

10. DIVISION DE PODERES: DIFERENCIAS ENTRE ESTADO FEDERAL Y UNITARIO Y ENTRE ESTADO CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO

La séptima diferencia entre los modelos de democracia mayoritaria y de consenso se refiere a la división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos de niveles inferiores. En todas las democracias el poder está dividido por necesidad y lo está, en cierta medida, entre el gobierno central y los gobiernos de ámbito local, aunque en la democracia mayoritaria esta división sea sumamente desigual. Para mantener el predominio de la mayoría, ésta no sólo tiene que controlar el aparato del gobierno central, sino también todos los gobiernos de ámbito local, rivales en potencia. El modelo de consenso, en cambio, está inspirado en el propósito contrario, y sus métodos son el federalismo y la descentralización. Federalismo significa división de poderes, constitucionalmente garantizada, entre el gobierno central y los de las unidades miembros o componentes de la federación (estados, provincias, cantones y *Länder*), y va normalmente acompañado de la descentralización, esto es, de una considerable autonomía para los miembros de la federación. Sólo son federales seis de nuestros veintidós regímenes democráticos —Estados Unidos, Canadá, Alemania Occidental, Suiza, Austria y Australia—, pero el federalismo no es condición necesaria ni suficiente para la descentralización. Como veremos más adelante, un poder descentralizado puede también existir en estados formalmente unitarios.

En este capítulo se comentarán primero las características distintivas del federalismo, poniendo especial énfasis en la representación de las unidades constitutivas en la cámara federal del Legislativo central y en el alcance que de hecho tiene la descentralización en las federaciones. A continuación se analizará el federalismo como medio de dar autonomía a grupos minoritarios en sociedades plurales, y la forma especial de federalismo generalmente conocida como corporativa o no territorial. El tema final será un examen preliminar de

las relaciones entre federalismo y descentralización, por un lado, y los elementos ya discutidos de la democracia de consenso por el otro.

FEDERALISMO

En la literatura sobre este tema se pueden encontrar diversas definiciones de federalismo, pero en general se está de acuerdo sobre su característica primordial: una garantía de división del poder entre los gobiernos centrales y los regionales. La autorizada definición de William H. Riker reza como sigue: «El federalismo es una organización política en la que las actividades de gobierno están repartidas entre los gobiernos regionales y el gobierno central, de tal manera que hay una serie de actividades en las que cada tipo de gobierno tiene plenas competencias.»¹ Un aspecto de esta definición que merece ser destacado, y sobre el que volveremos más tarde en este capítulo, es el que se refiere a las unidades constitutivas como gobiernos «regionales», lo cual concuerda con el punto de vista convencional, ya que el federalismo se describe generalmente como un reparto espacial o territorial de poderes en el que las unidades constitutivas están definidas geográficamente.

Además del principio federal básico del reparto central-regional de poderes, se pueden identificar otras cinco características secundarias del federalismo: una constitución escrita, bicameralismo, el derecho de las unidades constitutivas a participar en el proceso de enmienda a la constitución federal, pero a cambiar unilateralmente su propia constitución, representación desproporcionadamente importante o en pie de igualdad en la cámara federal de las unidades constituidas más pequeñas y gobierno descentralizado.

En primer lugar, el requisito de una constitución escrita deriva lógicamente del principio federal primordial, ya que el reparto de poderes ha de ser especificado, y tanto el gobierno central como los gobiernos generales precisan una firme garantía de que los poderes que tienen asignados no se les pueden retirar. Un convenio escrito es, pues, un procedimiento necesario, aunque por supuesto insuficiente, para especificar dichos poderes y garantías. En el capítulo siguiente se tratará

1. William H. Riker: «Federalism», *Handbook of Political Science*, vol. 5: *Governmental Institutions and Processes*, Reading Mass., Addison-Wesley, 1975, p. 101. edición a cargo de Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby.

con más detalle de la diferencia que existe entre constituciones escritas y no escritas. Obsérvese aquí que la totalidad de los seis regímenes federales tienen constituciones escritas, mientras que no las tienen la totalidad de los dieciséis regímenes unitarios, aunque sí la mayor parte.

En segundo lugar, los legislativos de los sistemas federales se componen típicamente de dos cámaras, una que representa al pueblo en su conjunto y la otra a las unidades constitutivas de la federación. Como ya se vio en el capítulo 6, catorce de los parlamentos de nuestros veintidós regímenes democráticos son bicamerales y ocho, unicamerales. Todos los legislativos unicamerales se encuentran en Estados unitarios, mientras que hay bicameralismo en seis Estados federales y en ocho unitarios. En otras palabras, que todos nuestros sistemas federales tienen parlamentos bicamerales.

La tercera característica se refiere al reparto del poder constitucional. A menudo se dice que en la naturaleza de las constituciones federales está el que no puedan cambiarse sin el consentimiento de las unidades constituidas. Dicho consentimiento puede adoptar la forma de aprobación por la cámara federal y/o la aprobación al menos por la mayoría de los legislativos de las unidades constituidas o bien por los referendos que en ellas tuvieran lugar. La única excepción en nuestras seis federaciones es Austria, donde la Constitución puede reformarla una mayoría de dos tercios en la Cámara Baja, sin el requisito adicional de aprobación por la Cámara Federal o por los *Länder*. En todas y cada una de las seis federaciones tienen las unidades constitutivas su propia constitución, que puede sufrir enmiendas libremente, sin ningún tipo de límites que pudiera imponer la Constitución federal. Por lo tanto, como afirma Carl J. Friedrich, las unidades constitutivas de una federación «guardan para sí cierta tasa del poder constitucional, y por lo tanto es característico que organicen de forma autónoma su propio ejercicio interno del poder sobre aquellas materias que la Constitución (federal) dejó en sus manos».²

Una de las ventajas que se atribuyen al poder constitucional independiente de las unidades constitutivas de una federación es que concede a aquéllas la oportunidad de experimentar con formas distintas de gobierno. Tales experimentos,

2. Carl J. Friedrich: *Limited Government: A Comparison*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1974, p. 21. Véase también Ivo D. Duchacek: *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Nueva York, Holt, Rinehart y Winston, 1970, pp. 230-231.

de tener éxito, pueden resultar beneficiosos para los demás miembros de la federación y para el propio gobierno federal. En la práctica, sin embargo, nos hallamos con un caso de completo isomorfismo tanto entre las formas de gobierno federal y las de las unidades constitutivas, como entre las de éstas en el seno de cada país. Con respecto a la opción entre sistema presidencialista o parlamentario y entre sistemas electorales, los Estados Unidos, por ejemplo, son fuertemente presidencialistas —los gobernadores hacen las veces de «presidente» en el ámbito de su estado—, a la vez que mayoritarios. Cabe también hacer referencia a algunas excepciones dignas de mención entre los demás países. La Cámara de Representantes australiana y las cámaras bajas de los estados australianos son elegidas todas ellas por el voto alternativo, con excepción de una: Tasmania utiliza la representación proporcional (el voto personal transferible). La representación proporcional es la norma en Suiza, tanto en el ámbito nacional como en el cantonal, aunque algunos cantones, sobre todo pequeños, recurran a métodos mayoritarios. La totalidad de los *Länder* alemanes tienen sistemas parlamentarios, pero el primer ministro de Baviera puede ser depuesto por un voto de censura. En Suiza los cantones no se atienen en el ámbito federal al sistema híbrido parlamentario-presidencialista, pero se parecen entre sí en cuanto que tienen Ejecutivos colegiados elegidos por voto popular, lo que básicamente es una forma presidencialista de gobierno. Resulta sintomático que los redactores de la constitución del nuevo cantón del Jura, que vio formalmente la luz en 1979, analizaran como ejemplo de sistema parlamentario el británico y el alemán, pero que al final acabaran por «aceptar las normas suizas».³

SOBRERREPRESENTACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

La cuarta de las características secundarias del federalismo es que las unidades constitutivas más pequeñas estén sobrerrepresentadas en la cámara federal, pues su cuota de escaños legislativos excede la que le corresponde por población. El máximo alcance de este principio es la igualdad de representación con independencia de la población de la uni-

3. Haspeter Tschaeni: «Constitutional Change in Swiss Cantons: An Assessment of a Recent Phenomenon», *Publius* 12, n.º 1, invierno de 1982, p. 116.

TABLA 10.1. *Desigualdad de representación en seis cámaras federales, hacia 1980*

	Porcentaje de escaños que ostentan los porcentajes dados de los votantes representados más favorablemente			Índice de desigualdad de Gini
	5 %	10 %	25 % 50 %	
Estados Unidos	28,2	39,5	60,6	82,9
Suiza	26,7	38,9	60,4	81,1
Australia	21,3	30,4	55,3	75,7
Alemania*	20,1	31,5	50,7	73,1
Canadá	18,9	31,2	48,5	69,2
Austria	6,9	12,8	28,2	53,2

* Excluyendo Berlín Oeste.

Fuente: Basada en datos de *The Europa Year Book 1982: A World Survey*, Londres, Europa Publications, 1982.

dad constitutiva. Una paridad tal la encontramos en las cámaras federales de los Estados Unidos y de Suiza (dos representantes por estado o cantón) y en Australia (diez representantes por estado). El *Bundesrat* alemán y el Senado canadiense son ejemplos de cámara federal en la que las unidades constitutivas no están representadas por igual, pero en las que las unidades más pequeñas se hallan sobrerrepresentadas, y las más grandes, infrarrepresentadas. El *Bundesrat* austriaco es una excepción, pues más que otorgar una representación especial a los *Länder* menores, el número de representantes de cada uno es aproximadamente proporcional a la población.⁴

La tabla 10.1 recoge de un modo más preciso el grado de sobrerrepresentación de las unidades pequeñas de las seis federaciones en función del grado de desigualdad en la representación, originado por el tratamiento favorable de las unidades pequeñas. Muestra también el porcentaje de miembros de la cámara federal que representan al 5, 10, 25 y 50 % de la

4. La paridad que existe en Australia tiene una excepción parcial en el hecho de que el Territorio capitalino y el Territorio Septentrional cuentan con dos senadores cada uno. El grado de sobrerrepresentación en el Canadá no se corresponde enteramente con la extensión; por ejemplo, la provincia que cuenta con la representación menos favorable no es la mayor, Ontario, sino la Columbia Británica, la tercera más extensa.

población más favorablemente representada. Quienes mejor lo están son los electores de las unidades constitutivas más pequeñas de la federación. El siguiente ejemplo ilustra cómo se calculan dichos porcentajes. Supóngase que el estado más pequeño y mejor representado de una federación tenga el 6 % de la población total 10 de los 100 escaños de la cámara federal. El 10 % mejor representado del total de la población es entonces el 6 % del estado más pequeño junto con la mitad del censo del segundo estado más pequeño. Este 10 % de electores tiene el 15 % de los escaños de la cámara federal.

La desigualdad de la ilustración anterior es mínima si se compara con las desigualdades reales con que nos encontramos en la mayor parte de las cámaras federales. Los Estados Unidos representan el caso extremo: el 5 % más favorablemente representado de la población, que vive en los estados más pequeños, tiene el 28,2 % de la representación en el Senado; un cuarto de los votantes más representados tiene una cómoda mayoría del 60,6 %, y la mitad de ellos exactamente, elige una abrumadora mayoría de casi 83 senadores. Los porcentajes de Suiza están próximos a los norteamericanos y, por lo tanto, puede decirse que el Consejo de Estado suizo está casi tan «mal repartido» como el Senado de los Estados Unidos. Australia, Alemania y Canadá ejemplifican casos intermedios, pero se mantienen desigualdades sustanciales. El *Bundesrat* austríaco es la única cámara federal donde hallamos un grado de sobrerrepresentación tan insignificante, que casi se la puede considerar una cámara distribuida proporcionalmente.

El Índice de Desigualdad de Gini es una medida sumaria del grado de desigualdad. Puede oscilar desde cero, cuando la igualdad sea completa —el índice de 0,05 para Austria está cercano a dicho punto— hasta un valor máximo teórico cercano a 1,00 cuando la unidad representada más favorablemente tenga en la cámara federal la totalidad de los escaños, y las demás unidades no tengan ninguno. En los Estados Unidos, si Alaska, el Estado que cuenta con el índice de población más reducido, eligiese a los 100 senadores, el Índice de Gini sería de 0,998. El verdadero índice de 0,50 que corresponde a los Estados Unidos se encuentra exactamente a mitad de camino entre dichos extremos. Le sigue muy de cerca el índice suizo de 0,48, y los correspondientes a las siguientes tres cámaras federales son todos aún bastante elevados, oscilando entre 0,31 y 0,39.

Existen otros dos aspectos de la tabla 10.1 especialmente dignos de mención. Uno es que el grado de sobrerrepresenta-

ción hecha de Austria, es tan acusado que un cuarto de la población representada más favorablemente tiene más de la mitad de la representación de la cámara federal, como en el Canadá. A causa de dicha característica, el capítulo 6 clasificó a estos cinco Legislativos con la etiqueta de bicameralismo incongruente. En segundo lugar, debe subrayarse que los cuatro Parlamentos americano, suizo, australiano y alemán —son también los que en el capítulo 6 recibían la denominación de fuertemente bicamerales a causa de que sus dos cámaras eran simétricas o moderadamente asimétricas, en lo que al poder relativo de cada una se refiere. El bicameralismo canadiense es incongruente, aunque menos que en las otras cuatro federaciones, pero acusadamente asimétrico, mientras que el bicameralismo austríaco es el más flojo, dado que se presenta a la vez congruente y acusadamente asimétrico.

La característica final del federalismo es el gobierno descentralizado. Uno de los más destacados expertos en federalismo, Daniel J. Elazar, ha puesto objeciones al término *descentralización* porque implica la existencia de un gobierno central que tiene capacidad para descentralizar, y «el gobierno no que puede descentralizar lo puede hacer si así lo desea. Por tanto, la dispersión del poder en los sistemas descentralizados es en realidad una materia graciable, no un derecho». El término que Elazar prefiere es *no centralización*, que denota un sistema en el cual «el poder está tan disperso que no puede ser legítimamente centralizado o concentrado sin romper la estructura y el espíritu de la constitución».⁵

El problema del término alternativo de Elazar radica en que, virtualmente, es un sinónimo del principio federal primordial del reparto garantizado de poderes entre el centro y las regiones, lo que implica lógicamente que a las unidades constitutivas no se les pueden retirar, sin su consentimiento, los poderes que ostentan. La no centralización no precisa que sea muy elevada la inalienable cuota de poder de los gobiernos no centrales. Necesitamos, pues, un término que designe el reparto efectivo de poderes, y a este propósito puede servir el grado de centralización y descentralización, siempre y cuando tengamos la precaución de no implicar a un sistema unitario en el que el gobierno central es potencialmente todo-

5. Daniel J. Elazar: «Federalism vs. Decentralization: The Drift from Authenticity», *Publius* 6, n.º 4, otoño de 1976, p. 13.

poderoso. En otras palabras, que tanto puede haber federaciones centralizadas como descentralizadas, lo mismo que Estados unitarios centralizados y descentralizados. De hecho, como veremos más adelante, federalismo y descentralización suelen ir juntos.

¿Cómo podemos medir el grado de centralización-descentralización? La manera más común consiste en valorar la amplitud de las competencias del gobierno central y de los no centrales, medidas en función de sus ingresos y de sus gastos. Ya que unos y otros están, si no equilibrados, sí al menos en cierta relación recíproca, se les puede utilizar indistintamente. No obstante, si en lo que estamos interesados es en la fortaleza de los gobiernos no centrales con respecto al gobierno central, teóricamente es mucho más interesante fijarse en sus recursos. Con ello nos enfrentamos al problema tradicional de valorar las subvenciones del gobierno central a los no centrales, lo que junto con los impuestos de estos últimos, representa la parte más importante de los recursos de dichos gobiernos. El que se excluyan las transferencias condicionadas o restringidas está justificado, ya que las mismas se emplean en objetivos fijados por el gobierno central. Pero ni siquiera las subvenciones no restringidas significan necesariamente que al gobierno no central se le hayan dejado las manos libres. Como señala Douglas E. Ashford, aquéllas son a menudo «no una función de la solidez de los gobiernos locales, sino una medida de la capacidad del gobierno central para saber de antemano cómo van a ser utilizados los fondos».⁶

La manera más apropiada de medir la centralización implica por lo tanto una comparación entre el sistema tributario del gobierno central y el de los gobiernos locales. Las rentas públicas no centrales se definen como 1) impuestos recaudados por los gobiernos no centrales en provecho propio y 2) porcentajes adicionales fijados sobre los impuestos del gobierno central, así como la participación en determinados impuestos recaudados por el mismo que *automáticamente* pasan a corresponder a los gobiernos no centrales. Quedan expresamente excluidos los ingresos de éstos por transferencia de impuestos del gobierno central, y también se excluyen

6. Douglas E. Ashford: «Territorial Politics and Equality: Decentralization in the Modern State», *Political Studies* 27, n.º 1, marzo de 1979, p. 82.

todas las tasas por seguridad social.⁷ La tabla 10.2 está basada en esta definición, mostrando el porcentaje que corresponde a los impuestos del gobierno central en nuestros veintidós países durante los años setenta. Los países figuran en

TABLA 10.2. Centralización del gobierno en 15 regímenes unitarios y en seis federales, medida según la participación del gobierno central en el total de ingresos fiscales, centrales y no centrales (años 70)

Unitario	Federal	Cuota de participación del gobierno central en los impuestos (%)
Países Bajos		98
Israel		96
Italia		96
Bélgica		93
Nueva Zelanda		93
Irlanda		92
Francia		88
Reino Unido		87
Islandia		83
Luxemburgo		82
	Australia	80
Dinamarca		71
Finlandia		70
	Austria	70
Noruega		70
Japón		65
Suecia		62
	Estados Unidos	57
	Alemania	51
	Canadá	50
	Suiza	41

Nota: Los años considerados en la mayor parte de los países son 1972, 1973, 1975, 1977, 1978 y 1979.

Fuente: Basada en datos de la Organisation for Economic Co-operation and Development: *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1980*, París, 1981, pp. 178-209; *Statistik Arbog 1981*, Copenhague, 1981; Johannes Nordal y Valdimar Kristinsson, eds.: *Iceland, 874-1974*, Reykjavik, Central Bank of Iceland, 1975, pp. 248-255; y comunicación personal de Emanuel Gutmann, 17 de junio de 1982.

7. Wallace E. Oates comenta varios índices de centralización alternativos en *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972, pp. 195-213. Véase también D. G. Davies: *International Comparisons of Tax Structures in Federal and Unitary Countries*, Research Monograph n.º 16, Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1976.

la lista por orden decreciente de centralización. Los Países Bajos son el Estado más centralizado, donde el 98 % de los impuestos corresponde al gobierno central, y Suiza se halla al final de la lista: aquí el gobierno central se reserva bastante menos de la mitad, el 41 % del total de los impuestos.

Los países unitarios y los federales están ordenados en distintas columnas, e inmediatamente se desprende de la tabla que existe una relación estrecha entre federalismo y descentralización y entre unitarismo y centralización. El grado medio de centralización de los quince Estados unitarios es del 83 %, mientras que en los seis federales es del 58 %. Hay algunas excepciones notables, como el caso de la relativamente centralizada federación australiana y de los relativamente centralizados, aunque unitarios, países nórdicos y Japón. Las cifras de la tabla 10.2 corresponden a los años setenta. También existen estadísticas referentes a 1955 para las seis federaciones y para once de los quince Estados unitarios (las excepciones las constituyen Francia, Islandia, Israel y Luxemburgo). Las primeras de dichas estadísticas muestran que el grado de centralización en los sistemas federales decayó entre 1955 y 1979 del 69 al 58 %, pero que en los once sistemas unitarios permaneció inalterable en el 82 %.⁸ En otras palabras, durante el cuarto de siglo que aproximadamente ha durado desde mediados los años cincuenta, el contraste entre los Estados federales y unitarios se ha vuelto más pronunciado.

FEDERALISMO CONGRUENTE Y FEDERALISMO INCONGRUENTE

Un propósito del federalismo puede consistir en dar autonomía a grupos tales como las minorías religiosas y étnicas, en particular cuando constituyen subsociedades diferenciadas en el seno de una sociedad plural. Para analizar esta función del federalismo, es útil hacer una distinción entre federalismo congruente e incongruente, como sugiere Charles D. Tarrow. Las federaciones congruentes están compuestas de unidades territoriales que tienen un carácter social y cultural parecido en cada una de ellas y en el conjunto de la federación. En un sistema federal perfectamente congruente, las

unidades que lo constituyen son «un reflejo en miniatura de aspectos importantes del sistema federal en su conjunto». Las federaciones incongruentes, por el contrario, se componen de unidades que tienen una composición social y cultural que es distinta de una a otra y del país en su conjunto.⁹ Otra manera de expresar esta diferencia es comparar los límites políticos entre las unidades constitutivas de la federación con los límites sociales entre grupos como las minorías religiosas y étnicas. En las federaciones incongruentes, estos límites suelen coincidir, pero en los sistemas federales congruentes se entrecruzan.

Cuando los límites políticos están trazados de manera que se aproximan a los límites sociales, la heterogeneidad del conjunto del estado federal se transforma en un alto grado de homogeneidad en el ámbito de cada unidad que lo integra. En otras palabras, que el federalismo incongruente puede haber menos plural una sociedad plural o semiplural mediante la creación de áreas más pequeñas relativamente homogéneas. El grado de congruencia de los sistemas federales se puede determinar comparando la heterogeneidad del país en su conjunto con la heterogeneidad media ponderada u homogeneidad de cada unidad componente (es decir, ponderada con su respectivo volumen de población). La mejor medida para este propósito es el índice de fragmentación de Rae-Taylor.¹⁰ Dicho índice puede variar entre 0 y 1: su valor es 0 para una sociedad completamente homogénea, y 1 para el hipotético caso extremo de una sociedad plural donde cada individuo perteneciera a un grupo distinto. Para una sociedad dividida uniformemente en dos grupos, el índice es 0,50; y cuando un grupo tenga el 80 % de la población y el otro el 20 %, el índice es 0,32.

9. Charles D. Tarrow: «Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation», *Journal of Politics* 27, n.º 4, noviembre, 1965, p. 868. También debe señalarse que Tarrow utiliza los términos *simetría* y *asimetría* en lugar de *congruencia* e *incongruencia*. Dado que los primeros términos se emplean con mayor frecuencia para describir diferentes distribuciones de poder —entre las dos cámaras de los legislativos bicamerales, por ejemplo—, se presta a menos confusión utilizar el último par de términos para designar las distintas composiciones de dos o más entidades. En el federalismo, congruencia e incongruencia tienen un significado análogo al que se les atribuye en el bicameralismo. Tal y como se utilizaron ambos términos en el capítulo 6.

10. Douglas W. Rae y Michael Taylor: *The Analysis of Political Cleavages*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1970, p. 22-24. Este índice está íntimamente relacionado con el índice del número efectivo de partidos de Laakso-Taagepera. (Véase cap. 7, nota 9.)

8. Calculados a partir de datos de la Organisation for Economic Co-operation and Development: *Long-Term Trends in Tax Revenues of OECD Member Countries, 1955-1980*, París, 1981, p. 21. Véase también G. Warren Nutter: *Growth of Government in the West*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1978, pp. 90-94.

La tabla 10.3 presenta los índices de fragmentación de las seis federaciones y de la semifederal Bélgica, así como las medias ponderadas comparables de sus unidades constitutivas. Los índices se basan en la división de cada sociedad en grupos étnicos o religiosos. Son grupos étnicos los de Bélgica (de habla flamenca, francesa y otros), Canadá (de habla inglesa, francesa y otros) y Suiza (de habla alemana, francesa, italiana, retorrománica y otras). En los Estados Unidos se consideraron los grupos siguientes, oficialmente reconocidos en el censo de 1980: 1) blancos, 2) negros, 3) indios norteamericanos, esquimales y aleutianos, 4) isleños de Asia y el Pacífico, y 5) otros. En Australia y Alemania se computó la fragmentación religiosa en protestantes, católicos y otros. En Austria, abrumadoramente católica, las divisiones son religiosas e ideológicas, y no pueden medirse con datos censales, pero se corresponden íntimamente con las divisorias políticas entre los cuatro partidos de Austria (socialistas, católicos, liberales

Tabla 10.3. Fragmentación étnica y religiosa en 7 federaciones (1970-1980)

	Conjunto del país	Media ponderada en subunidades	Descenso en la fragmentación (%)	Número de unidades en la federación
Federaciones congruentes				
Alemania	0.56	0.49	13	11
Australia	0.53	0.58	0	8
Austria	0.56	0.55	2	9
Estados Unidos	0.29	0.28	6	51
Federaciones incongruentes				
Bélgica	0.53	0.14	74	3
Canadá	0.54	0.33	38	12
Suiza	0.53	0.34	36	26

Fuente: Basada en datos censales de Austria (1971), Bélgica (1981), Canadá (1976), Alemania (1970), Suiza (1970) y Estados Unidos (1980); en datos electorales de Austria (1979) y en estimaciones de Wilfried De-wachter (comunicaciones personales, 11 y 30 de junio de 1982) y del autor.

y comunistas). Por esta razón se han utilizado los resultados de las elecciones parlamentarias de 1979.

La tabla muestra que existen dos prototipos claramente diferenciados. En Australia, Austria, Alemania y los Estados Unidos, la fragmentación en el ámbito de las unidades constituidas no es muy inferior a la del ámbito nacional. La mayor disminución desde el nivel nacional al de subunidad es de tan sólo del 13 % en el caso de Alemania, debido a la concentración relativa de protestantes en el Norte y de católicos en el Sur. El federalismo de estos cuatro países es por lo tanto esencialmente congruente. La división federal en los otros tres países tiene el efecto de crear unidades constitutivas considerablemente más homogéneas que la sociedad en su conjunto, con lo que dichas federaciones se aproximan al modelo incongruente. La diversidad lingüística en Suiza es considerablemente menor en los cantones que en el conjunto de la nación, ya que la federación suiza tiene cuatro lenguas oficiales, pero la mayor parte de los cantones pueden tener oficialmente una sola. La minoría francófona del Canadá está concentrada sobre todo en Quebec, aunque en Ontario y en Nueva Brunswick también hay gran número de francoparlantes. Dos de las tres regiones creadas en Bélgica por el proceso federalizante —Flandes y Valonia— son casi homogéneas en cuanto a la lengua, y oficialmente también son monolingües; sólo en la región más pequeña, la capital, Bruselas, existe bilingüismo, tanto de hecho como legalmente. Como resultado de ello, Bélgica presenta la mayor disminución de fragmentación desde el ámbito nacional al regional.

Una posible explicación a los dos arquetipos dispares de la tabla 10.3 estriba en que sea más fácil crear unidades homogéneas en una sociedad heterogénea cuando dichas unidades puedan ser muy pequeñas y, en consecuencia, cuando haya relativamente muchas. Por ejemplo, la creación del pequeño cantón del Jura, de habla francesa y forjado en 1979 a partir del de Berna, de habla alemana en su mayoría, aumentó en el ámbito cantonal la homogeneidad lingüística suiza. Cabría, pues, esperar que las federaciones compuestas de muchas unidades sean más incongruentes que las divididas en unas pocas. La tabla 10.3 incluye el número de unidades constitutivas de las siete federaciones, incluyendo no sólo las integrantes regulares, sino también áreas especiales como el Distrito de Columbia, el Territorio de la capital australiana y Berlín Oeste. Pero está claro que se debe rechazar esta explicación, pues el número medio de unidades en las fede-

raciones congruentes es en realidad mayor que el que hay en las incongruentes. Además, el sistema federal que cuenta con el número más bajo de unidades constitutivas, Bélgica, es el que tiene la mayor disminución en fragmentación.

La principal explicación se encuentra, por supuesto, en el grado de concentración geográfica de las comunidades religiosas y étnicas, las cuales están entremezcladas en las cuatro federaciones congruentes, mientras que se hallan mucho más concentradas, aunque no del todo, en las áreas diferenciales de las federaciones incongruentes.

FEDERALISMO CORPORATIVO

La conclusión de la sección anterior mueve a preguntar si se puede conceder autonomía a los grupos geográficamente dispersos, a través de un federalismo no definido exclusivamente en términos geográfico-territoriales. La mayor parte de los expertos en federalismo rechazan un concepto tan amplio del mismo, pero una minoría discrepante ha resaltado su importancia teórica y práctica. Friedrich se refiere al federalismo no territorial como federalismo «corporativo» y ha llamado enérgicamente la atención sobre las propuestas de corporativismo federal hechas por Otto Bauer y Karl Renner para dar solución al problema de las nacionalidades del Imperio Austro-húngaro. Su idea clave estriba en que cada individuo debería poder declarar a qué nacionalidad desea pertenecer y que estas nacionalidades deberían convertirse en comunidades autónomas culturales y no territoriales.

La primera aplicación práctica de las propuestas Bauer-Remer tuvo lugar en Estonia en 1925. A las minorías culturales de determinada importancia mínima se les otorgó el derecho a establecer sus propias escuelas e instituciones culturales, que fueron gobernadas por consejos electos, los cuales gozaban de poderes legislativos y recaudatorios. La jurisdicción de estos consejos culturales estaba determinada por la pertenencia a una comunidad cultural, sin que importara la residencia geográfica. Las minorías rusas y suecas no constituyeron tales consejos culturales, sobre todo porque estaban concentradas geográficamente y, en consecuencia, podían hacer uso de las instituciones de autogobierno local. Sin embargo, las minorías alemana y judía, más diseminadas, aprovecharon la oportunidad que deparaba la nueva ley, y sus

consejos culturales en seguida se revelaron acertados: «El gobierno estoniano estuvo en condiciones de reivindicar, con total justificación, que había encontrado una solución ejemplar al problema de sus minorías.»¹¹

Otro ejemplo de federalismo corporativo se encuentra en la Constitución chipriota de 1960. En palabras de Friedrich, «el federalismo elegido por Chipre era lo que podría denominarse "federalismo corporativo", un esquema propuesto ya en una ocasión para solucionar los problemas de nacionalidades del Imperio de los Habsburgo y que después fue adoptado en Estonia».¹² Puesto que los esquemas de residencia de la mayoría griega y de la minoría turca estaban por aquella época muy entremezclados, no había manera de instituir un federalismo territorial corriente. En vez de ello, pues, los dos segmentos étnicos recibieron un alto grado de autonomía gracias a dos cámaras comunales, elegidas por separado y con poderes exclusivos de legislación en materia religiosa, educativa, cultural y de índole personal. Podían tener consejos municipales separados en las cinco mayores ciudades de la isla.

Bélgica es, como ya se vio en el capítulo 2, el ejemplo más reciente de federalismo corporativo. Los dos consejos culturales para los habitantes de habla flamenca y los de habla francesa son parientes de las cámaras comunales de Chipre. Pero el interés particular del caso belga es que la federalización iniciada en 1970 ha tomado simultáneamente forma corporativa y territorial. El país está dividido en las tres regiones de Flandes, Valonia y Bruselas, pero asimismo lo está en una comunidad de habla flamenca (que comprende el área geográficamente definida de Flandes y el grupo de habla flamenca de Bruselas, definido corporativamente, y una comunidad de habla francesa (que comprende el área de Valonia y Bruselas francófonas). De resultados de todo ello, como afirma Martin O. Heiler, «para según qué propósitos, a Bélgica se la puede uno imaginar como una entidad federal que consta de tres unidades, mientras que para otros sólo está compues-

11. Georg von Rauch: *The Baltic States-Estonia, Latvia and Lithuania: The Years of Independence, 1917-1940*, trad. Gerald Onn, Berkeley, University of California Press, 1974, p. 142.

12. Carl J. Friedrich: *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Praeger, 1969, p. 124. No hay que confundir el federalismo corporativo con el «corporativismo», término éste que hace referencia a las diversas relaciones que ligan a un gobierno, los sindicatos, los negocios y la economía. Véase Philippe C. Schmitter: «Still the Century of Corporatism?», *Review of Politics* 36, n.º 1, enero de 1974, pp. 85-131.

ta de dos». ¹³ La federación de tres unidades o semifederación es territorial, mientras que la de dos es fundamentalmente corporativa.

Finalmente, el concepto de federalismo puede hacerse extensivo a su aplicación para acuerdos por los que se concede autonomía a organizaciones privadas que representan grupos diferenciados dentro de una sociedad. El gobierno central, particularmente en Austria, Bélgica y los Países Bajos, reconoce y subvenciona, desde hace mucho tiempo, varias asociaciones, especialmente en los campos de la educación, la salud y los medios de comunicación de masas, que fueron establecidas por las mayores subsociedades religiosas e ideológicas: católicos, socialistas, liberales y, en los Países Bajos, los protestantes. A este tipo de federalismo se le puede llamar federalismo corporativo informal o, como ha sugerido Robert A. Dahl, «federalismo sociológico». ¹⁴ Vale la pena señalar que Bélgica ha sido un laboratorio muy activo de experimentos federales, y que ya era sociológicamente federal mucho antes de que comenzase a adoptar el federalismo corporativo y territorial.

FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA DE CONSENSO

¿Cuál es la relación entre federalismo y descentralización, por un lado, y los demás elementos de la democracia de consenso, por el otro? En los capítulos anteriores se descubrieron los estrechos lazos entre el tipo de gabinete, su duración, el número efectivo de partidos, el número de variables políticas y el sistema electoral. Pero federalismo y descentralización apenas guardan relación con esa serie de características. Por ejemplo, los porcentajes (redondeados) de tiempo durante el cual han sido gobernados los países por coaliciones estrictamente ganadoras (véase tabla 4.2) se halla en realidad un poco más por encima de la media en los Estados federales que en los unitarios —67 y 63 % respectivamente—, en contra de la relación que cabría esperar. El valor medio del número efectivo de partidos (véase tabla 7.3) es también inesperadamente más bajo en las seis federaciones de pleno derecho, con 2,8 partidos, que en los Estados unitarios, con 3,6. El

13. Martin O. Heisler: «Managing Ethnic Conflict in Belgium», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 433, septiembre de 1977, p. 42.

14. Citado por Sidney Verba: «Some Dilemmas in Comparative Research», *World Politics* 20, n.º 1, octubre de 1967, p. 126.

coeficiente de correlación entre los índices de centralización de la tabla 10.2 y el tipo habitual de gabinete es, de igual modo, un insignificante 0,03, y la correlación entre centralización y número efectivo de partidos es de 0,10, valor no sólo bajo, sino también contrario a la relación negativa que sería de esperar. Uno de los problemas sería que los altos índices de centralización de los Países Bajos y Bélgica (98 y 93 %) no hacen justicia al federalismo sociológico de estos países. Si rebajáramos arbitrariamente estos índices hasta la media de todos los Estados federales y unitarios (76 %), los dos índices de correlación serían entonces de 0,11 y —0,03 respectivamente, lo que resulta obvio que sigue sin mostrar relación alguna verdaderamente significativa.

Por otro lado, existe una estrecha relación con el tipo de Legislativo, pues como se vio en el capítulo 6, los cuatro países de sólido bicameralismo, Australia, Alemania, Suiza y los Estados Unidos, son federales. Estos mismos países también están entre los sistemas más descentralizados, ya que su centralización media es del 57 %, en comparación con el 80 % de los demás países. Estas pautas que se dan entre los diferentes elementos de la democracia mayoritaria y la democracia de consenso, volverán a estudiarse en el capítulo final.