

## Federación

Tanto las comunidades grandes como las pequeñas tienen sus ventajas e inconvenientes, como mostramos en el capítulo anterior. El autogobierno democrático y la provisión de bienes públicos de gran escala se pueden compatibilizar a través de la unión de pequeños gobiernos o estados en una gran estructura federal. Este capítulo se divide en dos partes. En la primera analizamos los beneficios, los costes y las oportunidades de gobiernos de diferentes tamaños. En la segunda, examinamos los elementos esenciales del federalismo.

## EN ESTE CAPÍTULO

*Ponderaremos los beneficios y los costes de los países grandes y pequeños.*

*Analizaremos de qué modo la variedad étnica puede contribuir a la estabilidad política o dificultarla.*

*Consideraremos las ventajas de tener muchas unidades en una federación.*

*Aprenderemos a medir la descentralización política.*

*Estudiaremos los elementos institucionales esenciales del federalismo.*

## EL TAMAÑO DE LA COMUNIDAD

Las comunidades de diferentes tamaños pueden ser viables si logran un balance positivo entre beneficios y costes. Por un lado, un tamaño pequeño puede favorecer la toma de decisiones colectivas próximas a las preferencias de los ciudadanos, gracias a grados relativamente altos de armonía interna. Por otro, pueden carecer de mercados y bienes públicos de gran escala. Asimismo, un país grande y variado puede encontrar dificultades para tomar decisiones que cuenten con el apoyo de una amplia mayoría de los ciudadanos. Sin embargo, puede ser ventajoso para la provisión de servicios públicos a gran escala. Abordaremos estas dos vertientes de la cuestión por separado.

### *Beneficios democráticos*

La importancia del tamaño de una comunidad para el gobierno democrático es tanto procedimental como sustantiva. Esto significa, ante todo, que el tamaño importa en el proceso de toma de decisiones colectivas. En general, los grupos pequeños tienen condiciones relativamente favorables para la acción colectiva, la auto-organización y la promoción de intereses comunes de sus miembros, como analizamos en el capítulo anterior.

Concretamente, las comunidades políticas pequeñas pueden funcionar mejor en cada uno de los tres estadios del proceso de toma de decisiones que forma el procedimiento democrático: **deliberación, agregación y ejecución**. En una comunidad pequeña, los ciudadanos tienen más oportunidades de llegar a conocer los asuntos colectivos a través de la observación directa y la experiencia. Gracias a la proximidad territorial, el trato con los dirigentes políticos es más directo y a éstos les resulta más fácil informarse de las demandas y las expectativas de los ciudadanos. Al mismo tiempo, es probable que los miembros de una pequeña comunidad tengan intereses relativamente armoniosos, compartan valores y una cultura común que induzcan preferencias consensuales y criterios de elección compartidos. Esto puede hacerles capaces de identificar con relativa facilidad bienes públicos de prioridad y tomar decisiones colectivas aceptables. Por último, las comunidades pequeñas tienen más posibilidades de generar lealtad. La gente tiende a cumplir las reglas y

las decisiones, en tanto que los líderes pueden ser más responsables con respecto a sus decisiones y actividades.

Ya conocemos la otra cara de la cuestión, es decir, que, en una comunidad grande y heterogénea, la acción colectiva por los intereses comunes de sus miembros puede ser difusa y muy desigual para los diferentes individuos y grupos, como también estudiamos en el capítulo 2. Concretamente, en un país grande, la gente puede recibir una información menor y más deficiente sobre el conjunto de políticas públicas sometidas al proceso colectivo de toma de decisiones y sentirse más distante del gobierno que en una comunidad pequeña. Puesto que los costes de agregar las preferencias de los ciudadanos y tomar decisiones colectivas vinculantes tienden a aumentar con el tamaño de la unidad política y la heterogeneidad de la población, la agregación de las preferencias dispares de los ciudadanos mediante procedimientos equitativos es más costosa en las comunidades grandes.

Acercas de los resultados sustantivos, los diferentes tamaños de la comunidad pueden implicar que diferentes números de personas se identifiquen con las decisiones colectivas. Las unidades políticas pequeñas permiten que diferentes grupos de gente, cada uno con preferencias relativamente consistentes, obtengan decisiones hasta cierto punto satisfactorias. En cambio, en una unidad política grande en la que es probable que existan intereses, valores y opiniones diferentes, una decisión colectiva tomada en bloque sobre un conjunto de diferentes políticas públicas es probable que produzca un gran número de perdedores. Concretamente, en un estado grande y heterogéneo pero unitario, las mayorías locales pueden convertirse en minorías globales y ver sus preferencias excluidas de las decisiones colectivas vinculantes. El número total de individuos cuyas preferencias coinciden con las decisiones colectivas en un conjunto de muchas unidades pequeñas es mayor que en una sola unidad grande.

Para verlo, examine el ejemplo que propone el gráfico 12.1. Consideremos el caso muy sencillo de tres comunidades pequeñas, a las que llamamos *A*, *B* y *C*, en las que compiten sólo dos grupos, a los que llamamos *X* e *Y* (ya se trate de partidos políticos, clases sociales o categorías étnicas). En cada uno de los grupos hay una mayoría de 60 a 40 a favor de uno de los grupos, pero el grupo ganador no es el mismo en todas las comunidades —hay cierta diversidad—. Como puede verse fácilmente, si cada comunidad toma sus propias decisiones, el número total de los que votan por el grupo ganador es 180 (dado que hay tres mayorías de 60). En cambio, si las tres comunidades pequeñas se incluyen en una sola unidad grande que toma decisiones vinculantes para todos sus miembros, un grupo gana con el apoyo de tan sólo 160 votantes. El número de personas cuyas preferencias corresponden al resultado colectivo es menor con una estructura unitaria. Entonces no sólo son derrotadas las minorías en las comunidades *A* y *B*, sino que también la mayoría de las personas de la comunidad *C* se convierte en una minoría global y queda excluida del grupo ganador.

GRÁFICO 12.1. **Ganadores separados.** Con elecciones separadas en cada una de las tres comunidades, A, B y C, los ganadores son apoyados por un total de 180 votantes, en tanto que con una elección unitaria aparece una mayoría ganadora formada por sólo 160 votantes.

		Partidos	
		X	Y
Comunidades:	A	<i>60</i>	40
	B	<i>60</i>	40
	C	40	<i>60</i>
Resultado:	Unitario:	160 > 140	
	Separado:	180 (60+60+60)	

Nota: Los ganadores en elecciones separadas aparecen en cursiva.

### *Tamaño y democracia*

Hay una correlación positiva entre la proliferación de países de tamaño pequeño y la difusión de la democracia. Concretamente, en la actualidad hay democracia en casi todos los micro-países reconocidos con menos de 300.000 habitantes, en más de dos tercios de los países con menos de un millón de habitantes (incluidos los del primer grupo) y en más de la mitad de los países pequeños con menos de diez millones de habitantes (incluidos los dos grupos anteriores). En cambio, sólo poco más de un tercio de los países grandes con más de diez millones de habitantes disfrutaban de regímenes democráticos. En consecuencia, el número de democracias pequeñas es el doble que el número de democracias grandes (concretamente, según datos de 2016 había regímenes democráticos en 63 de los 111 países con menos de diez millones de habitantes y en 30 de los 81 países con una población mayor).

Las tasas de éxito en la democratización son aun mayores en las grandes federaciones. En la actualidad, de todos los países grandes del mundo con más de diez millones de habitantes que tienen asambleas legislativas locales o una estructura federal son democráticos en más de tres cuartas partes de los casos (concretamente, hay democracia en 14 de los 18 grandes países federales, pero en sólo 16 de los 63 grandes estados centralizados). La descentralización y el federalismo, al dar a los grupos pequeños medios de autogobierno, consolidan la democracia. No ha habido ningún retroceso hacia el autoritarismo en tiempos recientes en federaciones plurales que hayan adoptado fórmulas democráticas.

### RECUADRO MEDICIÓN DE LA VARIEDAD ÉTNICA

La variedad étnica de un país se puede medir cuantitativamente a fin de comparar países y comprobar las relaciones con otras variables. Ya hemos visto unas variantes de estos índices para medir los sistemas de partidos en el capítulo 9.

#### *Número de grupos*

El número de grupos étnicos que existen en un país se puede medir con cualquiera de estos índices:

$$\text{Fragmentación: } F = 1 - \sum P_i^2$$

$$\text{Número efectivo: } N = 1 / \sum P_i^2$$

Donde:

F: Fragmentación

N: Número efectivo

$P_i$ : Tamaño del grupo  $i$  (en proporción de habitantes)

El índice de fragmentación tiene valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a un país en el que todos sus habitantes pertenecen a un único grupo y 1 indica una situación hipotética en la que cada individuo pertenece a un grupo diferente. Un ejemplo en el que el índice de fragmentación se acerca a 0, es decir, a la máxima homogeneidad étnica, es Japón, mientras que el caso extremo de una elevada fragmentación en el mundo actual es Papúa-Nueva Guinea, habitada por varios miles de comunidades, la mayoría formadas por sólo unos pocos centenares de personas. El número efectivo de grupos tiene valores a partir de 1, mayores cuanto mayor es el número de grupos con un tamaño similar. Los valores de los dos índices están estrechamente correlacionados, dado que  $N = 1 / (1-F)$ .

#### *Polarización étnica*

El grado de polarización étnica de un país se puede medir con este índice:

$$\text{Pol} = 1 - \sum (1/2 - P_i)^2 P_i$$

Donde:

Pol: polarización

$P_i$ : tamaño del grupo  $i$  (en proporción de habitantes).

El índice expresa lo alejada que se halla la distribución cuantitativa de grupos étnicos de la distribución bipolar 1/2-1/2, que tiene el nivel más alto de polarización. Un ejemplo de país muy polarizado es Bélgica,

*Eficiencia económica*

Las principales ventajas de una nación de grandes dimensiones son los amplios mercados y los bienes colectivos a gran escala. Los grandes estados tradicionales que protegen grandes mercados ofrecen oportunidades positivas a los diferentes grupos con especialización económica para desarrollar intercambios extensos con gentes de otros territorios del estado en su mutuo beneficio y superar el aislamiento y los peligros del parroquialismo. Los vínculos económicos y la interdependencia pueden asimismo favorecer la conformidad con las autoridades estatales y la fidelidad a una gran nación.

Sin embargo, en el mundo actual, las pequeñas comunidades tienen nuevas oportunidades de existir y sobrevivir como resultado del desarrollo de vastas redes de comercio y de comunicaciones que se extienden más allá de los límites de los estados tradicionales. La circulación transnacional de personas, bienes, servicios, capitales e información, que a finales del siglo diecinueve y principios del veinte ya había sido elevada, ha vuelto a aumentar sustancialmente durante las últimas décadas. Las migraciones masivas, el comercio a grandes distancias, las inversiones de capitales transnacionales y la información y los mensajes culturales son promovidos por la reducción de los costes de transporte y comunicación. En el período en curso, se ven favorecidos también por la difusión de unas pocas monedas comunes, los numerosos acuerdos de libre comercio y una red de instituciones internacionales que vinculan a los gobiernos estatales y son capaces de proveer algunos bienes públicos a gran escala.

En general, los estados más grandes, que son capaces de proteger el comercio interior, están relativamente más cerrados al exterior, en tanto que los países más pequeños están más abiertos hacia afuera. De hecho, los grandes estados facilitan el desarrollo del comercio «interior» entre personas y empresas situadas en sus diferentes regiones internas, lo cual fomenta la prosperidad y los vínculos mutuos. Pero con la creación de amplias redes interestatales o transnacionales, la protección del estado resulta menos necesaria. Las personas y las empresas situadas en una

que se halla dividido principalmente entre flamencos de habla holandesa y valones de habla francesa. El índice no mide «distancias» entre grupos étnicos, sino que supone que la identificación de grupos diferenciados está dispuesta de modo que cada grupo se puede considerar más o menos equidistante de los demás. Por ejemplo, en una cierta comunidad, los cristianos pueden considerarse tan distantes de los judíos como éstos de los musulmanes y los musulmanes de los cristianos.

### CASO SUIZA CONSENSUAL

La Confederación Helvética es una de las experiencias más conseguidas de gobierno federal, basada en un alto pluralismo y un amplio consenso de gobierno. Sus orígenes se remontan al siglo catorce cuando unos pocos cantones «forestales» democráticos, seguidos más tarde por varias ciudades autogobernadas, empezaron a separarse de la monarquía austriaca y del Sacro imperio romano y formaron una liga para preservar su autonomía local. Tras una breve guerra civil en 1847-1848, se constituyó una federación más formal. En la actualidad, Suiza está formada por 26 cantones, cada uno de ellos relativamente homogéneo en términos económicos y étnicos, con su propia constitución e instituciones democráticas de autogobierno.

En toda Suiza hay un grupo lingüístico mayoritario, el alemán, con un 65 % de la población total, seguido por el francés con el 23 %, el italiano y el romanche. Pero los suizos están más equilibrados en cuanto a filiación religiosa entre católicos y protestantes, con un complejo mosaico de mayorías distribuidas por la mayor parte del país. Un complejo conjunto de instituciones evita que cualquier grupo étnico imponga su dominio al resto. Todos los poderes no explícitamente reservados al Gobierno federal, como la defensa y el comercio, se hallan bajo el control de los gobiernos cantonales. La Asamblea federal cuenta con dos cámaras, la primera elegida en distritos cantonales y la segunda formada por dos representantes por cada cantón con independencia de la población. Los ciudadanos pueden recoger firmas para impugnar las leyes federales mediante la celebración de referendos populares. Mientras que cualquier ley tiene que ser confirmada por una mayoría de los votantes suizos, las reformas de la constitución y los tratados internacionales necesitan tanto una mayoría federal como una mayoría de los votantes en una mayoría de los cantones.

La posibilidad de que la legislación federal sea derrotada en un referéndum popular lleva a los legisladores a formar coaliciones con una mayoría muy amplia. El Consejo Federal ejecutivo, cuyos miembros son nombrados por las dos cámaras de la Asamblea, suele estar formado por miembros de los diferentes cantones, tanto de habla alemana como francesa o italiana. Una coalición de cuatro partidos ha formado gobierno sistemáticamente, desde finales de la década de 1950, incluyendo siempre a los partidos radical, cristiano-conservador, socialista y populista (antes agrario), con un apoyo total de más del 80 % de los votos populares. La Confederación Helvética es aun principalmente un instrumento para preservar el autogobierno popular local.



comunidad pequeña tienen la oportunidad de desarrollar grandes volúmenes de comercio con operadores situados a distancias similares, aunque al otro lado de las fronteras, el cual cuenta como «internacional».

### PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué relación existe entre el tamaño del país y la probabilidad de tener un régimen democrático?

### UNIÓN

¿Cómo es posible conseguir las ventajas democráticas del tamaño pequeño de una comunidad y las ventajas económicas y de comunicación del tamaño grande? Como es lógico, mediante el establecimiento de un gran alcance territorial de las actividades públicas y la construcción de amplias sombrillas de protección para los grupos pequeños. Pero entonces, ¿es posible organizar una provisión eficiente de bienes públicos a gran escala y evitar la aparición de enormes burocracias que no estén sujetas a control democrático?

Una invención institucional moderna fue decisiva para hacer que la democracia fuera factible en poblaciones grandes. Cuando a finales del siglo dieciocho trece comunidades pequeñas y muy homogéneas en América del Norte empezaron a ganar su independencia del Reino Unido, idearon una federación de pequeñas repúblicas, haciendo así compatible por primera vez el tamaño grande y la democracia. De este modo, los Estados Unidos de América fueron creados en realidad no como un gran estado unitario, sino como una gran federación de pequeñas repúblicas.

**Una federación comporta autogobierno de las unidades locales y gobierno compartido a gran escala en la unión.** La formación de una unión federal suele implicar intercambios políticos entre comunidades con dimensiones y poderes diferentes. En general, se puede construir una federación si los líderes de una comunidad grande y relativamente poderosa aceptan expandir el alcance territorial de su control o influencia potenciales renunciando a la violencia y el dominio imperial, y empleando medios y procedimientos pacíficos e institucionalizados de toma de decisiones. A su vez, los líderes de una comunidad relativamente pequeña o débil pueden cambiar su independencia por la unión con objeto de tener acceso a amplios mercados y obtener protección frente a amenazas externas. Una federación bien institucionalizada puede lograr tanto la eficiencia de los grandes espacios para la provisión de bienes públicos como las ventajas del gobierno democrático de pequeño tamaño.

### CASO LA DESUNIÓN SOVIÉTICA

La disolución de la Unión Soviética es un ejemplo muy notorio de la improbabilidad de una federación plurinacional cuando uno de los grupos es suficientemente grande para intentar convertirse en dominante. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) fue creada en 1922, tras la Revolución rusa y la Primera guerra mundial, inicialmente como una federación de cuatro repúblicas: Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Transcaucasia. Otros territorios del antiguo imperio ruso habían proclamado su independencia, pero la mayoría fueron reintegrados durante la Segunda guerra mundial, entre ellos las tres repúblicas bálticas y territorios de Alemania, Checoslovaquia, Finlandia, Japón, Polonia, Rumanía y Tuvá. La URSS era entonces la mayor unidad política del mundo en territorio. En 1956 fue organizada en quince repúblicas, a las que la constitución les reconocía el derecho soberano a «separarse libremente de la Unión», junto con numerosas autonomías, áreas y regiones. Varias docenas de nacionalidades y grupos étnicos fueron también reconocidos oficialmente.

Sin embargo, Rusia fue siempre la unidad dominante en la URSS. La sinécdoque «Rusia» continuó siendo de uso habitual. En la década de 1920, los rusos étnicos constituían el 53 % de la población total, en tanto que la República Soviética de Rusia contenía casi el 70 % de la población y más del 90 % del territorio; en la década de 1980, tras un largo declive de la población de etnia rusa, todavía contenía el 51 % de la población total y dos terceras partes del territorio. La estructura formalmente federal del país fue anulada por la estructura monolítica y muy centralizada del partido comunista, que controlaba toda la vida pública. La doctrina oficial del partido era que con el tiempo las nacionalidades y las distinciones étnicas desaparecerían y se adoptaría un único idioma. Al final de la Segunda guerra mundial, Iósif Stalin proclamó que Rusia era «la fuerza dirigente de la Unión Soviética entre todas las nacionalidades de nuestro país». La rusificación cultural y lingüística se intensificó.

El edificio empezó a temblar en la segunda mitad de la década de 1980 cuando Mijaíl Gorbachov, apremiado por la quiebra económica del experimento socialista, introdujo una liberalización política. A medida que los costes de la acción colectiva disminuían, los grupos locales utilizaron las elecciones y las instituciones republicanas y locales, así como el derecho oficial de secesión, para proclamar su soberanía. A finales de 1991, la Unión Soviética se disolvió. Rusia, convertida ya en una república independiente, tomó el relevo de la Unión Soviética en casi todos sus compromisos internacionales anteriores.

*Variedad étnica*

En prácticamente ningún caso del mundo actual se da una completa adecuación entre las fronteras del «estado» y los límites de la «nación», como ya mencionamos en el capítulo anterior. Por características «nacionales» o «étnicas» entendemos aquellas que incluyen la religión, la raza o la lengua.

*Fragmentación frente a polarización.* Según los datos y cálculos más afinados, el país medio actual tiene unos cinco grupos étnicos y la mayoría tiene entre tres y seis (contabilizando sólo aquellos grupos que tienen más del 1 % de la población). En sólo dos terceras partes de los países un grupo étnico abarca una mayoría absoluta de la población. El tamaño medio del grupo más grande en un país es de dos terceras partes de la población total, en tanto que el tamaño medio del segundo grupo más grande es de una sexta parte.

En esta notable variedad interna, cabe distinguir tres tipos de países. En primer lugar, están los estados nacionales relativamente homogéneos de tamaño mediano. Son países, en su mayoría europeos, como Francia, Gran Bretaña, Hungría, Italia, Polonia y Suecia, aunque también encontramos algunos en otras regiones como, por ejemplo, Egipto en África y Japón en Asia.

En segundo lugar, hay grandes federaciones con una variedad étnica importante, como Brasil, Canadá y Estados Unidos en América; Bélgica, España y Suiza en Europa; India e Indonesia en Asia; así como Sudáfrica, por citar sólo algunos de los casos más satisfactorios en términos democráticos.

Por último, hay países internamente variados en los que el intento de construir un estado nacional unificado ha sido fuente de conflictos frecuentes, fracasos y una duradera inestabilidad. Entre ellos se encuentran Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en los Andes; Congo, Etiopía y Sudán en África; y Afganistán, Iraq y Líbano en el Oriente Próximo.

Así, grados diferentes de variedad étnica parecen requerir formas institucionales diferentes de división de poderes para alcanzar la eficacia. Entre las comunidades políticas más pacíficas y estables se cuentan aquellas que son muy homogéneas, esto es, los países en los que un grupo étnico ha llegado a ser fuertemente dominante y en los que la mayoría de la gente comparte valores y amplios intereses comunes (un estado nacional logrado). Pero la paz y la estabilidad también son posibles en comunidades **muy variadas o muy «fragmentadas», es decir, en las que se incluyen muchos pequeños grupos étnicos o nacionales**, siempre que dispongan de suficientes instituciones inclusivas. En estas situaciones, ningún grupo puede esperar ser absolutamente dominante sobre los demás y, en consecuencia, la tolerancia y la coexistencia se difunden y el federalismo aparece como un acuerdo factible.

## FUENTES

*Autogobierno y unión*

«Los pequeños distritos y municipios ... han resultado ser la invención más sensata que ha ideado el ingenio humano para el perfecto ejercicio del autogobierno y su preservación. Deberíamos, pues, organizar nuestro gobierno en: 1, la república federal general, para todos los asuntos exteriores y federales; 2, el del estado, para todo lo que incumbe a nuestros ciudadanos en exclusiva; 3, las repúblicas de los condados, para los deberes y asuntos del condado; y 4, las repúblicas de municipios, para los asuntos pequeños pero numerosos e interesantes que incumben al vecindario. En el gobierno, al igual que en cualquier otra actividad de la vida, sólo por división y subdivisión de los deberes, todos los asuntos, grandes y pequeños, pueden manejarse a la perfección.»

Thomas Jefferson,  
*Carta a Samuel Kercheval* (1816)

«En general, encontraremos más personas acomodadas, más conformidad y tranquilidad en las pequeñas naciones que en las grandes ... Las pequeñas naciones han sido desde siempre la cuna de la libertad política; y el hecho de que la mayoría de ellas hayan perdido su libertad al crecer y hacerse más grandes, muestra que su libertad era una consecuencia de su pequeño tamaño y no del carácter del pueblo ... El sistema federal fue creado con la intención de combinar las ventajas diversas que resultan de la envergadura con la pequeñez de las naciones.»

Alexis de Tocqueville,  
*Democracia en América* (1835-1840)

«La separación de poderes comporta de manera necesaria la fragmentación de la autoridad. El federalismo comporta de manera necesaria la superposición de jurisdicciones.»

Vincent Ostrom,  
*The Political Theory of a Compound Republic* (1971)

«Entre las unidades más necesarias en el mundo tal como ha ido evolucionando se hallan algunas situadas en los extremos: necesitamos algunas unidades muy pequeñas y algunas unidades muy grandes ... Así pues, una de las tareas de la teoría democrática puede ser la de concretar no una unidad óptima sino un número óptimo de unidades con límites relativamente fijos.»

Robert A. Dahl y Edward Tufte,  
*Size and Democracy* (1973)

En cambio, los niveles más altos de conflicto étnico se dan en países con una elevada «polarización», en los que dos grupos de tamaño similar y marcadas diferencias se enfrentan. La polarización máxima corresponde, pues, a un nivel intermedio, moderado, de fragmentación, puesto que implica que sólo existen dos grandes grupos. De forma característica, en situaciones propensas al conflicto, un grupo étnico que afirmar ser la mayoría intenta dominar, pero una amplia minoría está en condiciones de oponer una vigorosa resistencia.

La polarización religiosa parece más proclive a generar conflicto que las diferencias basadas en la raza o la lengua. Esto posiblemente se debe al carácter categórico y excluyente de cualquier filiación religiosa, para la cual mezclas como los cruces de razas o el plurilingüismo no suelen ser imaginables. Por ello mismo, sin embargo, el pluralismo religioso en una sociedad parece fomentar más tolerancia y libertad no sólo que las filiaciones bipolares sino también que una filiación religiosa única.

*Mejor muchos que pocos.* Un número elevado de comunidades pequeñas proporciona una base más sólida para una federación que un número reducido de ellas. Como acabamos de explicar, muchos grupos pequeños implican una fragmentación elevada, en tanto que dos o unos pocos grupos están asociados a una polarización elevada. El problema consiste en que en las federaciones formadas por sólo dos grupos uno de ellos puede tener esperanzas razonables de dominar el centro y desarrollar la subsiguiente ambición. Esto puede llevar bien a la absorción de la otra unidad en una estructura unificada, bien al conflicto y la secesión, dos alternativas que comportan ambas la disolución de la federación.

---

«El principio federal comporta la combinación de autonomía (o autogobierno) y gobierno compartido (o gobierno federal).»

Daniel J. Elazar,  
*Exploring Federalism* (1987)

«El federalismo es la principal alternativa al imperio como técnica de agregar grandes áreas bajo un solo gobierno... Las instituciones esenciales del federalismo son, por supuesto, un gobierno de la federación y un conjunto de gobiernos de las unidades miembros, en las que ambos tipos de gobierno rigen sobre el mismo territorio y la misma población, y cada uno tiene autoridad para tomar ciertas decisiones con independencia del otro.»

William H. Riker,  
*The Development of American Federalism* (1987)

Observemos una representación estilizada de este tipo de situaciones conflictivas, como la presenta el gráfico 12.2. Supongamos que las tres alternativas posibles son: 1) el dominio de un solo grupo; 2) un acuerdo federal con paridad de poderes, que suele comportar cierta sobre-representación de la unidad pequeña; y 3) la escisión de la unión, habitualmente por secesión de la unidad más pequeña. Por un lado, parece lógico que el grupo étnico o nacional grande prefiera el dominio a la separación, dado que en la primera situación controlaría no sólo sus propios recursos sino también los del otro grupo. Así, el acuerdo federal típico de compartir poderes con cierta sobre-representación del grupo menor puede ser la última preferencia del grupo mayor.

**GRÁFICO 12.2. El juego de la secesión.** En una federación con sólo dos grupos, el grupo mayor y probablemente dominante prefiere una estructura unitaria, en tanto que el grupo más pequeño prefiere la paridad de poderes, pero los dos grupos pueden converger en la escisión de la unión. Los paréntesis sugieren la cuota de poder que un grupo puede controlar en cada fórmula.

	Grupo grande	Grupo pequeño
<i>Primera preferencia</i>	Unitaria (100 %)	Paridad federal (50 %)
<i>Segunda preferencia</i>	Separación (propio grupo > 50 %)	Separación (propio grupo > 0)
<i>Última preferencia</i>	Paridad federal (50 %)	Unitaria (0)

En cambio, el grupo pequeño y probablemente dominado puede desarrollar exactamente el orden de preferencias opuesto. Puede preferir primero un arreglo federal con paridad de poderes, el cual comporta su propia sobre-representación. Pero luego puede que prefiera la separación, que le dará control sobre sus propios recursos, a la subordinación respecto al grupo mayor. La unidad pequeña puede renunciar a la separación si el coste de separarse es demasiado alto o no hay un contexto internacional favorable. Pero la separación parece ser la preferencia intermedia para ambos grupos. En ciertas circunstancias, como la disolución de un imperio o inmediatamente después de una guerra, la separación puede ser el resultado de convergencia de una relación bilateral.

Muchas federaciones de dos unidades han fracasado como consecuencia del intento de dominar del grupo mayor y la elección de la secesión por el grupo pequeño. Entre los casos de dominación fallida de un grupo grande desde el siglo diecinueve cabe mencionar: Argentina con la separación de Paraguay y Uruguay después de la independencia; Colombia con la separación de Ecuador, Venezuela y más tarde de Panamá; Perú con la secesión de Bolivia; México con la separación de Guatemala e inmediatamente después la dispersión del resto de América Central; el

Reino Unido con la secesión de Irlanda, seguida por un prolongado conflicto en Irlanda del Norte; la India con la separación de Pakistán después de la independencia, así como Pakistán con la secesión posterior de la territorialmente separada Bangladesh; Sudáfrica con la secesión de Namibia; Rhodesia con la secesión de Zambia y Malawi; Etiopía con la secesión de Eritrea; Checo-Eslovaquia con la secesión de la segunda; y la Yugoslavia dominada por los serbios que se escindió en otras seis repúblicas. El caso destacado de la disolución de la Unión Soviética dominada por los rusos es el tema de un recuadro contiguo. En la actualidad aún existen otros conflictos muy polarizados, como, por ejemplo, en Bélgica entre flamencos y valones y en Chipre entre griegos y turcos, aunque en estos casos la sombrilla que ofrece la Unión Europea puede evitar la completa escisión de los países.

En contraste con la debilidad de las federaciones polarizadas de dos unidades, las experiencias más satisfactorias abarcan por lo general un alto número de unidades. Con un pluralismo territorial, ninguna de las unidades puede alimentar de manera razonable ambiciones de convertirse en la única dominante, dejando de este modo que las comunidades pequeñas sigan sus propias vías en el seno de la unión. Entre los casos de estabilidad y duración relativas cabe destacar: Estados Unidos (50 unidades), México (32 unidades), India (28 unidades), Brasil (26 unidades), Suiza (26 unidades), Argentina (24 unidades), Venezuela (20 unidades), Italia (20 unidades), España (17 unidades), Alemania (16 unidades), Malasia (13 unidades), Canadá (11 unidades), Austria (9 unidades), Sudáfrica (9 unidades), Australia (8 unidades), así como el proceso en marcha en la Unión Europea (con 27 estados miembros).

#### *Instituciones divididas*

El federalismo requiere de una división «vertical» de poderes entre gobiernos centrales y gobiernos no-centrales. Diferentes fórmulas institucionales crean relaciones con diferentes equilibrios entre las unidades de una federación, los cuales pueden producir distribuciones diferentes de ganadores y perdedores relativos. Una federación equilibrada puede ser el resultado de la celebración de elecciones separadas en los diferentes gobiernos territoriales con resultados diferentes, así como de la cooperación entre instituciones, sobre todo a través de una segunda cámara federal en el parlamento. A continuación, analizamos estos elementos institucionales básicos para una federación satisfactoria.

*División vertical de poderes.* En un país federal, el gobierno central y los gobiernos locales tienen asignados diferentes poderes. El gobierno central suele tener competencias en temas relacionados con los intereses de grupos grandes, como la defensa, los asuntos exteriores, el comercio

## CASO EL ESTADO ESPAÑOL DE LAS AUTONOMÍAS

España es uno de los países en que la gestión de las diferencias económicas y culturales y la distribución territorial del poder han alcanzado más relieve político. El estado español es actualmente uno de los más descentralizados de Europa en cuanto a gasto público. Sin embargo, la constitución no define España como un estado federal ni siquiera recoge la expresión habitual de «estado de las autonomías». La descentralización del estado ha sido más bien el resultado de estrategias, competencia y negociaciones entre partidos en un marco poco institucionalizado.

Durante la transición a la democracia, los partidos políticos de derechas, izquierdas y nacionalistas promovieron diferentes propuestas de forma del estado y llegaron a un compromiso mediante una fórmula constitucional ambigua. Por un lado, se mantuvieron elementos del estado centralizado tradicional, como las provincias. Por otro, se establecieron gobiernos autónomos en las comunidades llamadas «históricas»: Cataluña, el País Vasco y Galicia. Sin embargo, muy pronto se formaron hasta 17 «comunidades autónomas», a las que la constitución reconoce la posibilidad de alcanzar poderes iguales que las primeras en una perspectiva federalizante.

Esta configuración promovió una permanente competencia entre los partidos políticos y los gobiernos autonómicos para presionar y negociar con el gobierno central sucesivas transferencias de poderes y recursos financieros. La negociación competitiva ha sido indirectamente promovida por la ausencia de instituciones robustas de cooperación territorial, como la típica cámara alta federal. Las interacciones partidarias y gubernamentales se desarrollan sin fuertes constricciones institucionales, dependiendo sólo de la fuerza relativa de cada uno. En diversos momentos, los partidos nacionalistas de Cataluña, el País Vasco, Galicia, las Islas Canarias y Navarra han negociado su apoyo a diferentes partidos en el gobierno central a cambio de medidas concretas de descentralización a favor de sus territorios. Los líderes regionales de los partidos de gobierno de ámbito español, el Partido Popular y el Partido Socialista, también se convirtieron en figuras influyentes dentro de sus partidos en las cuestiones territoriales. La descentralización del estado y el pluralismo político territorial se desarrollaron en España como contrapeso a otras tendencias del sistema político que favorecen una alta concentración del poder en gobiernos de un solo partido en el centro del estado. Sin embargo, la débil institucionalización de las relaciones intergubernamentales dio lugar a lo que se ha llamado un «federalismo competitivo», caracterizado por la inestabilidad y la incertidumbre, en contraste con el modelo de «federalismo cooperativo» que suele asociarse a acuerdos de amplio consenso.



exterior, la moneda y el crédito, así como en algunas políticas redistributivas, junto con las competencias fiscales que las acompañan. Los gobiernos no centrales, en cambio, se concentran en temas económicos relacionados con la escala territorial o la localización, como el comercio local, la agricultura, el urbanismo y las obras públicas, así como en temas vinculados a los intereses de grupos pequeños, entre ellos la educación y la gestión de las diferencias religiosas, raciales o lingüísticas.

El modelo ideal que consideramos en el capítulo anterior, según el cual cada bien colectivo podría ser provisto por una unidad de gobierno específica, puede resultar difícil de establecer debido a los elevados costes de administración y participación en una estructura muy compleja. En la práctica de los estados federales, hay menos niveles institucionales que ámbitos territoriales de bienes públicos. Dado que cada nivel institucional trata de asuntos públicos distribuidos de un modo diverso en el territorio, hay cierto grado de solapamiento y de poderes compartidos entre varias unidades. Los gobiernos federal, estatales y locales pueden tener jurisdicciones concurrentes en ciertos ámbitos.

El federalismo requiere que cada nivel de gobierno tenga competencias exclusivas para tomar decisiones finales en ciertos temas. Pero los poderes compartidos en otros temas pueden requerir la cooperación y los acuerdos interinstitucionales para completar el proceso desde la aprobación de una legislación hasta la toma de decisiones políticas concretas y su ejecución. La cooperación interinstitucional a través de la división «vertical» de poderes y competencias tiende a producir resultados de consenso.

El federalismo fiscal también implica la división de poderes tributarios. En general, la asignación de competencias fiscales a diferentes instituciones según sus competencias puede producir resultados eficientes. Los gobiernos que recaudan sus propios impuestos y son responsables fiscalmente ante los votantes tienen incentivos para proporcionar bienes públicos que fomenten de manera indirecta el crecimiento económico y favorezcan la recaudación de impuestos. En cambio, los gobiernos locales que se apoyan en transferencias de ingresos del gobierno central pueden crear en sus votantes la «ilusión fiscal» de que sus servicios son gratuitos y destinar los recursos a la redistribución y el clientelismo más que a la inversión. Parafraseando a los líderes de la independencia de Estados Unidos, «no representación sin impuestos» es un buen principio de federalismo fiscal.

*Elecciones separadas.* La división de poderes real entre el gobierno central y los gobiernos no-centrales se puede medir por las competencias legales en manos de cada institución, así como por los recursos fiscales que recaudan o gastan, tal como reseñamos en los párrafos anteriores. Otra medida importante se refiere al control por los partidos políticos de los gobiernos separados. Aun si las competencias y el dinero

## CASO EL CRITERIO DE SUBSIDIARIEDAD

La gobernanza en múltiples niveles requiere decisiones relativas a la asignación de poderes a los varios órganos institucionales. Un criterio democrático puede favorecer los niveles de gobierno «pequeños» o «inferiores».

«Los poderes no delegados a Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos por ella a los estados, quedan reservados a los estados respectivamente, o al pueblo.»

Constitución de Estados Unidos de América,  
Enmienda X (1791)

«No es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos... Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función "subsidiaria", el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación.»

Pío XI,  
*Quadragesimo Anno* (1931)

«Una de las bases de una sociedad democrática es la existencia de una democracia local y regional sólida y eficaz, conforme al principio de subsidiariedad incluido en la Carta Europea del Autogobierno Local, según el cual el ejercicio de las responsabilidades públicas incumbe, de preferencia, a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, teniendo en cuenta la amplitud y la naturaleza de las tareas públicas y las exigencias de eficiencia y economía.»

Ratificación por el Consejo de Ministros de los estados  
miembros de la Unión Europea (2007),  
Carta del congreso de autoridades locales y regionales (1985)

«Los miembros de la Unión Europea están resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad ... Artículo 5.3. Según el principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción propuesta no puedan ser alcanza-

están muy descentralizados, si un solo partido internamente centralizado controla todos los gobiernos, el país tiende a funcionar como una estructura política unificada. Esto es exactamente lo que sucedió, en un caso extremo, en la Unión Soviética, que formalmente era federal, pero de hecho estaba controlada por el partido comunista centralizado. Por otro lado, si sólo existen partidos locales es probable que al final acaben persiguiendo la secesión. Una federación estable, por tanto, requiere de un equilibrio apropiado entre partidos federales e internamente descentralizados, que se pueden basar en acuerdos entre grupos locales, y partidos locales independientes.

Sobre la base de las diferencias económicas, sociales y étnicas, diferentes estructuras del sistema de partidos pueden contribuir tanto a la unidad y la cooperación como a la rivalidad y el conflicto. En algunos casos, los partidos federales son coaliciones relativamente flexibles de organizaciones locales que mantienen niveles altos de cooperación, como sucede por ejemplo en Alemania, Australia, Brasil, Estados Unidos, México y Suiza. En otros casos, algunos grandes partidos nacionales o federales con diferentes grados de descentralización interna mantienen relaciones menos equilibradas con partidos de base territorial independientes, como en Argentina, Canadá, España, India, Indonesia e Italia. Por último, todos los partidos políticos pueden tener una filiación territorial o étnica clara, la cual tiende a fomentar niveles más altos de competencia inter-territorial, como en Bélgica y Sudáfrica, entre otros países.

La descentralización política tiende a aumentar con las elecciones separadas, ya sea favoreciendo al partido de la oposición federal o a los partidos locales. Si las elecciones federales y locales tienen lugar al mismo tiempo, es probable que la campaña federal domine, los temas locales no adquieran relieve en la agenda electoral y el partido político que gane la elección federal tome asimismo el control de muchos gobiernos locales. En cambio, las elecciones no-concurrentes y escalonadas para los gobiernos locales favorecen que diferentes temas afloren y adquieran relevancia en diferentes tipos de elecciones, que los votantes revelen sus diversas preferencias en distintas cuestiones y las subsiguientes oportunidades de que los partidos que no forman parte del gobierno central obtengan apoyo.

---

dos de manera suficiente por los estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional o local, sino que, debido a la dimensión o los efectos de la acción pretendida, puedan alcanzarse mejor a escala de la Unión.»

El grado real de descentralización política se puede medir por la proporción de jefes ejecutivos locales cuyo partido no está en el gobierno federal. Por ejemplo, en países federales grandes que celebran elecciones separadas para las instituciones federales y las locales, como Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, España, India y México, la mayoría de los gobiernos regionales, provinciales o estatales suele estar en manos de partidos que no forman parte del gobierno central. Se suele observar que el partido federal del primer ministro o presidente tiende a perder votos en las elecciones regionales posteriores a las elecciones federales, aunque el partido gane de nuevo en las siguientes elecciones federales. En Estados Unidos, muchos estados han reemplazado los mandatos de dos años de los gobernadores, que en la mitad de las ocasiones daban lugar a elecciones concurrentes con las elecciones presidenciales, por mandatos de cuatro años, usualmente programados para años sin elecciones presidenciales, lo cual ha favorecido el aumento de la proporción de gobernadores del partido que no está en la presidencia.

*Bicameralismo.* En los países federales hay dos cámaras: una representa a toda la población y la otra representa a la gente de los diferentes territorios. Mientras que los escaños de la cámara baja suelen estar distribuidos entre los diferentes distritos según el número de sus habitantes, en la segunda cámara o cámara alta, en cambio, cada uno de los diferentes territorios puede elegir un número igual o similar de escaños, lo cual da una sobre-representación a las unidades más pequeñas. Esta «sobre-representación» en la cámara alta es con frecuencia una condición para que los ciudadanos de las unidades pequeñas acepten participar en las decisiones colectivas en una federación o país grande y variado, dado que es más probable que se hallen en minoría en la cámara en la que la asignación de los escaños se basa sólo en el número total de habitantes.

Los miembros de la cámara alta pueden ser directamente elegidos por los ciudadanos en elecciones de base territorial o bien designados por las asambleas o los gobiernos territoriales. En Estados Unidos, por ejemplo, los ciudadanos de cada estado eligen dos senadores pese a que los estados más grandes pueden llegar a tener hasta setenta veces más población que los más pequeños (como en el caso de California respecto de Wyoming). Una fórmula más habitual es la asignación de un número mínimo de escaños a todas las unidades en tanto que el resto es asignado en función de la población. Por ejemplo, en las cámaras altas federales de Argentina y Brasil, a cada estado se le asignan inicialmente tres escaños y el resto según la población.

La cámara alta típica en un país federal tiene importantes poderes legislativos en temas que implican redistribución territorial de recursos. El requisito de que una ley deba ser aprobada por las dos cámaras de la

asamblea legislativa es equivalente al requisito de una mayoría cualificada en una sola cámara. Aun en el caso de que cada una de las cámaras pueda tomar decisiones por mayoría simple, si cuentan con mayorías políticas distintas tras ser elegidas por procedimientos diferentes, las decisiones conjuntas serán negociadas y apoyadas por una mayoría cualificada amplia e inclusiva. Volveremos sobre este punto acerca de otras fórmulas de división de poderes en otros capítulos.

#### *La opción del federalismo*

Una federación democrática puede derivar en última instancia de un proceso confederativo o imperial consistente en poner unidades dispares de un vasto territorio bajo la jurisdicción de un centro agregativo. Como examinamos en el capítulo anterior, tanto una confederación de unidades políticas previamente existentes como la expansión de un centro pueden dar lugar a un «imperio». Pero cuando el imperio ya no puede asimilar más territorios, población y diversidad, y deja de expandirse o incluso se contrae, se puede establecer una fórmula más estable basada en una clara división de poderes a diferentes niveles. En este sentido, un imperio puede ser una federación en proceso, así como una federación puede ser concebida como un imperio de tipo democrático y estable.

En la construcción de una federación, parece haber una estrecha relación entre el establecimiento de límites territoriales fijos de la unión y la institucionalización y consolidación internas. Tal como ya dijimos, tanto la construcción de Estados Unidos de América en el pasado como el proceso aún en marcha en la Unión Europea sugieren que el establecimiento de un número relativamente permanente de unidades miembros y la delimitación de fronteras externas claras son condiciones para alcanzar un equilibrio previsible de poderes en el seno de la unión y la subsiguiente consolidación de las fórmulas federales democráticas que puedan ser aceptadas por todos los miembros.

En países plurales puede haber un intercambio entre federalismo y reglas electorales de representación proporcional. Si el país es relativamente pequeño, pero cuenta con un número significativo de partidos políticos, la representación proporcional puede ser una elección lógica, como analizaremos en el capítulo 17. En cambio, en países más grandes, el establecimiento de múltiples gobiernos territoriales y una unión federal puede congrega una variedad de representantes de diferentes unidades locales, hasta el punto de eludir la demanda de representación proporcional.

Las divisiones «vertical» y «horizontal» de poderes se apoyan entre sí. Una estructura federal efectiva con múltiples niveles de gobierno y descentralización política es más probable que exista y sobreviva en el

marco de un gobierno central dividido, ya sea en forma de gabinetes de coalición multipartidista o mediante la coexistencia y cooperación entre diferentes mayorías de partido en la presidencia y la asamblea.

Esto se puede explicar por medio de ciertos procesos que se desencadenan en situaciones de división «horizontal» de poderes. Si ningún partido controla todas las instituciones centrales y el poder está compartido, los partidos que compiten en el centro pueden tener interés en negociar y comprometerse con otros partidos en los gobiernos locales con objeto de extender sus cuotas de poder a las instituciones locales. Al mismo tiempo, los partidos en los gobiernos locales pueden proteger sus poderes si consiguen tener un papel decisivo en la asamblea federal, especialmente en la cámara alta, y evitan de este modo que un único partido desde el centro controle todos los poderes. Un poder judicial independiente y no controlado por un único partido, ya sea en forma de tribunal supremo o de tribunal constitucional, también contribuye a mantener una descentralización equilibrada.

### PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué relación hay entre fragmentación y polarización étnicas?

### CONCLUSIÓN

En este capítulo hemos analizado el federalismo como una fórmula para hacer compatibles el autogobierno de comunidades pequeñas y la provisión de bienes públicos a gran escala. Una unión satisfactoria y estable requiere una división «vertical» de poderes entre el gobierno central y los gobiernos locales, la cual suele comportar el control de los distintos gobiernos por diferentes partidos políticos, así como el poder compartido y la cooperación interinstitucional, sobre todo en la cámara alta federal que representa a los gobiernos territoriales.

Un resultado claro, lógico y empírico, se puede enunciar en forma de *Proposición*:

- *Federaciones con múltiples unidades.* Las federaciones con muchas unidades, en las que ninguna unidad es suficientemente grande para dominar, tienden a sobrevivir y perdurar. En cambio, las federaciones con dos unidades tienden a fracasar y desembocan bien en la absorción de la unidad pequeña por la grande, bien en la secesión de la unidad pequeña y probablemente dominada.

## RESUMEN

- Las comunidades de pequeño tamaño tienen ventajas democráticas, gracias a grados de armonía interna relativamente elevados, en las etapas de deliberación, agregación y ejecución.
- A su vez, las unidades políticas a gran escala pueden facilitar el acceso a mercados amplios, seguridad colectiva y redes abiertas de comunicación.
- En uniones o federaciones grandes, tanto una homogeneidad alta como una heterogeneidad o fragmentación altas entre muchos grupos nacionales o étnicos favorecen la paz y la estabilidad.
- En cambio, una polarización alta entre dos grupos compactos fomenta los intentos de dominación y el conflicto probable. Las federaciones con dos unidades tienden a fracasar.
- Una unión federal implica la división de poderes entre gobiernos que tienen el derecho de tomar decisiones finales en ciertos temas, así como el poder compartido en otros temas.
- El grado de división de poderes o descentralización política puede medirse por la proporción de gobiernos locales controlados por partidos que no forman parte del gobierno central.
- Una cámara alta federal da sobre-representación a las unidades más pequeñas como protección frente a una mayoría federal homogénea.
- Una federación democrática se puede formar a partir de un imperio mediante la adopción de fórmulas territoriales e institucionales estables.
- El federalismo o la división «vertical» de poderes es favorecido por la división «horizontal» de poderes y el poder compartido en el centro, ya sea en forma de gabinetes de coalición multipartidistas o de cooperación entre instituciones separadas.

### CONCEPTOS BÁSICOS

*Federación.* Autogobierno local y unión a gran escala, lo cual comporta autonomía y poderes compartidos.

*Fragmentación.* Número de grupos étnicos diferentes, que pueden ser definidos por filiaciones religiosas, raciales o lingüísticas, ponderados por su tamaño.

*Polarización.* Tamaños relativos de los diferentes grupos étnicos.

*División de poderes vertical.* Asignación de diferentes poderes a los gobiernos central y locales.

*Descentralización política.* Proporción de los gobiernos locales controlados por partidos que no están en el gobierno central.

*Bicameralismo.* La cámara baja en la asamblea representa a toda la población, en tanto que la cámara alta da sobre-representación a la población de los territorios pequeños.

### PREGUNTAS DE REPASO

1. ¿Hay alguna relación entre el tamaño del país y la probabilidad de tener un régimen democrático?
2. ¿Cuál es la relación entre fragmentación étnica y polarización étnica?
3. ¿Cómo podría medir el grado de descentralización política de un país?
4. Argumente cómo pueden ser compatibles las divisiones «vertical» y «horizontal» de poderes.



### PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. Para el Senado federal de Estados Unidos, calcule la relación entre el número de senadores y la población en California, Dakota del Norte, Texas y Wyoming. Analice.
2. Para la cámara alta federal de Alemania, calcule la proporción entre el número de miembros y la población en Baden-Württemberg, Baviera, Bremen y Hamburgo. Comente. Compare con la pregunta anterior.
3. Observe la composición étnica de los tres países siguientes en porcentajes de población. Los datos han sido simplificados y se basan en la religión o la lengua dependiendo de la principal división en cada país.

Estonia	Iraq	Suiza
estonio 69	árabe chiíta 52	alemán 65
ruso 31	árabe suní 28	francés 23
—	kurdo 20	italiano 12

- a. Calcule el índice de fragmentación y el número efectivo de grupos étnicos para cada país.
  - b. Calcule el índice de polarización para cada país.
4. Compare los resultados del ejercicio anterior. ¿Observa alguna relación entre fragmentación y polarización?

**Fuentes de datos:**

World Christian Database: [www.worldchristiandatabase.org](http://www.worldchristiandatabase.org)  
 Ethnologue. Lenguas del mundo: [www.ethnologue.com](http://www.ethnologue.com)

## LECTURAS

- William H. Riker. 1987. *The Development of American Federalism*. Kluwer.
- Robert A. Dahl y Edward Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Stanford University Press.
- Daniel J. Elazar. 1987. *Exploring Federalism*. University of Alabama Press.
- Vincent Ostrom. 1987. *The Political Theory of a Compound Republic. Designing the American experiment*. University of Nebraska Press.
- Douglass C. North y Barry W. Weingast. 1989. «The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England», *Journal of Economic History*, 49.
- Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook y Olga Shvetsova. 2004. *Designing Federalism. A Theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge University Press.