo las revisaron y presentaron a los miembros del consejo para su adopción. En octubre de 2002, los grupos de trabajo comenzaron a preparar el primer conjunto de NES para alemán, matemáticas y primer idioma extranjero para *Realschule*. La asamblea plenaria adoptó los estándares redactados en julio de 2003 (KMK, 2003c). Se enviaron a consulta por expertos e interesados. Los grupos de trabajo finalizaron el primer conjunto de NES y la asamblea plenaria los adoptó en diciembre de 2003 (KMK, 2003a, 2005). Los miembros del consejo también firmaron un Acuerdo sobre los Estándares de Educación para *Realschulabschluss*, donde los *Länder* se comprometen formalmente a implementar los nuevos estándares en 2004/05 (KMK, 2003a). En 2004, el consejo adoptó NES para la educación privada y *Hauptschule*, así como estándares para tres áreas educativas adicionales (biología, química, física) para *Realschule* (KMK, 2004a, 2004b, 2005). Así, fueron preparados, revisados y finalizados por el comité ejecutivo, grupos de trabajo e interesados antes de ser adoptados en la asamblea plenaria. De manera subsecuente, se firmaron acuerdos para su implementación. Los ministros de educación mandataron a sus grupos de trabajo para revisar los estándares de exámenes existentes para *Abitur* y convertirlos en estándares educativos (KMK, 2007). NES para la educación secundaria superior se adoptó en 2012 para

⁹¹ Información provista por funcionarios de KMK (01.06.2016).

implementarse en 2014/15. Además de desarrollar estándares educativos a nivel nacional, KMK decidió que los alumnos en el país deberían realizar exámenes comparables en varios niveles escolares (KMK, 2007, 2012). Las evaluaciones nacionales se desarrollaron por el IQB en nombre de KMK y en colaboración con el comité ejecutivo del consejo; también mandató al IQB preparar las preguntas de evaluación *Abitur* para una base común de manera que cada *Land* eligiera voluntariamente después de la asamblea plenaria y llegaron a un acuerdo acerca de un enfoque coordinado para la evaluación *Abitur*.

Después de desarrollar y adoptar NES para varios niveles escolares y áreas de aprendizaje, el KMK preparó los lineamientos para implementar los nuevos estándares, nuevamente aprovechando las experiencias de los estados que los ministros de educación intercambiaron en las reuniones (KMK, 2009a). La asamblea plenaria con frecuencia discutía la implementación de los nuevos estándares mientras que el consejo proveyó instrucciones y recomendaciones para ayudar a los *Länder* en la implementación de NES (por ejemplo, KMK, 2009b). KMK también monitoreó la implementación de NES con base en estudios subsecuentes de PISA y desempeño en exámenes nacionales realizados por IQB (KMK, 2009a). El consejo emitió Reportes Nacionales sobre la Educación cada año desde 2003. Desde la Primera Reforma al Federalismo (2006), estos reportes se publican en conjunto por KMK y el gobierno federal.

Como se muestra en esta revisión del desarrollo, adopción e implementación de estándares a nivel federación en Alemania, la solución de problemas logró esta reforma. Los miembros del KMK lograron un acuerdo para la introducción de estándares educativos, especificaron su carácter y entonces los desarrollaron. Borradores de los estándares circularon entre los grupos de trabajo y la asamblea plenaria. Dada la frecuencia de las reuniones y el involucramiento de los grupos de trabajo e IQB, la introducción de NES fue más allá de coordinación *ad hoc*. Los estándares nacionales educativos se prepararon por los intereses sobrepuestos y para desarrollar un marco conjunto para la reforma educativa que todos aprobaron, enfocándose en los objetivos de largo plazo de la política educativa; eso facilitó la emergencia de una visión compartida de reforma. De manera similar a Australia, la promoción de la OCDE de enfoques empíricos para la política educativa influyó significativamente en la selección de los estándares educativos y evaluación estudiantil como los principales instrumentos para mejorar la

educación y para reducir desigualdades en la misma. Al elegir esta solución política, los estados alemanes siguieron estas recomendaciones (Bieber y Martens, 2011; Ertl, 2006). Los estados estaban gobernados por diferentes coaliciones y el “giro empírico” en educación hizo que las partes respaldaran los estándares y evaluaciones (Heinz, 2015).

Los estándares nacionales educativos se introdujeron aun cuando la baja capacidad de KMK para procesar asuntos con relevancia federal y de que diferentes partidos gobernaban en los estados. Estándares de aprendizaje comunes y evaluaciones dominaron la agenda intergubernamental por varios años pese a la relevancia federal de la política educativa debido a cuatro razones. Primero, los ministros de educación tomaron en cuenta sus logros pasados en la unificación de educación primaria y secundaria. En los hechos KMK se convirtió en un sistema de negociación obligado donde se coordina la educación política (Heinz, 2015). Un ejemplo es la amenaza en 2005 de Baja Sajonia de salir de KMK, argumentando la ineficiencia del consejo al promover las reformas en lugar de abolirlas. El anuncio de retirarse del consejo se vio como una amenaza banal, esto confirma el papel central de KMK en la política educativa y las demandas públicas de unificación de la educación (Heinz, 2015; Spiegel Online, 2004a). Dada la continua e intensiva coordinación de las políticas de los *Länder* de muchos años a través de KMK, el consejo de educación parece haberse convertido en el foro para que los *Länder* atiendan problemas de política concerniente a ellos. Segundo, la opinión pública alemana se dirigió hacia la homogeneidad y soluciones naturales, especialmente en educación (Hepp, 2011). Como consecuencia, los estados estaban presionados para encontrar una respuesta común para las preguntas de la calidad del sistema educativo alemán elevada por evaluaciones internacionales, especialmente porque “un amplio consejo social en relación con que las reformas son inevitables” emergió (Ertl, 2006, p. 621). El pobre desempeño de Alemania en la prueba PISA y las inequidades regionales fueron vistas en PISA-E. Tercero, redujo la falta de voluntad de los estados, porque las políticas individuales serían insuficientes para mejorar el desempeño de los estudiantes. El apreciado principio de condiciones equivalentes de vida se desarrolló como incentivo adicional para la llegar a una solución conjunta.⁹² Cuarto, las creencias compartidas por los estados sobre la importancia de educación de alta calidad (medido por

⁹² Cf. Art. 72 de la Ley Fundamental.

PISA) para el bienestar económico del país y sobre la necesidad de estándares y evaluaciones también ayudó a superar su falta de voluntad para coordinar la política educativa (Heinz, 2015). Las partes se suscribieron al enfoque empírico que la OCDE promovía, razón por la cual la incongruencia de los gobiernos no impidió encontrar una solución política para un problema que, en principio, tenía relevancia federal (Heinz, 2015; Huber *et al.*, 2006). De esta forma, la relevancia federal de la política educativa declinó cuando todos los gobiernos suscribieron la idea de que la calidad de la educación podría ser medida y mejorada por medio de evaluaciones estudiantiles. Como el KMK es un consejo horizontal, el gobierno federal no tuvo un rol formal en la introducción a nivel federal de los estándares educativos; no tenía influencia suficiente para imponer las políticas a las unidades constitutivas. Los *Länder* participaron en la toma de decisiones federales a través del *Bundesrat*. El que los estados pudieran vetar estas decisiones cuando la legislación estaba en ambas cámaras del parlamento evitaba que el gobierno federal adoptara sus propias propuestas (nacionales) y limitaba su margen de maniobra en el uso de su poder de gasto para imponer las políticas a los estados (Watts, 1999, p. 25). El gobierno no pudo dar forma a la educación primaria y secundaria para evitar la intervención de los *Länder* o imponerlas y ese entorno ayudó al KMK a afirmar su papel como coordinador de la política educativa. Con esto no se ignora que trató de intervenir varias veces, por ejemplo, al cuestionar abiertamente la capacidad de los *Länder* para ofrecer educación de alta calidad. Por medio del KMK, los *Länder* lograron forjar un frente común como pares del gobierno federal. Los miembros del KMK rechazaron unánimemente cualquier centralización de la política educativa (KMK, 2003b). Al presentar posicionamientos conjuntos, los estados dieron forma a la Primera Reforma al Federalismo (adoptada en 2006) de manera que mantuvieron su jurisdicción sobre la educación. Esta reforma asignó la política educativa por completo a los estados por medio de la prohibición de iniciativas federales de gasto en esta área de política (Hepp, 2011). A pesar de que el consejo decidió presentar reportes anuales sobre la educación para prevenir que el gobierno federal se apropiara de esta tarea (KMK, 2002f), finalmente aceptó compartir responsabilidades educativas con el gobierno federal.⁹³ El gobierno federal y los *Länder* presentaron en forma conjunta el reporte de

⁹³ Véase el Artículo 91b párrafo 2 de la Ley Fundamental como se introdujo en la Primera Reforma al Federalismo en 2006.

la OCDE “Educación en un Vistazo” en 2002. En 2003, el presidente del KMK anunció un marco nacional para los estándares educativos junto con el gobierno federal insistiendo en el liderazgo de los *Länder* en la reforma educativa (Spiegel Online, 2003). El consejo rechazó diseñar el sistema nacional de estándares junto con el gobierno federal (Spiegel Online, 2002e). En varios comunicados de prensa el presidente del KMK insistió en la jurisdicción exclusiva de los *Länder* sobre política educativa (KMK, 2002c, 2002d, 2002e, 2002f). La presidencia enfatizó que KMK estaba desarrollando los estándares nacionales de educación, refiriendo que el gobierno federal estaba solicitando reformas que ya habían sido trabajadas. Ante los ojos del portavoz de los *Länder*, la acción federal no sólo era indeseada sino innecesaria (véase KMK, 2004c). Por medio de su presidente, el KMK pudo reaccionar ante las intervenciones federales con prontitud incluso entre reuniones. En 2007, cuando el ministro de educación federal convocó a exámenes *Abitur* uniformes, el KMK reaccionó adoptando NES para el nivel *Abitur* y así evitó la influencia federal (Spiegel Online, 2004b).

Encontrando el mínimo común denominador

Los estados tuvieron que desarrollar estándares educativos para mantener a raya al gobierno federal, pues si no lograban implementar estos estándares le darían razones para intervenir. Sin embargo, la solución política para mejorar el desempeño y las oportunidades educativas pueden ser vistas como políticamente vinculantes como era de esperarse. Consecuentemente, era poco probable que problemas en el cumplimiento comprometieran la capacidad de los *Länder* para defender su jurisdicción sobre la educación, tan problemáticos como fueran.

NES como tal son simples resoluciones del KMK, comparables a reportes y recomendaciones.⁹⁴ De esta forma, no son política ni legalmente vinculantes a menos que sean ratificadas por los parlamentos estatales (Huber *et al.*, 2006). No obstante, acuerdos marco formalizaron el compromiso de los estados para implementar los nuevos estándares.⁹⁵

⁹⁴ El IQB es un cuerpo conjunto cofundado por los *Länder* y se estableció después de una resolución del KMK.

⁹⁵ *Vereinbarung über Bildungsstandards für den Primarbereich (Jahrgangsstufe 4) (Beschluss der KMK vom 15.10.2004); Vereinbarung über Bildungsstandards für den Hauptschulabschluss (Jahrgangsstufe*

La solución política para mejorar la educación primaria y secundaria se basó en documentos formales y logró un alto grado de coordinación política. Los nuevos estándares educativos cubren todos los tipos de escuela y niveles educativos en áreas como alemán, matemáticas, idiomas extranjeros y ciencias. Al firmar los acuerdos marco, los estados se comprometieron a adaptar sus planes de estudio, actualizar la formación de profesores y establecer estrategias de desarrollo escolar. Después de ser probadas, NES estaba sujeto a desarrollos posteriores. Los *Länder* también acordaron evaluar y comparar el desempeño de estudiantes en educación primaria y secundaria contra los estándares nacionales. La implementación es monitoreada por IQB y hacerlo por medio de evaluaciones comparativas mejoró la obligatoriedad de la solución conjunta (Huber et al., 2006). El instituto también apoyó a los estados a cumplir sus compromisos (Hepp, 2011; Huber et al., 2006). En consecuencia, los estándares y evaluaciones educativas integran las políticas de los *Länder* incluyendo su implementación, esto deja espacio para interpretaciones oportunistas.

Varias observaciones sugieren que NES, hasta cierto punto, se basaba en el mínimo común denominador de los intereses y preferencias de los estados, como una consecuencia de la poca capacidad del KMK para procesar asuntos federales relevantes. En contraste con el *Australian Curriculum*, los estándares son un marco para los planes de estudio de las escuelas y no un plan en sí. Definen las competencias que los estudiantes deberían haber adquirido en cierto nivel escolar y no lo que deberían aprender. NES describe un nivel básico de habilidades, se enfoca en un número limitado de áreas de aprendizaje (dejando de lado historia, por ejemplo), y sólo cubre áreas centrales dentro de las distintas áreas de aprendizaje. A pesar de que ofrece una guía, el KMK no define cómo los planes y el material de enseñanza tenían que ser adaptados (Ertl, 2006). Los críticos también han apuntado la redacción vaga de los estándares (Huber et al., 2006). Tampoco fue posible lograr acuerdos para evaluaciones *Abitur* conjuntas, lo que estados

9) (Beschluss der KMK vom 15.10.2004); *Vereinbarung über Bildungsstandards für den Mittleren Schulabschluss (Jahrgangsstufe 10)* (Beschluss der KMK vom 4.12.2003); *Vereinbarung über Bildungsstandards für den Mittleren Schulabschluss (Jahrgangsstufe 10) in den Fächern Biologie, Chemie, Physik* (Beschluss der KMK vom 16.12.2004); *Vereinbarung über die Abiturprüfung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II (gemäß Vereinbarung der Kultusministerkonferenz vom 07.07.1972 in der jeweils geltenden Fassung)* (Beschluss der KMK vom 13.12.1973 i.d.F. vom 06.06.2013); *Vereinbarung über Einheitliche Prüfungsanforderungen in der Abiturprüfung* (Beschluss der KMK vom 01.06.1979 i.d.F. vom 24.10.2008).

governados por el CDU, como Baviera, Hamburgo y Sajonia buscaban, mientras otros (por ejemplo, Renania del Norte-Westfalia gobernado por SPD) lo rechazaban (Spiegel Online, 2012a). Finalmente, se logró un “mini-compromiso” (Spiegel Online, 2012b) que consistía en un fondo de preguntas comparables para la prueba *Abitur* para que los *Länder* eligieran, sin estar obligados a hacerlo. Un grupo de cinco estados gobernados por CDU decidieron implementar evaluaciones *Abitur* uniformes como respuesta a la presión federal (Spiegel Online, 2014).

Consecuentemente, los estados aún tienen considerable margen para desarrollar el plan de estudios y exámenes de término escolar. Esto puede incluir el nivel de homologación logrado en educación primaria y secundaria y potencialmente servir como razón para la intervención del gobierno federal (Hepp, 2011; Huber *et al.*, 2006).

Manteniendo al gobierno federal a raya

Al adoptar estándares educativos para varios niveles escolares, tipos de escuela y áreas de enseñanza, los *Länder* establecieron una solución conjunta para un problema que concernía a todos. Aunque tenían que ceder algo de autonomía a cambio de un acercamiento coordinado para la educación primaria y secundaria, todos los estados acordaron implementar NES en lugar de reformar la política educativa por sí mismos (Ertl, 2006). La forma más dura de unilateralismo disruptivo se evitó de esta forma. Los estados desarrollaron, adoptaron e implementaron los estándares educativos de manera realmente colaborativa en las reuniones del KMK. Por medio del consejo, los *Länder* se involucraron durante todo el proceso a través de la asamblea plenaria y los grupos de trabajo y comités del consejo. NES se adoptó por unanimidad, esto muestra que la reforma recibió el apoyo de todos los *Länder*. Como se mencionó, una solución coordinada para mejorar el desempeño estudiantil y oportunidades educativas fue crucial para defender la jurisdicción de los estados sobre la educación y mantener alejada a la federación de esta área política.

Al establecer una resolución conjunta, los estados evitaron la resolución unilateral de problemas por parte de gobierno federal. Hasta ese momento, el gobierno federal se abstuvo de establecer su propia solución nacional; tampoco

impuso estándares de aprendizaje o evaluaciones estudiantiles a los *Länder* a pesar de indicar su intención de hacerlo con bastante frecuencia. Al desarrollar NES, los estados se apoyaron en un reporte comisionado por la federación sobre estándares educativos (llamado *Klieme Report* [Reporte Klieme]). Sin embargo, la razón no fue la presión federal sino el hecho de que el comité para reportar estaba encabezado por un científico en educación (Ertl, 2006). La decisión de desarrollar estándares nacionales ya había sido tomada cuando el gobierno federal comisionó ese reporte; por medio de él, el gobierno federal se involucró de manera indirecta en la reforma educativa, pero su influencia estaba lejos de ser comparable a la que tuvo en la unificación de la política escolar en Australia o en los idiomas oficiales como en Canadá. Es más, la Primera Reforma al Federalismo (2006) confirmó y fortaleció la responsabilidad de los estados con la educación. Con esto no se ignora que la participación del gobierno federal en el Reporte Nacional sobre la Educación, en el que también se formulan recomendaciones, le da participación indirecta en la política educativa; no obstante, no le permite imponer políticas a los *Länder*.

Como se mencionó en la sección previa, los estándares educativos para la federación que los estados adoptaron desde 2003 están, hasta cierto punto, basados en el mínimo común denominador de sus intereses y preferencias. Esto puede debilitar la unificación de la educación primaria y secundaria y darle al gobierno federal una justificación para intervenir. Hasta ahora se evitaron problemas de cumplimiento. Como indica un reporte publicado por KMK, todos los estados implementaron NES para el nivel *Abitur* adaptando sus planes de estudio, por ejemplo (KMK, 2015). También ajustaron la capacitación para profesores. La mejora general del desempeño de Alemania en los exámenes PISA se vio como otro indicador de cumplimiento. En 2012, Alemania tuvo puntajes arriba del promedio de la OCDE por primera vez (OECD, 2012; Spiegel Online, 2013). Los expertos a cargo del estudio incluso resaltaron la introducción de NES y evaluaciones regulares como las razones para la mejora de resultados (Spiegel Online, 2013).

No obstante, asuntos menores de cumplimiento aparecieron en la fase de implementación. Desde 2009, IGQ lleva a cabo evaluaciones comparativas de manera regular en los estados a nombre del KMK para identificar cómo los estudiantes del país se desempeñan comparados contra los estándares educativos.

Los resultados de estas evaluaciones muestran que hay grandes diferencias entre estados, puesto que algunos de ellos lograron mayores puntajes y otros menores a los del promedio nacional. Estos grupos son bastante consistentes en tiempo y áreas de aprendizaje (Köller, Knigge and Tesch, 2010; Pant *et al.*, 2012; Stanat, Pant, Böhme y Richter, 2011).

El gobierno federal podría tener motivos para intervenir si las disparidades persistían. KMK decidió excluir a la *Hauptschule* de los exámenes en 2008 y suspender la implementación de los Estándares Educativos Nacionales para este nivel escolar hasta 2015, a sugerencia del comité directivo, pues KMK temía que los estudiantes de estas escuelas no alcanzaran los estándares dentro de este plazo (Spiegel Online, 2008). Eso sugiere que algunos *Länder* no mostraron esfuerzos suficientes para mejorar el desempeño de sus estudiantes. En este sentido, el aspecto de mínimo común denominador de una solución conjunta es problemático. Comparado contra situaciones donde el gobierno federal impone una solución conjunta a las unidades constitutivas o ellas rechazan implementarlas, comportamientos unilaterales motivados por soluciones de mínimo común denominador tiene efectos menos serios sobre las relaciones federales puesto que sucede dentro del marco definido por la solución conjunta de manera que las pérdidas de discrecionalidad y transferencia de costos están contenidas. A pesar de ello, pueden aparecer conflictos si el acuerdo de mínimo común denominador que daba a los estados demasiado margen de maniobra en la fase de implementación continúa produciendo inequidades en la federación.

Salvaguardias fuertes

Durante el desarrollo, adopción e implementación de los estándares nacionales educativos y las pruebas estudiantiles comparativas, los estados alemanes reformaron de manera exitosa la política educativa de acuerdo con las preferencias del electorado para soluciones nacionales mientras que mantenían competencia y diversidad. Un enfoque coordinado para los estándares educativos y evaluaciones estudiantiles era necesario para mejorar el desempeño de los estudiantes y oportunidades educativas, ya que soluciones individuales habrían fallado en la unificación. Más importante, el gobierno federal indicó que intervendría si

los *Länder* no podían desarrollar estándares educativos al nivel de la federación. Consecuentemente, el efecto de salvaguardia del consejo de educación de Alemania, KMK, se relaciona en primer lugar y de manera más importante con su éxito para prevenir intervención federal en un área de política a cargo de los estados. Al introducir Estándares Educativos Nacionales y evaluación estudiantil comparable, los estados alemanes establecieron una solución colaborativa conjunta. El consejo de educación de Alemania, KMK, es una salvaguardia federal fuerte que protegió de manera exitosa la autonomía de los estados en materia política.

Puesto que el gobierno federal no es miembro del KMK y debido a que los *Länder* participan en la toma de decisiones federales, no podía imponer una solución conjunta o promulgar su propia solución. Era de esperarse que hubiera sido difícil para los estados oponerse al involucramiento del gobierno federal si no lograban mejorar la calidad de la educación por sí mismos. Dada la baja capacidad del consejo para procesar asuntos con relevancia federal, no podía darse por sentado que KMK lograra desarrollar una solución conjunta que estuviera basada en el mínimo común denominador. Ambos resultados hubieran dado motivos al gobierno federal para intervenir.

Sin embargo, presión externa e ideas similares fueron suficientes para compensar la debilidad del consejo en relación con su capacidad para procesar problemas con relevancia federal, de manera que se desarrolló una solución conjunta pese a que varios partidos estaban en el poder en los estados. La reforma educativa en Alemania destaca que las instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos también dan forma a cómo los consejos desarrollan reformas políticas cuando los gobiernos son interdependientes. Esto quiere decir que el efecto de salvaguardia depende hasta cierto punto de factores que pueden cambiar. De otra forma, la capacidad de salvaguardia del KMK es proclive a disminuir si la presión externa declina o factores ideacionales pierden efecto. Pero KMK también pudo aprovechar logros pasados y el rol central que adquirió en la coordinación de la política educativa entre los *Länder*. Los intereses y preferencias de ellos en relación con la educación primaria y secundaria ya habían convergido hasta cierto punto y también ayudó a fijar la agenda intergubernamental.

Algunos elementos de la solución conjunta estuvieron basados en intereses y preferencias, debido a diferencias entre partidos políticos en el gobierno de los estados en relación con las pruebas *Abitur*, por ejemplo. Potencialmente, esto

abre la puerta para problemas de cumplimiento y, por consiguiente, intervención federal. La obligatoriedad de la solución política puede ser vista como un buen incentivo para que los *Länder* cumplan. La gran capacidad de KMK para la solución de problemas, que también se relaciona con su alto nivel de institucionalización, asegura que la coordinación de los estados en política educativa está bien establecida y en funciones. El consejo desarrolló los estándares educativos y evaluaciones estudiantiles en un proceso realmente colaborativo; así, KMK también podría atender problemas de cumplimiento, si aparecen.

HarmoS en Suiza

La educación escolarizada en Suiza se unificó de manera similar a Australia y Alemania. El *Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule* (HarmoS / Acuerdo Intercantonal para la Unificación de la Educación Obligatoria), adoptado en junio de 2007, constituyó uno de los cambios más fundamentales en la política educativa suiza —en otras palabras— una “pequeña revolución” (NZZ, 2007).

HarmoS coordina estructuras y niveles escolares, así como el número de años de estudio obligatorios. También regula la instrucción en idiomas, haciendo la enseñanza de un segundo idioma e inglés obligatoria. Al firmar el acuerdo, los cantones además se comprometían a desarrollar e implementar en conjunto estándares de planes de estudio y desempeño, HarmoS también requirió que los cantones unificaran sus planes de estudio y coordinaran el material de enseñanza de acuerdo con los estándares nacionales y regiones lingüísticas. Para implementar el concordato se desarrollaron planes regionales de estudio.⁹⁶ El *Plan d’Etudes Romand* (PER) es el plan de estudios común de la región francoparlante desde 2010; define el contenido de aprendizaje para varias áreas de enseñanza. PER también formula objetivos que los distintos niveles escolares deben alcanzar.⁹⁷ Los cantones franceses decidieron armonizar la edad para comenzar la escuela, niveles escolares y material educativo. En la parte de habla alemana, se adoptó un plan de estudios regional (*Lehrplan 21*) en 2015.

⁹⁶ Ticino decidió presentar su propio plan de estudios, *Piano di Studio*, que se alinea con HarmoS.

⁹⁷ Véase *Convention Scolaire Romande* (CSR) (21.06.2007).

Presiones para unificar la educación

Ya en 1960, la existencia de diferentes sistemas de educación cantonal se percibía como un impedimento para la movilidad creciente de la población y el desempeño económico del país (Criblez, 2010; Fischer, Sciarini y Traber, 2010; NZZ, 2012). Los cantones más pequeños o los más pobres no contaban con recursos para modernizar la educación primaria y secundaria por sí mismos (Criblez, 2010). Como en Australia y Alemania, la presión de los cantones suizos para unificar la educación primaria y secundaria incrementaron más al final de 1980 y principios de 1990. La internacionalización de la política educativa vía acuerdos firmados con socios internacionales para el reconocimiento de grados y certificados también necesitaba unificación (Bieber y Martens, 2011; Criblez, 2010). La negativa de unirse al Área Económica Europea y al Proceso de Bolonia puso el reconocimiento internacional en la agenda (Criblez, 2008). El desempeño de los estudiantes suizos estuvo por arriba del promedio de la OCDE en 2000 en la prueba PISA, “los resultados de PISA no lograron las expectativas nacionales, puesto que los suizos consideraban su sistema el mejor en Europa” (Bieber y Martens, 2011, p. 107). Estos resultados revelaron las debilidades en lectura de los estudiantes suizos y resaltó las inequidades en oportunidades educativas al mostrar que los antecedentes socioeconómicos eran un factor determinante en el desempeño estudiantil; asimismo, encontró discrepancias significativas entre las regiones lingüísticas. La prueba PISA confirmó que más unificación era necesaria.⁹⁸

La política educativa es de jurisdicción cantonal. Sin embargo, los cantones tuvieron que trabajar juntos para asegurar la calidad y permeabilidad de la educación primaria y secundaria. Las reformas anteriores aumentaron las interdependencias entre cantones e incrementaron los efectos disruptivos que las soluciones individuales hubieran tenido (EDK, 1970, 2000). En 1970, los cantones firmaron un *Konkordat über die Schulkoordination*, en breve: *Schulkonkordat* (Concordato acerca de la Coordinación Escolar), donde se acordó unificar la edad escolar de inicio, asistencia y el comienzo del año escolar. Dentro del concordato, EDK emitió recomendaciones acerca de los planes de estudio, materiales de enseñanza, transición entre escuelas y niveles educativos, reconocimiento de títulos y formación de docentes. Una reforma de los artículos constitucionales

⁹⁸ Entrevista con EDK (3.12.2015).

en educación (arts. 61-63 de la constitución federal) en 2006, finalmente, obligó formalmente a los cantones a coordinar y unificar la educación primaria y secundaria. Desde 1970, varias iniciativas dentro del parlamento federal intentaron transferir poder a la confederación, esto cuestionó la responsabilidad cantonal con la educación (Criblez, 2010; Ehrenzeller, 2010). En 1990, los esfuerzos para darle al gobierno federal más voz en política educativa se intensificaron (Criblez, 2010). Los artículos constitucionales revisados (2006, ver abajo) finalmente autorizaron al gobierno federal a intervenir si los cantones no lograban la unificación de edad de inicio, asistencia obligatoria, niveles educativos, así como transición entre niveles educativos. También mandataba a los cantones asegurar que sus calificaciones se reconocieran en todas partes en el país. De manera similar a los *Länder* alemanes, la protección a la autonomía de los cantones suizos dependía de su éxito para coordinar la reforma educativa.

A pesar de los logros pasados en la coordinación de la educación, sin considerar la amenaza de intervención federal, no podía tomarse por cierto que los cantones lograrán una solución conjunta. La unificación de la educación primaria y secundaria es un asunto con relevancia federal, pues son un baluarte de la autonomía cantonal; un ejemplo es el rechazo de varios cantones para implementar el Concordato firmado en 1970 (Hega, 2000). La educación tiene que ver con la enseñanza de idiomas (Hega, 2000, pp. 21, 24). La diversidad cultural y lingüística de Suiza complicó aún más la coordinación de una política culturalmente sensible entre fronteras lingüísticas. Los esfuerzos anteriores indican que los cantones no estaban dispuestos a coordinar la enseñanza de idiomas extranjeros (Hega, 2000, p. 11).

En Suiza, la política educativa es coordinada a nivel nacional por la *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren* (EDK / Conferencia Suiza de Directores Cantonales de Educación). Dado que el gobierno federal no es un miembro formal, no pudo dominar el EDK. La Confederación sólo puede asistir a las reuniones como invitada. Así como el consejo de educación de Alemania, el EDK está altamente institucionalizado, pero tiene poca capacidad para procesar asuntos con relevancia federal. Los ministros de educación se reúnan con frecuencia. Estas reuniones se preparaban por varios grupos de trabajo y una secretaría permanente localizados en la Cámara de Cantones en Berna, como se previó en los términos de referencia del consejo. El consejo también produjo

resultados políticamente vinculantes, como el mencionado Concordato para la Coordinación Escolar. Junto con EDK, varios consejos se establecieron entre las diferentes regiones del país, nuevamente sin la participación de los gobiernos. Un consejo vertical para la educación no existe. La *Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz* (D-EDK / Conferencia de Directores de Educación de Suiza germanoparlante) y la *Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin* (CIIP / Conferencia Intercantonal para la Educación Pública de Suiza francófona y Ticino) están altamente institucionalizados y producen resultados vinculantes, CIIP menos que D-EDK. No obstante, los consejos nacionales y regionales de ministros de educación tienen poca capacidad para procesar asuntos con relevancia federal y debilita su efecto de salvaguardia. Los consejos operan en un área de política distributiva y usan resoluciones circulares. CIIP permite que políticos envíen burócratas a las reuniones plenarios para mantener alejado al gobierno federal. De manera similar a Alemania, no se podía considerar que los cantones lograrían hallar una solución conjunta para evitar la intromisión del gobierno federal. Incluso si se lograba una solución conjunta, persistía el riesgo de que la solución estuviera limitada al mínimo común denominador de los intereses y preferencias cantonales, de manera que problemas de cumplimiento pudieran propiciar la intervención federal. El que los consejos horizontales protegieran de manera exitosa la autonomía en educación de las unidades constitutivas depende nuevamente del grado en el que la presión interna, congruencia del gobierno e ideas y creencias en común faciliten la definición de la agenda intergubernamental a pesar de la relevancia del problema político.

Colaboración intercantonal y reforma nacional

Al final de la década de los 90, miembros de EDK empezaron a discutir formas para fortalecer la unificación de la educación primaria y secundaria (EDK, 2000). Esta propuesta se discutió en la asamblea plenaria y luego refinada por la secretaría general, quien sugería un nuevo concordato (es decir, un acuerdo intergubernamental) sobre la unificación educativa. El comité ejecutivo, que era la presidencia, representantes de los consejos regionales, los vicepresidentes de la Conferencia

de Universidades Suizas también discutieron y aprobaron la propuesta. En consecuencia, la asamblea plenaria aprobó una resolución para producir un concordato como lo sugirió la secretaría general. Los cantones renovaron su compromiso para la unificación después de recibir los resultados de PISA en 2000 (EDK, 2002). También decidieron que la unificación debería incluir el desarrollo de estándares educativos para la federación y evaluaciones estudiantiles comparativas (EDK, 2004, 2011). Con base en estas decisiones, el comité ejecutivo redactó un mapa para la reforma (EDK, 2011).

La secretaría general coordinó el proceso de reforma en colaboración con el comité ejecutivo, que preparó un borrador del futuro concordato para la difusión del comité ejecutivo. Después de que la asamblea plenaria apoyara la propuesta de la secretaría, se preparó una versión preliminar de lo que se convertiría en el Concordato HarmoS. El comité ejecutivo discutió el borrador antes de hacerlo en la asamblea plenaria. Con base en las deliberaciones dentro del comité ejecutivo, la asamblea plenaria modificó el texto antes de llevarlo a consulta con los cantones. La secretaría resumió la retroalimentación de la propuesta de consulta para el comité ejecutivo y asamblea plenaria a discusión. El EDK concluyó que la propuesta de concordato tenía apoyo amplio. Después de una primera lectura en la asamblea plenaria y otra ronda de enmiendas, los ministros de educación adoptaron HarmoS por unanimidad en una reunión en junio de 2007 y lo turnaron a los gobiernos cantonales para que lo ratificaran (EDK, 2011; Iff, Sager, Herrmann y Wirz, 2009). El Concordato entró en vigor en 2009 después de haber sido ratificado por los diez cantones que eran el *quorum*. El consejo también desarrolló y adoptó estándares nacionales educativos para guiar el desarrollo de planes de estudio en las regiones lingüísticas, como lo requería HarmoS, siguiendo un procedimiento similar (NZZ, 2011).

EDK dio forma a la implementación del acuerdo HarmoS. Se estableció “*Koordinationsstab HarmoS*” (un comité de coordinación) para supervisar la operación del Concordato (EDK, 2011). En sus resoluciones, el consejo recomendó medidas a los cantones para apoyar en la implementación, así como en las reformas de formación docente. La secretaría general y la asamblea plenaria también monitorearon atentamente el proceso de ratificación, en especial cuando la oposición pública al acuerdo se incrementó en algunos cantones. Mientras la población apoyaba con decisión las reformas al final de 1990 y principio de 2000,

un “cansancio de reformas” se nota a mitad de esa década y complicó la ratificación de HarmoS en ciertos cantones (NZZ, 2009b). La asamblea plenaria decidió continuar el proceso de ratificación, pese a los contratiempos, para no perder impulso, insistiendo en que no deberían considerarse como el fracaso en la unificación de la política educativa, justificando la intervención federal (EDK, 2011). Cuando el gobierno federal amenazó con tomar acciones, el EDK convenció a la Federación de que la unificación progresaba a pesar de que algunos cantones no habían ratificado HarmoS aún (EDK, 2015a). La asamblea plenaria también discutió la falla de varios cantones para cumplir con los requerimientos en relación con enseñanza de segundo idioma con la esperanza que la presión de sus pares solucionara estos problemas de cumplimiento y evitar la intromisión del gobierno federal (EDK, 2011, 2015c; NZZ, 2014c). En 2015, el consejo publicó un reporte sobre el nivel de unificación logrado después de la adopción del Concordato HarmoS, principalmente para mostrar al gobierno federal que habían coordinado exitosamente las políticas.

En breve, EDK desarrolló, adaptó y monitoreó la implementación de HarmoS. El alto nivel de institucionalización del comité nacional para la educación de Suiza, como se reflejó en la interacción fluida en la asamblea plenaria, comité ejecutivo y secretaría, dio paso a una solución de problemas amplia. Políticos y servidores públicos se involucraron en todas las fases del proceso. La asamblea plenaria estaba a cargo de encontrar soluciones para asuntos contenciosos identificados por la secretaría, después de que el comité ejecutivo los discutiera. Los comités y grupos de trabajo estuvieron a cargo de los elementos técnicos del concordato. Este proceso aseguró que las decisiones básicas sobre la reforma educativa fueran consideradas en primera instancia para construir consenso sobre la dirección de la reforma antes de entrar a los detalles de la solución política.

Consecuentemente, HarmoS no fue adoptado a causa de prioridades e intereses sobrepuestos momentáneamente, sino por un proceso de coordinación bien desarrollado que condujo a la convergencia de intereses y preferencias. Los ministros de educación continuaron trabajando juntos cuando la ratificación del Concordato se detuvo. Las recomendaciones políticas formuladas por la OCDE y la suscripción de los cantones a ideas como el cambio empírico en la educación, integración social y oportunidades educativas facilitaron la solución de problemas, dando dirección a la reforma (Bieber y Martens, 2011). En consecuencia,

los intereses y preferencias ya habían convergido, por ejemplo, en relación con la inclusión de estándares educativos y evaluación estudiantil, incluso antes que las negociaciones comenzaran realmente.

En lugar de desarrollar un plan de estudios nacional, se decidió que un plan conjunto debía ser establecido en cada región con un idioma diferente. Los consejos regionales de los ministerios de habla alemana y francesa complementaron de manera efectiva el proceso nacional adoptando soluciones regionales que implementan el acuerdo nacional. Como consejos altamente institucionalizados, contribuyeron a la solución de problemas en la reforma educativa.

El oeste de Suiza fue pionero en la unificación de planes de estudio cantonales. En 1972, CIIP ya había desarrollado un modelo de plan de estudios que los cantones francófonos estaban listos para adoptar. En 2003, los ministros decidieron profundizar la unificación de planes de estudios adoptando el *Plan d'Etudes Cadre Romand* (PECARO). Este acuerdo, preparado por uno de los consejos del comité y adoptado en la asamblea plenaria, sirvió como marco para el desarrollo del plan de estudios en los cantones (CIIP, 2003). En 2004, los cantones de Berna, Jura y Neuchâtel se involucraron en el desarrollo de un plan de estudios conjunto, un proceso que fue tomado por el CIIP en 2004 y condujo a la adopción de otro acuerdo más, la *Convention Scolaire Romande* (CSR), para complementar el proceso nacional de unificación. La Convención entró en vigor después de que el *quorum* de tres cantones ratificó el acuerdo (CIIP, 2007; EDK, 2015a). Con la firma del CSR, los ministros de educación del Oeste de Suiza se comprometieron a desarrollar un plan de estudios común para todos los cantones francófonos dentro de los marcos establecidos en PECARO y HarmoS. También se acordó que el nuevo plan de estudios sería vinculante para todos los miembros del consejo (CIIP, 2008). De manera similar a PECARO y CSR, el plan regional de estudios, conocido como *Plan d'Etudes Romand* (PER), se preparó por los grupos de trabajo y comités de CIIP y abrió la consulta después de recibir apoyo en la asamblea plenaria. Finalmente, la asamblea plenaria adoptó formalmente el PER en mayo de 2010 después de su revisión por los comités y grupos de trabajo. La implementación comenzó en 2011. Similar al EDK, CIIP monitoreó la implementación del plan de estudios regional y ayudó a sus miembros en llevar a cabo la reforma. Al mismo tiempo, el consejo produjo un acercamiento conjunto a la enseñanza de un segundo idioma y la unificación del material de enseñanza (CIIP, 2008, 2011).

Desde 2002, los tres consejos regionales de la parte de habla alemana en Suiza sostuvieron reuniones conjuntas.⁹⁹ En 2005, crearon un grupo de trabajo (“*Arbeitsgruppe Lehrplanarbeit Deutschschweiz*”) y le ordenaron preparar un reporte sobre la posibilidad de introducir un plan de estudios común. Este equipo elaboró el marco conceptual y mapa de ruta para el desarrollo de un plan conjunto.¹⁰⁰ Su reporte se ofreció de manera individual para consulta de los cantones, grupos de interés y expertos. Además, se adoptaron reglas básicas y reglas de procedimiento. Entonces, los comités prepararon soluciones para algunos de los problemas que surgieron durante las consultas (D-EDK, 2008, 2009, 2011). Satisfechos con el esquema del proyecto, los ministros de educación de los cantones germanoparlantes firmaron un acuerdo sobre el desarrollo del plan de estudios en sí mismo que se conocería como *Lehrplan 21*.¹⁰¹ Al mismo tiempo, las reuniones de los consejos regionales de la parte germanoparlante se institucionalizaron como D-EDK con una secretaría conjunta en Lucerna (D-EDK, 2008). El acuerdo intercantonal que creaba el D-EDK define la introducción de un plan conjunto, la unificación del material educativo y la coordinación de la evolución de evaluación estudiantil como tareas principales del consejo recientemente creado.¹⁰² El *Lehrplan 21* se desarrolló por grupos de trabajo y comités del D-EDK entre 2010 y 2012. Después de la consulta con grupos de interés y expertos, una versión se presentó en la asamblea plenaria para aprobación. Después de otra vuelta de consultas y enmiendas, los ministros de educación adoptaron de manera formal *Lehrplan 21* en octubre de 2014 y pasó los consejos cantonales para ratificación (D-EDK, 2012, 2013, 2014). Un grupo especial de trabajo fue mandatado para supervisar la implementación de *Lehrplan 21* y dar apoyo a los cantones al llevar a cabo los cambios en las escuelas. El D-EDK preparó recomendaciones para la unificación de materiales educativos y condujo al fortalecimiento del *Interkantonale*

⁹⁹ La Conferencia de Directores Cantonales de Educación del Noroeste de Suiza (*Nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz, NW EDK*), la Conferencia de Directores Cantonales de Educación del Suiza Central (*Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz, BKZ*), y la Conferencia de Directores Cantonales de Educación del Este de Suiza (*Ostschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz, EDK-Ost*).

¹⁰⁰ *Arbeitsgruppe Lehrplanarbeit Deutschschweiz: Deutschschweizer Lehrplan für die Volksschule Konzept für die Entwicklung Bericht zuhanden des Lenkungsausschusses der deutschsprachigen EDK-Regionalkonferenzen NW EDK, EDK-OST und BKZ* (20.05.2005).

¹⁰¹ *Verwaltungsvereinbarung über die Durchführung des Erarbeitungsprojekts für einen sprachregionalen Lehrplan (Projektvereinbarung Lehrplan 21)* del 18 de marzo de 2010.

¹⁰² *Vereinbarung zur sprachregionalen Zusammenarbeit* del 18 de marzo de 2010.

Lehrmittelzentrale (ilz) (Centro Intercantonal de Materiales de Enseñanza) (D-EDK, 2011, 2012, 2013, 2014). El consejo también desarrolló una estrategia conjunta para la enseñanza de un segundo idioma.

En suma, la resolución de problemas dio forma a la unificación de la educación en las regiones lingüísticas y el desarrollo del plan de estudios nacional en el cual todos los cantones de las respectivas regiones lingüísticas participaron. Igual que el proceso nacional, la coordinación regional no fue el resultado de intereses y preferencias sobrepuestas momentáneamente, sino que resultó de la emergencia de una visión común compartida. La interacción del Consejo Nacional y los regionales mejoró la solución de problemas, esto desembocó en la unificación de la educación. Dado que los miembros de los consejos nacionales y regionales se superpusieron, los diferentes procesos estuvieron entrelazados.

Los consejos de educación de Suiza no tienen capacidad para procesar asuntos con relevancia federal; por ello, la unificación educativa se discutió con frecuencia y con intensidad por todos. De hecho, dominó la agenda intergubernamental por varios años, porque la presión externa, ideas sobrepuestas y una gran congruencia compensaron las fallas del consejo con la inclusión de problemas con relevancia federal en su agenda. Como se mencionó, la internacionalización de la educación y la participación de suiza en evaluaciones estudiantiles internacionales incrementaron la presión para reformar la política educativa. La diversidad de los sistemas de educación cantonales se consideraba un impedimento para el desempeño económico (Criblez, 2010). La creencia compartida por los cantones de que la política educativa contribuía al desempeño económico de la federación y su reconocimiento de límites para lo que ellos podrían lograr por sí mismos los convenció de los beneficios de coordinarse (véase también EDK, 2000; Fischer *et al.*, 2010). En particular, los cantones pequeños carecían de los recursos administrativos para mejorar la educación con sus propios recursos, eso explica su interés en coordinarse.¹⁰³ Además, existía el consenso entre los gobiernos cantonales de que un acuerdo horizontal debería ser logrado para unificar la educación (EDK, 2011). Asimismo, coaliciones amplias estaban en el poder en los cantones (Bolleger, 2006), de manera que la congruencia gubernamental también facilitó la definición de la agenda intergubernamental al reducir la relevancia federal de la política educativa. Todas las partes (federales y regionales) apoyaban la unificación de

¹⁰³ Entrevista EDK (03.12.2015).

la educación primaria y secundaria como lo indicaba su apoyo a la reforma de los artículos constitucionales sobre educación.¹⁰⁴ Los ministros de educación pudieron establecer colaboración de largo alcance a través de los distintos consejos. De manera similar a KMK, EDK, D-EDK y CIIP se convirtieron en las arenas obvias para la coordinación intercantonal. EDK no es solamente el consejo más antiguo de Suiza, sino un actor central en la política educativa. Finalmente, la decisión de dejar el desarrollo de planes de estudio en conjunto con los consejos regionales, en lugar de presentar un plan nacional, también incrementó los prospectos de éxito en la coordinación.

Así como en Alemania, la prevención de la intervención federal también era un interés compartido de los cantones e incrementó su disposición a cooperar. Al no ser un miembro del consejo de educación de Suiza, el gobierno federal no pudo influir en la unificación educativa desde dentro del sistema de consejos. Como se mencionó, varias iniciativas dentro del gobierno federal intentaron darle a la Confederación mayor influencia en la educación (Fischer *et al.*, 2010). Los artículos constitucionales relativos a la educación, adoptados en un referendo popular en 2006, fueron el resultado de una moción enviada al parlamento federal en 1997. El EDK mantuvo contacto cercano con el *Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats* (WBK-N / Consejo para la Ciencia, Educación y Cultura de Consejo Nacional) a cargo de preparar la legislación. La presidencia del consejo y la secretaría se reunieron varias veces con miembros del WBK-N. Con base en una resolución de la asamblea plenaria, informaron a los miembros de la comisión que los cantones no estarían dispuestos a aprobar la nueva versión de los artículos constitucionales como los proponía el WBK-N, puesto que reduciría notablemente la autonomía de estos (EDK, 2011).¹⁰⁵ La oposición cantonal a los cambios propuestos detuvo de manera efectiva el proceso de reforma hasta que el WBK-N y EDK acordaron que en lugar de un artículo marco que daría a la confederación poderes amplios en educación, al gobierno federal sólo se le permitiría participar si los cantones no lograban la unificación (EDK, 2011). EDK y WBK-N establecieron un comité conjunto para preparar una versión preliminar de

¹⁰⁴ Como lo sugirieron las deliberaciones y resultados de los votos finales en ambas cámaras del parlamento federal. Véase <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=10044> y <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=10213> (último acceso: 07.06.2017).

¹⁰⁵ Entrevista EDK (3.12.2015).

la propuesta de ley para modificar la constitución. El WBK-N introdujo la propuesta en el parlamento federal sólo después de que los ministros de educación de los cantones lo respaldaron (EDK, 2011). Una vez que el proceso parlamentario produjo una versión alternativa que reducía el énfasis en la subsidiariedad, el EDK presionó al parlamento federal para rechazar esta enmienda (EDK, 2011) y fue uno de los recintos institucionales por medio de los cuales los cantones participaron en la toma de decisiones federales. Es más, se convirtió “en el actor más importante por mucho” (Fischer *et al.*, 2010, p. 753) en el proceso de decisión. La secretaría y comité ejecutivo aseguraron que el consejo estaba capacitado para reaccionar con rapidez incluso entre reuniones, mientras que la asamblea plenaria daba ventajas políticas al consejo para influir en la toma de decisiones federales. Dado que el gobierno federal debe dar a los cantones su opinión en relación con sus decisiones, como lo requiere el artículo 45 de la constitución federal, y puesto que la cultura suiza se caracteriza por la búsqueda de consensos y tradición de amplias consultas, la Confederación no podía imponer una nueva distribución de competencias a los cantones (Linder, 1999). De hecho, “la amenaza de veto de los cantones fue vista como algo creíble” (Fischer *et al.*, 2010, p. 754). El gobierno federal no pudo usar su poder de gasto para imponer su voluntad a los cantones. En suma, los consejos para la educación en Suiza no estaban dominados por la federación y permitieron que los cantones influyeran de manera efectiva en la toma de decisiones federales.

Marco nacional y planes de estudio regionales

De manera similar a los *Länder* de Alemania, los cantones suizos lograron una solución conjunta con el gobierno federal en relación con un área de política bajo su responsabilidad. Lo hicieron combinando soluciones políticas regionales y nacionales altamente formalizadas. HarmoS es un acuerdo intergubernamental. A petición de varios cantones, HarmoS podía ser declarado legalmente vinculante por la Confederación.¹⁰⁶ Los planes de estudio regionales promulgados por los cantones franco y germanoparlantes son recomendaciones. No obstante, están basados en el compromiso de los cantones para adoptarlos y que se formalizaron

¹⁰⁶ Véase artículo 48 de la constitución federal.

en acuerdos intergubernamentales (*Convention Scolaire Romande* y *Projektvereinbarung Lehrplan 21*, respectivamente). En conjunto, HarmoS y los planes regionales constituyen la solución política elegida para unificar la educación primaria y secundaria. Por medio de la combinación de un marco acuerdo nacional y acuerdos y planes regionales, se puede lograr un alto nivel de coordinación. Los cantones acordaron objetivos conjuntos como la unificación de la educación, estructura escolar y contenidos de aprendizaje, y también los medios a través de los cuales estos objetivos serían alcanzados (Estándares Educativos Nacionales y planes de estudio regionales). HarmoS y los acuerdos y planes regionales integran las políticas cantonales, incluida su implementación, eso da poco margen para interpretaciones oportunistas. HarmoS constituye el marco de unificación y se enfoca en políticas más amplias y principios para su implementación. Los acuerdos regionales y en especial los planes de estudio adoptados en cada región lingüística son mucho más precisos.

En contraste con Alemania, la solución conjunta promulgada para incrementar la consistencia y coherencia de la política educativa en Suiza fue una solución integral. Los cantones adoptaron un marco amplio que sentaba las bases para estándares nacionales educativos y planes de estudio conjunto con las regiones. La unificación de política educativa en Suiza no estaba limitada así al mínimo común denominador de intereses y preferencias de los cantones. Esto confirma que EDK y sus contrapartes regionales solucionaron un problema político con relevancia federal, pese a su baja capacidad para procesar dichos asuntos.

Conteniendo la intromisión federal

Al firmar un acuerdo para unificar las estructuras escolares, niveles y educación obligatoria, enseñanza de idiomas, la introducción de estándares educativos y el desarrollo de planes regionales, los cantones suizos lograron una solución conjunta para un problema político que les concernía a todos ellos. La más disruptiva de las soluciones unilaterales, es decir, políticas individuales, se evitó. Los cantones desarrollaron y adoptaron HarmoS de manera verdaderamente colaborativa por medio del consejo nacional para la educación. Dentro de las regiones lingüísticas, los acuerdos marco y planes regionales que implementan el concordato nacional

también se prepararon y adoptaron de manera conjunta por todos los cantones de cada región. Al coordinar la reforma educativa, las unidades constitutivas de Suiza defendieron su autonomía frente a frente con el gobierno federal, previniendo de manera efectiva la intromisión del gobierno federal. La Confederación no estableció su solución ni implementó una reforma sobre los cantones (NZZ, 2014b, 2014c). Hasta este momento, los problemas de cumplimiento también se habían evitado de manera que la Confederación no tuvo motivos para intervenir.

Los cantones acordaron fortalecer el papel del gobierno federal en la educación al apoyar la reforma a los artículos relacionados con la educación a mediados de los 2000, pero insistieron de manera exitosa en que fuera subsidiario. También aceptaron la sombra de jerarquía, que introducían los artículos constitucionales revisados, principalmente como autodisciplina (Fischer *et al.*, 2010). HarmoS (incluyendo los acuerdos y planes regionales) y la revisión de los artículos constitucionales educativos fueron procesos distintos pero complementarios (EDK, 2004, 2011; Fischer *et al.*, 2010). Aunque HarmoS se inició al mismo tiempo que la reforma a la constitución (EDK, 2011),¹⁰⁷ el Concordato se convirtió en el medio por el cual los cantones cumplieron con la obligación constitucional y apoyaron, para unificar la política educativa.

Los cantones mantuvieron al gobierno federal a raya de manera exitosa, porque lograron una solución conjunta y cumplieron con ella. La ratificación puede ser usada como un indicador de cumplimiento. HarmoS, los acuerdos regionales y los planes de estudio necesitaban ser ratificados por los cantones para que entraran en vigor. Si un cantón rechaza ratificar algún acuerdo, este acuerdo no aplica para ese cantón. Para que HarmoS entrara en funciones, diez cantones tenían que ratificar el Concordato dentro de los seis años posteriores a su adopción por el EDK. Este *quorum* se alcanzó en 2009 cuando un referendo en contra de Concordato falló en Ticino. En total, 15 de 26 cantones ratificaron HarmoS; aunque el pueblo rechazó el Concordato en varios cantones donde referendos se llevaron a cabo. Después de que los votantes en Argovia, Grisones, Lucerna, Nidwalden, Turgovia, Uri y Zug votaron en contra de HarmoS; Appenzell Rodas Exteriores, Appenzell Rodas Interiores, Obwalden y Schwyz suspendieron

¹⁰⁷ Con esto no se ignora que los cantones estaban enterados del proceso a nivel federal, esto significa que varias decisiones en relación con el diseño y contenido de HarmoS anticipó los efectos de la revisión constitucional (Ehrenzeller, 2010).

sus procesos de ratificación.¹⁰⁸ Mientras que once cantones no ratificaron formalmente el concordato, los demás ratificaron y están implementando los acuerdos regionales y planes, respectivamente.

El nivel de unificación también muestra un buen grado de cumplimiento incluso de los cantones que no ha ratificado HarmoS (EDK, 2015a; NZZ, 2014a, 2015).¹⁰⁹ Mientras que los acuerdos no sean vinculantes para ellos, pueden participar en la unificación de la educación primaria y secundaria por medio de la implementación de muchas partes del Concordato (NZZ, 2014a). Una de las razones es que la obligación constitucional de unificación aplica para todos los cantones, sin importar si habían ratificado HarmoS o no. Argovia es un buen ejemplo, la población rechazó HarmoS en voto popular. De manera subsecuente, el gobierno de Argovia promulgó soluciones más pequeñas y menos contenciosas que, sin embargo, condujeron a la unificación (NZZ, 2010). En consecuencia, todos los cantones alinearon sus sistemas de educación con el acuerdo HarmoS. Una parte considerable de alumnos en educación primaria o secundaria ahora estudian en estructuras escolares unificadas (EDK, 2015a). Se observa cumplimiento total respecto a la edad de inicio escolar y la educación secundaria inicial (EDK, 2015a). Diecisiete cantones introdujeron dos años obligatorios de preescolar y ocho de educación obligatoria requeridos por el concordato. Aquellos que se desviaron del modelo ofrecieron dos años no obligatorios de preescolar para todos los niños. Así, otros dejan que los gobiernos locales provean dos años obligatorios de preescolar. Obwalden anunció cumplir con el requisito de dos años obligatorios de preescolar en el futuro. Una gran mayoría de cabezas de familia ahora envían a sus hijos a preescolar. Con todo, los cantones suizos cumplen con su obligación constitucional de unificar la educación primaria y secundaria.

Con esto no se ignoran problemas de cumplimiento causados por la decisión de cantones como Appenzell Rodas Exteriores y Uri de desviarse del modelo unificado de enseñanza de un segundo idioma (EDK, 2015a). Iniciativas populares en los cantones de Grisons, Lucerna, San Galo, Escafusa y Turgovia buscaron abolir o modificar la enseñanza de un segundo idioma en primaria junto con el

¹⁰⁸ Una mirada más cercana revela que los cantones que ratificaron HarmoS rápidamente son aquellos cuyas estructuras educativas y sistemas escolares ya estaban muy alineados con el acuerdo, eso hizo más fácil que estos cantones lo rectificaran. En aquellos donde la población rechazó el concordato había necesidad de mayores adaptaciones (NZZ, 2009a).

¹⁰⁹ En 2015, EDK evaluó el nivel de unificación entre cantones (EDK, 2015a).

alemán (EDK, 2015b). Así, el gobierno federal vio motivos para intervenir y anunció que impondría la enseñanza de un segundo idioma. No obstante, cuando los cantones que se negaban cedieron, las iniciativas en Turgovia, San Galo y Escafusa fallaron, y el EDK reaccionó con prontitud, el gobierno federal canceló sus planes (NZZ, 2016).

Salvaguardias fuertes

Al promulgar un acuerdo marco para unificar la política educativa complementada por acuerdos y planes de estudio regionales, los cantones reformaron en conjunto la educación en Suiza. Su esfuerzo coordinado para unificar las estructuras escolares y contenidos de aprendizaje era necesario para mantener la responsabilidad cantonal con la educación primaria y secundaria. El efecto de salvaguardia de los consejos nacionales y regionales de Suiza para la educación se relaciona con su éxito para mantener a la Confederación fuera de la política educativa. Para evitar la intervención del gobierno federal, los cantones buscaron una solución conjunta colaborativa. En consecuencia, los consejos de educación de Suiza son salvaguardias fuertes que protegieron de manera exitosa la autonomía cantonal. De manera individual los cantones perdieron autoridad, pero trabajando juntos conservaron su autoridad y su discrecionalidad en política educativa (Criblez, 2010).

Puesto que la Confederación no es miembro de EDK, CIIP o D-EDK y que la constitución necesita que se consulte a los cantones para pasar una legislación que afecte sus responsabilidades, el gobierno federal no pudo imponer una solución conjunta a los cantones, mucho menos unificar la política educativa por sí mismo. De hecho, iniciativas previas para centralizar las responsabilidades en política educativa fallaron porque el gobierno federal anticipó la oposición cantonal (Fischer *et al.*, 2010).

De haber fallado en unificar la educación por sí mismos, los cantones hubieran encontrado difícil oponerse; especialmente debido a que la revisión de los artículos constitucionales sobre la educación en 2006 autorizaba a la Confederación a intervenir. El que una solución coordinada fuera conseguida estaba lejos de ser evidente, dada la baja capacidad de los comités para procesar asuntos

con relevancia federal. Con todo, presión externa, ideas en común y congruencia de los gobiernos fueron incentivos suficientes para que los cantones coordinaran sus políticas, así como para la posibilidad de intromisión federal. El tamaño reducido de la mayoría de los cantones puede ser visto como incentivo para coordinarse (Bochsler, 2009).

Consecuentemente, la reforma educativa en Suiza confirma que las instituciones y mecanismos de control fuera del sistema de consejos también influyen en la capacidad de salvaguardia de los consejos intergubernamentales. En contraste con Alemania, promulgó una solución integral más allá del mínimo común denominador de intereses y preferencias. Si una salvaguardia exitosa depende de factores que pueden cambiar, no será posible excluir totalmente problemas de cumplimiento, presión externa menguante; el apego de los gobiernos a diferentes creencias acerca de la solución apropiada o un alto grado de incongruencia del gobierno podían poner en riesgo la implementación de una solución conjunta. Empero, el alto grado de obligatoriedad de HarmoS y sus equivalentes regionales puede ser visto como un incentivo sólido para que los cantones cumplan y lleven a cabo las reformas que acordaron. La coordinación intercantonal en política educativa ha sido en general constante y continua desde que EDK y sus contrapartes regionales se establecieron; esto crea confianza adicional en la capacidad de salvaguardia de los consejos para la educación en Suiza.

EDK, CIIP y D-EDK están altamente institucionalizados y su orientación para la solución de conflictos aseguró que todos los gobiernos participaran en la preparación y adopción de la reforma educativa, convirtiéndose en una reforma colaborativa. De hecho, este enfoque de la reforma educativa refleja el patrón general de las reformas políticas en Suiza, con varias rondas de negociaciones que incluyen la concientización sobre problemas, la definición de la dirección general de la reforma y consultas (véase Wasserfallen, 2015). Los cantones suizos adoptaron de manera exitosa una solución política amplia que combina con éxito reformas nacionales y regionales que limitan el alcance de interpretaciones oportunistas. La reforma educativa en Suiza confirma que la interacción de los consejos nacionales y regionales fortalece la salvaguardia intergubernamental. El desarrollo de planes de estudio regionales, en lugar de uno nacional, parece ser una estrategia sensible para tratar la relevancia de la diversidad lingüística.

La orientación para la solución de problemas definida con EDK permitió a los cantones hablar con una sola voz para influir en la toma de decisiones federales. Al formar un frente común, ganaron influencia para contener la centralización al limitar al gobierno federal a un derecho subsidiario de intervención. Convirtiéndose en un medio para que los cantones influyan en la toma de decisiones federales; así, el rol de EDK es comparable al *Bundesrat* alemán.

Consejos Intergubernamentales y la coordinación de la política educativa

De manera similar a aquellos enfocados en política fiscal, los consejos intergubernamentales en política educativa difieren en su efectividad como salvaguardias federales. Los consejos australianos y canadienses fallaron en prevenir el unilateralismo disruptivo. En política educativa, el efecto de salvaguardia dependía de su diseño institucional, como se esperaba, pero también de manera importante de los mecanismos e instituciones fuera del sistema de consejos.

En contraste con la política fiscal, no todas las reformas de política educativa han sido soluciones conjuntas: los consejos canadienses en particular son salvaguardias débiles, porque el gobierno federal creó sus propias soluciones para financiar la educación postsecundaria. Debido a su dominio del consejo vertical donde la política educativa podría ser potencialmente coordinada, el gobierno federal rechazó la discusión del financiamiento para la educación superior en las juntas federación-provincias. Su poder de gasto incrementó más la influencia del centro en la creación de política educativa. A pesar de que los consejos verticales y horizontales de Canadá procesaban asuntos con relevancia federal, la ausencia de creencias compartidas y presión externa, en conjunto con un sistema de partidos regionalizado, complicaron todavía más la definición de la agenda intergubernamental. Los consejos estaban débilmente institucionalizados, se reunían de manera irregular sin el apoyo de secretarías o grupos de trabajo. Una orientación hacia la solución de problemas, que pudo haber mitigado la disruptividad del unilateralismo federal, nunca emergió en realidad. Incluso, las provincias no lograron forjar un frente común ante el gobierno federal, esto se puede explicar por el bajo nivel de institucionalización de las reuniones

interprovinciales y el sistema regionalizado de partidos. Así, los consejos horizontales de Canadá también son salvaguardias débiles. En contraste con los consejos alemanes y suizos, fallaron en la provisión de liderazgo provincial y fueron incapaces de mantener al gobierno federal a raya. En pocas palabras, los consejos canadienses para política educativa confirman la expectativa formulada en el capítulo 3: baja institucionalización junto al dominio del gobierno federal conducen a una salvaguardia particularmente débil y el unilateralismo federal prevalece. El que los mecanismos e instituciones fuera del sistema de consejos tampoco condujeran a la coordinación política redujo aún más el efecto de salvaguardia de los consejos.

Australia es el único caso en el que el gobierno federal es miembro titular de un consejo de política educativa. Presión externa, congruencia gubernamental e ideas compartidas compensaron la baja capacidad de este consejo para procesar asuntos con relevancia federal, así como la capacidad de COAG para tratar dichos asuntos, por ello, se adoptó una solución conjunta. El gobierno federal tuvo bastante influencia en su diseño; porque el Consejo de Educación opera bajo el auspicio de COAG, dominado por el gobierno federal. La Mancomunidad usó su poder de gasto para convencer a los estados de adoptar la política que había diseñado. Puesto que los estados no participaron en la toma de decisiones federales, el dominio del sistema de consejos por el centro y el poder de gasto fueron irrestrictos. Pero, la alta institucionalización del Consejo de Educación desarrolló con éxito una orientación para la solución de problemas y llevó al gobierno federal a ser más sensible a las preferencias e intereses de los estados, además de congruencia gubernamental y la capacidad de los estados para forjar un frente común ante el gobierno. Así, el caso australiano confirma que los consejos dominados por el gobierno federal no pueden evitar el unilateralismo, incluso si estos tienen la capacidad para procesar asuntos con relevancia federal y están altamente institucionalizados. Su capacidad para procesar asuntos con relevancia federal significa que el tipo de unilateralismo más agresivo, es decir, soluciones individuales, se evita. Asimismo, su nivel de institucionalización redujo la disruptividad del unilateralismo federal y los mecanismos e instituciones fuera del sistema de consejos también condujeron a coordinación intergubernamental.

En Alemania y Suiza, las unidades constitutivas establecieron consejos horizontales para coordinar la política educativa. Con sus reuniones altamente institucionalizadas, los *Länder* alemanes y los cantones suizos promulgaron con

éxito soluciones colaborativas para mantener al gobierno federal fuera de un área política de la que ellos son responsables. En Suiza, la fuerza de salvaguardia de los consejos verticales se refleja en la influencia fuerte de los cantones en la revisión de los artículos constitucionales relativos a educación. Los consejos para la educación en Alemania y Suiza son salvaguardias federales efectivas. En consecuencia, estos casos sugieren que los consejos altamente institucionalizados y que no están dominados por el centro, pero carecen de la capacidad de procesar asuntos con relevancia federal, también pueden ser salvaguardias federales fuertes. A pesar de ello, su éxito en la prevención de decisiones políticas unilaterales no puede darse por sentado. En ambos casos, los mecanismos e instituciones fuera del sistema de consejos (presión externa e ideas superpuestas) compensan las fallas en el diseño del consejo. Sin embargo, la incongruencia condujo a la solución de mínimo común denominador en Alemania e hizo el cumplimiento contingente a la existencia de presión externa e ideas superpuestas. Estos mecanismos pueden cambiar; los consejos suizos produjeron un resultado más robusto debido a la existencia de coaliciones amplias en los cantones, que posiblemente persistan dada la estructura de consenso de los gobiernos suizos.

Las unidades constitutivas en Alemania y Suiza fueron exitosas con sus consejos horizontales que mantuvieron al gobierno federal fuera. El unilateralismo federal en Australia y Canadá se asocia con la falta y debilidad de consejos horizontales. Los estudios de caso de este capítulo sugieren que el unilateralismo federal puede ser desalentado por consejos verticales fuertes y los consejos de las unidades constitutivas pueden contener al gobierno federal si son salvaguardias federales fuertes; es decir, la existencia y diseño de consejos horizontales es importante en áreas políticas a cargo de las unidades constituyentes.

Referencias

Fuentes primarias

APC (1998). *39th Annual Premiers' Conference: News Releases*.

CAF (2006, octubre 13). *CAF Communiqué, Meeting*.

CAF (2007). *Federalist Paper 2: The Future of Schooling in Australia*.

- Canadian Heritage (2003). *Evaluation of the Official Languages in Education Program*. Ottawa: Department of Canadian Heritage.
- Canberra Times (2007, febrero 2). *New Push for National Year 12 Curriculum*, p. 6.
- CIIP (2003). *Principes généraux et lignes d'action en matière d'éducation et de prévention du 30 janvier 2003*.
- CIIP (2007). *Convention Scolaire Romande. Texte adopté par la CIIP le 21 juin 2007*.
- CIIP (2008). *Programme d'Activité CIIP 2009-2012*.
- CIIP (2011). *Le PER, c'est quoi?*
- CMEC (1997). *72nd Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: News Release: Education Ministers Call on Ottawa to Help with Student Debt, septiembre 23, 1997, Saskatoon*.
- CMEC (1998a). *73rd Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: News Release: Ministers of Education Meet to Discuss Pan-Canadian Issues, febrero 23-24, 1998, Toronto, Ontario*.
- CMEC (1998b). *73rd Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: News Release: Ministers of Education to Meet with Federal Ministers on Budget Announcements, febrero 23-24, 1998, Toronto, Ontario*.
- CMEC (1998c). *74th Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: News Release: Education Ministers Meet with Pierre Pettigrew, septiembre 29-30, 1998, Halifax, Nova Scotia*.
- CMEC (1999). *76th Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: News Release: Education Ministers Set Priorities for Joint Action and Call for Restoration of CHST, Victoria, septiembre 29, 1999*.
- CMEC (2001). *80th Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: News Release: Education Ministers Recognize Efforts of Teachers at CMEC Meeting, octubre 2-3, 2001, Saskatchewan*.
- CMEC (2003). *83rd Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: News Release: Improved Learning Focus of New Pan-Canadian Assessment Program, abril 1-2, 2003, Londres, Ontario*.
- CMEC (2006a). *89th Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: News Release: Ministers of Education Follow Up on National Postsecondary Education and Skills Development Summit, marzo 8, 2006, Yellowknife, Territorios del Noroeste*.
- CMEC (2006b). *90th Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: News Release: Ministers of Education Reaffirm Leadership Role in Pan-Canadian Education Issues, septiembre 26, 2006, St. John's, Newfoundland y Labrador*.

- CMEC (2007a). *91st Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: News Release: Ministers Call for Increased Federal Funding for Postsecondary Education and Take Action on Literacy*, Toronto, febrero 13, 2007.
- CMEC (2007b). *Letter from CMEC to Human Resources and Social Development*, marzo 9, 2007.
- CMEC (2008a). *93rd Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: Press release: Ministers of Education Initiate National Dialogue*, febrero 25-26, 2008, Toronto, Ontario.
- CMEC (2008b). *94th Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: Press Release: Ministers Advance Learn Canada 2020 Priorities*, Fredericton, septiembre 23, 2008.
- CMEC (2008c). *Pan-Canadian Interim Report on Official Languages in Education 2005-2006 / 2006-2007*. Toronto: Council of Ministers of Education, Canada.
- CMEC (2008d). *Pan-Canadian Report on Official Languages in Education 2005-06 to 2008-09*. Toronto: Council of Ministers of Education, Canada.
- CMEC (2008e). *Press Release: No New Federal Funding for Official Languages in Education*, Toronto, julio 14, 2008.
- CMEC (2009a). *95th Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: Press Release: Canada's Ministers of Education Meet to Discuss Priority Issues*, Saskatoon, febrero 23.
- CMEC (2009b). *96th Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: Press Release: Ministers Build on Learn Canada 2020 Vision*, Calgary, septiembre 3, 2009.
- CMEC (2010). *97th Meeting of the Council of Ministers of Education, Canada: Press Release: Ministers Put Education at the Forefront of the Economic Recovery*, Toronto, marzo 5, 2010.
- COAG (2009). *National Education Agreement*.
- CoF (2006a). *Competing for Tomorrow. A Strategy for Postsecondary Education and Skills Training in Canada*.
- CoF (2006b). *Council of the Federation: Communiqué: Premiers Agree Canada's Fiscal Arrangements Must be Fixed*, Montreal, abril 11, 2006.
- CoF Advisory Panel on Fiscal Imbalance (2006). *Reconciling the Irreconcilable. Addressing Canada's Fiscal Imbalance*. Ottawa: Council of the Federation.
- D-EDK (2008). *Jahresbericht 2008 zur sprachregionalen Zusammenarbeit der deutschsprachigen EDK-Regionen*.
- D-EDK (2009). *Jahresbericht 2009 zur sprachregionalen Zusammenarbeit der deutschsprachigen EDK-Regionen*.
- D-EDK. (2011). *Jahresbericht 2011*.
- D-EDK (2012). *Jahresbericht 2012*.
- D-EDK (2013). *Jahresbericht 2013*.

- D-EDK (2014). *Jahresbericht 2014*.
- Der Spiegel (2012, junio 18). *Die unreife Prüfung*, pp. 46-49.
- EDK (1970). *Konkordat über die Schulkoordination de octubre 29, 1970*.
- EDK (2000). *Erklärung der EDK zum 30-jährigen Bestehen des Schulkonkordats de noviembre 3, 2000*.
- EDK (2002). *Erklärung der EDK zu den Ergebnissen von "PISA 2000" de marzo 7, 2002*.
- EDK (2004). *Erklärung der EDK vom 29. Oktober 2004 zu Stand und Perspektiven der schweizerischen Schulkoordination*.
- EDK (2011). *Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) de junio 14, 2007. Kommentar, Entstehungsgeschichte und Ausblick, Instrumente*. Berna: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.
- EDK (2015a). *Bilanz 2015: Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte (Art. 62 Abs. 4 BU) für den Bereich der obligatorischen Schule, junio 18, 2015*. Berna: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.
- EDK (2015b). *Medienmitteilung: Harmonisierung der obligatorischen Schule "HarmoS": Die EDK zieht eine positive Bilanz, julio 1, 2015*.
- EDK (2015c). *Redebeitrag: Regierungsrat Christoph Eymann (BS), Präsident der EDK anlässlich der Medienkonferenz "Harmonisierung der obligatorischen Schule: Bilanz 2015" de julio 1, 2015*.
- FMM (1997). *News Release: Joint Communiqué First Ministers' Meeting, Ottawa, diciembre 12, 1997*.
- Government of Canada (2003). *The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality*. Ottawa: Privy Council Office.
- KMK (1999). 285. *Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz el 04 y 05 de marzo 1999 en Bonn*.
- KMK (2000). 289. *Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz el 17y18 de febrero [2000] en Berlín*.
- KMK (2001). 296. *Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz el 05 y 06 de diciembre 2001 en Bonn*.
- KMK (2002a). 298. *Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz el 23 y 24 de mayo 2002 en Eisenach*.
- KMK (2002b). 299. *Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz el 17 y 18 de octubre 2002 en Würzburg*.

- KMK (2002c, julio 31). *Medienmitteilung: Kultusministerkonferenz erarbeitet Bildungsstandards für alle Länder.*
- KMK (2002d, junio 27). *Medienmitteilung: Nationale Bildungsstandards.*
- KMK (2002e, julio 16). *Medienmitteilung: Schipanski: Bulmahn soll sich besser informieren.*
- KMK (2002f). *Statement zur Vorstellung und Bewertung der PISA-E Studie el 25 de junio 2002.*
- KMK (2003a). 304. *Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz el 04 de diciembre 2003 in Bonn.*
- KMK (2003b, junio 20). *Medienmitteilung: Kultusminister betonen Länderkompetenz für Schule und Hochschule.*
- KMK (2003c, julio 9). *Medienmitteilung: Nationale Bildungsstandards: Konkrete Entwürfe liegen vor.*
- KMK (2004a, octubre 15). *Ergebnisse der 307. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz.*
- KMK (2004b, diciembre 16). *Ergebnisse der 308. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz.*
- KMK (2004c, julio 26). *Medienmitteilung: Einseitige Wahrnehmung.*
- KMK (2005). *Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz. Erläuterungen zur Konzeption und Entwicklung.* München and Neuwied: Luchterhand.
- KMK (2007, octubre 18). *Ergebnisse der 319. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz.*
- KMK (2009a). *Ergebnisse der 328. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz el 10 de diciembre.*
- KMK (2009b). *Ergebnisse der 329. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz el 4 de marzo, 2010 en Berlin.*
- KMK (2012). *Ergebnisse der 339. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz el 18 y 19 de octubre.*
- KMK (2015). *Bericht über den Verfahrensstand bei der Implementation der Bildungsstandards für die Allgemeine Hochschulreife (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.11.2014 i. d. F. vom 12.11.2015).*
- MCEETYA (1997, diciembre 11). *Information Statement, 8th MCEETYA meeting, Melbourne.*
- MCEETYA (1998). *Information Statement, 9th MCEETYA meeting, Hobart, 23 de abril al 24 de abril.*
- MCEETYA (2001). *Information Statement, 12th MCEETYA Meeting, 26 y 27 Julio 2001.*
- MCEETYA (2003). *Joint Communique, 15th MCEETYA Meeting, Perth, 10-11 Julio 2003.*
- MCEETYA (2005). *Information Statement, 18th MCEETYA Meeting, Canberra, 12-13 de mayo, 2005.*
- MCEETYA (2008a). *Communiqué, MCEETYA Meeting 17-18 de abril, 2008, Melbourne.*
- MCEETYA (2008b). *Melbourne Declaration on Educational Goals for Young Australians, diciembre 2008.*
- MCEETYA (2009). *MCEETYA Four-year Plan 2009-2012. A Companion Document for the Melbourne Declaration on Educational Goals for Young Australians.*
- NZZ (2007, abril 1). *Die Schweizer Antwort auf Pisa heisst HarmoS.* Tomado de www.nzz.ch

- NZZ (2009a, octubre 4). *Schule in der Sackgasse*, p. 23.
- NZZ (2009b, abril 6). *Harmos kann in 10 Kantonen starten*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2010, junio 16). *Der Aargau drosselt das Tempo bei der Schule*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2011, julio 4). *Damit Basler und Genfer Schüler gleich viel wissen*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2012, abril 7). *Verfehlter Glaube an Standards und Tests*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2014a, marzo 12). *Berset will in kantonale Hochburg eindringen*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2014b, junio 13). *Sprachenfrage wird politisch entschieden*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2014c, octubre 31). *Erziehungsdirektoren bestätigen Sprachenstrategie: Starkes Signal an die Kantone*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2015, julio 1). *Bilanz zur Schulharmonisierung: Kantone sind zufrieden*. Tomado de www.nzz.ch
- NZZ (2016, diciembre 17). *Die Rute bleibt im Sack—vorderhand*, p. 13.
- OECD (2012). *PISA 2012 Ergebnisse: Ländernotiz Deutschland*.
- PT Council on Social Policy Renewal (1995). *Report to Premiers, December 1995*.
- PT Council on Social Policy Renewal (1996). *Issues Paper on Social Policy Renewal: Next Steps*.
- PT Council on Social Policy Renewal (1997). *Progress Report to Premiers*, No. 2, julio.
- PT Council on Social Policy Renewal (1999). *Progress Report to Premiers*, No. 4, agosto.
- PT Council on Social Policy Renewal (2000). *Progress Report to Premiers*, No. 5, 10 de agosto.
- PT Council on Social Policy Renewal (2001). *Progress Report to Premiers*, No. 6, 1-3 de agosto.
- Spiegel Online (2002a, junio 18). *Pisa-Ländervergleich: Gute Noten, schlechte Noten*. Tomado de www.spiegel.de
- Spiegel Online (2002b, junio 25). *Pisa-Eifer: Alles anders, und zwar schnell*. Tomado de www.spiegel.de
- Spiegel Online (2002c, junio 25). *Pisa-Studie: Bulmahn will nationale Bildungsstandards—trotz Länderwiderstand*. Tomado de www.spiegel.de
- Spiegel Online (2002d, junio 26). *Bildungspolitik: Schröder stellt Länderhoheit in Frage*. Tomado de www.spiegel.de
- Spiegel Online (2002e, junio 27). *Bildung: Ist eine Revolution nötig?* Tomado de www.spiegel.de
- Spiegel Online (2002f, junio 27). *Bildungsreform: Kultusministerkonferenz unter Beschuss*. Tomado de www.spiegel.de
- Spiegel Online (2002g, junio 27). *Interview mit Bundesbildungsministerin Bulmahn: Im Notfall auch ohne die Länder*. Tomado de www.spiegel.de
- Spiegel Online (2003, febrero 26). *Bund-Länder-Gezerrte: Es lebe die Kleinstaaterei*. Tomado de www.spiegel.de

- Spiegel Online (2004a, octubre 15). *Kultusministerkonferenz: Frostiges Klima*. Tomado de www.spiegel.de
- Spiegel Online (2004b, octubre 18). *Abgeblockt: Kultusminister verhindern Zentralabitur*. Tomado de www.spiegel.de
- Spiegel Online (2008, noviembre 13). *Bildungsstandards: Kultusminister wollen Hauptschulen abkoppeln*. Tomado de www.spiegel.de
- Spiegel Online (2012a, marzo 6). *Streit übers Abitur: Unreife Prüfung*. Tomado de www.spiegel.de
- Spiegel Online (2012b, marzo 9). *Mini-Kompromiss beim Abi: Ein Prüfungspool für die, die mögen*. Tomado de www.spiegel.de
- Spiegel Online (2013, diciembre 3). *Deutsche Pisa-Ergebnisse: Das Nachsitzen hat sich gelohnt*. Tomado de www.spiegel.de
- Spiegel Online (2014, mayo 6). *Abi 2014: Sechs Bundesländer starten mit gleichen Aufgaben*. Tomado de www.spiegel.de
- The Advertiser (2007, marzo 1). *Rudd Moves in on Curriculum Push*. *The Advertiser*, p. 5.
- The Australian (2008, agosto 27). *The Case for an Education Revolution*. Tomado de www.theaustralian.com.au
- The Australian (2010, diciembre 8). *Education Ministers Endorse National Curriculum But Delay Rollout*. Tomado de www.theaustralian.com.au
- The Australian (2014a, septiembre 16). *Compulsory Dispute Splits Curriculum Reform Team*. Tomado de www.theaustralian.com.au
- The Australian (2014b, septiembre 17). *National Take-up of Uniform Curriculum a Matter for States*. *The Australian*, p. 5.
- WPC (1997). *1997 Western Premiers' Conference: News Release, 28-29 de mayo, 1997*.

Literatura

- Asselin, R. B. (2001). *L'Union Sociale Canadienne: Questions Relatives au Partage des Pouvoirs et au Fédéralisme Fiscal*. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.
- Bieber, T., y Martens, K. (2011). *The OECD PISA Study as a Soft Power in Education? Lessons from Switzerland and the US*. *European Journal of Education*, 46(1), 101-116.
- Bochsler, D. (2009). *Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Co-operate with Each Other*. *Regional & Federal Studies*, 19(3), 349-370.

- Bolleyer, N. (2006). Intergovernmental Arrangements in Spanish and Swiss Federalism: The Impact of Power-Concentrating and Power-Sharing Executives on Intergovernmental Institutionalization. *Regional & Federal Studies*, 16(4), 385-408.
- Bolleyer, N., y Bytzek, E. (2009). Government Congruence and Intergovernmental Relations in Federal Systems. *Regional & Federal Studies*, 19(3), 371-397.
- Braun, D., Ruiz-Palmero, C., y Schnabel, J. (2017). *Consolidation Policies in Federal States: Conflicts and Solutions*. Abingdon and New York: Routledge.
- Brennan, M. (2011). National Curriculum: A Political-Educational Tangle. *Australian Journal of Education*, 55(3), 259-280.
- Burelle, A. (2004, November). Fédéralisme au Québec, Unitarisme dans le ROC? *Policy Options*, pp. 35-37.
- Cameron, D. (2004). Collaborative Federalism and Post-secondary Education: Be Careful What You Wish For. In C. M. Beach, R. W. Boadway, y R. M. McInnis (eds.), *Higher Education in Canada*. John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy. Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Churchill, S. (2003). *Language Education, Canadian Civic Identity and the Identities of Canadians. Guide for the Development of Language Education Policies in Europe: From Linguistic Diversity to Plurilingual Education*. Estrasburgo: Council of Europe.
- Criblez, L. (2008). Zur Einleitung: Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum Schweiz. In L. Criblez (ed.), *Bildungsraum Schweiz: historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (pp. 9-32). Berna: Haupt Verlag.
- Criblez, L. (2010). Harmonisierung im Bildungswesen—Bildungspolitik zwischen nationalen Reformaspirationen und föderalistischen Autonomieansprüchen. En A. Auer (ed.), *Herausforderung HarmoS. Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein* (pp. 1-21). Zurich, Basilea y Ginebra: Schulthess Juristische Medien AG.
- Drabsch, T. (2013). *The Australian Curriculum*. Documento informativo No. 1/2013. Sidney: NSW Parliamentary Research Service.
- Ehrenzeller, B. (2010). HarmoS im Lichte der Bildungsverfassung. In L. Criblez (ed.), *Herausforderung HarmoS. Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein* (pp. 23-34). Zurich, Basilea y Ginebra: Schulthess Juristische Medien AG.
- Erk, J. (2003). Federal Germany and Its Non-Federal Society: Emergence of an All-German Educational Policy in a System of Exclusive Provincial Jurisdiction. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 36(2), 295-317.

- Ertl, H. (2006). Educational Standards and the Changing Discourse on Education: The Reception and Consequences of the PISA Study in Germany. *Oxford Review of Education*, 32(5), 619-634.
- Fenna, A., y Anderson, G. (2012). The Rudd Reforms and the Future of Australian Federalism. In G. Appleby, N. Aroney, & T. John (eds.), *The Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives* (pp. 393-413). Cambridge: Cambridge University Press.
- Finnie, R. (2002). Student Loans, Student Financial Aid and Post-secondary Education in Canada. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 24(2), 155-170.
- Fischer, M., Sciarini, P., y Traber, D. (2010). The Silent Reform of Swiss Federalism: The New Constitutional Articles on Education. *Swiss Political Science Review*, 16(4), 747-771.
- Fisher, D., Rubenson, K., Bernatchez, J., Clift, R., Jones, G., Lee, J., ... Trottier, C. (2006). *Canadian Federal Policy and Postsecondary Education*. Vancouver: The Centre for Policy Studies in Higher Education and Training (CHET), Faculty of Education, University of British Columbia.
- Harrington, M. (2013). *Australian Government Funding for Schools Explained: 2013 Update*. Canberra: Parliament of Australia.
- Harris-Hart, C. (2010). National Curriculum and Federalism: The Australian Experience. *Journal of Educational Administration and History*, 42(3), 295-313.
- Haskel, B. (2013). "Where There's a Will": Reforming Postsecondary Education in Canada's and the European Union's Decentralized Systems. *Canadian Public Administration*, 56(2), 304-321.
- Hayday, M. (2001). Confusing and Conflicting Agendas: Federalism, Official Languages and the Development of Bilingualism in Education Program in Ontario, 1970-1983. *Journal of Canadian Studies*, 36(1), 50-79.
- Hayday, M. (2005). *Bilingual Today, United Tomorrow: Official Languages in Education and Canadian Federalism*. Montreal and Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Hega, G. M. (2000). Federalism, Subsidiarity and Education Policy in Switzerland. *Regional & Federal Studies*, 10(1), 1-35.
- Heinz, D. (2015). Politikverflechtung in der Schulpolitik. Koordination im Wandel. *PUS Politische Vierteljahresschrift*, 56(4), 626-647.
- Hepp, G. F. (2011). *Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Huber, C., Späni, M., Schmellentin, C., y Criblez, L. (2006). *Bildungsstandards in Deutschland, Österreich, England, Australien, Neuseeland und Südostasien*. Aarau: Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Hudon, M.-È. (2016). *Background Paper: Official Languages in Canada: Federal Policy*. Background Paper No. 2011-70-E. Ottawa: Library of Parliament.
- Hueglin, T. O., y Fenna, A. (2015). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (2nd ed.). Toronto: University of Toronto Press.
- Iff, A., Sager, F., Herrmann, E., y Wirz, R. (2009). *Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern)*. Schlussbericht. Berna: Universität Bern.
- Immerfall, S. (2010). Der deutsche Bildungsföderalismus zwischen Aufbruch und Verflechtungsfälle—macht sich die “Griechische Landschildkröte” auf den Weg? En J. von Blumenthal & S. Bröchler (eds.), *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich* (pp. 197-215). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Institut für Demoskopie Allensbach (2011). *Schul- und Bildungspolitik in Deutschland 2011. Ein aktuelles Stimmungsbild der Bevölkerung und der Lehrer*. Allensbach: Institut für Demoskopie Allensbach.
- Institute of Intergovernmental Relations (2003). *Canada Millennium Scholarship Foundation: Evaluation of the Foundation's Performance, 1998-2002*. Kingston, ON: Queen's University.
- Keating, J., & Klatt, M. (2013). Australian Concurrent Federalism and its Implications for the Gonski Review. *Journal of Education Policy*, 28(4), 411-426.
- Kissau, S. (2005). The Depreciated Status of FSL Instruction in Canada. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 44, 1-21.
- Klieme, E., Avenarius, H., Blum, W., Döbrich, P., Gruber, H., Prenzel, M., ... Vollmer, H. J. (2007). *Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards: Expertise*. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).
- Köller, O., Knigge, M., y Tesch, B. (2010). *Sprachliche Kompetenzen im Ländervergleich: Befunde des ersten Ländervergleichs zur Überprüfung der Bildungsstandards für den Mittleren Schulabschluss in den Fächern Deutsch, Englisch und Französisch. Zusammenfassung*. Berlin: Institut zur Qualitätsentwicklung im Unterrichtswesen.
- Leslie, P., Neumann, R. H., y Robinson, R. (2004). Managing Canadian Fiscal Federalism. In J. P. Meekingson, H. Telford, y H. Lazar (eds.), *Canada: The State of the Federation*

2002. *Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism* (pp. 213-248). Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Linder, W. (1999). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Berna, Stuttgart y Viena: Verlag Paul Haupt.
- Lingard, B. (2000). Federalism in Schooling Since the Karmel Report (1973), Schools in Australia: From Modernist hope to Postmodernist Performativity. *Australian Education Researcher*, 27(2), 25-62.
- Lingard, B., Porter, P., Bartlett, L., y Knight, J. (1995). Federal/State Mediations in the Australian National Education Agenda: From the AEC to MCEETYA 1987-1993. *Australian Journal of Education*, 39(1), 41-66.
- Matters, G., y Masters, G. (2007). *Year 12 Curriculum Content and Achievement Standards*. Canberra: Mancomunidad de Australia.
- OECD (2004). *What Makes School Systems Perform?* Paris: OECD.
- Pant, H. A., Stanat, P., Schroeders, U., Roppelt, A., Siegle, T., y Pöhlmann, C. (2012). *IQB-Ländervergleich 2012 Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe. Zusammenfassung*. Berlin: Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen.
- Poirier, J. (2008). Une Source Paradoxale du Droit Constitutionnel Canadien: Les Ententes Intergouvernementales. *Revue Québécoise de Droit Constitutionnel*, 1. Reid, A. (2009). Is This a Revolution? A Critical Analysis of the Rudd Government's National Education Agenda. *Curriculum Perspectives*, 29, 1-13.
- Rürup, M. (2005). Der Föderalismus als institutionelle Rahmenbedingung im deutschen Bildungswesen—Perspektiven der Bildungspolitikforschung. *Trends in Bildung International*, 9, 1-19.
- SAIC (1998). *Québec's Historical Position on the Federal Spending Power 1944-1998*. Québec: Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes.
- Savage, G. C. (2016). Who's Steering the Ship? National Curriculum Reform and the Re-shaping of Australian Federalism. *Journal of Education Policy*, 31(6), 833-850.
- Savage, G. C., y O'Connor, K. (2015). National Agendas in Global Times: Curriculum Reforms in Australia and the USA since the 1980s. *Journal of Education Policy*, 30(5), 609-630.
- Shanahan, T., y Jones, G. A. (2007). Shifting Roles and Approaches: Government Coordination of Post-secondary Education in Canada, 1995-2006. *Higher Education Research & Development*, 26(1), 31-43.

- Stanat, P., Artelt, C., Baumert, J., Klieme, E., Neubrand, M., Prenzel, M., ... Weiß, M. (2003). PISA und PISA-E: Zusammenfassung der bereits vorliegenden Befunde. En J. Baumert, C. Artelt, E. Klieme, M. Neubrand, M. Prenzel, U. Schiefele, et al. (eds.), *PISA 2000—Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland* (pp. 51-75). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Stanat, P., Pant, H. A., Böhme, K., y Richter, D. (2011). *Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern am Ende der vierten Jahrgangsstufe in den Fächern Deutsch und Mathematik. Ergebnisse des IQB-Ländervergleichs 2011. Zusammenfassung*. Berlin: Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen.
- Summers, J. (2002). Federalism and Commonwealth-State Relations. En J. Summers, D. Woodward, y A. Parkin (eds.), *Government, Politics, Power and Policy in Australia* (pp. 89-117). Frenchs Forest, NSW: Longman.
- Tapp, S. (2010). *Canadian Experiences with Fiscal Consolidation and Fiscal Rules*. Ottawa: Office of the Parliamentary Budget Officer.
- Tupper, A. (2007). Pushing Federalism to the Limit: Post Secondary Education Policy in the Millennium. In G. B. Doern & C. Stoney (eds.), *Research and Innovation Policy: Changing Federal Government-university Relations* (pp. 35-59). Toronto: University of Toronto Press.
- Vergari, S. (2010). Safeguarding Federalism in Education Policy in Canada and the United States. *Publius: The Journal of Federalism*, 40(3), 534-557.
- Wallner, J. (2014). *Learning to School. Federalism and Public Schooling in Canada*. Toronto, Buffalo y Londres: University of Toronto Press.
- Wanna, J., Phillimore, J., Fenna, A., y Harwood, J. (2009). *Common Cause: Strengthening Australia's Cooperative Federalism*. Final report to the Council for the Australian Federation.
- Wasserfallen, F. (2015). The Cooperative Capacity of Swiss Federalism. *Swiss Political Science Review*, 21(4), 538-555.
- Watts, R. L. (1999). *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Wellen, R., Axelrod, P., Desai-Trilokekar, R., y Shanahan, T. (2012). The Making of a Policy Regime: Canada's Post-Secondary Student Finance System Since 1994. *Canadian Journal of Higher Education/Revue Canadienne d'Enseignement Supérieur*, 42(3), 1-23.
- Wolf, F., y Kraemer, A. (2012). On the Electoral Relevance of Education Policy in the German Länder. *German Politics*, 21(4), 444-463.

Capítulo 6

La salvaguardia intergubernamental: evaluación de los progresos

Los consejos intergubernamentales como la Conferencia Suiza de Directores Cantonales de Educación, la Conferencia Permanente de Ministros para Educación y Asuntos Culturales o varios consejos que promulgaron el Freno a la Deuda y la Tercera Reforma al Impuesto Corporativo ayudaron a los gobiernos de las federaciones suizas y alemanas a lograr soluciones conjuntas que afectaban a todas las partes. El Consejo de Gobiernos de Australia, el Consejo de la Federación Australiana, el Consejo de la Federación de Canadá y las Reuniones de Primeros Ministros, el Consejo para Educación de Australia y el Consejo de Ministros de Educación de Canadá, por el contrario fallaron a distintos niveles como salvaguardias federales, en consecuencia, el unilateralismo disruptivo prevaleció y las unidades constitutivas, principalmente, vieron su autonomía restringida al no estar de acuerdo con estos cambios en el balance federal de poder.

La razón de estas diferencias en el efecto de salvaguardia de los consejos intergubernamentales se relaciona con su capacidad para procesar asuntos políticos importantes para la autonomía de los gobiernos, su nivel de institucionalización y la obligatoriedad de sus resultados y el grado en el que el gobierno federal domina las reuniones intergubernamentales. Los consejos son salvaguardias fuertes si hacen que los gobiernos coordinen sus políticas, incluso cuando un problema de política es importante federalmente; si están muy institucionalizados y

producen acuerdos vinculantes; cuando el gobierno federal no puede dominar las reuniones del consejo y establecer unilateralmente su agenda. En todas las demás configuraciones, los consejos intergubernamentales son salvaguardias débiles de la autonomía de los gobiernos; tienden a solucionar los problemas de manera unilateral cuando los consejos fallan el procesamiento de asuntos con relevancia federal, cuando están débilmente institucionalizados y, en especial, cuando el gobierno federal domina los consejos en los que participa. En consecuencia, la distribución del poder cambia sin el consentimiento explícito de ambos niveles de gobierno y la característica fundamental del federalismo se debilita.

Diseño de consejos

La comparación de los consejos intergubernamentales que operan en política fiscal y educativa en Australia, Canadá, Alemania y Suiza confirmaron que desarrollar una solución conjunta, si va más allá del mínimo común denominador de intereses y preferencias, depende de la capacidad de los consejos hacer que los gobiernos discutan los asuntos con relevancia federal. Los gobiernos pueden dar importancia variable a ciertos problemas políticos. Están poco dispuestos a coordinar con otros gobiernos, pues crear compromisos y generar consensos cede autoridad y complica la definición de agendas. Los consejos que operan en áreas con poca relevancia recurren a resoluciones circulares, además de permitir que los miembros envíen burócratas en su representación a las reuniones plenarias para lograr soluciones conjuntas cuando los problemas tienen relevancia federal. Estos consejos tienden a enfocarse en asuntos menos contenciosos, donde los acuerdos son más simples de encontrar, de manera que las decisiones no lleguen al nivel político.

El financiamiento a la educación postsecundaria en Canadá fue un asunto demasiado contencioso, en especial a los ojos del gobierno federal. Por ello, los gobiernos ni siquiera discutieron la posibilidad de encontrar una solución; en lugar de eso, el federal decretó una solución nacional de manera unilateral. Esto limitó la autonomía de las provincias en la provisión de educación postsecundaria sin que acordaran los cambios. Los *Länder* alemanes alcanzaron una solución conjunta al introducir Estándares Educativos Nacionales. Sin embargo, esta

solución política estaba limitada al mínimo común denominador sobre el cual los gobiernos pudieron lograr un acuerdo. Como consecuencia, los *Länder* tuvieron más flexibilidad para implementar los estándares nacionales, aunque los problemas de cumplimiento pueden potencialmente comprometer la unificación del sistema de educación de Alemania. El que problemas de cumplimiento no hayan aparecido sugiere que las soluciones de mínimo común denominador no siempre pueden desencadenar unilateralismo en la implementación de reformas políticas, en especial cuando las instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos mejoran el cumplimiento (ver adelante).

Cuando los consejos se organizaron para apoyar su capacidad para procesar asuntos con relevancia federal, la definición de la agenda fue menos problemática. En consecuencia, los gobiernos lograron soluciones más allá del mínimo común denominador de intereses y preferencias. Estos consejos evitaron el unilateralismo más disruptivo al hacer que el gobierno se limitara a promulgar soluciones individuales para problemas políticos que atraviesan varias jurisdicciones.

Cuando los gobiernos se comprometen a coordinar, establecen consejos altamente institucionalizados que producen resultados vinculantes, pues se reúnen con frecuencia y cumplen con funciones normalizadas, disponen de una desarrollada estructura de comités y la secretaría genera una orientación a la solución de problemas que los lleva a tener varios intereses y preferencias. Así, intereses conjuntos pueden emerger. La promulgación del Freno a la Deuda, los Estándares Nacionales Educativos en Alemania, HarmoS y la preparación de la Tercera Reforma al Impuesto Corporativo en Suiza, son casos interesantes. Los altos niveles de institucionalización de los consejos a cargo de estas reformas facilitaron el desarrollo de soluciones conjuntas de manera que condujeron a la convergencia de intereses y preferencias. Las direcciones generales de reforma fueron definidas en primer lugar para construir consenso sobre los principales objetivos de política. Con base en este acuerdo fundamental, los detalles de las soluciones políticas se negociaron dentro de un marco previamente definido. Debido a que los consejos participantes en estas reformas están altamente institucionalizados, la solución del problema constituyó un proceso continuo donde los reveses y otros obstáculos que amenazaron el proceso de reforma se superaron. La unificación exitosa de la política educativa en Suiza, a pesar de los problemas de ratificación del acuerdo HarmoS, relaciona la exhaustividad y estabilidad

de la coordinación dentro de EDK y sus contrapartes regionales (al menos en el corto plazo) para ambos niveles de gobierno. La gran capacidad para la solución de problemas aseguró que estas pérdidas se distribuyeran de forma equitativa. Los consejos horizontales para educación de Alemania y Suiza lograron soluciones para unificar la educación primaria y secundaria debido a su orientación a la solución de problemas. Además de presentar soluciones conjuntas, también aseguraban el cumplimiento de los acuerdos logrados; los *Länder* y los cantones pudieron evitar la intervención federal. En consecuencia, el alto nivel de institucionalización de los consejos en conjunto con alto grado de obligatoriedad de sus resultados protegió la autonomía de las unidades constitutivas.

El éxito relativo de la Comisión para la Segunda Reforma al Federalismo y el *Projektorganisation* de Suiza sugieren que incluso los consejos *ad hoc* pueden lidiar con la solución de problemas si están altamente institucionalizados. Los consejos para la renovación de la política social de Canadá, por el contrario, no lograron hacer que el Acuerdo Marco para la Unión Social fuera más que un empeño *ad hoc* apoyado y respetado por todos los gobiernos. La Comisión para la Segunda Reforma al Federalismo y *Projektorganisation* dieron lugar a distintos intereses y preferencias; así, las reformas que desarrollaron fueron aceptables para todos los gobiernos. Una buena orientación para la solución de problemas ayudó a proteger la autonomía de los gobiernos en Alemania y Suiza e incrementó la posibilidad de que los intereses de los estados australianos fueran al menos considerados en el desarrollo del *Australian Curriculum*. Dado que el Consejo de Educación de Australia está altamente institucionalizado, la introducción del plan de estudios nacional fue un proceso continuo más que una solución a modo. En consecuencia, varios parámetros de la solución conjunta se llevaron a cabo en la arena intergubernamental y fueron avalados por los estados, eso debilitó el carácter disruptivo del *Australian Curriculum*.

Bajos niveles de institucionalización, en contraste, conducen a que las soluciones conjuntas se promulguen de manera *ad hoc*, así los distintos intereses y preferencias de los gobiernos de la federación no son considerados. Efectivamente, la solución de problemas se dio en menor grado dentro del desarrollo de IGA-FFR. La razón es que COAG —el consejo principal— está débilmente institucionalizado. SUFA y las soluciones políticas promulgadas para financiar la educación postsecundaria y de un segundo idioma en Canadá son de naturaleza

unilateral fuerte, dada la ausencia de orientación para la solución de problemas en los consejos intergubernamentales pobremente institucionalizados. La coordinación *ad hoc* abrió la puerta para la imposición de soluciones políticas del gobierno federal, mismas que fueron enérgicamente cuestionadas por las provincias y presentadas como ofertas “tómalo o déjalo”; también facilitó que Ottawa adoptara soluciones políticas individuales. A pesar de que el Consejo de Educación de Australia logró una solución conjunta y adoptó una orientación hacia la solución de problemas, el unilateralismo disruptivo no se pudo evitar por completo. Con más precisión, el gobierno federal de Australia impuso un plan de estudios a los estados. Dado que la Mancomunidad domina los consejos verticales, notablemente al más importante: COAG, influyó en el diseño de la política. Incluso si los consejos están altamente institucionalizados, la influencia del gobierno federal en sus reuniones y en la agenda disminuyó el efecto positivo que un alto nivel de institucionalización tiene sobre la capacidad de salvaguardia de los consejos. Si el gobierno federal domina aquellos en los que participa, estos consejos no pueden proteger a las unidades constitutivas de perder su autonomía en contra de su voluntad. De esta forma, los consejos verticales dominados por el gobierno federal son esencialmente salvaguardias débiles. En términos más formales, el dominio del gobierno federal es una condición suficiente para la presencia de unilateralismo disruptivo. En todos los casos donde los gobiernos federales dominaban los consejos verticales, promulgaban sus propias soluciones nacionales o imponían soluciones conjuntas a los estados. Este dominio sobre consejos verticales con frecuencia condujo a problemas de cumplimiento en la implementación de reformas políticas.

Por esta influencia sobre los consejos débilmente institucionalizados en Canadá, simplemente se reunieron *ad hoc*, a su gusto. En consecuencia, no impidieron que el gobierno promulgara sus soluciones para financiar educación postsecundaria o impusiera SUFA ni las condiciones para idiomas oficiales en la educación a las provincias. Así, la autonomía provincial fue socavada por las decisiones del gobierno federal. De manera similar, el gobierno australiano impuso el IGA-FFR a los estados usando su influencia en la agenda y reuniones de COAG para hacer que los estados aceptaran un plan de estudios nacional. En el caso de IGA-FFR, la influencia del gobierno federal se materializó entre otras cosas como una restricción de tiempo impuesta a los consejos a cargo del desarrollo del acuerdo.

Dentro de este marco, los consejos más institucionalizados tomaron una orientación a la solución de problemas, es decir, discutieron borradores antes de finalmente adoptar el acuerdo; monitorearon su implementación y revisaron su operación. Esto sugiere que mientras el dominio del gobierno federal debilita el efecto positivo de la institucionalización sobre la capacidad de salvaguardia de los consejos, la institucionalización puede también mitigar la influencia del gobierno federal sobre los consejos verticales. El alto nivel de institucionalización del Consejo Ministerial es una de las razones para que el gobierno australiano no impusiera IGA-FFR a los estados en su totalidad; ello confirma que la alta institucionalización puede debilitar el grado en el que el unilateralismo federal actúa, pero no pueden evitarlo por completo. En este caso, el unilateralismo federal y sus efectos sobre los estados fueron menos severos en comparación con los efectos que SUFA tuvo en las provincias canadienses; al presentarse como ofertas “tómalo o déjalo”, las provincias podían aceptar o rechazar mientras que los estados retenían cierta influencia sobre aspectos de IGA-FFR. Los parámetros clave de AC se impusieron mientras que otros fueron negociados. El Consejo de Educación de Australia se involucró en la solución de problemas en el largo plazo, a lo largo del cual los estados pudieron avanzar en sus intereses y preferencias. La coordinación de política fiscal y educativa en Australia muestra que el nivel de institucionalización es importante. Particularmente, los consejos altamente institucionalizados tienden a incrementar las oportunidades de que los intereses de las unidades constitutivas sean escuchadas, eso mitiga la disruptividad del unilateralismo federal. El alto nivel de institucionalización de los consejos ministeriales de Australia promovió la solución de problemas de tal manera que las soluciones conjuntas impuestas por el gobierno federal cumplieron algunos de los intereses y preferencias de los estados, haciéndolas más aceptables para ellos. En política educativa, donde el altamente institucionalizado Consejo de Educación llevó la batuta, los estados tenían incluso más influencia. Problemas de cumplimiento causados por la acción federal pueden ser observados en la implementación de IGA-FFR, esto sugiere que altos niveles de institucionalización sólo pueden reforzar el efecto de salvaguardia y mitigar el unilateralismo federal en el desarrollo y fases de adopción, pero hasta cierto punto solamente.

Todas las soluciones políticas examinadas aquí son políticamente vinculantes como lo indica el nivel de coordinación política logrado, así como su

estatus formal. Los problemas de cumplimiento pudieron ser evitados cuando los consejos responsables del desarrollo y adopción no estuvieron dominados por el gobierno federal, pues menoscababan el cumplimiento de reformas políticas conjuntas, incluso cuando eran políticamente vinculantes, particularmente cuando el centro hace uso de su poder de gasto (véase más adelante). Dado que las soluciones conjuntas adoptadas son en pocas ocasiones legalmente vinculantes, las cortes no pueden tampoco garantizar el cumplimiento.

Este dominio venció la capacidad de los consejos para procesar temas con relevancia federal. Si el gobierno federal domina un consejo vertical, la inclusión en la agenda del consejo de problemas políticos que los gobiernos consideran importantes para su autonomía depende de la disposición del gobierno federal para discutir dichos asuntos. El financiamiento de la educación postsecundaria en Canadá, por ejemplo, no se mencionó en las reuniones verticales pues el gobierno federal rechazó discutir sus decisiones de gasto con las provincias, a pesar de que el diseño de FMM era de apoyo para esos asuntos. Una posible razón por la que el gobierno federal rechazó coordinar el diseño de política con las provincias fue evitar la pérdida de discrecionalidad al promulgar sus propias soluciones financieras. Puesto que dependía menos de las provincias para implementarlas exitosamente (en comparación con Australia u otras áreas de política como salud), el gobierno federal tenía poco interés en cooperar.

Las provincias canadienses lanzaron SUFA como medio para limitar el uso del poder de gasto federal. Sin embargo, el acuerdo sólo se firmó porque el gobierno federal estaba dispuesto a aceptar restricciones para su poder de gasto, principalmente porque en cualquier caso ya estaba recortando gastos. Si no hubiera estado dispuesto a negociar el uso de su poder de gasto en estas circunstancias específicas, posiblemente hubiera rechazado incluir SUFA en la agenda de reuniones verticales. Aun si un consejo está designado de tal forma que pueda procesar asuntos políticos federales contenciosos, el gobierno federal decide si una solución se promulga, si preside el consejo y provee la secretaría. Como mostraron los casos australianos y canadienses, el gobierno puede poner asuntos políticos relevantes en la agenda de los consejos sólo cuando consideraban que se beneficiaba de una u otra forma de trabajar junto con las unidades constitutivas, porque dependen de este último para implementar cambios de política, por ejemplo. Dado que un problema político fundamental para la autonomía significa que los

gobiernos no están dispuestos a ceder discreción y coordinar, los gobiernos federales usarán su influencia sobre los consejos verticales para diseñar la solución conjunta de manera que las pérdidas de discrecionalidad se minimicen. Es más, pueden usar a los consejos para imponer una solución conjunta que incremente su discreción para actuar. SUFA es un buen ejemplo. En consecuencia, el dominio del gobierno federal sobre la capacidad de un consejo para procesar problemas con relevancia política confirma que el unilateralismo federal prevalece tan pronto como el gobierno toma control de los consejos donde participa. Así, los consejos verticales de Australia y Canadá son de manera infrecuente salvaguardias fuertes, pues el gobierno federal preside las reuniones de la mayoría de los consejos verticales y provee la secretaría.¹¹⁰

Si los consejos procesan asuntos políticos contenciosos, están altamente institucionalizados, producen resultados vinculantes y todos los miembros son iguales, se alcanzan soluciones políticas conjuntas que respetan la autonomía de los gobiernos. La introducción del Freno a la Deuda Alemana es un ejemplo. La nueva regla fiscal condujo a pérdidas similares de discrecionalidad en ambos niveles de gobierno que se aceptaron por todos los de la federación. Los consejos discutieron todos los aspectos del problema político en cuestión, incluso los más relevantes a nivel federal, los consejos facilitan la generación de consenso sobre disciplina fiscal. El gobierno federal fue un definidor importante de la agenda, pero su dominio de los consejos verticales estaba limitado. En consecuencia, la solución conjunta para el problema de déficit se desarrolló, adoptó e implementó de manera verdaderamente colaborativa. Esto aplica también para la Tercera Reforma al Impuesto Corporativo de Suiza. Todos los gobiernos de la federación suiza aceptaron perder discrecionalidad de manera distribuida: el gobierno federal acordó su parte de la carga compensando a los cantones con parte de lo que consideraron pérdidas de ingresos.

De manera similar, la introducción de estándares nacionales educativos en Alemania y la unificación política en Suiza corroboran la suposición de que los consejos son salvaguardias fuertes si los gobiernos no dominan los consejos en los que participan, además de su capacidad para procesar asuntos con relevancia federal, su alto nivel de institucionalización y la obligatoriedad de sus resultados. Ambas reformas fueron producidas por consejos horizontales, de manera que

¹¹⁰ Otra federación donde el gobierno domina la mayoría de los consejos verticales es España.

los gobiernos federales no pueden dominar el proceso de reforma. Dado que los *Länder* en Alemania y cantones suizos están altamente comprometidos para coordinar, se dio forma a la unificación de la política educativa. En Suiza, el alto nivel de institucionalización del EDK aseguró que el proceso de coordinación continuará a pesar de los rezagos en el proceso de ratificación. En consecuencia, los consejos de educación promulgaron soluciones colaborativas y evitaron que el gobierno federal interviniera protegiendo, así, la autonomía de los gobiernos. Con esto no se ignora que las fallas en la capacidad del KMK para procesar asuntos con relevancia federal pudieron aparecer en la implementación.

Instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos

Una alta capacidad para procesar asuntos políticos fundamentales para la autonomía de los gobiernos, un alto nivel de institucionalización y obligatoriedad de los resultados, y la ausencia de dominio del gobierno federal de consejos verticales son condiciones necesarias y suficientes para una salvaguardia fuerte, pero no conjuntamente necesarios. Soluciones políticas colaborativas se promulgaron incluso cuando los consejos carecían de capacidad para procesar asuntos con relevancia federal o cuando el gobierno los dominaba. Los gobiernos coordinaron la creación de políticas para que las instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos compensaran esas fallas en el diseño de los consejos. La presión externa, la superposición de ideas y la congruencia del gobierno pueden mitigar el efecto de un consejo con poca capacidad para procesar asuntos de relevancia federal en la agenda, al hacer que los gobiernos superen su falta de voluntad para coordinarse. Ideas sobrepuestas y la congruencia del gobierno facilitan la orientación a la solución de problemas. La participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales pudo finalmente mitigar el efecto del dominio del gobierno federal. Así se explican casos de grados menos disruptivos de imposición federal (p.e., IGA-FFR y el *Australian Curriculum*) y dilucida por qué las soluciones de mínimo común denominador como los estándares educativos de Alemania no conducen en automático a problemas de cumplimiento. La presión externa e ideas concurrentes para el diseño de política compensaron la poca capacidad del KMK y EDK para hacer que los gobiernos negociaran cuando asuntos sensibles

estaban en riesgo, como la unificación de la política educativa. El que la unificación educativa se discutiera y que los gobiernos coordinaran políticas educativas se debe a las comparaciones regionales y de la OCDE, eso presionó a los países para ofrecer educación de alta calidad, así como un cambio empírico en la investigación en educación. En este contexto, los gobiernos se vieron forzados a trabajar juntos y unificar la educación primaria y secundaria; además, derechos para decisiones en conjunto explican situaciones en las que el gobierno federal no pudo usar su posición superior en consejos verticales para imponer una solución a las unidades constitutivas. Pero las instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos pueden también debilitar la capacidad de salvaguardia de los consejos. Un poder de gasto ilimitado generalmente la reduce, puesto que este poder incrementa la influencia del gobierno federal cuando no domina de manera formal un consejo. Como lo muestra el siguiente ejemplo, la forma en que estos factores influyen en el efecto que el diseño del consejo tiene sobre su capacidad para proteger el balance federal del poder es contingente a los contextos específicos en los que los problemas políticos emergen y se plantean soluciones.

El sistema de partidos y la congruencia del gobierno

La literatura sobre partidos políticos y federalismo argumenta que la coordinación es más fácil de lograr si el mismo partido o coaliciones similares están en el gobierno federal y en las unidades constitutivas (Bolleyer, Swenden y McEwen, 2014; Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004; Painter, 1996; Poirier y Saunders, 2015). Dicho de otra forma, la congruencia del gobierno facilita la definición de la agenda aun cuando los consejos están poco interesados en incluir en su agenda problemas con relevancia federal. Además, promueve una orientación a la solución de problemas en el desarrollo e implementación de soluciones políticas conjuntas. La incongruencia del gobierno, por otra parte, no siempre complica la definición de la agenda o la solución de problemas, por ejemplo, cuando las posiciones de los distintos partidos en relación con la solución política apropiada se superponen.

Que el Partido Laborista estuviera en el poder en todos los estados y en Australia después de las elecciones de 2007 fue una de las razones por las que el

gobierno federal aceptó discutir la reforma al sistema de transferencias con los estados y considerara devolverles su autonomía en este sentido. La congruencia del gobierno explica por qué los estados apoyaron la Revolución de la Educación del gobierno federal. Esta congruencia mejoró COAG y la capacidad de los consejos para políticas específicas para procesar asuntos con relevancia federal como el sistema de transferencias y la unificación educativa. Asimismo, facilitó la solución de problemas dado que los miembros del consejo pudieron aprovechar la plataforma electoral que delineaba las direcciones para la reforma. En consecuencia, IGA-FFR y AC empataron las preferencias de los estados a pesar de que la Mancomunidad fijó los parámetros clave de estas soluciones políticas. La congruencia del gobierno, de hecho, incrementó la disposición de los estados para aceptar los ofrecimientos federales y los cambios en la distribución de poder. IGA-FFR y AC fueron menos disruptivos en comparación con SUFA porque, al contrario de los estados australianos, las provincias canadienses se enfrentaron a una solución que chocaba con sus intereses y preferencias. No obstante, hubo problemas de cumplimiento una vez que distintos gobiernos fueron electos en ambos niveles de gobierno. En Canadá, distintos partidos estaban en el gobierno cuando SUFA y las soluciones políticas para financiar a la educación se establecieron. Además, tiene un sistema de partidos débilmente integrados, provocando que los niveles federal y provincial puedan moverse en diferentes plataformas (Painter, 1991; Thorlakson, 2009). Así, el sistema de partidos no pudo compensar la baja institucionalización de los consejos para educación y política.

En contraste con Canadá y de manera similar a Australia, Alemania tenía un sistema de partidos integrado. Los consejos coordinaron sus políticas sin la ayuda del sistema de partidos. La implementación exitosa de los exámenes *Abitur*, uniformes para los *Länder* donde estaba CDU, ofreció evidencia adicional del efecto positivo que la congruencia gubernamental en un sistema integrado de partidos tiene en la voluntad de un gobierno para coordinar, incluso en áreas políticas contenciosas. En este sentido, las diferencias en congruencia entre Suiza (donde los gobiernos son generalmente congruentes, aunque menos integrados) y Alemania (donde los gobiernos son menos congruentes) explican por qué se llegó a una solución integral, mientras que los *Länder* sólo lograron una solución de mínimo común denominador. En comparación, las políticas de solución propuestas por los consejos con poca capacidad de procesar asuntos con relevancia política federal,

es decir, los estándares nacionales de educación de Alemania y HarmoS en Suiza, sugieren que presión externa e ideas concurrentes pueden compensar las fallas en el diseño de los consejos. Se requiere de congruencia gubernamental para que esta compensación sea completamente efectiva.

El sistema de partidos es otra salvaguardia que, de acuerdo con Bednar (2009), protege al federalismo. El que la congruencia de los gobiernos haga que discutan asuntos con relevancia federal, aun si los consejos carecen de la capacidad para alentarlos para trabajar juntos, confirma que las salvaguardias federales se complementan mutuamente.

Presión externa

Esta presión desde instituciones internacionales y supranacionales (como la OCDE o la Unión Europea) o choques externos (como crisis financieras y económicas) también promueven la capacidad de los consejos para encontrar soluciones para problemas políticos con relevancia federal (véase Braun, Ruiz-Palmero y Schnabel, 2017). La introducción del Freno a la Deuda Alemana limitó la discreción para incurrir en déficits para financiar servicios públicos (Braun *et al.*, 2017). La falta de capacidad para llegar a una solución conjunta tendría altos costos políticos, pues Alemania tiene que cumplir con el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, por ejemplo. Autoridades europeas basan su evaluación de cumplimiento con SGP en la evaluación del gobierno general (es decir, el presupuesto federal y de los *Länder* combinados) para lograr una regla fiscal conjunta. La presión externa colocó la disciplina fiscal en un lugar prominente de la agenda intergubernamental e incrementó la voluntad de los gobiernos para ceder discrecionalidad y coordinar. Al ejercerse sobre la federación suiza para reformar su sistema de impuesto corporativo también contribuyó a definir la agenda, a pesar del carácter relevante de la tributación empresarial. Mantener los privilegios fiscales no era una opción viable, como la rápida reactivación de los procesos de reforma después de la derrota del Tercera Reforma al Impuesto Corporativo como el referendo lo muestra.¹¹¹ Esto facilitó la definición de la agenda de políticas fiscales

¹¹¹ <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerpolitik/fachinformationen/abstimmungen/usr-3.html> (último acceso: 08.08.2018).

y educativas en Australia, aun cuando la capacidad de los consejos para procesar asuntos con relevancia federal ya era alta. En Canadá, incrementó la disposición del gobierno federal para unir a las provincias en la construcción de unión social y aceptar límites a su poder de gasto por un periodo breve.

Las reformas a la educación política en Alemania y Suiza muestran que la presión externa genera que los gobiernos sean más proclives a coordinar, incluso si los consejos tienen poca capacidad para procesar problemas políticos importantes para su autonomía. Por medio de comparaciones internacionales, la OCDE incrementó la presión sobre los gobiernos para coordinar la política educativa para facilitar la movilidad de la población y seguir siendo competitivos internacionalmente. La persuasión moral (Braun *et al.*, 2017), a través de agentes externos como la OCDE, también mejoró la solución de problemas puesto que las reformas estaban definidas por el agente externo.

Ante la ausencia de presión externa, los gobiernos generalmente estaban poco inclinados a ceder discrecionalidad y a asumir compromisos y consensos. El gobierno de Canadá rechazó discutir las restricciones a su poder de gasto una vez que la presión fiscal sobre el presupuesto se desvanecía.

Ideas

La convergencia o superposición de ideas ha sido otro facilitador de la definición de la agenda intergubernamental. Cuando los gobiernos tuvieron ideas similares para solucionar un problema político dado, los consejos adoptaron una solución de problemas más fácilmente. Si ciertas ideas sobre la solución política a ser promulgada prevalecen, los parámetros más importantes de la solución conjunta se definen antes de que los miembros del consejo lancen el proceso de reforma. La OCDE, por ejemplo, promovió un buen número de ideas que guiaron las diferentes soluciones para unificar la educación en Australia, Alemania y Suiza. Esta influencia fue ciertamente visible en la política educativa, donde los gobiernos compartían la creencia de que la unificación de los sistemas de educación mejoraría el desempeño económico de la federación.

Cuando las ideas que dan forma a las prioridades de los diferentes gobiernos de una federación son congruentes, los gobiernos en lo individual están más

dispuestos a comprometerse, es decir, ceden discrecionalidad. La razón es que pueden esperar que la solución conjunta cumpla con sus intereses y preferencias. Ideas sobrepuestas, en añadidura a la congruencia gubernamental y presiones externas, explican por qué IGA-FFR y el *Australian Curriculum* no chocaron con las prioridades estatales, y se aceptaron estas soluciones políticas. En Canadá, ideas divergentes minaron la solución de problema, pues el gobierno federal y las provincias no lograron un acuerdo en el uso del poder de gasto federal para crear unión social. La ausencia de creencias compartidas en las estrategias y prioridades de la educación postsecundaria y de idiomas oficiales complicó la convergencia de intereses y preferencias. En consecuencia, las provincias no aceptaron la pérdida de discrecionalidad que las distintas soluciones políticas les imponían.

Una percepción compartida por ambos niveles de gobierno de que la calidad de la educación se beneficiaría de una mayor consistencia y coherencia de los planes de estudio impulsó el desarrollo del *Australian Curriculum*. Fue una de las razones por las que los estados cooperaron con el gobierno federal en el Consejo de Educación. En consecuencia, el *Australian Curriculum* puede ser considerado una solución impuesta: los estados no estuvieron fundamentalmente opuestos a la unificación de la política educativa. De igual manera, los *Länder* alemanes y los cantones suizos acordaron la necesidad de más unificación para mejorar la calidad de la educación. Las ideas sobrepuestas simplemente mejoraron la ya alta capacidad de los consejos australianos para procesar asuntos con relevancia federal. No obstante, fueron una razón más para que la baja capacidad de los consejos para la educación de Alemania y Suiza para procesar dichos temas no evitara que KMK y EDK promulgaran soluciones conjuntas. El cambio empírico en la investigación en educación marcó su diseño de soluciones conjuntas. Por último, las ideas superpuestas explican los estándares nacionales educativos en Alemania que condujeron a problemas de cumplimiento.

El consenso tan fuerte entre el gobierno federal y los cantones hizo que Suiza cediera a las presiones externas para mantener buenas relaciones con la UE; acordaron la necesidad de medidas adicionales para mantener la competitividad; las negociaciones para la Tercera Reforma al Impuesto Corporativo podían basarse en este consenso; de manera similar, la introducción del Freno a la Deuda Alemana estuvo motivado por una percepción compartida de los efectos perjudiciales de la creación de deuda.

Participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales

Los derechos formales de codecisión mitigan el dominio del gobierno federal sobre los consejos verticales; pueden evitar que use su poder de gasto para imponer una solución conjunta a las unidades constitutivas; también evitan que el centro promulgue su propia solución nacional. En Alemania, donde los *Länder* participan en la toma de decisiones federales a través del *Bundesrat*, el gobierno federal no puede inmiscuirse en las jurisdicciones de los estados en varias áreas donde la creación de leyes federales requiere el consentimiento de la segunda cámara. Aunque amenazó con promulgar una regla fiscal si los *Länder* no cooperaban, el gobierno federal no pudo imponer dicha regla para establecer una solución para unificarlos, pues el *Bundesrat* vetó esta decisión. El gobierno federal de Alemania tampoco podía establecer una solución nacional contra la resistencia de los *Länder*. Los derechos de codecisión de los *Länder* excluían la promulgación unilateral de soluciones desde el principio y evitaron que el gobierno federal impusiera algún tipo de política usando su posición ligeramente dominante dentro de la Comisión de la Segunda Reforma al Federalismo.

A pesar de que el bicameralismo suizo no incorporó los intereses cantonales en la toma de decisiones federales (Vatter, 2016), el equivalente funcional para el derecho de veto de los *Länder* existe en la forma de consultas (“*Vernehmlassungen*”) y es requisito constitucional de que el gobierno federal dé voz a los cantones en la toma de decisiones federales. En la política educativa y en la fiscal, existieron numerosas sedes para que los cantones participaran en la toma de decisiones del centro en las fases pre-parlamentarias y parlamentarias. La revisión de los artículos constitucionales en educación indica que el gobierno federal no promulgaría una solución nacional sin consultar a los cantones. Tan pronto como mostraron oposición al primer manuscrito de los artículos revisados, el proceso se estancó hasta encontrar una solución aceptable para todos los cantones. El análisis de la Tercera Reforma al Impuesto Corporativo reveló la participación de los cantones en la toma de decisiones federales como la razón por la que el gobierno federal nunca usara su posición superior dentro de *Projektorganisation*.

Si el gobierno federal domina los consejos verticales y las unidades constitutivas no tienen la posibilidad de participar en la toma de decisiones federales,

los consejos intergubernamentales luchan por lograr creación de políticas. Las reformas políticas impuestas a los estados australianos y provincias canadienses por Canberra y Ottawa son ejemplos claros.

La participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales es una de las salvaguardias descritas por Bednar (2009, pp. 101-103). La interacción de ella y la salvaguardia intergubernamental es otro ejemplo de la forma en que salvaguardias complementarias estabilizan a los sistemas federales, como Bednar consideraba. Al limitar la posibilidad de que el gobierno federal impusiera soluciones políticas a las unidades constitutivas, su poder de veto en la toma de decisiones federales facilitó el trabajo de los comités intergubernamentales. En la federación alemana, las dos salvaguardias incluso se superponen, porque el *Bundesrat* es consejo intergubernamental y asiento constitucional para la participación de los *Länder* en la toma de decisiones.

El poder de gasto federal

Éste es uno de los instrumentos federales por medio de los cuales los gobiernos imponen soluciones políticas sobre las unidades constitutivas (Fenna, 2008; Gray, 2011; Watts, 1999). Debido a que el poder de gasto incrementa la influencia del gobierno federal en la mesa de negociación, reduce significativamente la capacidad de un consejo para alcanzar soluciones conjuntas colaborativas que protejan la autonomía de las unidades constitutivas.

Por una parte, el poder de gasto federal refuerza el efecto del dominio del gobierno sobre los consejos verticales. El gobierno de la Mancomunidad australiana usó su poder de gasto para imponer un nuevo acuerdo sobre las relaciones financieras federales (IGA-FFR) sobre los estados. Puesto que define la agenda de COAG y el Consejo Ministerial de ministros de finanza, el gobierno federal decidió convocar a varias sesiones de COAG en 2007-2008 para discutir el sistema de transferencias con estados para implementar su plataforma de elección. Debido a su poder de gasto, el gobierno de la Mancomunidad podía determinar los parámetros clave de la solución conjunta y los estados tuvieron que aceptarlo para continuar recibiendo fondos. Esto menoscabó la solución de problemas dentro de COAG y el Consejo Ministerial, puesto que los consejos debían desarrollar un

nuevo acuerdo dentro del marco definido por el gobierno federal. En Canadá, el poder de gasto de Ottawa reforzó su dominio sobre los consejos intergubernamentales a un grado mayor. Cuando las provincias pidieron limitar el uso (unilateral) de su poder de gasto, el gobierno federal respondió a las demandas provinciales de discutir un acuerdo marco sobre las relaciones provinciales y las llamó “Reuniones de Primeros Ministros”, pues estaba consolidando su presupuesto y no tenía interés en ocuparse con nuevas iniciativas de gasto. Remitió su versión del Acuerdo Marco para la Unión Social como una oferta “tómalo o déjalo” para las provincias en la Reunión de Primeros Ministros; es más, el acuerdo fue preparado por el gobierno federal y también legitimó el uso del poder de gasto federal, lo opuesto a lo que las provincias demandaban. Para no perder el financiamiento federal, las provincias sólo pudieron aceptar la oferta federal.

Este poder dio a los gobiernos influencia sobre las soluciones políticas incluso cuando no dominan formalmente los consejos verticales. Por medio de él, los gobiernos federales impusieron condiciones políticas a las unidades constitutivas. El financiamiento de idiomas oficiales en educación en Canadá es un caso en cuestión. El gobierno federal ni siquiera es un miembro de CMEC, pero logró que las provincias aceptaran una solución conjunta. El gobierno de Australia atrajo a los estados para aceptar el plan nacional por medio de transferencias condicionales. Las condiciones de estos fondos federales para las escuelas públicas las definió el gobierno federal. En 2013, por ejemplo, adoptó la Ley Australiana de Educación en la que financiamiento adicional se condiciona a la implementación del *Australian Curriculum*. Al desarrollar el plan de estudios nacional, el Consejo de Educación tuvo que cumplir con estas decisiones del gobierno federal. Dado que tenía poca influencia formal sobre la operación de este consejo, el gobierno de la Mancomunidad usó su poder de gasto para hacer que los estados adoptaran e implementaran el *Australian Curriculum*. De manera similar al dominio del gobierno federal de los consejos verticales, el uso del poder de gasto debilita el efecto del nivel de institucionalización de los consejos. A pesar de que el Consejo de Educación está altamente institucionalizado y de que sus miembros pueden involucrarse en la resolución de problemas, la definición de la dirección general de la reforma se llevó a cabo fuera del consejo.

El poder de gasto federal dio al gobierno los medios para imponer soluciones conjuntas a las unidades constitutivas. Esto sucede de dos formas. En

primer lugar, los gobiernos federales pueden usar su poder de gasto, además de su poder para definir la agenda para hacer que los gobiernos subnacionales acepten desarrollar acuerdos que respetaran las prioridades federales preparadas por un consejo intergubernamental (por ejemplo, IGA-FFR, *Australian Curriculum*). En segundo lugar, los gobiernos federales pueden presentar soluciones conjuntas como ofertas “tómalo o déjalo” y confrontar a las unidades constitutivas como un *fait accompli* (p.e., SUFA). Estas soluciones fueron preparadas por el gobierno federal y los consejos simplemente las adoptaron. En este último caso, las unidades constitutivas perdieron grados de autonomía y dependen de factores ideacionales y congruencia gubernamental para que sean aceptables para ellas. En el primer caso, las unidades constitutivas pueden presentar sus intereses y preferencias en el desarrollo de una solución conjunta, pero depende de los factores ideacionales y congruencia gubernamental si se atienden o no. Así, los consejos altamente institucionalizados incrementan las posibilidades.

El poder de gasto federal, en conjunto con el dominio del centro de consejos verticales, también ha sido un medio a través del cual los gobiernos federales se involucran en la forma más agresiva de unilateralismo disruptivo. El gobierno de Canadá rechazó discutir el financiamiento para la educación postsecundaria con las provincias en las *First Ministers' Meetings*, pues tenía el poder y los recursos para promulgar sus propios programas de gasto. Esto permitió a Ottawa solucionar problemas políticos sin siquiera consultar a las provincias, aunque los problemas de política concernían a ambos niveles. En situaciones así, las unidades constitutivas pierden autonomía considerablemente, porque no tienen voz en lo absoluto, pese a que el problema de política pasa por áreas de su jurisdicción.

Su poder de gasto permite que el gobierno federal se desvíe de las soluciones conjuntas cuando sus prioridades cambian en la fase de implementación, incluso cuando las soluciones son políticamente vinculantes. Mientras que IGA-FFR supuestamente reduce la condicionalidad de transferencias federales para incrementar la discreción de los estados, el gobierno de la Mancomunidad revisó varios apoyos bajo el acuerdo de incrementar su condicionalidad poco después de que se firmara IGA-FFR. Los estados nuevamente vieron su discrecionalidad limitada. Tan pronto como el presupuesto de Ottawa se convirtió en balance y luego en superávit, el gobierno federal de Canadá lanzó rápidamente sus iniciativas de gasto sin consultar a las provincias, aunque SUFA requería eso.

Cuando los consejos están altamente institucionalizados, los gobiernos federales encuentran difícil usar su poder de gasto para imponer soluciones a las unidades constitutivas. Cuando los consejos tienen una estructura de comité bien definida y tienen reglas de operación formales, el gobierno federal no puede ignorar completamente sus intereses y preferencias, en especial cuando el éxito de una solución conjunta depende de su cooperación. El *Australian Curriculum* y IGA-FFR son buenos ejemplos. El gobierno de la Mancomunidad sólo pudo imponer algunos parámetros para ambas soluciones en los estados: algunos aspectos se discutieron por los consejos. El grado en el que el poder de gasto menoscaba el efecto de salvaguardia de los consejos intergubernamentales depende de las finanzas federales. Mientras que la buena posición fiscal del gobierno federal de Australia le permitió atraer a los estados para que aceptaran AC, por ejemplo, (inicialmente) los altos déficits federales y deudas de Canadá fueron la única razón por la que Ottawa aceptó discutir la unión social con las provincias.

La congruencia gubernamental, presión externa, ideas superpuestas de la solución política apropiada y la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones, fortalecieron la capacidad de los consejos para procesar asuntos con relevancia federal, vigorizaron la orientación para la solución de conflictos y contuvieron la influencia del gobierno en la agenda. El poder de gasto federal complicó los esfuerzos de los consejos para proteger su autonomía. Eso más el diseño institucional de la salvaguardia internacional son factores cruciales para entender cómo los consejos intergubernamentales lidian con el unilateralismo disruptivo y hacen que los gobiernos coordinen sus políticas.

Interacción de los consejos

En la mayoría de los casos, varios consejos participan en el desarrollo, adopción e implementación de reformas políticas. Algunas veces, una distribución del trabajo se materializa y, por medio de esta, distintos consejos toman el control en distintas fases del ciclo político. El sistema de salvaguardias federal toma fuerza de la complementariedad y redundancia de varias salvaguardias que se complementan mutuamente (Bednar, 2009), la salvaguardia intergubernamental se beneficia de las interacciones de los diferentes tipos de consejos.

En la federación suiza, la complementariedad de los consejos nacionales y regionales fortaleció la salvaguardia intergubernamental. En política educativa, los cantones parecían tener mayor disposición para coordinar dentro de la misma región lingüística y en donde la sensibilidad cultural no es tan importante. La preparación de planes de estudio regionales siguió la guía del acuerdo HarmoS adoptado por el consejo nacional para la educación. Como consecuencia, los cantones alcanzaron soluciones conjuntas y promulgaron políticas que iban más allá del mínimo común denominador de sus intereses y preferencias.

En Australia y Canadá, consejos generalistas y de políticas específicas trabajaron juntos y compensaron la falta de orientación para la solución de problemas en consejos individuales. COAG, CoF y FMM definieron la dirección general de las distintas reformas (el primer paso para la solución de problemas); los consejos para políticas específicas prepararon las recomendaciones de aspectos más específicos de la política bajo la dirección de los consejos generalistas. Esta complementariedad logró el proceso de dos pasos e indica una orientación para la solución de problemas, a pesar de no ser suficientemente efectiva para que los gobiernos llegaran a soluciones colaborativas.

Las interacciones de los consejos verticales y horizontales también mejoraron la solución de problemas, es decir, la forma en que las unidades constitutivas ganaron influencia. Mientras que los consejos verticales con frecuencia produjeron el acuerdo final (por ejemplo, COAG, FMM), las unidades constitutivas usaron a los consejos verticales (es decir, FMK, MPK, CAF, CoF) para lograr consensos de manera que se avanzó en propuestas conjuntas durante las juntas verticales. Por medio del CAF, los estados australianos enviaron sus ideas de cómo reformar al sistema de transferencias y desarrollar un plan de estudios nacional. Al permitir que los estados hablaran con una sola voz, CAF aseguró que sus intereses y preferencias fueran escuchados por el gobierno de la Mancomunidad. De manera consecuente, las reformas políticas decididas en las reuniones de COAG parecían más aceptables para los estados aun si perdían autonomía. En Canadá, CMEC y APC, más tarde CoF, también buscaron incrementar la influencia provincial en acuerdos logrados con el gobierno federal. Las provincias trataron de presionar en conjunto a Ottawa para ser más sensitivo en otras prioridades. Dado el bajo nivel de institucionalización de los consejos horizontales, su influencia siguió siendo bastante limitada. No obstante, su presencia es una de las razones por la

que el gobierno federal no pudo ignorar los intereses y preferencias de las unidades constitutivas totalmente y atenuó la disruptividad del unilateralismo federal. En Australia y Canadá, los consejos horizontales definieron la agenda. Dependía de los gobiernos en Canberra y Ottawa que los consejos verticales discutieran los problemas de política propuestos por los consejos horizontales.

Aunque los consejos horizontales incrementaron la influencia de las unidades constitutivas en el desarrollo de las soluciones conjuntas, hablar con una sola voz no fue algo simple para ellas. Lograr un compromiso entre unidades constitutivas con diversos intereses y preferencias no podía darse por sentado. Algunas podrían incluso alinearse con el gobierno federal y no con sus pares porque sus prioridades tenían más congruencia. El Freno Alemán a la Deuda es un buen ejemplo de que el gobierno federal y los *Länder* más ricos compartían intereses y preferencias. La obligatoriedad de los resultados de los consejos horizontales es generalmente baja, aun cuando están altamente institucionalizados, eso debilita la voz colectiva de las unidades constitutivas. El entusiasmo de estas unidades para preparar las negociaciones con sus contrapartes federales y enfrentar conjuntamente al gobierno federal puede ser un impulso importante para la coordinación horizontal; el interés compartido para influir sobre el centro facilita la definición de la agenda y la solución de problemas. Si las entidades federativas comparten ideas similares o actúan bajo presión externa, las oportunidades de que triunfen al hablar con una voz incrementan.

Un consejo también puede debilitar la capacidad de otro para proteger el balance federal de poder. El desarrollo del *Australian Curriculum* es un ejemplo. La solución de problemas entre iguales se llevó a cabo en el Consejo de Educación, donde los estados mostraron que podían resistir la acción del gobierno federal. Sin embargo, la influencia del gobierno de la Mancomunidad en la agenda de COAG y el poder de gasto federal menoscabaron el efecto de la orientación para la solución de conflictos que el Consejo de Educación había logrado con la introducción del *Australian Curriculum*. Por otro lado, el compromiso de los ministros de educación con la solución de problemas limitó el grado en el que la Mancomunidad podía usar su dominio del COAG y su poder de gasto para imponer una política a los estados.

El sistema de consejos y la estabilidad federal

Tres aspectos determinan si los consejos intergubernamentales son salvaguardias fuertes: *el diseño del consejo*; *varias instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos*, como el sistema de partidos y la presión externa; y finalmente, *las interacciones* entre los distintos consejos. El grado en el que el diseño de consejos es representativo de otros consejos en una federación dada, la importancia de los mecanismos e instituciones fuera del sistema de consejos que también dan forma a la coordinación política y la forma en que los consejos interactúan, revelan el potencial de las federaciones para lograr estabilidad entre áreas políticas a lo largo del tiempo.

Se esperaba que Suiza fuera la más estable de las cuatro federaciones examinadas en este libro —al menos en relación con el manejo de interdependencias y la fuerza de su salvaguardia intergubernamental—. Los consejos que operan en políticas fiscal y educativa son salvaguardias fuertes y son representativos de la fuerza de salvaguardia de los consejos intermedios en Suiza. Esto con la excepción de la baja capacidad de EDK (y de los consejos regionales para educación) para procesar asuntos con relevancia federal y la ligera posición dominante del gobierno federal en *Projektorganisation* prepararon la Tercera Reforma al Impuesto Corporativo, algo muy infrecuente. Así, los mecanismos e instituciones fuera del sistema de consejos compensaron estas fallas al unificar la política educativa y la reforma impositiva. Es más, los factores externos se relacionan con disposiciones proclives a persistir, como congruencia gubernamental y participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones. La mayoría de los consejos en la federación suiza es designada para atender problemas con relevancia federal.

Los consejos de Alemania para políticas de educación y fiscales son salvaguardias federales fuertes. El que soluciones conjuntas colaborativas se hayan logrado en dos áreas federales muy importantes y controvertidas es indicativo de la estabilidad de la federación alemana. La promulgación del Freno a la Deuda y la introducción de estándares nacionales de educación mostraron que las instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos contribuyen a la prevención del unilateralismo disruptivo. Estos fueron menos importantes al acordar una solución conjunta para el problema de déficit, donde los consejos están más inclinados a procesar asuntos con relevancia política —a pesar de que esta

área de política sea proclive a conflictos dado su carácter altamente redistributivo—. La definición de la agenda del KMK fue complicada por la débil capacidad del consejo para procesar asuntos federales relevantes; por ello, los factores externos fueron cruciales para que los gobiernos se coordinaran. Los consejos intermedios de Alemania carecen de capacidad para que los gobiernos negocien cuando los asuntos políticos son importantes para su autonomía, eso confirma su tendencia para lograr soluciones subóptimas (Scharpf, 1988, 1997). El desempeño de los consejos en otras áreas de política es igualmente dependiente en presión externa, ideas sobrepuestas y congruencia gubernamental, que tienden a ser un poco menos institucionalizados; eso puede comprometer su orientación para la solución de conflictos. Cuando los problemas políticos afectaron a varios gobiernos de la federación alemana, la salvaguardia efectiva depende también de factores externos al sistema de consejos. Por otra parte, no es probable que los *Länder* experimentaran pérdidas de autonomía causadas por la acción unilateral del gobierno federal, pues su participación en la toma de decisiones federales contenía la influencia del gobierno sobre la agenda de los consejos a pesar de presidir las reuniones y proveer la secretaría, cosa que raramente sucede.

Los consejos australianos y canadienses que operan en políticas fiscales y educativas son, por el contrario, salvaguardias débiles. Son representativos de la capacidad de salvaguardia de los consejos intermedios de Canadá y es posible que el unilateralismo federal prevalezca en otras áreas también. Así, la salvaguardia intergubernamental de Canadá no está bien posicionada para proteger el balance federal de cambios indeseados. Las instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos no apoyaron la capacidad de salvaguardia de los consejos. Los consejos para políticas fiscal y educativa (y en otras áreas políticas) pueden ser salvaguardias más efectivas en situaciones donde la presión externa e ideas superpuestas y fortalecen la solución de problemas. Con esto, es poco probable que los consejos canadienses se convirtieran en salvaguardias fuertes en áreas de política si su diseño no cambia de manera fundamental dado el sistema desintegrado de los partidos de canadienses y el poder ilimitado de gasto de Ottawa. Esto hace de Canadá una federación potencialmente inestable cuando se trata de manejo de interdependencias, como se observa en numerosos conflictos entre el gobierno federal y las provincias relacionados con problemas políticos que atraviesan varias jurisdicciones.

Los hallazgos de los casos de estudio australianos pueden ser también generalizados para otros consejos australianos y áreas de política al punto que el gobierno de la Mancomunidad domina la mayoría de los consejos en otros sectores también. En principio, presión externa, ideas y congruencia gubernamental son más importantes para el éxito de la definición de la agenda en otros consejos australianos o en situaciones en las que el COAG no domina en la solución intergubernamental de problemas. La razón es que el comité intermedio de Australia carece de capacidad para hacer que los gobiernos logren soluciones conjuntas cuando asuntos políticos importantes para la autonomía deben ser resueltos. Sin embargo, el COAG tiene capacidad para hacer que los gobiernos coordinen cuando asuntos federales estén en juego, puesto que el consejo más alto y dado que los consejos ministeriales operan dentro de su dirección, es posible que asuntos políticos relevantes aparezcan en las agendas de los consejos australianos. De esta forma, los hallazgos de IGA-FFR y el *Australian Curriculum* pueden ser generalizados a otras áreas políticas y otras situaciones en las que los problemas de política afectan al gobierno de la Mancomunidad y los estados. De manera similar a Canadá, el dominio de Canberra y su poder de gasto debilitaron considerablemente la salvaguardia intergubernamental, en especial debido a que los estados carecen de derechos de participación en la toma de decisiones federales. Por medio de CAF, los estados han sido ocasionalmente exitosos en la defensa de sus intereses, sin embargo, faltan consejos para políticas específicas. El impulso del CAF parecía haberse agotado y la estabilidad federal no puede darse por sentado en el manejo de muchas interdependencias existentes.

En general, los consejos alemanes y suizos parecen estar mejor preparados para manejar las interdependencias de manera efectiva y proteger el balance federal del poder. En Bélgica y España, los consejos intermedios experimentan fallas similares a aquellas en Australia y Canadá. En ambos países, los consejos verticales prevalecen. Los consejos españoles están altamente institucionalizados y tienen capacidad para procesar asuntos con relevancia política, mientras que Bélgica tiene algunas variaciones en términos de institucionalización de su Comité de Deliberación y las Conferencias Interministeriales. Es más, la definición de la agenda intergubernamental en Bélgica es complicada por una baja capacidad para procesar asuntos con relevancia federal. El gobierno federal domina la mayoría de los consejos en ambas federaciones y socava su capacidad para prevenir las deci-

siones unilaterales del gobierno federal y proteger la autonomía de las unidades constitutivas. Las Comunidades Autónomas de España tienen posibilidades limitadas de tomar parte en las decisiones federales (Watts, 2008), de manera que el dominio del gobierno federal sobre el sistema de consejos puede desplegarse por completo. En el sistema regionalizado de partidos de Bélgica en conjunto con el consociativismo, el gobierno federal puede ser visto como funcional equivalente para los poderes de veto del *Bundesrat* alemán y la participación de los cantones suizos (Schnabel, 2019). En consecuencia, el gobierno federal no pudo convertir su dominio estructural en verdadera influencia, de manera que es posible que los consejos altamente institucionalizados puedan proteger la autonomía de las Comunidades y Regiones —como lo son los menos institucionalizados cuando la configuración de ideas y gobiernos son favorables—. Las recientes reformas estatales redujeron la interdependencia de los distintos gobiernos de la federación belga (Bolleyer y Thorlakson, 2012; Deschouwer, 2012). La descentralización y el discernimiento de responsabilidades han limitado el rango de situaciones en las que las inestabilidades pueden ocurrir en primer lugar, a pesar de ser sólo en relación con interdependencias formales. El manejo de la dependencia mutua de los gobiernos también confrontó a las federaciones más jóvenes de Europa con retos importantes al momento de asegurar la paz federal.

Los consejos horizontales predominan en Austria y los Estados Unidos. En consecuencia, sus gobiernos federales no pueden usar el Sistema de consejos para imponer políticas a los *Länder* y estados. Sin embargo, no puede darse por sentado que coordinen la creación de políticas en las unidades constitutivas para mantener al gobierno federal bajo control. El diseño de los consejos de Austria difiere significativamente del funcionamiento de los consejos para la educación en Alemania y Suiza, pues carecen de capacidad para procesar asuntos con relevancia federal; están débilmente institucionalizados y sus resultados no son vinculantes. Por eso, es poco probable que los *Länder* austriacos acumulen presión suficiente para influir sobre el gobierno federal o evitar su intervención en áreas de política bajo su responsabilidad. Los consejos en los Estados Unidos tienden a estar más institucionalizados, pero también luchan con asuntos políticos con relevancia federal y raramente toman decisiones vinculantes. La coordinación de la creación de política en los estados americanos se complica por el gran número de muy diversas unidades constitutivas (es decir, 50) en un amplio territorio, eso

dificulta forjar un frente común. La intensificación de las interdependencias y la proliferación de transferencias condicionales y mandatos sin fondos han ocurrido, sin duda, a la par y los consejos horizontales han sido incapaces de evitar que el gobierno federal tenga un rol más activo en áreas como educación y salud, de los cuales en principio son responsables los estados.

En federaciones democráticas occidentales (Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, España, Suiza, Estados Unidos), los consejos en los que participa el gobierno federal difieren poco de los consejos horizontales cuando se trata de nivel de institucionalización y obligatoriedad de resultados, a pesar de que a los últimos les es ligeramente más difícil adoptar soluciones vinculantes. Los consejos horizontales son, en general, mejores para procesar asuntos con relevancia federal. Más importante, la mayoría de los consejos verticales están dominados por el gobierno federal que los preside o provee la secretaría, incluso ambos, Trench explica que es por la mayor cantidad de recursos financieros y de personal del centro (2006, pp. 229-230). Solamente alrededor de un quinto de los consejos verticales, el gobierno federal y las unidades constitutivas se reúnen como pares. Es más, el gobierno federal preside la mayoría de los consejos generalistas y más importantes como el Consejo de Gobiernos Australianos (COAG), las Reuniones de Primeros Ministros (FMM) en Canadá, el Comité para la Deliberación en Bélgica y la Conferencia de Presidentes en España. También provee la secretaría en estos consejos. La mayoría de las reuniones verticales de jefes de gobierno son en verdad “acordadas con frecuencia en la capital federal y casi invariablemente están presididas por el ejecutivo federal quien también define la agenda” (véase también Poirier y Saunders, 2015, p. 459). El dominio de muchos consejos verticales por el gobierno federal reduce significativamente el efecto de la salvaguardia, especialmente en federaciones donde las unidades constitutivas no participan en la toma de decisiones federales. Las consecuencias para la estabilidad federal se discutirán en el siguiente capítulo.

Referencias

Bednar, J. (2009). *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Bolleyer, N., Swenden, W., y McEwen, N. (2014). A Theoretical Perspective on Multi-level Systems in Europe: Constitutional Power and Partisan Conflict. *Comparative European Politics*, 12(4-5), 367-383.
- Bolleyer, N., y Thorlakson, L. (2012). Beyond Decentralization—The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(4), 566-591.
- Braun, D., Ruiz-Palmero, C., y Schnabel, J. (2017). *Consolidation Policies in Federal States: Conflicts and Solutions*. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Deschouwer, K. (2012). *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Fenna, A. (2008). Commonwealth Fiscal Power and Australian Federalism. *University of New South Wales Law Journal*, 31(2), 509-529.
- Filippov, M., Ordeshook, P. C., y Shvetsova, O. (2004). *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gray, A. (2011). Federal Spending Power in Three Federations: Australia, Canada and the United States. *Common Law World Review*, 40(1), 13-39.
- Painter, M. (1991). Intergovernmental Relations in Canada: An Institutional Analysis. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 24(2), 269-288.
- Painter, M. (1996). The Council of Australian Governments and Intergovernmental Relations: A Case of Cooperative Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 26(2), 101-120.
- Poirier, J., y Saunders, C. (2015). Conclusion: Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems. In J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 440-498). Don Mills: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 66, 239-278.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Schnabel, J. (2019). Fiscal Consolidation in Federal Belgium: Collective Action Problem and Solutions. *Politics of the Low Countries*, 1(2), 120-140.
- Thorlakson, L. (2009). Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations. *Party Politics*, 15(2), 157-177.

- Trench, A. (2006). Intergovernmental Relations: In Search of a Theory. In S. L. Greer (ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies* (pp. 224-256). Houndmills, Basingstoke, Hampshire y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Vatter, A. (2016). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Watts, R. L. (1999). *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Watts, R. L. (2008). *Comparing Federal Systems*. Montreal and Kingston: McGill / Queen's University Press.

Capítulo 7

Creación de política influida por la federación

Los gobiernos de todos los países federales enfrentan de manera creciente problemas que involucran varias jurisdicciones y responsabilidades. En consecuencia, se han vuelto mutuamente dependientes en muchos aspectos. Integración económica, globalización, políticas de bienestar, la sociedad del conocimiento, así como el cambio climático trasgreden fronteras jurisdiccionales. Usualmente una responsabilidad de las unidades constitutivas, entre otras por razones de distintividad cultural —la educación, por ejemplo—, se ha vuelto crucial para la competitividad económica y hace que los gobiernos federales promuevan enfoques nacionales para la educación. Dadas estas interdependencias, los gobiernos no sólo deben encontrar formas de evitar redundancia, superposiciones y contradicciones en la provisión de servicios públicos para proveerlos de manera efectiva y eficiente, también la dependencia mutua de los gobiernos en la creación de políticas públicas tiene consecuencias en la estabilidad de los sistemas federales. Las soluciones de política decretadas de manera unilateral por un gobierno pueden limitar la autonomía de otros debido a su interdependencia, sin que ellos acepten dichos cambios en la distribución de poder. Por eso, los problemas de política pueden afectar a más de un gobierno en especial cuando tienen carga política. Si el unilateralismo disruptivo se intensifica, los sistemas federales no pueden cumplir con su objetivo. Sin embargo, si buscan soluciones conjuntas en lugar de

crear políticas unilaterales, los gobiernos pueden evitar cambios indeseados en el balance de poder que causen tensión e inestabilidad.

Los consejos intergubernamentales son instituciones políticas que incentivan a los gobiernos a encontrar soluciones conjuntas y coordinar sus políticas de manera que se proteja el balance federal de poder. Hacen que los gobiernos negocien y continúen haciéndolo, evitan imponer políticas a otros y cumplen con las soluciones conjuntas una vez que se adoptan. Los consejos intergubernamentales constituyen una de las instituciones políticas que fomentan la estabilidad de los sistemas federales. Dicho de otra forma, ayudan a las federaciones a cumplir con su propósito fundamental —ya sea paz, integración, democratización o desempeño económico—. Los consejos intergubernamentales son salvaguardias federales (Bednar, 2009). Pero, ¿son efectivos?

El grado en que ellos verdaderamente protegen la autonomía de los gobiernos varía entre federaciones, áreas de política y a lo largo del tiempo. La comparación de los consejos intergubernamentales que producían más soluciones políticas en asuntos fiscales y educativos en Australia, Canadá, Alemania y Suiza confirmó que la forma en que se diseñan es importante. Mientras estén bien diseñados, los consejos intergubernamentales son salvaguardias federales fuertes que evitan todo tipo de unilateralismo disruptivo, pues los gobiernos coordinan sus propuestas. Sin embargo, las fallas en el diseño menguan su efecto de salvaguardia, como se refleja en las fallas de varios consejos para evitar la solución unilateral de problemas. La imposición de políticas a las unidades constitutivas por los gobiernos federales es un indicativo de salvaguardia intergubernamental débil; los problemas de cumplimiento también lo son. La imposición federal puede ser más o menos dura, dependiendo de qué y cuántos elementos de una solución política conjunta se impongan. El grado en el que chocan con las prioridades de las unidades constitutivas también da forma a la disruptividad de las soluciones políticas federalmente impuestas. Los consejos intergubernamentales son salvaguardias particularmente débiles si permiten que los gobiernos adopten soluciones individuales. Estas políticas pueden conducir a pérdidas serias de autonomía para otros gobiernos sin que den su consentimiento formal.

¿Cómo deben ser diseñados los consejos intergubernamentales para que aseguren que los gobiernos promulguen soluciones políticas colaborativas? La comparación de los consejos intergubernamentales que operan en política fiscal

y educativa en Australia, Canadá, Alemania y Suiza muestra que los consejos son salvaguardias efectivas si procesan problemas políticos importantes para la autonomía de los gobiernos, están altamente institucionalizados y producen resultados vinculantes y si el gobierno federal no los domina. Dichos consejos ayudan a los gobiernos a lograr soluciones colaborativas más allá del mínimo común denominador de sus intereses y preferencias y adoptar una orientación a la solución de problemas que se adapta a sus intereses y preferencias. También desincentiva que el gobierno federal imponga soluciones políticas a las unidades constitutivas. Las instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos también son importantes. La congruencia del gobierno, ideas sobrepuestas y presión externa mejoran todavía más la capacidad de los consejos para desarrollar soluciones conjuntas más allá de un mínimo común denominador. Las dos últimas facilitan la solución de problemas. La participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales mitiga el dominio que el gobierno federal tiene sobre los consejos verticales, siempre y cuando las restricciones apliquen para el uso del poder de gasto. Consejos débilmente institucionalizados y que carecen de capacidad para procesar asuntos con relevancia federal, por el contrario, luchan para que los gobiernos coordinen sus políticas, en particular cuando no hay presión externa, ideas compartidas o congruencia gubernamental. Los consejos intergubernamentales son salvaguardias particularmente débiles si el gobierno federal organiza las reuniones de consejo y define la agenda. Esto es así si la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales contiene al gobierno federal.

A pesar de que los consejos intergubernamentales son una de varias instituciones que aseguran la estabilidad federal, su efectividad para hacer que los gobiernos coordinen la creación de política clarifica las dinámicas más generales de las federaciones de hoy en día, por ejemplo, la centralización experimentada en muchas federaciones occidentales en fechas recientes, la importancia de la coordinación horizontal y las diferencias entre el federalismo dual y cooperativo. En conjunto, estas perspectivas de la salvaguardia intergubernamental contribuyen a nuestro entendimiento de la estabilidad federal y las dinámicas de los sistemas federales en un mundo cada vez más interdependiente.

Unilateralismo federal y la centralización del poder

La creación descoordinada de política por parte del gobierno de una federación es disruptiva cuando las políticas cruzan las responsabilidades de varios gobiernos, porque restringe la autonomía de otros gobiernos dada su relación interdependiente. Como guardianes de la unidad nacional, los gobiernos federales están bajo presión para perseguir políticas nacionales. Las unidades constitutivas buscan preservar la autonomía regional y promulgar soluciones que satisfagan las necesidades e intereses de sus votantes. Así, mientras que el gobierno federal busca proteger los bienes en común, las entidades federativas están más inclinadas a explotarlos y a maximizar sus propios beneficios (Bednar, 2009). Es más, la coordinación para la creación de política siempre requiere que los gobiernos cedan un poco de autonomía para lograr acuerdos en ambos niveles y en principio podría decidir promulgar soluciones de manera unilateral. La comparación de política fiscal y educativa en Australia, Canadá, Alemania y Suiza sugiere que los gobiernos federales están más inclinados para hacerlo que las unidades constitutivas; pues responden a las demandas públicas de asegurar la movilidad de la población, por ejemplo, promulgando sus propias políticas nacionales o imponiendo soluciones conjuntas en las unidades constitutivas. Las acciones unilaterales del gobierno federal o amenazas desde el centro tendientes a la unilateralidad van más allá de situaciones en las que las unidades constitutivas rechazan coordinar en frecuencia e intensidad.

La mayoría de las reformas examinadas en este libro fueron promulgadas por el mismo gobierno federal, impuestas a las unidades constitutivas, o por imposición jerárquica. El gobierno federal de Australia (parcialmente) forzó el *Australian Curriculum* y el Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales a los estados. El gobierno federal de Canadá estableció sus propias agendas y programas para financiar la educación postsecundaria. Acuerdos de financiamiento para la enseñanza de idiomas fueron definidos por Ottawa y constituyeron una solución conjunta. El gobierno federal también impuso el Acuerdo Unión Social a las provincias. En Australia y Canadá, los gobiernos federales definieron los parámetros clave de las reformas fiscales y educativas, incluso si se adoptaban en conjunto. A pesar de que las responsabilidades formales de las provincias y estados no se tocaron, estas soluciones políticas limitaron considerablemente la

discrecionalidad de las unidades constitutivas en la creación de política. En política fiscal, inclusive perdieron más discrecionalidad cuando los gobiernos federales en Canberra y Ottawa rechazaron cumplir con las reformas que habían promulgado junto con los estados y provincias. Los gobiernos federales en Alemania y Suiza, en contraste, no impusieron políticas a los *Länder* y cantones; sin embargo, frecuentemente amenazaron con hacerlo, en especial, en la educación primaria y secundaria. El gobierno federal suizo discutió una enmienda constitucional que transferiría la responsabilidad de la educación hacia el centro. También, mantuvo un dejo de jerarquía, como lo refleja su amenaza de aplicar la unificación de la enseñanza de idiomas. De manera similar, el gobierno federal de Alemania frecuentemente anunciaba su intención de intervenir en política educativa. Esto intensificó la coordinación horizontal debido a que los *Länder* estaban presionados para coordinar sus políticas de manera que el gobierno federal no tuviera motivos para intervenir, ya que también amenazaba con imponer una regla fiscal a los *Länder*, eso incrementó la presión para que aceptaran el Freno a la Deuda.

Las intervenciones federales en Alemania y Suiza serían diferentes a la imposición de políticas en las unidades constitutivas observadas en Australia y Canadá, puesto que los *Länder* y cantones participaron en la toma de decisiones. No obstante, la simple amenaza de la intervención federal los forzó a coordinar para proteger su autonomía. Además, habrían tenido dificultades para resistir la acción federal si la coordinación horizontal fallaba; eso a pesar de que los *Länder* y cantones tenían intereses genuinos para coordinar sus políticas dadas las demandas de soluciones nacionales, la presión externa, así como mayor eficiencia de la esperada en la coordinación política. Al mantener cierto nivel de jerarquía, el gobierno federal en estos dos países ganó influencia en la creación de política con las unidades constitutivas. Aunque el balance federal de poder podía mantenerse gracias a la intervención de los consejos intergubernamentales, los anuncios federales de intervención causaron tensiones de tiempo en tiempo.

Comparado con ejemplos de solución de problemas unilaterales del gobierno federal (o amenazas), la creación de política por parte de las unidades constitutivas ocurrió a un grado mucho menor. En Alemania, el unilateralismo en la creación de deuda causó crisis fiscales en varios *Länder* en 1990; esto afectó al gobierno federal, puesto que tuvo que ayudarlos salir de esas crisis. El Freno a la Deuda se concibió como el medio para contener este unilateralismo y también es

la razón por la que el marco de responsabilidad fiscal fortaleció los mecanismos para reforzar el cumplimiento.

En consecuencia, la creación unilateral de política parece representar la mayor amenaza para la estabilidad federal. Por principio de cuentas, el interés de las unidades constitutivas para coordinar era más marcado en términos generales, aun cuando sus intereses divergían. Al conjuntar sus recursos, las entidades federativas incrementan su capacidad para crear políticas sociales, de manera que estarían dispuestas a ceder cierta discrecionalidad para coordinar la creación de política. El gobierno federal, por otra parte, encuentra más simple promulgar sus propias políticas, así también imponer políticas sobre las unidades constitutivas dada la existencia de desequilibrios fiscales verticales y el poder federal de gasto. Con esto no se ignora que el centro puede depender de la cooperación de las unidades constitutivas para implementar sus decisiones y explica por qué tampoco puede ignorar por completo sus intereses y preferencias. En suma, la efectividad de la salvaguardia intergubernamental depende en última instancia de su capacidad para prevenir creación unilateral de política por parte del gobierno federal.

¿Defensas en contra de la centralización?

El unilateralismo federal conduce a la centralización porque las soluciones nacionales adoptadas por el centro, la imposición de políticas a las unidades constitutivas y el incumplimiento del gobierno federal con una solución política conjunta limitan la discrecionalidad de las entidades federativas (incluso autoridad) para dar forma a políticas públicas; pierden autonomía. El gobierno federal, por su parte, mantiene su autonomía o hasta la amplía y la creación unilateral de política por parte del gobierno federal cambia el poder hacia centro. Si dicha solución de problemas unilateral se multiplica e intensifica, el sistema federal se vuelve sobrecentralizado (Braun, 2011); al final, una federación puede volverse un estado unitario. Al animar a los gobiernos a alcanzar soluciones conjuntas para problemas transversales, los consejos intergubernamentales pueden ser defensas efectivas en contra de la centralización. Consejos altamente institucionalizados que procesan asuntos con relevancia federal producen resultados vinculantes, en los

que el gobierno federal es un miembro entre varios, y pueden contener las acciones del gobierno federal. Efectivamente, no todas las reformas a políticas fiscales o educativas fueron impulsadas por decisiones unilaterales del gobierno federal a pesar de las amenazas de intervención y confirma que la centralización puede ser contenida.

La prevalencia del unilateralismo federal en varias reformas políticas hace necesaria la pregunta de por qué ciertos consejos son salvaguardias débiles. Los consejos verticales, en particular, luchan cuando se trata de prevenir cambios de poder hacia el nivel federal; la mayoría se diseñan de forma que el gobierno federal tenga influencia considerable en el desarrollo, adopción e implementación de soluciones para problemas de política que atraviesan distintos gobiernos. Por lo tanto, el gobierno federal tiene influencia considerable en la creación de políticas públicas cuando consejos verticales tienen el liderazgo en el desarrollo, adopción e implementación de soluciones políticas. En especial cuando las unidades constitutivas no participan en la toma de decisiones. En estos contextos, la salvaguardia intergubernamental falla en la contención de la centralización, pues el gobierno federal puede usar su influencia para imponer soluciones conjuntas a las unidades constitutivas o promulgar políticas nacionales. Imposición federal e incumplimiento ocurrieron en todas las reformas desarrolladas por consejos verticales dominados por el gobierno federal en Australia y Canadá. El poder de gasto federal incrementa la influencia del gobierno federal en la creación de política (Watts, 1999). De hecho, el dominio del gobierno federal de consejos verticales y el efecto disruptivo de su poder de gasto parecen ir de la mano. En federaciones y áreas de política donde su poder de gasto es pronunciado, el gobierno federal domina los consejos verticales. Con mucha más frecuencia de la usual, la prioridad de las unidades constitutivas es asegurar financiamiento federal, mientras que el gobierno federal busca avanzar en sus prioridades políticas. En combinación con su dominio sobre consejos verticales, el poder de gasto del gobierno federal es uno de los instrumentos principales por medio que centralizan el poder (Birch, 1955; Fenna, 2008; Gray, 2011; Watts, 1999). Cuando las unidades constitutivas carecen de derechos formales para participar en la toma de decisiones federales, pero el financiamiento del gobierno es parte de una solución política, el poder de gasto es el medio por el cual el gobierno promulga su solución nacional o imponer una solución conjunta a las entidades federativas. En pocas palabras, el

domino de consejos verticales por parte del gobierno y su poder de gasto son la razón detrás de distintas situaciones por las que la salvaguardia falló en contener la centralización. Con sus defectos en el diseño de consejos, la centralización ocurre en muchos estados, pese a la existencia de consejos intergubernamentales en todas las federaciones occidentales.

La solución de problemas en consejos altamente institucionalizados ayudó a contener el dominio del gobierno federal y limitó el poder de gasto hasta cierto punto, incrementando la sensibilidad del gobierno federal para los intereses y preferencias de las unidades constitutivas. En consecuencia, las entidades federativas ganaron influencia en las decisiones federales (de gasto). Aunque su influencia siguió siendo limitada y contingente en la congruencia gubernamental o presión externa, una orientación para la solución de problemas alivia las pérdidas de discrecionalidad experimentadas por las unidades constitutivas. Así, el grado en el que el gobierno federal influye en el diseño e implementación de soluciones conjuntas también depende de la capacidad de los consejos verticales para procesar asuntos con relevancia federal y su nivel de institucionalización. Debido a que mitiga las consecuencias disruptivas del unilateralismo federal, el nivel de institucionalización de los consejos influye en la magnitud de la centralización.

Coordinación horizontal

No sólo las decisiones unilaterales del gobierno federal generan reacciones en las unidades constitutivas. Las entidades federativas se ocupan de coordinarse de manera horizontal por medio de sus consejos para incrementar su influencia en la toma de decisiones federales y evitar que el gobierno federal explote las interdependencias para centralizar el poder. Los consejos horizontales los ayudaron a construir un frente común para presionar al centro a negociar y coordinar la creación de políticas públicas (véase, Poirier y Saunders, 2015). En sus reuniones, las unidades constitutivas formularon posiciones conjuntas presentadas al gobierno federal contra las iniciativas y propuestas políticas federales. En las cuatro federaciones, las unidades constitutivas usan consejos horizontales para hacer aportaciones a las soluciones políticas desarrolladas por consejos verticales.

Se comisionaron reportes y redactaron sus propias propuestas políticas para dar forma a las reformas al avanzar en sus prioridades. Al hablar con una sola voz colectiva y fuerte en las negociaciones con el gobierno federal, las unidades constitutivas presionaron al centro para ser más sensible a sus intereses y preferencias. Cuando las posiciones de las unidades constitutivas se coordinan exitosamente, los consejos horizontales pueden entonces actuar como definidores de la agenda, esto atenúa el unilateralismo federal. A pesar de estar lejos de otorgar poder de veto en la toma de decisiones federales, un frente común puede incrementar las oportunidades de que las unidades constitutivas sean escuchadas por el centro. La interacción de consejos verticales de este modo fortalece la salvaguarda intergubernamental. Como el caso suizo reveló, los consejos horizontales pueden ser la sede por la que las unidades constitutivas participen en la toma de decisiones federales cuando existen provisiones que requieren de su consulta o incluso consentimiento (véase Schnabel y Mueller, 2017). En Suiza, los consejos intercantonales pueden ser considerados equivalentes funcionales en la idea del *Bundesrat* alemán. Estos emplearon de manera efectiva procedimientos de consulta y consociativismo.

Las unidades constitutivas también han usado consejos horizontales para coordinar políticas entre ellos, en particular en áreas de exclusiva jurisdicción subnacional. En este sentido, la coordinación horizontal sirvió como medio para prevenir la intromisión federal. En ninguna parte esto es más claro que en la política educativa, un área crucial para la autonomía de las unidades constitutivas. En esta área de política, las entidades federativas están menos interesadas en influir sobre el gobierno federal o en coordinar políticas con el centro. Al mostrar su capacidad para resolver exitosamente problemas que atraviesan varias fronteras territoriales, las unidades constitutivas buscan proteger su autonomía y evitar la centralización. Los consejos horizontales les permiten desarrollar soluciones naturales sin la participación del gobierno federal.

Sin embargo, los consejos horizontales son solamente salvaguardias efectivas de la autonomía de las unidades constitutivas si procesan asuntos con relevancia federal y si están altamente institucionalizados. El incumplimiento de las políticas adoptadas en conjunto por las unidades constitutivas puede provocar involucramiento federal. Por ello, asegurarse del cumplimiento de las unidades constitutivas con las soluciones conjuntas es una labor crucial para los consejos

horizontales, lo cual está condicionado a su capacidad de procesar asuntos con relevancia federal y depende de su nivel de institucionalización. De otro modo, la efectividad de los consejos horizontales para evitar acciones unilaterales del gobierno federal depende de su capacidad para hacer que las unidades constitutivas coordinen su creación de política. Los consejos horizontales con frecuencia buscan evitar decisiones unilaterales del gobierno federal y unidades constitutivas. La coordinación horizontal puede ser complicada de lograr dada la pluralidad de intereses y preferencias de las entidades federativas. Una consecuencia de su lucha para coordinar la creación de política es que los consejos horizontales produzcan resultados con frecuencia débilmente vinculantes. Por otro lado, su empeño para contener al gobierno federal ha ayudado a que las unidades constitutivas superen divergencias con la intención de hablar con una sola voz.

Comparar reformas a políticas fiscales y educativas que atraviesan responsabilidades de los diferentes gobiernos de una federación resalta la importancia de los consejos horizontales cuando se trata de estabilidad federal. Las unidades constitutivas pueden esperar ganancias considerables de sus inversiones en coordinación horizontal. En consecuencia, las unidades constitutivas cuya autonomía está en riesgo deben considerar reforzar sus consejos horizontales por medio del incremento de sus niveles de institucionalización y capacidad para procesar asuntos con relevancia federal; con esto no se deja de ver que los consejos horizontales protegen la autonomía de las unidades constitutivas en conjunto. La autonomía de una unidad individual no está definida solamente por sus relaciones con el gobierno federal; también se relaciona con las decisiones y acciones de otras unidades constitutivas. Una unidad individual puede también perder autonomía debido a decisiones de otro gobierno. Las unidades más ricas y grandes, por ejemplo, podrían imponer una solución conjunta sobre las más chicas o con menos recursos, de manera que la autonomía de todas las unidades constitutivas estuviera bien protegida, pero algunas pierden más discreción que otras. Si las unidades constitutivas son forzadas a coordinar sus políticas por medio influencia jerárquica federal, la coordinación horizontal puede ser incluso centralización disfrazada si los consejos de las unidades constitutivas están bien diseñados.

Federalismo dual y cooperativo

Las interdependencias y la existencia de consejos intergubernamentales en todas las federaciones han borrado la línea entre federalismo dual y cooperativo (Börzel y Hosli, 2003; Hueglin, 2000, 2013a, 2013b). Globalización, políticas de bienestar o cambio climático atraviesan varias jurisdicciones y los gobiernos son mutuamente dependientes en muchos aspectos. Para manejar estas interdependencias, los gobiernos de una federación coordinan su creación de política. En todas las federaciones occidentales se han creado consejos intergubernamentales. En consecuencia, se ha vuelto más difícil distinguir un modelo en el cual los gobiernos comparten poderes y coordinan la creación de políticas públicas a través de mecanismos intergubernamentales de otro en el que los poderes están separados de manera que no se mezclan y los gobiernos ofrecen políticas independientes unos de los otros. De otra forma, las federaciones duales se han vuelto más cooperativas.

Las decisiones unilaterales del gobierno federal dieron forma a reformas mayores de política fiscal y educativa en las federaciones duales de Australia y Canadá. Las federaciones cooperativas de Alemania y Suiza, por otro lado, lograron soluciones conjuntas colaborativas en ambas áreas. La comparación de estos procesos de reforma sugiere que existen diferencias sistemáticas entre el federalismo dual y cooperativo. Sin embargo, más que la existencia o no de dependencias mutuas o instituciones intergubernamentales, estas diferencias se relacionan con la forma en la que las federaciones manejan las interdependencias que existen en ambos tipos de sistema federal. Más precisamente, un rasgo distintivo del federalismo dual y cooperativo no ha perdido su relevancia: la participación o no de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales (i.e., lo descrito por Bednar [2009]) como una salvaguardia estructural. Si las unidades constitutivas tienen voz en la creación de política en el centro —a través de la segunda cámara o un equivalente funcional—, afecta la forma en que los consejos intergubernamentales protegen el balance federal de poder. En federaciones cooperativas, las unidades constitutivas participan en la toma de decisiones, mientras que en las duales no. En consecuencia, en el federalismo cooperativo, el margen de maniobra del centro para resolver problemas de política unilateral es limitado; esto simplifica que los consejos intergubernamentales logren soluciones

conjuntas. La participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales crea fuertes incentivos para que el gobierno federal coordine con las entidades federativas y reduzca la posibilidad e intensidad de la intromisión federal (véase Bednar, 2009). Cuando las entidades federativas tienen voz en la creación de política en el centro, son proclives a no incurrir en unilateralismo (Blöchliger y Vammalle, 2012, p. 22). Las sedes formales para la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones no son salvaguardias efectivas en sí mismas. El involucramiento de las entidades federativas en la creación de política en el centro mitiga el unilateralismo federal, pero no lo excluye por completo. El gobierno federal puede aún utilizar su influencia jerárquica, como las reformas en política educativa en Alemania y Suiza lo muestran.

La existencia de derechos formales de codecisión tiene varias consecuencias para la efectividad de la salvaguardia intergubernamental. Primero, puesto que la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federales reduce la probabilidad y la disruptividad del unilateralismo federal, las fallas en el diseño de los consejos se pueden compensar. Más precisamente, la participación de las unidades constitutivas mitiga la influencia del gobierno federal en la agenda intergubernamental y el diseño de las soluciones políticas cuando domina los consejos verticales. A pesar de que dominaban ligeramente la Segunda Comisión para la Reforma al Federalismo y *Projektorganisation* que desarrollaron la Tercera Reforma al Impuesto Corporativo, los gobiernos alemán y suizo no convirtieron su dominio estructural en influencia real. Segundo, el gobierno está más inclinado a coordinar cuando las unidades constitutivas participan en la toma de decisiones federales, pues necesita su consentimiento para establecer soluciones nacionales. Tercero, el involucramiento de las unidades constitutivas en la toma de decisiones reduce el margen de maniobra del gobierno para usar su poder de gasto con la intención de forzar soluciones sobre las unidades constitutivas o crear sus propias políticas. En consecuencia, el centro no puede confiar en su poder de gasto para ganar influencia en la agenda intergubernamental y diseño de política en consejos que no preside.

La ausencia de derechos formales de codecisión de las unidades constitutivas facilita que el gobierno domine los consejos verticales. Los consejos australianos y canadienses son un par de buenos ejemplos. En federaciones duales, el casi ilimitado poder de gasto también menoscaba la salvaguardia gubernamental,

de manera que las interdependencias en muchas áreas de política conducen con mayor proclividad a inestabilidad federal. En federaciones cooperativas, donde las unidades constitutivas tienen medios para influir en la toma de decisiones federales dada en la constitución, una salvaguardia intergubernamental fuerte evita de manera efectiva pérdidas asimétricas e indeseadas de autonomía. La salvaguardia intergubernamental y la salvaguardia estructural se complementan exitosamente; con ello, las federaciones cooperativas están mejor posicionadas para evitar las inestabilidades que emanan de la dependencia natural de los gobiernos comparados con federaciones duales. Esto incrementa las oportunidades de ser federaciones estables.

El camino a seguir

Además de siempre existir interdependencias en los sistemas federales, también se han incrementado e intensificado. Al mirar diferentes áreas de política y distintas reformas políticas, este libro mostró que la forma de manejar las interdependencias varía entre federaciones, de un área política a otra y de un problema político a otro. La estabilidad de una federación depende de las características generales de un sistema federal, de los procesos de creación de política y los varios elementos que les dan forma. Los consejos intergubernamentales están entre las instituciones centrales a través de las cuales los gobiernos coordinan sus políticas en respuesta a su dependencia mutua. La importancia de dichas instituciones formales para administrar las interdependencias se amplifica entre más actividades de los gobiernos de una federación se vuelvan interdependientes.

Al comparar cuatro federaciones, dos áreas de política y varios consejos, este libro argumenta que dichas instituciones formales dan cuerpo a la coordinación de creación de políticas públicas; sedes formales para coordinación política de manera que la distribución federal de poder se respete. De este modo, los consejos intergubernamentales ayudan a que las federaciones cumplan de acuerdo con su propósito, en ocasiones muy específico y sólo son salvaguardias efectivas del balance federal del poder si están bien diseñados. Hacer las cosas a modo va en detrimento de la coordinación política efectiva. Encuentros regulares

y constantes de políticos, apoyados por un sistema concertado de grupos de trabajo, una secretaría permanente, son esenciales para el manejo efectivo de las interdependencias que produce economías de escala o evita la duplicación y contradicciones en la provisión de políticas públicas; asimismo, mantiene el frágil balance de poder sobre el cual todas las federaciones se construyen. En consecuencia, este libro ofrece un argumento sólido para reformar a los consejos débiles en federaciones o áreas políticas donde prevalece la creación de política unilateral. La estabilidad de una federación se beneficia de reformas que incrementan el nivel de institucionalización de los consejos a través de los que los gobiernos coordinan sus políticas; también lo hace de cambios en la forma en que los consejos operan y mejora su capacidad para lidiar con reformas con alto contenido político. Cuando los gobiernos federales persiguen políticas de manera unilateral y rechazan coordinarse, un primer paso para resolver las tensiones que dicho unilateralismo produjo sería instalar una presidencia rotatoria y crear una secretaría independiente para lograr una asociación con el gobierno federal y las unidades constitutivas, basadas en equidad y no en dominio. En federaciones más jóvenes, como Bélgica o España, donde el federalismo se estableció a partir de la descentralización del poder, la mayoría de los consejos están dominados por el gobierno (Aja y Colino, 2014; Colino, 2013; Poirier, 2002). Puesto que el unilateralismo podría minar el proceso de descentralización en curso en estas federaciones, el grado en el que el dominio del gobierno federal de los consejos verticales pueda ser contenido tendrá un impacto en el éxito del federalismo en estos países. Los logros de este sistema en naciones en desarrollo, como Myanmar o Nepal, también dependerán de cómo estos países diseñen su sistema de consejos y el rol del gobierno federal en la forma en que los distintos gobiernos manejan sus relaciones interdependientes. Países donde el federalismo está en construcción deberían ser formalmente asesorados para diseñar sus salvaguardias institucionales de manera que limiten el dominio del gobierno sobre los consejos en los que participa. Las razones por las que algunos consejos están altamente institucionalizados y otros no, por qué el gobierno federal domina unos y otros no, o por qué un cierto consejo tiene la capacidad para procesar asuntos con relevancia federal y otro no, están más allá del alcance de este libro que se enfocó en las consecuencias más que en las motivaciones detrás del diseño de consejos. Es importante notar que el diseño de consejos no siempre es una elección consciente. Muchos

consejos se crearon a modo cuando hubo necesidad y la forma en la que operan ha evolucionado en el tiempo. Algunos consejos se establecieron y luego fueron olvidados o abolidos. La motivación detrás de la creación de consejos individuales, el papel que tienen una vez establecidos, así como características más generales de una federación dadas, su propósito y contexto específico, dan forma a la operación de la salvaguardia intergubernamental.

A pesar de que difícilmente serán parte del marco constitucional o serán creados por legislación, la mayoría de los consejos intergubernamentales en federaciones occidentales se han formalizado bastante. Este libro argumenta que su carácter formal da efecto de salvaguardia, aunque las instituciones y mecanismos fuera del sistema de consejos también son importantes. Al enfocarse en los principios del diseño de consejos, el libro analizó los aspectos estructurales de las relaciones intergubernamentales. Las dinámicas en las reuniones, que la mayoría de las veces se llevan a cabo a puerta cerrada, no podían ser capturadas. Arreglos informales logrados antes de las reuniones o relaciones de poder informales, por ejemplo, es posible que tengan impacto en los resultados finales. De manera similar, el gobierno federal podría ser más sensible a la influencia informal de las unidades constitutivas. Observar las negociaciones en las reuniones intergubernamentales podrían dar luz a la capacidad del gobierno para transformar su dominio estructural de consejos verticales y sus motivaciones para esto. Vistazos a estas dinámicas, que suceden a puerta cerrada, y la manera en que dan forma a la coordinación política, y si facilitan y en qué casos la búsqueda de soluciones colaborativas, serían buenas adiciones a los resultados de este estudio. Las relaciones informales entre políticos o servidores públicos dan forma a la manera en que el gobierno coordina sus políticas. Se ha definido que los burócratas interactúan frecuente e intensamente, a pesar de que hay diferencias entre sectores y niveles de gobierno (Behnke, 2019; Gauvin, 2017; Hegele, 2016, 2017; Hegele y Behnke, 2017). Estas relaciones informales no se estudian aún a fondo. La coordinación informal entre servidores públicos y expertos en política posiblemente conducen a la capacidad de los gobiernos para solucionar problemas intergubernamentales (Inwood, Johns y O'Reilly, 2011; Johns, O'Reilly e Inwood, 2007).

Hay una solución intermedia entre la flexibilidad de contactos informales y reglas formales. Mientras que la flexibilidad puede facilitar el acuerdo o la solución de problemas, las reglas formales aseguran que la confiabilidad permita

a la salvaguardia intergubernamental proteger el balance federal de poder. Las relaciones informales deberían ser estudiadas en conjunto con el marco formal de relaciones intergubernamentales.

Los consejos intergubernamentales se han convertido en instituciones centrales del federalismo, como lo refleja su existencia en todas las federaciones; están involucrados en muchas políticas y existen en casi todas las áreas políticas. Consejos bien diseñados las ayudan a cumplir con su propósito específico, particularmente si son apoyados por otras salvaguardias del federalismo y relaciones informales que conducen a un enfoque coordinado para la creación de políticas públicas. Los consejos intergubernamentales son la manera en que las federaciones manejan sus interdependencias y la forma cómo ofrecen políticas públicas a sus ciudadanos en un mundo cada vez más interdependiente.

Referencias

- Aja, E., y Colino, C. (2014). Multilevel Structures, Coordination and Partisan Politics in Spanish Intergovernmental Relations. *Comparative European Politics*, 12(4/5), 444-467.
- Bednar, J. (2009). *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Behnke, N. (2019). How Bureaucratic Networks Make Intergovernmental Relations Work: A Mechanism Perspective. In N. Behnke, J. Broschek, y J. Sonnicksen (eds.), *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance* (pp. 41-59). Londres: Palgrave Macmillan.
- Birch, A. H. (1955). *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia, and the United States*. Oxford: Clarendon Press.
- Blöchliger, H., y Vammalle, C. (2012). *Reforming Fiscal Federalism and Local Government* (OECD Fiscal Federalism Studies). Paris: OECD Publishing.
- Börzel, T. A., y Hosli, M. O. (2003). Brussels between Bern and Berlin: Comparative Federalism Meets the European Union. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 16(2), 179-202.
- Braun, D. (2011). How Centralized Federations Avoid Over-centralization. *Regional & Federal Studies*, 21(1), 35-54.

- Colino, C. (2013). Intergovernmental Relations in the Spanish Federal System: In Search of a Model. En A. López-Basaguren y L. E. S. Epifanio (eds.), *The Ways of Federalism and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain* (vol. 2, pp. 111-124). Berlín y Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Fenna, A. (2008). Commonwealth Fiscal Power and Australian Federalism. *University of New South Wales Law Journal*, 31(2), 509-529.
- Gauvin, J.-P. (2017). *Les relations intergouvernementales et la coordination des politiques publiques au Canada: Entre relations formelles et informelles*. Université de Montréal.
- Gray, A. (2011). Federal Spending Power in Three Federations: Australia, Canada and the United States. *Common Law World Review*, 40(1), 13-39.
- Hegele, Y. (2016). Procedurally Reducing Complexity. The Practices of German EU Policy Coordination. *Federal Governance*, 13(1), 40-55.
- Hegele, Y. (2017, septiembre). Multidimensional Interests in Horizontal Intergovernmental Coordination: The Case of the German Bundesrat. *Publius: The Journal of Federalism*, 1-25. Tomado de <https://doi.org/10.1093/publius/pjx052>
- Hegele, Y., y Behnke, N. (2017). Horizontal Coordination in Cooperative Federalism: The Purpose of Ministerial Conferences in Germany. *Regional y Federal Studies*, 27(5), 529-548.
- Hueglin, T. O. (2000). From Constitutional to Treaty Federalism: A Comparative Perspective. *Publius: The Journal of Federalism*, 30(4), 137-153.
- Hueglin, T. O. (2013a). Comparing Federalism: Variations or Distinct Models? In A. Benz y J. Broschek (eds.), *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism* (pp. 1-25). Oxford: Oxford University Press.
- Hueglin, T. O. (2013b). Treaty Federalism as a Model of Policy Making: Comparing Canada and the European Union. *Canadian Public Administration/ Administration Publique Du Canada*, 56(2), 185-202.
- Inwood, G. J., Johns, C. M., y O'Reilly, P. L. (2011). *Intergovernmental Policy Capacity in Canada. Inside the Worlds of Finance, Environment, Trade, and Health*. Montreal y Kingston: McGill / Queen's University Press.
- Johns, C. M., O'Reilly, P. L., y Inwood, G. J. (2007). Formal and Informal Dimensions of Intergovernmental Administrative Relations in Canada. *Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada*, 50(1), 21-41.
- Poirier, J. (2002). Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium. *Regional & Federal Studies*, 12(3), 24-54.

- Poirier, J., y Saunders, C. (2015). Conclusion: Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 440-498). Don Mills: Oxford University Press.
- Schnabel, J., y Mueller, S. (2017). Vertical Influence or Horizontal Coordination? The Purpose of Intergovernmental Councils in Switzerland. *Regional & Federal Studies*, 27(5), 549-572.
- Watts, R. L. (1999). *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

Índice analítico¹¹²

A

Abitur, 249(n)86, 250, 255, 258, 259, 261, 263, 288.

Acción unilateral, 88, 101, 317.

Acuerdo intergubernamental, 16, 69, 128, 129, 130, 138, 139, 143, 158, 226, 267, 274, 326.

Acuerdo Nacional, 17, 142, 214, 270, 275.

Acuerdos Nacionales de Asociación (Australia) 134, 137, 138, 139, 143.

Adelaide Declaration (Declaración de Adelaida), 199, 220, 221, 222, 224.

Ad hoc / Consejos a modo / reuniones a conveniencia, 32, 65, 101, 106, 107, 108, 115, 133, 137, 142, 149, 151, 154, 167, 169, 182, 183, 255, 298, 299.

Agreement on Internal Trade (Acuerdo de Comercio Interior), 146, 158.

Alemania, 8, 38, 51, 52, 60, 61, 63(n)8, 66, 68, 69, 71, 73, 74, 86, 110, 128, 129, 163, 164n33, 165, 168, 172, 175, 178(n)48, 192, 196, 197, 212, 213, 231, 240, 248, 249(n)86, 252, 253, 255, 256, 261, 263, 264, 265, 266, 267, 273, 274, 275, 279, 281, 282, 296, 297, 298, 302, 303, 305, 306, 307, 308, 309, 316, 317, 319, 320, 324, 325, 326, 327, 333, 334.

Annual Premiers' Conferences (APC) (Conferencias Anuales de Primeros Ministros), 58, 64, 65, 67, 73, 149, 150, 152, 153, 154, 161, 163, 199, 235, 238, 239, 241, 248, 282, 314.

Apoyo / fondos condicionados, 59, 92, 121, 131, 132, 134, 176, 224, 311, 320.
Véase también *Transferencia / recurso federal*.

Appenzell Ausserrhoden / *Appenzell Rodas Exteriores*, 186n58, 276, 277.

Appenzell Rodas Interiores, 276.

Argovia, 276, 277.

Atención a la salud / cuidado de la salud, 57, 58, 59, 61, 65, 104, 130, 139, 146, 148, 160, 246.

Australia, 7, 8, 37, 38, 61, 63(n)6, 64, 68, 69, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 86, 94, 119, 122, 124, 125, 128, 129, 130, 131, 136, 140, 142, 143, 145, 149, 195, 196, 197, 198, 200, 205, 208, 209, 212, 213, 216(n)68,

¹¹² Los números seguidos de *n* se refieren a las notas a pie de página; en caso de que se repita el término en el cuerpo de texto y la nota a pie, se usará (*n*).

218, 219(n)69, 222, 225, 226, 228, 229, 240, 248, 250, 255, 261, 264, 265, 281, 282, 290, 292, 293, 295, 296, 298, 299, 300, 301, 302, 304, 305, 307, 311, 313, 314, 315, 318, 320, 321, 324, 325, 326, 327, 329, 333, 338, 339.

Australian Curriculum, Reporting and Assessment Authority / ACARA / Autoridad para el Reporte y Evaluación del Plan Estudios Australiano, 214, 221(n)73, 222, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231.

Australian Education Council (AEC) (Consejo de Educación de Australia), 217n69.
Véase también Consejo de Educación (Australia) / *Education council* (Australia).

Australian Labor Party (ALP) (Partido Laborista Australiano) / Laborista (Australia), 134, 135, 136, 137, 141(n)23, 142, 206, 230, 304.

Australia Occidental, 229.

Austria, 8, 38, 57, 61, 63n6, 74, 77, 319, 320.

Autonomía, 22, 24, 29, 32, 34, 45, 46, 48, 49, 50, 53, 54, 56, 58, 62, 63, 67, 68, 70, 73, 74, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 113, 119, 122, 128, 129, 132, 144, 149, 162, 165, 170, 178, 184, 195, 211, 212, 213, 215, 219, 222, 223, 231, 236, 247, 248, 252, 260, 263, 266, 267, 273, 276, 278, 295, 296, 298, 299, 301, 302, 303, 305, 307, 310, 312, 313, 314, 317, 318, 319, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 331, 332, 335.

Ayuda / asistencia para la consolidación, 170, 173, 174(n)42, 176, 177, 179.

B

Baden-Württemberg, 177.

Baja Sajonia, 256.

Basilea-Campiña, 182.

Basilea-Ciudad, 182.

Baviera, 177, 260.

Becas del Milenio, 239, 243, 245, 246, 248.
Véase también *Canada Millennium Scholarship Foundation* (CMSF).

Bern, 76, 79, 291, 338.

Bicameralismo, 309.
Véase también Segunda cámara.

Bilingüismo / bilingüe, 232, 234, 237, 239.

Brandeburgo, 177(n)46.

Bremen, 164, 166, 169, 170n40, 171, 174, 175, 176, 204.

Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, véase *Federal Law on the Harmonization of Direct Taxes* (Ley Federal de Homologación de Impuestos Directos).

Bundesrat (Consejo Federal de Alemania), 41, 52, 66, 73, 75, 125, 166(n)38, 167, 170, 172, 173, 177, 190, 197, 199, 201, 257, 280, 309, 310, 319, 331, 339.

Burócrata / funcionario, 20, 23, 25, 28, 34, 35, 47(n)2, 48, 49, 50, 104, 138, 141, 149, 150, 154, 167, 183, 196, 221, 222, 236, 241, 248, 254n91, 267, 296, 337.

C

Cámara de los Cantones, 266.

Canadá, 8, 27, 37, 38, 40. 41, 42, 46, 53, 57, 58, 61, 63(n)6, 64, 65, 66, 68, 69, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 86, 88, 90, 93, 94, 95, 109, 119, 122, 123, 124, 126, 128, 129, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 155, 157, 158, 159, 160, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 211, 213, 229, 231, 232, 234, 235, 236, 237, 238, 241, 242n84, 244, 245, 246, 247, 261, 280, 281, 283, 284, 285, 289, 290, 291, 292, 293, 295, 296, 298, 299, 301, 302, 305, 307, 308, 311, 312, 313, 314, 315, 317, 318, 320, 321, 324, 325, 326, 327, 329, 333, 338, 339.

Canada Education Savings Grants (CESG) (Becas de Ahorro a la Educación de Canadá), 69, 232, 239, 247.

Canada Health Act (Ley de Salud de Canadá), 146, 160.

Canada Health and Social Transfer (CHST) (Transferencia de Salud y Social de Canadá), 157, 283.

Canada Millennium Scholarship Foundation (CMSF) (Fundación de Becas del Milenio de Canadá), 69, 232, 239, 243, 246, 291.

Véase también *Millennium Scholarships* (Becas del Milenio).

Canada Research Chairs (CRC) (Cátedras de Investigación de Canadá), 43, 46, 69, 232, 239, 243, 245, 247.

Canada Student Loans Program (CSLP) (Programa de Préstamos Estudiantiles de Canadá), 235(n)80.

Canadian Council of Forest Ministers (CCFM) (Consejo Canadiense de Ministros Forestales), 53.

Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME) (Consejo Canadiense de Ministros del Medio Ambiente), 53.

Canadian Foundation for Innovation (CFI) (Fundación Canadiense para la Innovación), 69, 232, 239, 247.

Capacidad de salvaguardia, 54, 56, 58, 70, 71, 73, 114, 179, 212, 263, 279, 299, 300, 304, 317.

Capacidad fiscal, 180.

Centralización, 24, 30, 37, 54, 55, 56, 58, 59, 74, 89, 116, 141, 251, 257, 280, 325, 326, 328, 329, 330, 331, 332.

Colaboración, 22, 24, 26, 37, 61, 72, 100, 134, 141, 146, 149, 151, 155, 158, 159, 161, 162, 171, 191, 221, 254, 255, 267, 268, 273.

Comité de Concertación / Comité de Deliberación (Bélgica), 52, 318.

Comités, 32, 50, 54, 66, 70, 72, 105, 106, 107, 108, 115, 133, 135, 149, 167, 177, 186, 198, 219, 226, 252, 260, 269, 270, 271, 278, 297, 310.

Commonwealth Schools Commission (Comisión de Escuelas en la Mancomunidad), 216.

Competencia fiscal, 127, 128, 180, 181, 182, 184.

Concordat on School Coordination (Concordato para la Coordinación Escolar), 267.
Véanse también *Konkordat über die Schulkoordination* y *Schulkonkordat*.

Condicionabilidad, 131, 132, 136, 137, 138, 147, 226, 312.

Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) (Conferencia Intercantonal para la Educación Pública de Suiza francófona y Ticino), 267, 270, 273, 278, 279, 283, 345.

Conference of Cantonal Directors of Finance (Suiza) (FDK) (Conferencia de Directores Cantonales de Finanzas), 73, 183.
Véase también *Finanzdirektorenkonferenz* (FDK).

Conference of Cantonal Governments (Conferencia de Gobiernos Cantonales), 57, 66n11, 73.
Véase también *Konferenz der Kantonsregierungen*.

Conference of Education Ministers of German-speaking Switzerland (Conferencia de Ministros de Educación de Suiza germanoparlante), véase *Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz* (D-EDK).

Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder (Alemania) (Conferencia de Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Estados), véase *Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs*

of the Länder (KMK) (Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Estados de la República Federal de Alemania).
 Conferencia de Gobernadores Estatales de Austria, 57.
 Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas de España, 57.
 Conferencia de Ministros de Finanzas (Alemania) (FMK), 166, 314.
 Conferencia de Ministros Responsables de Servicios Sociales (Canadá), 53.
 Conferencia de Presidentes (España), 38, 320.
 Conferencia de Primeros Ministros de los Estados (Alemania) (MPK), 66, 314.
 Véase también *Ministerpräsidentenkonferenz*.
 Conferencia Suiza de Directores Cantonales de Educación, 73, 266, 295.
 Véanse también *Erziehungsdirektorenkonferenz* (EDK) y *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren*.
 Congruencia gubernamental, 116, 144, 155, 272, 281, 305, 306, 308, 312, 313, 316, 317, 318, 325, 330.
 Consejo de Educación (Australia) / *Education council* (Australia), 73, 217, 218(n)-69cont., 219, 220, 221(n)73, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 230, 231, 281, 298, 299, 300, 308, 311, 315.
 Véanse también *Australian Education Council* (AEC) (Consejo de Educación de Australia), *Employment, Training and Youth Affairs* (Ministerial Council, MCEET-YA) y *Standing Council on School Education and Early Childhood* (SCSEEC) (Consejo Permanente para la Educación Escolarizada e Infancia Temprana).
 Consejo de los Estados (Suiza), 186, 187, 189, 191.
 Consejo generalista, 64, 66.
 Consejo horizontal, 64, 133, 136, 218, 231, 236, 248, 257.
 Consejo Nacional (Suiza), 186, 187, 189, 191, 234, 272.
 Consejo para la Reforma de COAG (Australia), 139, 143, 145.
 Consejos para políticas específicas, 48, 66, 154, 305, 314, 318.
 Consejo vertical, 113, 121, 149, 236, 237, 248, 267, 280, 301.
 Constitución federal, 50, 60, 66n10, 165n34, 167, 168, 170, 190n63, 192n64, 251, 266, 274(n)106.
 Consulta federal, 189, 190.
Convention Scolaire Romande (CSR), 264n97, 270, 275, 283.
 Cooperación, 22, 25, 35, 52, 53, 61, 62, 113, 129, 131, 181, 182, 189, 194, 212, 228, 248, 251, 313, 328.

Coordinación, 20, 23n1, 29, 30, 31, 32, 38, 48, 50, 51, 53, 58, 64, 65, 72, 99, 100, 101, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 127, 132, 138, 140, 141, 150, 152, 154, 155, 158, 159, 168, 172, 175, 178, 184, 188, 192, 196, 197, 198, 218, 220, 223, 226, 227, 231, 235, 242, 250, 251, 253, 255, 256, 259, 263, 264, 266, 269, 271, 272, 273, 275, 279, 280, 281, 298, 299, 300, 303, 304, 315, 316, 319, 325, 326, 327, 330, 331, 332, 335, 337.

Coordinación negativa, 100, 111.

Coordinación positiva, 111.

Corporate Tax Reform III (CTR III) (Tercera Reforma al Impuesto Corporativo), 69, 128(n)19, 179, 180, 184, 185, 186, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 295, 297, 302, 306, 308, 309, 316, 334.

Véase también *Unternehmenssteuerreform* III (CTR III).

Corte constitucional, 164, 165n35 y 36, 166, 171, 173, 174, 177, 178.

Council for the Australian Federation (CAF) (Consejo de la Federación Australiana), 38, 57, 64, 65, 66, 82, 131, 132, 133, 136, 144, 195, 199, 209, 214, 217, 218, 221, 222, 223, 224, 228, 231, 282, 293, 295, 314, 318.

Council of Ministers of Education, Canada (CMEC) (Consejo de Ministros para la Educación de Canadá), 73, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 248, 283, 284, 311, 314.

Council of the Australian Governments (COAG) (Consejo de Gobiernos Australia- nos), 64(n)7, 72, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 199, 200, 204, 217, 218, 219, 222, 223, 224, 227, 230, 231, 281, 284, 298, 299, 305, 310, 314, 315, 318, 320.

Council of the Federation (Australia) (CAF) (Consejo de la Federación Australiana), véase *Council for the Australian Federation* (CAF) (Consejo de la Federación Australiana).

Council on Social Policy Renewal (Consejo para la Renovación de la Política Social), 65, 149, 199.

Crisis financiera global, 132, 168, 169, 172, 175, 178.

Crisis presupuestaria, 164, 165, 171, 177.

Cumplimiento / conformidad, 49, 50, 51, 53, 58, 72, 93, 106, 109, 110, 115, 117, 121, 133, 135, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 150, 161, 162, 164, 166, 168, 174, 177, 179, 192, 196, 197, 225, 229, 230, 231, 236, 243, 245, 252, 258,

261, 264, 267, 269, 276, 277, 279, 282, 297, 298, 299, 300, 301, 303, 305, 306, 308, 324, 328, 331.

D

Decisión unilateral 67, 71, 91, 127, 128, 147, 148, 151, 161, 198, 212, 228, 239, 245, 319, 329, 330, 332, 333.

Déficit 46, 103, 119, 123, 127, 163, 164, 165(n)34, 168, 169, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 179, 302, 306, 313, 316.

Definir / definición / preparación / fijar agenda, 22, 23n1, 24, 49, 50, 54, 58, 65, 67, 72, 92, 103, 106, 107, 108, 111, 117, 118, 119, 121, 134, 135, 136, 141n23, 143, 145, 155, 159, 163, 176, 178, 188, 190, 196, 216n68, 218, 220, 222, 225, 237, 238, 240, 241, 243, 253, 263, 267, 273, 279, 280, 296, 297, 304, 306, 307, 311, 312, 314, 315, 317, 318.

Deuda, 90, 103, 119, 127, 163n31, 164, 165(n)34, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 180, 233, 235, 238, 239, 241, 244, 247, 308, 313, 327.

Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK) (Conferencia de Ministros de Educación de Suiza germanoparlante), 267, 271, 272, 273, 278, 279, 284, 285.

Disciplina fiscal 46, 54, 90, 127, 128, 164, 166, 167, 168, 172, 175, 178, 302, 306.

Dominio del gobierno federal 54, 71, 72, 107, 112, 113, 115, 118, 121, 129, 137, 138, 144, 145, 150, 162, 163, 167, 179, 184, 196, 198, 213, 224, 231, 236, 248, 281, 299, 300, 303, 309, 311, 319, 329, 330, 336.

E

Edad de inicio escolar, 277.

Educación postsecundaria, 146, 213, 231, 233, 234, 235, 236, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 245, 247, 280, 296, 298, 299, 301, 308, 312, 326.

Educación primaria y secundaria, 211, 212, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 223, 224, 226, 227, 228, 230, 232, 233, 234, 249(n)86, 250, 253, 256, 257, 259, 260, 261, 263, 265, 266, 267, 273, 275, 277, 278, 298, 304, 327.

Educación superior, 73, 213, 234, 241, 243, 245, 246, 247, 280.

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), 268(n)98, 267, 268, 269, 270, 272(n)103, 273(n)105, 274, 275, 276, 277(n)109, 278, 280, 285, 298, 303, 308, 316.

Véanse también Conferencia Suiza de Directores Cantonales de Educación y *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren*.
Estabilidad federal, 52, 99, 101, 316, 318, 320, 325, 328, 332.
Estados Unidos (EE.UU.), 8, 21, 24, 27, 38, 57, 61, 63(n)6, 74, 110, 319, 320.
Estándares de aprendizaje / estándares educativos, 112, 249, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 268, 270, 275, 303.
Véase también *National Education Standards* (NES) / Estándares Educativos Nacionales.
Evaluaciones estudiantiles, 253, 257, 261, 262, 268, 272.

F

Federal Financial Relations Act (Australia) (Ley Federal de Relaciones Financieras), 130, 144.
Federalismo cooperativo, 59, 60, 61, 63, 333.
Federalismo dual, 59, 60, 61, 63n6, 325, 333.
Federalismo fiscal, 128, 146, 156, 163, 165, 167, 168, 175, 179.
Federalism Reform Commission II (Alemania) (Segunda Comisión de Reforma al Federalismo, Alemania), 73, 197.
Federal Law on the Harmonization of Direct Taxes (Ley Federal de Homologación de Impuestos Directos), 181, 191.
Federalmente relevante, 102, 103, 115, 116, 119, 132, 133, 136.
Federal-Provincial-Territorial (FPT) Council on Social Policy Renewal (FPT Council) (Consejo Federal-Provincial-Territorial [FPT] para la Renovación de la Política Social / Consejo FPT) 149, 150, 151, 153, 156, 157, 159, 162, 201,
Finanzas públicas, 41, 164, 166, 170, 171.
Finanzdirektorenkonferenz (FDK), 78, 182, 183, 184, 185, 186(n)58, 187, 188, 189(n)60, 191, 192, 193, 194, 196, 197, 200, 201.
Véase también *Conference of Cantonal Directors of Finance* (Suiza) (Conferencia de Directores Cantonales de Finanzas).
Finanzministerkonferenz (FMK), 166, 170.
Véase también Conferencia de Ministros de Finanzas (Alemania).
Finanzplanungsrat (FPR) (Consejo de Planeación Financiera, Alemania), 164, 165n34.
First Ministers' Meetings (FMM) (Reuniones de Primeros Ministros), 64, 65, 67, 73, 149, 150, 151, 152, 153, 156, 162, 163, 201, 235, 241, 247, 285, 295, 301, 311, 312, 314, 320, 348.

Föderalismuskommission II / Segunda Comisión de Reforma (Alemania), 164, 166, 167(n)39, 168, 169, 170, 172, 173, 176, 201.
Fondo Monetario Internacional, 125, 171, 206, 207.
Freno a la Deuda, 66, 128, 163, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177(n)45 a 47, 178, 179, 195, 196, 197, 302, 306, 308, 316, 327.

G

Grisones, 276, 277.

H

Hamburgo, 177, 250, 260.

HarmoS, véase *Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule* (HarmoS) (Acuerdo Intercantonal para la Unificación de la Educación Obligatoria).

Hesse, 177.

Hobart Declaration (Declaración Hobart), 219.

Homologación /unificación, 60, 127, 128, 166, 169, 175, 185, 186, 215, 218, 226, 227, 228, 230, 231, 250, 256, 260, 261, 262, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 275, 277(n)109, 297, 302, 303, 304, 305, 307, 308, 327.

I

Idea, 19, 21, 24, 33, 35, 38, 51, 60, 62, 71, 72, 99, 102n14, 116, 119, 120, 121, 123, 132, 135, 143, 144, 147, 155, 171, 172, 178, 179, 188, 195, 196, 197, 198, 199, 222, 224, 230, 231, 240, 257, 263, 267, 269, 272, 279, 281, 282, 303, 306, 307, 308, 312, 313, 314, 315, 317, 318, 319, 325, 331.

Idioma oficial, 88, 213, 231, 233, 236, 237, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 247, 261, 299, 308, 311.

Implementación, 22, 23, 25, 29, 33, 35, 50, 52, 54, 68, 71, 72, 91, 98, 99, 103, 106, 107, 108, 109, 112, 113, 115, 132, 135, 136, 139, 142, 143, 144, 149, 151, 153, 154, 157, 158, 161, 162, 166, 168, 171, 172, 174, 175, 187, 192, 193, 214, 217, 220, 221(n)73, 227, 228, 229, 231, 234, 239, 243, 245, 248, 249, 254, 255, 259, 261, 262, 268, 269, 270, 271, 275, 277, 279, 297, 299, 300, 303, 304, 305, 311, 312, 313, 329, 330.

Imposición federal, 90, 91, 92, 100, 144, 161, 198, 303, 324, 329.

Impuesto al ingreso corporativo, 186.

Impuestos corporativos, 179, 181, 182, 184, 189, 191, 192, 195.

Impuestos federales directos, 180, 186, 194.

Incumplimiento / falta de cumplimiento, 90, 91, 93, 100, 113, 161, 243, 328, 329, 331.

Indisciplina fiscal, véase Disciplina fiscal.

Inestabilidad federal, 47, 70, 335.

Influencia jerárquica, 332, 334.

Institucionalización, 27, 35, 50, 51, 53, 67, 68, 71, 72, 98, 102, 105, 106, 107, 108, 109, 112, 114, 115, 129, 133, 135, 144, 154, 162, 163, 167, 178, 184, 188, 195, 196, 198, 213, 218, 220, 231, 235, 236, 248, 264, 269, 280, 281, 295, 297, 298, 299, 300, 302, 303, 305, 311, 314, 318, 320, 330, 332, 336.

Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) (Instituto para la Mejora de la Calidad Educativa), 249, 255, 258n94, 259, 292, 293.

Integración de políticas, 111, 158.

Intercantonal Agreement on Harmonization of Compulsory Education (HarmoS) (Acuerdo Intercantonal para la Unificación de la Educación Obligatoria), 69, 212.
Véase también *Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule* (HarmoS) (Acuerdo Intercantonal para la Unificación de la Educación Obligatoria).

Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations (IGA-FFR) (Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales), 69, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143n24, 145, 162, 163, 175, 198, 200, 229, 298, 299, 300, 303, 305, 308, 310, 312, 313, 318, 326.

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) (Acuerdo Intercantonal para la Unificación de la Educación Obligatoria), 67, 212, 227, 264(n)96, 268, 269, 270, 274, 275, 276(n)107, 277(n)108, 279, 285 286, 287, 289, 297, 306, 314.
Véase también *Intercantonal Agreement on Harmonization of Compulsory Education (HarmoS)* (Acuerdo Intercantonal para la Unificación de la Educación Obligatoria).

Investigación en universidades, 244, 247.

Involucramiento federal, 30, 54, 98, 145, 148, 170, 193, 230, 233, 238, 255, 263, 331, 334.

J

Jura, 270.

K

Klieme Report (Reporte Klieme), 261.

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), 67, 182, 183, 184, 185, 186(n)57, 188, 189, 191, 192, 193, 194, 196, 197, 201, 202.

Véase también *Conference of Cantonal Governments* (Conferencia de Gobiernos Cantonales)

Konkordat über die Schulkoordination, 265, 285.

Véanse también *Concordat on School Coordination* (Concordato para la Coordinación Escolar) y *Schulkonkordat*.

Kultusministerkonferenz (KMK), véase *Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder* (KMK) (Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Estados de la República Federal de Alemania).

L

Landeshauptleutekonferenz, véase Conferencia de Gobernadores Estatales de Austria.

Legislación federal 110, 118, 138, 174, 181, 183, 187, 190, 191, 192, 193, 197, 226, 228, 243.

Lehrplan 21, 264, 271(n)101, 275.

Ley de Idiomas Oficiales, 232, 234.

Lucerna, 271, 276, 277.

M

Mecklenburgo-Pomerania Occidental, 177.

Medicaid (Programa de apoyo económico para la salud de los EE.UU.), 57, 58, 61, 62, 81.

Melbourne Declaration (Declaración de Melbourne) 214, 221, 222, 226, 228, 286.

Mínimo común denominador, 49, 54, 103, 114, 140, 159, 175, 192, 218, 227, 243, 253, 258, 259, 261, 262, 263, 267, 275, 279, 282, 296, 297, 303, 305, 314, 325.

Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs (MCEETYA) (Consejo Ministerial para la Educación, Empleo, Capacitación y Asuntos Juveniles) , 17, 132, 199, 217n69, 219, 221(n)72, 225, 227, 286, 292, 300.
Véase también Consejo de Educación (Australia) / *Education council* (Australia).

Ministerial Council on Federal Financial Relations (Consejo Ministerial para Relaciones Financieras Federales), 72, 73.

Ministerpräsidentenkonferenz, 66, 166, 170.
Véase también Conferencia de Primeros Ministros de los Estados (Alemania) (MPK).

Ministro de Educación, 216, 217(n)69, 220, 221,225, 238, 251, 254, 255, 256, 258, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 273, 274, 315.

Ministro de finanzas, 164, 167, 174, 183.

Movilidad de la población, 58, 59, 90, 146, 148, 151, 211, 212n67, 214, 250, 307, 326.

N

National Curriculum Board (Junta para el Plan de Estudios Nacional), 221, 225, 227.
Véase también *Australian Curriculum, Reporting and Assessment Authority* (ACARA) (Autoridad para el Reporte y Evaluación del Plan de Estudios Australiano).

National Education Agreement (NEA) (Acuerdo Nacional para la Educación) 214, 222, 223, 224, 225, 226, 228, 284.

National Education Standards (NES) / Estándares Educativos Nacionales, 69, 212, 249, 254, 255, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 275, 296.
Véase también Estándares de aprendizaje / estándares educativos.

Nationaler Bildungsbericht, véase Reporte Nacional sobre la Educación.

National Governors Association (NGA) (Asociación Nacional de Gobernadores) 57, 58, 110.

National Reform Agenda (NRA) (Agenda Nacional de Reforma) 131, 132, 133, 136, 141, 142, 145.

Newfoundland y Labrador, 283.

Nivelación fiscal, 103, 119, 165, 180, 189, 192.

Nueva Escocia, 155.

Nueva Gales del Sur, 229.

O

- Objetivos de las políticas, 116, 139, 226, 243.
- Obligatoriedad, 50, 68, 71, 98, 102, 106, 108, 109, 112, 114, 115, 121, 129, 133, 144, 150, 158, 159, 178, 213, 225, 226, 229, 231, 236, 242, 243, 259, 264, 279, 295, 298, 302, 303, 315, 320.
- Obwalden*, 276, 277.
- Oferta “tómalo o déjalo”, 91, 92, 113, 160, 173, 191, 198, 299, 300, 311, 312.
- Official Languages in Education Program* (OLEP) (Programa de Idiomas Oficiales en la Educación), 231, 232, 233, 234, 236, 237, 238, 241, 242, 244, 245, 248, 283.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 118, 120, 124, 125, 180, 181, 188, 205, 250, 255, 257, 258, 261, 265, 269, 304, 306, 307.

P

- Plan de Estudios Australiano, 69, 211, 214.
- Plan de estudios nacional 214, 215, 216, 217, 219, 220, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 251, 270, 272, 298, 299, 311, 314.
- Plan d'Etudes Cadre Romand* (PECARO), 270.
- Plan d'Etudes Romand* (PER) 264, 270, 283.
- Planes de estudio 215, 216, 220, 222, 223, 225, 227, 228, 229, 259, 261, 264, 265, 268, 270, 273, 274, 275, 276, 278, 279, 308, 314.
- Poder de gasto / Poder de gasto federal, 51, 62, 71, 92, 99, 116, 120, 121, 128, 131, 132, 138, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 173, 197, 198, 215, 224, 230, 234, 241, 242, 247, 248, 257, 274, 280, 281, 301, 304, 307, 309, 308, 310, 311, 312, 313, 315, 318, 325, 329, 330, 334.
- Política educativa, 66, 67, 69, 88, 89, 100, 102, 212, 213, 215, 217, 225, 230, 233, 236, 245, 247, 248, 250, 251, 252, 255, 256, 257, 258, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 269, 272, 273, 275, 276, 278, 279, 280, 281, 297, 300, 303, 304, 307, 308, 309, 314, 316, 327, 331, 334
- Política social, 128, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 298.
- Presión externa 118, 119, 121, 155, 172, 178, 179, 188, 196, 197, 222, 230, 247, 263, 272, 279, 280, 281, 282, 303, 306, 307, 313, 315, 316, 317, 318, 325, 327, 330.

Primera Reforma al Federalismo (Alemania), 168, 251, 255, 257(n)93, 261.
Privilegios fiscales, 180, 181, 184, 192, 306.
Problemas comunes, 87.
Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (Prueba PISA), 212n67,
223, 249, 250, 251, 253, 255, 256, 257, 261, 265, 268, 285, 286, 287, 288,
290, 293.
Projektorganisation "Unternehmenssteuerreform III", 182, 183(n)53, 184, 193n66.
Projektvereinbarung Lehrplan, 271, 275.
Protocols for Agreements for Minority-Language Education and Second-Language Instruction (Protocolos para Acuerdos para las Educación en Idiomas Minoritarios y Enseñanza de un Segundo Idioma), 69, 232, 242.
Provincial-Territorial (PT) Council on Social Policy Renewal (PT Council) (Consejo provincial-territorial [PT] para la Renovación de la Política Social / Consejo PT), 149, 150, 151, 152, 153, 154, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 203, 238, 239, 246, 287.

Q

Quebec, 66, 155n30, 158, 159, 160, 161, 163, 233n79, 234, 235n80, 237, 246, 289, 292.

R

Referendo, 128, 179(n)49, 187, 188n59, 190n61, 193, 194, 273, 276, 306.
Regla de presupuesto balanceado, 174, 176.
Regla fiscal, 163, 164, 168, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 178, 179, 302, 306, 309, 327.
Relaciones informales, 28, 337, 338.
Relevancia federal, 49, 102, 103, 117, 120, 121, 129, 132, 137, 140, 150, 155, 156, 159, 162, 167, 172, 175, 178, 182, 183, 184, 188, 189, 195, 196, 213, 214, 218, 230, 233, 235, 236, 241, 247, 256, 257, 263, 266, 267, 272, 275, 279, 280, 281, 282, 296, 297, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 313, 316, 318, 319, 320, 325, .328, 330, 331, 332, 336.
Renania del Norte-Westfali, 177(n)45, 178, 260.
Renania-Palatinado, 177.
Reporte Nacional sobre la Educación, 261.

Rescate (financiero), 165, 177.
Resoluciones circulares, 49, 103, 104, 105, 115, 149, 236, 252, 267, 296.
Responsabilidad fiscal 129, 165, 166, 167, 168, 169, 171, 172, 174, 175, 176,
177, 178, 179, 328.

S

Sajonia, 164, 256, 260.
Sajonia-Anhalt, 164.
Salvaguardia federal, 37, 51, 100, 103, 112, 114, 128, 263.
San Galo, 177, 278.
Sarre, 164, 166, 169, 171, 176, 177, 178.
Schaffhausen, 182.
Schleswig-Holstein, 164, 169, 171, 177.
Schulkonkordat, 98.
 Véase también *Concordat on School Coordination* (Concordato para la Coordinación Escolar) y *Konkordat über die Schulkoordination*.
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, 266.
 Véanse también Conferencia Suiza de Directores Cantonales de Educación y *Erziehungsdirektorenkonferenz* (EDK).
Schwyz, 276.
Segunda cámara, 58, 118, 166n38, 170, 172, 187, 190, 309, 333.
Sistema de consejos, 64(n)7, 68, 71, 74, 99, 116, 121, 122, 129, 137, 144, 145,
155, 197, 213, 217, 240, 244, 263, 273, 279, 280, 281, 282, 297, 303,
304, 316, 317, 319, 325, 336, 337.
Sistema de partidos, 27, 31, 37, 51, 71, 99, 116, 117, 121, 145, 240, 280, 304,
305, 306, 316.
Solución colaborativa conjunta, 98, 114, 118, 166, 178, 263.
Solución conjunta, 49, 50, 54, 56, 70, 92, 93, 99, 100, 101, 103, 105, 107, 109,
110, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 120, 122, 133, 136, 139, 140, 143, 150,
154, 162, 178, 193, 194, 195, 198, 218, 227, 229, 230, 231, 236, 248, 252,
253, 256, 259, 260, 262, 263, 266, 267, 274, 275, 276, 278, 279, 281, 296,
298, 299, 302, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 316, 326, 329, 332.

Solución de problemas, 72, 98, 105, 116, 117, 120, 121, 135, 137, 143, 144, 154, 155, 162, 171, 173, 188, 195, 198, 218, 220, 221, 222, 231, 236, 239, 240, 248, 255, 264, 269, 270, 272, 280, 281, 297, 298, 299, 300, 303, 304, 305, 307, 310, 314, 315, 317, 325, 327, 328, 330, 337.

Specific Purpose Payment (SPP) (Pagos de Propósito Especial), 134.

Stability and Growth Pact (SGP) (Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento), 164n33, 165, 306.

Stability Council (Alemania) (Consejo para la Estabilidad), 73, 164(n)33, 166, 167, 170, 171, 174, 175, 176, 179, 197, 207.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland (KMK), véase *Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder* (KMK) (Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Estados de la República Federal de Alemania).

Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder (KMK) (Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Estados de la República Federal de Alemania), 66, 67, 77, 249, 250, 252, 253(n)90, 254(n)91, 255, 256, 257, 258(n)94 y 95, 259(n)95cont., 260, 261, 262, 263, 264, 273, 285, 286, 303, 308, 317.

Standing Council on School Education and Early Childhood (SCSEEC) (Consejo Permanente para la Educación Escolarizada e Infancia Temprana), 217n69.

Véase también Consejo de Educación (Australia) / *Education council* (Australia).

T

Toma de decisiones federales, 58, 59, 60, 62, 67, 99, 116, 117, 118, 121, 138, 150, 157, 162, 173, 184, 190 (n)63, 191, 194, 196, 197, 224, 242, 248, 257, 274, 280, 303, 309, 310, 317, 318, 319, 320, 325, 330, 331, 334, 335.

Transferencia / recursos o fondos federales, 36, 52, 61, 120, 121, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141(n)23, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 149, 151, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 161, 162, 165, 173, 180, 185, 194, 198, 215, 216, 223, 224, 226, 227, 228, 234, 237, 238, 239, 240, 241, 243, 244, 245, 246, 305, 310, 311, 312, 314, 320.

Véase también Apoyo / fondos condicionados.

Turgovia, 276, 277, 278.

U

Unilateralismo, 47, 50, 56, 67, 68, 72, 86, 88, 89, 90, 91, 93, 98, 99, 101, 109, 112, 114, 122, 127, 128, 129, 141, 142, 144, 145, 159, 163, 193, 196, 197, 198, 213, 218, 227, 231, 243, 244, 245, 248, 260, 280, 281, 282, 295, 297, 299, 300, 302, 312, 313, 315, 316, 317, 323, 324, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 334, 336.

Unilateralismo disruptivo, 88, 90, 91, 93, 98, 122, 128, 142, 145, 193, 196, 218, 227, 248, 260, 280, 295, 299, 312, 313, 316, 323, 324.

Unión Europea (UE), 59, 118, 180, 181, 183, 185, 189, 190, 193, 306, 308.

Unión Monetaria Europea (UME), 119, 172, 179.

Unión social, 65, 69, 109, 145, 146(n)27, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 307, 308, 313.

Unternehmenssteuerreform III (CTR III), 179, 200, 201, 202, 204.

Véase también *Corporate Tax Reform III* (CTR III) (Tercera Reforma al Impuesto Corporativo).

Uri, 276, 277.

V

Vaud, 182, 193n65.

Vernehmlassung, véase Consulta federal.

Victoria (Australia), 133, 229, 283.

Z

Zug, 276.

Gestión de interdependencias en sistemas federales

Consejos intergubernamentales
y creación de políticas públicas

de Johanna Schnabel

Se terminó de editar el 4 de noviembre de 2022.

Departamento de Producción
y Difusión Editorial de la SIEA

Patricia Vega Villavicencio	<i>Coordinación editorial</i>
Piedad Liliana Rivera Cuevas	<i>Corrección de estilo y ortotipográfica</i>
Hugo Iván González Ortega	<i>Diseño de forros y formación</i>

Por disposición del Reglamento de Acceso Abierto
de la Universidad Autónoma del Estado de México
se publica la versión PDF de este libro
en el Repositorio Institucional
de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Johanna Schnabel

Doctora en Ciencias Políticas (Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Lausana, Suiza). Su tesis fue publicada por Palgrave Macmillan con el título: “Gestionando las interdependencias en los sistemas federales. Los consejos intergubernamentales y la formulación de políticas públicas” (2020). De 2018 a 2020 desarrolló su proyecto de investigación sobre la política de las subvenciones condicionales en Australia, Canadá y Estados Unidos. Desde noviembre de 2020 es investigadora del Instituto Otto Suhr de Ciencias Políticas de la Universidad Libre de Berlín (Alemania). Es autora de varios artículos publicados por *Regional and Federal Studies*, *Swiss Political Science Review* y *West European Politics*. En 2017, Routledge publicó su libro de coautoría sobre la consolidación fiscal en los estados federales. Correo electrónico: johanna.schnabel@fu-berlin.de

Los consejos se constituyen como salvaguardia intergubernamental, acercan a los gobiernos subnacionales y nacional, y previenen el unilateralismo disruptivo. El avance de la salvaguardia intergubernamental se mide a través de seis categorías: 1) la coordinación de la política pública; 2) la capacidad de los consejos intergubernamentales para procesar problemas de importancia federal; 3) el nivel de institucionalización; 4) los resultados vinculantes; 5) el dominio del gobierno federal; y, 6) la ayuda externa.

En un mundo globalizado y complejo, los actores federales son cada vez más interdependientes en la gestión de servicios públicos y esto tiene implicaciones importantes sobre la estabilidad de un sistema federal: los problemas de política pública que ocupan más de un gobierno pueden desestabilizar una federación, a menos que los gobiernos coordinen sus políticas. Por ello, este libro argumenta cómo los consejos intergubernamentales son salvaguardias y mejoran la estabilidad federal al incentivar la coordinación entre gobiernos. Al comparar reformas de política fiscal y educativa en Australia, Canadá, Alemania y Suiza, se muestra que su efectividad depende de su diseño institucional y el intercambio con otras instituciones y mecanismos políticos.



**Universidad Autónoma
del Estado de México**

**Secretaría de Investigación
y Estudios Avanzados**