

3.5. CONFERENCIA DE CLAUSURA: UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE LA REGIÓN (CASTILLA Y LEÓN) DEL ESTADO (ESPAÑA) Y DE LA EMERGENTE UNIÓN EUROPEA

JAMES M. BUCHANAN

PRESENTACIÓN: JAVIER SALINAS SÁNCHEZ

Excelentísimo Sr. Consejero de Economía de la Junta de Castilla y León, Magnífico y Excelentísimo Sr. Rector de la Universidad de Burgos, Excelentísimas Autoridades, congresistas, es para mí un honor y un motivo de enorme satisfacción cumplir la agradable tarea que se me ha encomendado por parte de los organizadores de este acto, de presentar hoy ante ustedes al Doctor, Profesor James MacGill Buchanan, Director General del Centro por la elección colectiva de la Universidad de George Mason en Fair fax, Estado de Virginia, y Premio Nobel de Economía de 1986.

Ante todo, lo que quisiera dejar bien claro en mi presentación, es que cuando el Comité Científico del Congreso propuso la persona del Ponente de hoy para cerrar este Congreso de Economía de Castilla y León, a mi juicio acertaron de pleno tanto en lo que hace referencia a la elección del tema como de la persona encargada para su desarrollo.

Desde el pasado jueves, en que comenzó este Congreso, más de 350 participantes hemos estado imbuidos en una tarea de análisis, discusión y prospección que nos permita mejor conocer nuestra economía regional para con ello poder mejor hacer frente a los retos que se nos presentan. Entre más de 250 Comunicaciones y las distintas Ponencias, se ha ido pasando

revista durante estos días a problemas muy dispares de nuestra economía regional, del sector público, del sector servicios, de la industria, de la agricultura, de la empresa, de un amplio etcétera.

Lo importante, a mi juicio, es que todos estos análisis, con respecto a la actividad económica de Castilla y León, se han realizado con la mira puesta en los nuevos retos que una economía cada día más globalizada está imponiendo a nuestra sociedad. Todos los planteamientos, los análisis, los debates de este Congreso, que se han llevado a cabo durante estos días, han sido realizados siempre mirando al futuro.

Como no podía ser menos han proliferado las opiniones dispares y las discusiones sobre distintos aspectos de prospectiva y de futuro con respecto a lo que es y lo que debe ser nuestra realidad regional. Y, sin embargo, yo me atrevería aquí a defender la conclusión básica que creo es común a todos nosotros, los que hemos participado en este Congreso durante estos días, la conclusión básica de que para Castilla y León, para la economía de Castilla y León, nada o casi nada será igual a lo que hemos vivido en anteriores décadas. Nuestra sociedad, nuestra economía, como todas las sociedades y todas las economías de esta aldea global en la que cada vez más claramente se va convirtiendo nuestro mundo, está ya sometida a un proceso de cambio rápido y profundo. Hace apenas unas décadas, el bienestar de la mayor parte de los ciudadanos de Castilla y León dependía, prácticamente de una economía autárquica, hoy en día, todos nosotros dependemos, nuestro bienestar depende, en gran medida, de un mercado común, hoy europeo, cada vez más amplio, pero que además parece estar inevitablemente abocado a abrirse sin restricciones a un mercado prácticamente global. Resulta obvio por tanto, que las reglas del juego, sobre las que está llamada a desenvolverse no sólo nuestra actividad económica, sino toda nuestra actividad social, ha de ser distinta, de ahí a mi juicio que la forma más adecuada para cerrar este 4º Congreso de Economía Regional de Castilla y León, sea el que centremos nuestra atención en el estudio de las nuevas reglas en las que va a desenvolverse nuestro futuro inmediato. Y para liderar este ejercicio de reflexión colectiva, sin duda alguna ninguna persona más adecuada que el profesor James Buchanan.

Al profesor Buchanan le gusta recordar sus raíces rurales del Estado de Tennessee, todavía hoy, a pesar de su actividad constante que le lleva todos los años de un lado al otro del globo, él reconoce que no hay ningún input que afecte más positivamente a su función de utilidad personal, que escuchar el silencio del bosque, pasear por las laderas de la montaña, y dejarse absorber por la magia del fuego de la chimenea de su pequeña cabaña «Dry Run», al sur de los montes Apalaches. El profesor Buchanan, tanto en su vida personal como profesional, es sin duda alguna, como todos ustedes conocen, un ardiente defensor de la independencia y de la libertad de los individuos. Su pasión por la independencia y por la libertad, a él que confiesa que de las labores de su infancia, la que le resultaba más ardua era la labor de arar, le ha llevado paradójicamente a arar en las Ciencias Económicas Modernas, un surco imborrable que ya los economistas modernos no pueden en absoluto ignorar.

James Buchanan es un liberal constructivista de profundas convicciones que relaciona la ética y el auténtico progreso económico, como manifiesta precisamente en su última obra, publicada recientemente en este año: «Ética y progreso económico»; para él la constatación de los fallos del mercado y de las instituciones públicas, origina un nivel moral para el indivi-

duo, el deber ético de buscar normas, reglas, que diseñen instituciones sociales donde se garantice la libertad y la independencia de los seres humanos en una sociedad en prosperidad.

El contractualismo constructivista de James Buchanan nos aleja de cualquier tentación de fatalismo evolucionista y nos obliga a que como individuos tengamos la consideración de que es nuestra historia la que debemos construir entre todos, que esta tarea de construir una sociedad próspera de hombres libres es una tarea de todos en la que no hay ningún puesto de privilegio para nadie, y que por supuesto el economista no puede atribuirse ninguna función específica como ingeniero social, sino que más bien lo que debe hacer es participar en esta tarea social como uno más, aportando su verdad, la construcción de un mundo social a través de un acuerdo, lo más amplio y unánime posible.

Buchanan nos recuerda a los economistas que la Ciencia Económica representa una tarea científica muy distinta a la tarea científica desarrollada por las Ciencias Naturales que buscan una verdad que está ahí fuera para ser aprendida y descubierta por cualquier estudioso con inteligencia, empeño y capacidad suficientes para ello.

El profesor Buchanan nos indica que el descubrimiento de la verdad al que corresponde aspirar en el análisis económico es más bien parecido al descubrimiento que hace el escultor trabajando una piedra de mármol, el economista como el artista no hace sino mostrar su verdad, gracias a la cual muchos conciudadanos pueden descubrir que hay aspectos de nuestra vida social que pueden y deben ser mejorados de forma sustancial.

A James Buchanan no le gusta que nadie le confunda con un predicador, él expone su verdad a quien quiera atenderle, fundamentalmente porque le gusta el trabajo intelectual y porque se siente con el nivel ético para cooperar a la construcción de una mejor sociedad, pero no pide a los demás, sino simplemente que le comprendan, y sin embargo, este hombre que reniega de cualquier tentación de convertirse en un economista predicador, expone su verdad con tal fuerza, rigor y coherencia intelectual que su verdad ha transformado gran parte del panorama del análisis económico moderno.

El análisis económico de James Buchanan no sólo es que haya convencido ya a la Real Academia Sueca de las Ciencias, puesto que le concedió el Premio Nobel de Economía, sino que ha convulsionado en gran medida el trabajo de muchos de los economistas modernos, por ejemplo, hoy en día, en el campo que a mí me resulta más afín, el de la Hacienda Pública, nadie osa ya mencionar la intervención del Estado sin previamente tener en cuenta de qué tipo de Estado se está hablando. Sin sentirse obligado a detenerse al estudio del funcionamiento de las instituciones públicas tal y como éstas se comportan en la vida real. Sin duda ello ha obligado a cambiar de forma obvia, muchas de las conclusiones con las que venía trabajando el análisis económico del sector público, porque al tener que comparar dos mundos imperfectos, el mundo del mercado y el mundo de las instituciones públicas, surge con numerosa frecuencia una conclusión muy obvia, que en ocasiones, frente a lo que se creía tradicionalmente, el Estado no es la solución adecuada a muchos de los problemas sociales, sino que por el contrario en ocasiones, el Estado es precisamente el problema.

Gracias a la Teoría Económica de la política, James Buchanan nos ha enseñado a muchos economistas a mirar al mundo económico desde otra ventana, a analizar las instituciones

políticas sin romanticismos, a interrogarnos sobre las reglas por las que se rige actualmente nuestra vida social y preguntarnos si éstas son las reglas más adecuadas para que realmente podamos aspirar a alcanzar esos resultados socialmente deseables a los que todos aspiramos. Por eso, las reflexiones que hoy viene a compartir con nosotros el profesor Buchanan, sobre cómo mejor relacionar nuestras instituciones regionales con las instituciones nacionales y las instituciones de una Unión Europea todavía en fase de construcción, creo que son del máximo interés para nosotros. En consecuencia, es mejor que yo cierre aquí mi presentación para que ustedes puedan escuchar al profesor Buchanan, aunque no sin antes agradecer al profesor Buchanan su presencia hoy aquí entre nosotros, presencia que además deben ustedes conocerlo, acarrea en esta ocasión el coste de oportunidad añadido de que para estar hoy aquí se ha visto obligado a declinar una invitación de la Casa Blanca para tener una reunión de trabajo con el Presidente Clinton.

Muchas gracias al profesor Buchanan por su presencia aquí y a ustedes por su atención.

UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LA REGIÓN (CASTILLA Y LEÓN), DEL ESTADO (ESPAÑA) Y DE LA EMERGENTE UNIÓN EUROPEA

I. INTRODUCCIÓN

Comienzo con varios postulados: *Primero*, la economía mundial se nos presenta cada vez más integrada como consecuencia lógica de la revolución tecnológica en el campo de la transmisión y almacenamiento de información (Mckenzie y Lee, 1991). Un mundo en el que las unidades de valor pueden moverse a la velocidad de la luz y al que la CNN suministra un acceso visual inmediato de los acontecimientos en todas partes, no puede estar organizado económicamente en unidades autónomas cerradas y separadas.

En segundo lugar -y al margen del impacto del cambio tecnológico- hay una tendencia cada vez mayor a considerar que los criterios de eficiencia económica imponen la necesidad de áreas más amplias de interdependencia económica, es decir, mercados más extensos.

Independientemente de la moderna tecnología informática, el análisis económico, en sí mismo, ha obligado a reconsiderar la propuesta de Adam Smith referente a la relación existente entre productividad y el tamaño del mercado.

En tercer lugar -debido a la inevitable integración de la actividad económica- se desprende que la dirección y el control político sobre esta actividad, debe resultar más difícil de organizar e imponer.

Sólo sería posible la existencia de economías socializadas o totalmente politizadas si las diferentes naciones-estado pudieran efectivamente cerrar sus sistemas económicos a las influencias externas. Actualmente, los esfuerzos que se lleven a cabo en esta dirección sólo podrían realizarse en pugna con el progreso tecnológico moderno.

Por último, indudablemente, se tiene que advertir un cambio mundial en cuanto a las actitudes públicas, que incluye un rechazo a la autoridad política centralizada; un cambio que

impulsa la transferencia de la autoridad a escalas gobierno de nivel inferior al de los estados-nación establecidos históricamente. El federalismo y/o la confederación entre las comunidades parcialmente autónomas parece estar a la orden del día, no sólo en las naciones-estado más grandes, sino también en aquellas comparativamente más pequeñas; como prueba Austria e incluso Rumanía. (Solamente los Estados Unidos presentan aquí una excepción; hay una sorprendente ausencia de movimientos hacia una mayor autonomía política subnacional o regional).

Sobre la base de estos postulados separados, pero relacionados entre sí, propongo estudiar las expectativas para la región, la nación-estado y para Europa en general.

Mi exposición incluye tanto el análisis predictivo sobre qué tipo de estructura constitucional surgirá probablemente en las próximas dos décadas como el análisis normativo sobre qué tipo de estructura constitucional debería de surgir si los ciudadanos de esta región, esta nación-estado o Europa aspiraran a lograr los objetivos normalmente admitidos del crecimiento económico, la estabilidad y, muy importante, la libertad individual desde el control político ya sea local, nacional o internacional.

II. EUROPA COMO UNA CONFEDERACIÓN COMPETITIVA (FEDERALISMO)

Vayamos de arriba hacia abajo, por así decirlo.

Permítanme primero analizar la constitución de la Unión Europea y para ello comenzaré con un detalle autobiográfico: a principios de 1990 fui invitado a escribir un artículo para una conferencia en París sobre las perspectivas europeas. El título de mi artículo fue: "La oportunidad constitucional de Europa". (Buchanan, 1990). Mi razonamiento fue tajante. Sugerí que parecían darse todos los elementos para que Europa tuviera una oportunidad histórica.

Con la caída del socialismo -tanto en su ideología como en la práctica- pensaba que los argumentos en favor del control-dirección centralizado de la actividad económica, estaban en vías de desaparecer, generando un impulso para que el mercado como forma de organización jugara un intenso papel.

Al mismo tiempo, suponía que las actitudes públicas habían alcanzado ya un grado considerable de "Europeización". El movimiento político hacia una integración económica en una Europa-amplia bajo un control supranacional limitado, parecía estar casi garantizado por el "objetivo" de los 90.

Me sorprendió y desconcertó la reacción ante mi artículo de París. Fui duramente criticado por cierto espectro ideológico, tanto de la derecha como de la izquierda. Para mi asombro (y esta actitud continúa desconcertándome tanto en Europa como en mi propio país), a los socialistas que dominaban la estructura administrativa de Bruselas y que soñaban con una Europa dirigida y regulada centralmente no parecía que les hubiera afectado en absoluto los cambios que se estaban produciendo en Europa central y del este.

Estos dirigentes rechazaban categóricamente mi argumento a favor de una estructura federal competitiva, ni incluso como un modelo ideal. Al mismo tiempo, me esperaba un desconcierto

mayor con las críticas que profirieron aquellos que permanecían reacios incluso a pensar en sacrificar una pizca de soberanía nacional a cambio de los beneficios garantizados de la integración económica. Delors, por la izquierda-Margaret Thatcher, por la derecha- personificaron las posiciones de aquellos que dirigieron sus críticas a mi argumento, y desde posiciones opuestas.

Han pasado casi cinco años desde aquel, mi primer juicio aventurado para ofrecer una evaluación-análisis externo de la integración económica y política europea.

Curiosamente, nada ha ocurrido que modifique, en ningún sentido, mi posición.

Las propuestas del tratado de Maastricht reflejaron la fuerza y la preponderancia de la opinión socialista residual, pero las reacciones a estas propuestas, y especialmente aquellas dirigidas a los elementos fiscal-monetarios, nos demostraron que las fuerzas nacionalistas continúan teniendo poder.

La oportunidad constitucional subsiste; Europa continúa en su “momento constitucional”. Y mi esperanza es que las presiones conflictivas puedan generar algo no muy alejado de lo que yo recomendé, aun cuando parezca que no hay un apoyo evidente de los grupos a lo que yo podría todavía llamar destino constitucional propio de Europa.

La estructura deseable es la de un federalismo competitivo entre las naciones-estado -en el que exista una autoridad fuerte y central, pero rigurosamente limitada- facultado para reforzar la integración económica que se considera necesaria.

Un régimen de zonas de libre mercado -organizado mediante tratados y contratos entre las naciones-estado autónomas- no funcionará. Las fuerzas proteccionistas dentro de los diferentes países son sencillamente demasiado fuertes, como sin duda la historia nos ha enseñado a todos. Por otra parte, la autoridad política central, la Unión Europea en su papel de gobierno, debe estar en gran medida limitada a exigir la imparcialidad de la economía del área de integración, la garantía del flujo de recursos y bienes a través de la extensa zona geográfica. Los esfuerzos encaminados a ampliar la autoridad del gobierno, suprimirán la rivalidad entre y dentro de las diferentes naciones.

Dentro de un federalismo competitivo, un estado que deje de suministrar eficazmente servicios públicos de infraestructura, debería advertir, y advertirá que disminuye su volumen neto de inversión. La rivalidad con otras comunidades en el sistema federal obligará a cada estado particular a adoptar niveles competitivos de prestación de servicios públicos. (Para un análisis más exhaustivo, ver Buchanan 1993a, 1993b). Pero todo esfuerzo centralizado para imponer patrones de servicio público, sólo servirá para impedir a la natural rivalidad adueñarse de la situación.

Se puede utilizar aquí como ejemplo la constitución monetaria. Maastricht demanda una tendencia hacia una moneda común europea que se emita por un sólo banco central. Esta propuesta, así como el estudio que se dedicó a esta idea, no consigue incorporar ningún reconocimiento de los peligros inherentes al establecimiento de un monopolio de emisión fiduciaria (como sin duda la historia nos ha enseñado), o de los efectos beneficiosos de la competencia entre los diferentes bancos centrales nacionales. Una constitución monetaria efectiva para una Europa federal debería tener en cuenta la existencia y funcionamiento continuado de los

diferentes bancos centrales nacionales, cada uno de los cuales emitiría su propia moneda. Pero a los ciudadanos de toda Europa se les permitiría realizar todo tipo de transacciones incluyendo el pago de impuestos, en la moneda que ellos eligieran.

En tal estructura, a los bancos centrales nacionales se les impediría, mediante las presiones de la competencia, explotar a la ciudadanía mediante la inflación confiscatoria.

Cualquier esfuerzo por parte de un banco para expandir la emisión de moneda más allá de los límites de eficiencia tendría como consecuencia un abandono de la moneda que está siendo emitida en exceso (este efecto está reconocido, por supuesto, para que tenga lugar incluso en medios donde las personas no posean libertades legales formales para realizar transacciones en todas las monedas).

Los elementos de un federalismo competitivo efectivo o confederación entre las naciones-estado europeos son relativamente fáciles de reseñar. Parece, sin embargo, que existe una ausencia de apoyo político y público para esta alternativa constitucional. Las presiones burocráticas están fuertemente predispuestas hacia un control centralizado sobre la economía de Europa-amplia, y estas presiones promueven las reacciones expuestas en forma de envidias entre naciones que se reflejan en los poderes políticos particulares. Esta estructura constitucional "eficiente" tiende a quedar sin una consideración explícita. Pero, como se explicó anteriormente, algunos elementos de tal estructura pueden muy bien surgir de la finalización del conflicto entre las fuerzas políticas centralizadas y nacionalistas.

III LA NACIÓN-ESTADO EN UNA EUROPA FEDERAL

Llegado a este punto, he centrado la discusión sobre cual sería la estructura constitucional básica desde una Europa-amplia o perspectiva general. Vamos a desviar la atención hacia la perspectiva sobre Europa, la cual podría describir la posición de un ciudadano en una nación-estado, particularmente en este caso, un ciudadano español.

El punto principal que hay que reseñar se refiere a las restricciones que sufriría la actividad política nacional originadas por la integración europea. Para el ciudadano de a pie, este beneficio de integración a menudo no se percibe.

Ha habido muchas discusiones sobre los peligros inherentes a la centralización de la autoridad política en Bruselas. Por supuesto, este peligro, real, ha de tenerse en cuenta en todas las propuestas para la reforma constitucional. Pero lo que se ha descuidado es el efecto producido por la integración europea en las políticas internas de cada país, de cada nación-estado. Las coaliciones políticas internas o nacionales deberán ser menos fuertes hasta que las economías nacionales se abran a los mercados supranacionales. Los individuos deberán forzosamente estar más apartados de las maquinaciones de los políticos y burocracias nacionales de lo que estarían en un marco donde las diferentes economías nacionales funcionaran detrás de sus fronteras.

Hasta cierto punto, por supuesto, los individuos tendrían mayor libertad frente a las restricciones impuestas por las políticas nacionales, sólo para ser más vulnerables a las crecientes restricciones que pudieran imponerse por la autoridad política central europea.

Pero es necesario que la compensación aquí no sea uno-para-uno, y en un federalismo competitivo efectivo, la esfera de libertad individual sería, casi seguro, más amplia que en un régimen de naciones-estado totalmente autónomas. Podría ser más importante para los ciudadanos españoles que hubiera una mayor protección contra los excesos políticos de Madrid que la gran cantidad de bienes y servicios que potencialmente estarían disponibles en el seno de la Unión Económica Europea.

Al ser un país relativamente menos desarrollado, España puede estar en situación de ganar relativamente más que sus socios en cuanto a recursos productivos, sobre todo Alemania y Francia, siempre y cuando se pueda respetar la mentalidad reguladora de Bruselas dentro de las fronteras. Las colectividades más grandes, quizás especialmente Francia, pueden tratar de extender el paraguas regulador de Bruselas más allá de cualquier argumento defensivo plausible recomendado por los requisitos para un federalismo competitivo efectivo. Hasta el momento en que ese empuje (que podría definirse como el ímpetu Delors) tenga éxito, los miembros relativamente menos productivos de la unión, como se definió a mediados de los 90, se verán desigualmente perjudicados (España, Portugal, Grecia). Las ventajas para esos países se encuentran en la introducción de posible competencia en el marco de los mercados integrados que se expandiría por todo el territorio europeo. La regularización impuesta por Bruselas sólo puede servir para cerrar esta posible fuente de crecimiento en valores económicos y, en efecto, para eliminar las disparidades existentes en la productividad nacional.

IV LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y LA ECONOMÍA DE UNA REGIÓN

Prestemos ahora atención a los efectos pronosticados de la integración política y económica europea -tal y como se describen en un federalismo competitivo efectivo- que se producirían en una región particular o provincia dentro de una nación-estado. Por las razones ya señaladas, la autoridad política del grupo dominante dentro de la nación-estado, necesariamente se encuentra más constreñida de lo que estaría en el caso de encontrarse bajo una autonomía totalmente nacional. Los ciudadanos de una región particular o provincia se encuentran, por lo tanto, más protegidos contra la explotación generalizada que pudiera imponer el gobierno nacional mediante sus acciones. Al mismo tiempo, sin embargo, y por idénticas razones, los ciudadanos de regiones que se encuentran relativamente favorecidas por la estructura de grupos de mayorías nacionales pueden ver limitado su poder, debido a la acción del grupo, para explotar a los ciudadanos de otras regiones de la nación-estado.

Este efecto es extraordinariamente cierto respecto a la política de transferencias o de redistribución. Las regiones de un país que puedan ser relativamente pobres en sus recursos económicos -estimados por las rentas y riquezas- pueden estar representadas más adecuadamente que otras regiones en un grupo dominante, en cuyo caso tales regiones podrían verse perjudicadas como consecuencia de la integración de la economía nacional en el marco más amplio europeo.

No desearía incitar a la polémica al poner el ejemplo español. Pero puedo referirme a Italia, país que conozco mejor. Examinemos a Calabria, una región italiana relativamente pobre, que puede ver reducidas necesariamente las transferencias netas per capita hasta el

momento en que Italia y su economía nacional se integren totalmente en Europa. Italia, como unidad política nacional, no puede incrementar el nivel de los pagos de transferencia más allá de aquellos rígidamente exigidos por las normas de la Europa-amplia. El reconocimiento de este efecto de integración europea sobre el potencial para la redistribución dentro del estado, y en particular respecto a las diferencias interregionales, puede impulsar esfuerzos dirigidos a normalizar las políticas de bienestar a través de las naciones-estado, incluyendo algunos ajustes entre países. Siguiendo con el ejemplo de Calabria, podemos afirmar que los ciudadanos de Calabria han podido -bajo la política cuasi autónoma del estado italiano durante las pasadas décadas- aprovecharse mejor de los ciudadanos del norte de Italia de lo que podrán hacerlo en la Italia totalmente integrada en la Unión Europea.

Por otra parte, una región relativamente pobre, pero internacionalmente subvencionada, en un estado-nación debería liberalizar antes su propia economía interna en un marco ampliado de inversión e intercambio comercial.

Los posibles emigrantes podrán escoger entre un amplio menú de oportunidades, y habrá bastantes fuentes que atraigan a los potenciales inversores. Cuando Italia entre en el federalismo competitivo europeo, los ciudadanos de Calabria pueden, aunque no necesariamente, perder absoluta o relativamente en beneficio de ciudadanos de otras partes.

En el texto sobre las propuestas de Maastricht se subraya el principio de subsidiariedad. Y dicho principio, si se cumpliera con seriedad, podría muy bien servir para incrementar la gama de servicios suministrados pública o colectivamente a esferas regionales o provinciales de gobierno. Muchas actividades económicas que han llegado a politizarse a escalas de gobierno nacional durante este siglo socialista, no tienen una justificación económica para tal organización.

Como sostiene el movimiento mundial con respecto a la privatización, muchos bienes y servicios producidos públicamente se pueden suministrar con mayor eficiencia a través del mercado, y en especial dado que el tamaño efectivo aumenta con la integración.

Al margen de la privatización, sin embargo, y dentro del conjunto de bienes y servicios que se pueden colectivizar con cierta justificación económica, la unidad apropiada de "carácter público" puede resultar más pequeña que la nación-estado. En este caso, puede ser aconsejable la devolución de actividades a la jurisdicción y control del gobierno regional, e incluso a unidades más pequeñas.

Han sido objeto de interminables debates tanto la privatización como el principio de subsidiariedad desde el punto de vista de la eficiencia. Además, parece, sin embargo, que se está produciendo en todo el mundo un cambio general en relación a las actitudes públicas sobre la política, el estado y el gobierno, cambio que implica una mayor valoración de la identidad de la colectividad.

La nación-estado fracasa en el ofrecimiento a los ciudadanos del sentido de identidad que parece ser reclamado.

Puede que George Orwell estuviera acertado cuando sugirió que tal sentido de lealtad de la colectividad existe solamente cuando aparece un enemigo exterior, ya sea real o inventado

(Orwell, 1961). Dependiendo de su propia experiencia histórica, las regiones, provincias y ciudades pueden generar esta necesidad, promovida por el empresariado político. Los ciudadanos pueden considerarse a la vez como europeos, españoles y castellanos. La europeización puede, en este sentido, intensificar las lealtades de la colectividad orientadas hacia los entes políticos subnacionales.

V CONCLUSIONES

Desde mi disertación en París a principios de los 90, he dado más conferencias sobre el federalismo europeo -en Austria, Alemania, Italia, España. A menudo me he visto más “europeo” que a aquellos a los que me dirigía. Creo que, al menos en parte, este vínculo se puede explicar por el hecho de que soy un americano que mira a Europa y sus perspectivas constitucionales desde la posición ventajosa que da la experiencia histórica de los Estados Unidos; no me abruma la historia de una parte determinada de la cultura política europea, con su registro característico de rivalidad religiosa, étnica, nacional y ciudadana. Poseo el conocimiento americano que me permite percibir la oportunidad constitucional que Europa afronta todavía.

Los Estados Unidos estuvieron siempre muy cerca de la realización del ideal de un federalismo competitivo, el ideal que soñó James Madison. Mi país fracasó a causa de su guerra civil, una guerra que posibilitó el triunfo final del Leviathan monolítico vigente. Pero la Europa postsocialista puede encaminarse hacia su propia idea federal, siempre que las diferentes naciones-estado puedan dismantelar sus amplios sectores de transferencia, mientras que, al mismo tiempo, permitan una legítima autoridad central europea, pero muy limitada, con potestades para exigir la apertura de todo el mercado europeo.