
Las instituciones del federalismo

Josep M. Colomer

El federalismo es la descentralización y la cooperación multilateral. Las instituciones básicas de un modelo federal socialmente eficiente son las siguientes: la división de poderes entre el Gobierno central y los Gobiernos regionales, las elecciones no concurrentes que facilitan la formación de mayorías políticas diferentes en el centro y en las regiones, un número elevado de unidades territoriales que impide el dominio de una de ellas y el bicameralismo simétrico que promueve la cooperación multilateral. El mejor contexto institucional para la estabilidad del federalismo o división «vertical» del poder es la división «horizontal» del poder, es decir, el multipartidismo en el Gobierno central.

Palabras clave: federalismo, instituciones políticas, pluralismo, división de poderes.

Un Gobierno central cuyo partido o partidos no controlan la mayoría de los Gobiernos regionales o locales es una forma de «gobierno dividido». Así como la relación entre el presidente y la Asamblea cuando el primero no tiene mayoría absoluta en la segunda puede ser llamado gobierno dividido «horizontal», la relación típicamente federal es un gobierno dividido «vertical». La existencia de mayorías políticas diferentes y la cooperación entre el Gobierno central y los Gobiernos no centrales puede producir mayor utilidad social que el gobierno unificado.

De acuerdo con un criterio de eficiencia ampliamente utilizado en las ciencias sociales, la utilidad social puede ser definida como la agregación de las utilidades obtenidas por los individuos con la satisfacción de sus preferencias. La utilidad social del gobierno dividido vertical es especialmente elevada en aquellos países en los que hay un número significativo de mayorías regionales o locales que son minorías nacionales. En contraste con los esta-

dos unitarios, en los que sólo los ciudadanos cuyas preferencias políticas coinciden con la mayoría nacional obtienen satisfacción, con un gobierno dividido vertical los perdedores nacionales son compensados como ganadores parciales a nivel regional o local. Con elecciones a dos o tres niveles distintos, el número de perdedores totales tiende a ser más pequeño que con elecciones a un solo nivel.

El valor total de la satisfacción política o la utilidad social producida por el gobierno dividido vertical depende de la importancia concedida por los votantes a los diferentes temas asociados a cada nivel gubernamental. Pero el número de temas en los que los votantes pueden obtener satisfacción de sus preferencias nunca es menor que con un gobierno unificado. Como una simplificación y adaptación de la prueba matemática presentada por Roland Penock (1959), la Tabla 1 muestra un ejemplo de los diferentes valores de utilidad social que cabe obtener mediante una decisión unitaria y mediante decisiones descentralizadas en una situación en la que una minoría a nivel amplio (nacional) es mayoría a algún nivel pequeño (regional). En comparación con un ganador único en un esquema unitario, diferentes ganadores en diferentes regiones en un esquema descentralizado pueden producir valores más altos de utilidad social (en el ejemplo, 160 y 180 individuos satisfechos, respectivamente).

TABLA 1.

UTILIDAD SOCIAL EN UN GOBIERNO UNITARIO Y EN UN GOBIERNO DESCENTRALIZADO

<i>Partidos</i>	<i>Izquierda</i>	<i>Derecha</i>
Regiones: A:	<u>60</u>	40
B:	<u>60</u>	40
C:	40	<u>60</u>
Gobierno unitario (ganadores nacionales)	<u>160</u>	140
Gobierno descentralizado: (ganadores regionales) $60 + 60 + 60 =$	<u>180</u>	

Los números son votantes en cada región (A, B, C) y a nivel nacional.

Los subrayados indican el número de ganadores con distintas fórmulas institucionales.

Un federalismo eficiente requiere dos condiciones: 1) descentralización y 2) cooperación multilateral. Los elementos institucionales básicos de un modelo federal socialmente eficiente, que serán analizados a continuación, son los siguientes: la división de poderes entre el Gobierno central y los Gobiernos regionales, las elecciones no concurrentes que facilitan el voto dividido y la formación de diferentes mayorías políticas en los distintos ámbitos institucionales, un número elevado de unidades territoriales que impide el dominio de una de ellas y el bicameralismo simétrico que promueve la cooperación multilateral.

La división de poderes

En una división de poderes eficiente, el Gobierno central tiene competencias en temas vinculados a intereses comunes de grupos amplios, incluidos la defensa, los asuntos exteriores, el comercio exterior, la moneda y el crédito, la política redistributiva y los impuestos correspondientes. En cambio, los Gobiernos regionales (llámense estados, territorios, provincias, regiones, cantones o comunidades autónomas) se concentran en temas económicos con una cierta escala territorial o con ventajas de localización, como el comercio local, la agricultura, las obras públicas, así como en temas vinculados a intereses de grupos más pequeños que pueden ser definidos sobre una base territorial, incluidos la educación, la gestión de las diferencias religiosas o étnicas y las lenguas.

Sin embargo, ninguna distribución de poderes entre instituciones es perfectamente eficiente ya que, si se tratara de minimizar costes, debería haber una unidad especial para la provisión de cada bien público que contuviera exactamente a sus usuarios. Dado que los usuarios de una autopista, de una central hidroeléctrica, de una escuela, de una lengua, etc., forman grupos diferentes, debería crearse un número extremadamente alto de estructuras administrativas parcialmente superpuestas que resultaría excesivamente costoso (Tullock, 1969; Oates, 1972).

El Gobierno central y los Gobiernos regionales suelen compartir distintos grupos de ciudadanos con intereses comunes y entrelazados, razón por lo cual, además de tener poderes separados, comparten poderes en forma de jurisdicciones concurrentes y funciones divididas sobre unos mismos temas. Si cada nivel de gobierno tiene suficientes poderes separados en algunos temas, los poderes compartidos en otros temas pueden promover la cooperación y los acuerdos con objeto de completar los procesos desde la aprobación de esquemas legislativos básicos hasta las decisiones de políticas y su ejecución.

Este enfoque puede iluminar algunas definiciones establecidas del federalismo, como una relación en la que el Gobierno central y los Gobiernos regionales son al mismo tiempo «coordinados e independientes [o «no subordinados»] en sus respectivas esferas» (Wheare, 1946), un esquema en el que cada gobierno «tiene la autoridad de tomar algunas decisiones finales independientemente del otro» (Riker, 1964, 1987), una combinación de «autogobierno» y «régimenes concurrentes» (Ostrom, 1971) o, aún más simplemente, «autogobierno y gobierno compartido» (Elazar, 1987, 1996).

El voto dividido

El Gobierno dividido vertical (o la existencia de diferentes mayorías políticas en el Gobierno central y en los Gobiernos regionales o locales) puede ser un resultado del voto dividido y de ciertas combinaciones de reglas electorales. Los regímenes unitarios y de concentración del poder inducen a los votantes a elegir un solo «paquete» de propuestas políticas en todos los temas al mismo tiempo tal como lo presenta uno de los partidos. Los votantes tienden a elegir el «paquete» que más les satisfaga en los temas que consideran

más importantes, pero están forzados a elegir las propuestas del partido en los demás temas aunque no correspondan a sus preferencias. Además, la información de los electores sobre las propuestas programáticas de los partidos es limitada y costosa, por lo que tienden a elegir sólo sobre la base de unos pocos temas que son aireados durante la campaña electoral.

También existen incentivos institucionales para el voto unificado en elecciones regionales o locales que no son concurrentes con elecciones centrales, pero tienen lugar al mismo tiempo. En elecciones simultáneas los líderes de los partidos nacionales pueden promover campañas de ámbito nacional a favor de sus candidatos regionales y locales con un número reducido de temas, con desventaja para los partidos regionales o locales y los candidatos independientes.

En cambio, los regímenes de división de poderes crean oportunidades para votar de modo diferente por los diferentes cargos y para dividir el gobierno entre varios partidos. En concreto, las elecciones no concurrentes en el tiempo para diferentes cargos permiten a los partidos políticos tratar temas diferentes en las diferentes campañas electorales, de modo que la agenda política global se amplía. Los votantes pueden tener en cuenta sus preferencias en un número relativamente alto de temas a la hora de votar para los distintos cargos y algunos de ellos pueden elegir diferentes partidos para diferentes instituciones sobre la base de sus preferencias sinceras en distintos temas. El voto dividido es más difícil cuando las elecciones son concurrentes, las campañas se superponen, la agenda política se encoge y la información disponible se concentra en un número más pequeño de temas.

Las elecciones no concurrentes para instituciones con poderes compartidos también pueden inducir voto estratégico a favor del gobierno dividido entre ciertos votantes centristas cuyas preferencias sinceras se sitúan en algún punto intermedio de las posiciones de los dos partidos principales para encabezar un gobierno. Si la distancia entre la preferencia del votante y uno de los partidos es menor que con respecto al otro partido, el votante podría elegir siempre el mismo partido para todos los cargos. Pero si una situación de gobierno dividido induce a los diferentes partidos ganadores en las diferentes instituciones a negociar un compromiso intermedio en ciertas políticas, este resultado de compromiso puede ser preferido por el votante en cuestión a cualquiera de las posiciones de partido. Si el votante es suficientemente sofisticado porque ya ha experimentado las ventajas del gobierno dividido o porque es capaz de anticipar el resultado de compromiso, estará motivado a dividir su voto entre diferentes partidos para diferentes cargos.

En cambio, las elecciones concurrentes para diferentes cargos no sólo tienden a producir voto sincero unificado, sino que hacen más difícil el cálculo del voto dividido sofisticado. Mientras que en elecciones no concurrentes basta con votar contra el partido del gobierno que no se somete a elección en ese momento, cuando distintos cargos se eligen al mismo tiempo el votante centrista sofisticado necesita una estimación ajustada de las expectativas electorales de cada partido para cada cargo para dividir adecuadamente su voto de modo que contribuya a producir distintos ganadores. (Hay un modelo parecido para la división "horizontal" de poderes entre el presidente y el Congreso de los Estados Unidos en Alesina y Rosenthal, 1995.)

Elecciones no concurrentes

El gobierno dividido vertical puede ser medido por la proporción de jefes de ejecutivo regional (presidente regional, gobernador, etc.) cuyo partido no está en el Gobierno central. Los resultados de 2.242 elecciones regionales en once países durante el período 1945-1995, presentados en la Tabla 2, muestran que la división vertical del gobierno entre diferentes partidos es mayor con elecciones regionales no concurrentes y separadas en el tiempo que con elecciones regionales simultáneas y que con elecciones concurrentes para cargos centrales y regionales. En la muestra presentada en la Tabla, mientras que menos de un tercio de las regiones queda fuera del control del partido en el Gobierno central en países con elecciones concurrentes, alrededor de la mitad de las regiones, como media, está gobernada por partidos que no están en el Gobierno central en países con elecciones regionales no concurrentes y separadas.

TABLA 2.
GOBIERNO DIVIDIDO VERTICAL (1945-95)

<i>Elecciones concurrentes</i>		<i>Elecciones no concurrentes, separadas</i>	
Argentina (1946-73)- ₁₂₀	12	Argentina (1983-)- ₉₆	60
Brasil (1947-50)- ₅₂	55	Brasil (1954)- ₁₈₂	55
India (1952-67)- ₁₀₀	23	India (1971-)- ₁₅₀	33
		Alemania- ₁₀₆	50
		Australia- ₁₂₃	50
		Austria- ₁₂₀	31
		Canadá- ₁₅₄	61
<i>Elecciones en parte concurrentes</i>		<i>Elecciones no concurrentes</i>	
Estados Unidos- ₇₆₁	55	España- ₆₉	48
- no concurrentes- ₅₁₉	62	- separadas (4 regiones)- ₁₇	83
- concurrentes- ₂₄₂	41	- simultáneas (13 regiones)- ₅₂	37
Malasia- ₁₀₄	7	Italia- ₁₀₅	21
- no concurrentes (2 regs.)- ₁₆	25	- separadas (5 regiones)- ₃₀	33
- concurrentes (11 regiones)- ₈₈	5	- simultáneas (10 regiones)- ₇₅	16

Los números son proporciones de regiones con un jefe del ejecutivo cuyo partido no está en el Gobierno central.

Los subíndices son el número de elecciones regionales analizadas en el período 1945-1995.

Fuente: Cálculos de autor con datos de Balestra and Ossoona (1983), Cantón (1973), Chatterjee (1997), Feigert (1989), Fisher (1990), Fleischer (1986), Jaensch and Teichmann (1988), Jones (1997), Kallenbach (1977), Ritter and Niehuss (1987), Thaysen (1994), Tribunal Superior Eleitoral (1950), Zaidi Zaidi (1976-), *The Book of the States* (Lexington, Ky: Council of State Governments), Congressional Quarterly's Guide to U.S. Elections, Europa Yearbook, Antonio Agosta-Ministerio del Interior de Italia (comunicación personal).

En algunos países federales (Argentina, Brasil, India), las elecciones regionales concurrentes fueron sustituidas por elecciones separadas en algún momento reciente, con el efecto de que la proporción de Gobiernos regionales de un partido que no está en el Gobierno central aumentó. Análogos efectos se observan en Estados Unidos, donde, en el período mencionado 1945-1995, menos de un tercio de las elecciones de gobernador estatal fueron concurrentes con las elecciones de presidente (242 de un total de 761 elecciones gubernativas). En un cierto número de estados el término de dos años para el cargo de gobernador, que producía elecciones concurrentes con las presidenciales la mitad de las veces, ha sido sustituido por términos de tres o cuatro años, casi siempre convocadas en años sin elecciones presidenciales. La proporción media de gobernadores elegidos del partido que no está en la Casa Blanca es mayor en las elecciones no concurrentes con las presidenciales que en las elecciones concurrentes (62% y 41%, respectivamente; cálculos del autor).

De un modo parecido, ciertos análisis de las elecciones de los territorios (*Länder*) de Alemania, en períodos de Gobierno central unificado y dividido (1953-1957 y 1972-1976, respectivamente), muestran que el partido del canciller (es decir, el socio mayor de la coalición gubernamental en el Gobierno federal) tiende a perder votos en las elecciones territoriales inmediatamente siguientes a la elección federal, aunque sea reelegido con un porcentaje más alto de votos en la ulterior elección federal. Dado que la cámara alta federal de Alemania (*Bundesrat*) está formada por delegados de los Gobiernos territoriales, el voto dividido es también un modo de establecer un balance de fuerzas entre los mayores partidos en las dos cámaras del Parlamento nacional. (Lohmann, Brady y Rivers, 1997).

La variante de las elecciones no concurrentes, pero simultáneas, puede ser ilustrada con los casos de Italia y España. Como puede observarse en la Tabla 2, las regiones especiales italianas con elecciones separadas tienen proporciones más altas de presidentes pertenecientes a partidos que no están en el Gobierno central que las regiones ordinarias con elecciones simultáneas. Ciertos análisis de las elecciones autonómicas en España muestran que se obtiene un resultado análogo debido a los siguientes factores: las elecciones separadas crean oportunidades para que los votantes revelen sus variadas preferencias sobre diferentes temas (especialmente temas culturales regionales), hay diferentes niveles de participación electoral en las diferentes elecciones (los cuales reflejan diferentes intensidades de preferencias sobre temas nacionales y sobre temas regionales) y existe voto dividido sofisticado de un sector crucial de votantes centristas. (Colomer, 1992, 1998a).

Muchos es mejor que pocos

Un número elevado de unidades regionales diferenciadas es una base más sólida para un estado federal que un número reducido. En federaciones formadas por sólo dos o tres grupos regionales desiguales, un de ellos puede tener la expectativa razonable de dominar tanto el centro como las otras regiones y tiende a desarrollar la correspondiente ambición.

Esto puede llevar bien a la absorción de los grupos pequeños en una estructura unificada, bien al conflicto y la secesión.

En un esquema simple de división de poderes entre sólo dos regiones desiguales, una «grande» y una «pequeña», la región grande puede preferir la dominación a la separación. Pero, dado que cualquiera de las dos alternativas mencionadas convertiría a la región grande en única ganadora, puede relegar la paridad de poderes entre las dos regiones (la alternativa típicamente federal con múltiples ganadores) al último lugar de sus preferencias. En cambio, la región pequeña y predeciblemente dominada tenderá a desarrollar el orden de preferencias exactamente opuesto: primero, paridad de poderes (que implica sobrerrepresentación de la región pequeña al nivel federal), pero antes separación que subordinación. La separación aparece, pues, como la alternativa intermedia en los dos órdenes de preferencias a la que puede converger una negociación bilateral desigual. En una relación dual desigual, la región pequeña puede aceptar la subordinación tal vez por el coste de separarse o como protección frente a la amenaza de otra potencia extranjera. (Sugerencias comparables en Elster, 1995; Laitin, 1995; Riker, 1996).

TABLA 3.

ÓRDENES DE PREFERENCIAS ENTRE UNIDAD, FEDERACIÓN Y SECESIÓN

	<i>Grupo grande</i>	<i>Grupo pequeño</i>
Primera preferencia:	Unitario (ganador total)	Paridad (ganador parcial)
Segunda preferencia:	Separación (ganador único)	Separación (ganador único)
Última preferencia:	Paridad (ganador parcial)	Unitario (perdedor total)

Algunos fracasos recientes en nuevas federaciones con dos unidades en las que el grupo pequeño y predeciblemente dominado tiende a separarse incluyen los siguientes casos: Gran Bretaña-Irlanda del Norte tras la secesión de la República de Irlanda, que condujo a la supresión del Gobierno local de Irlanda del Norte (1920-69); India-Paquistán tras su independencia (1947), seguido por Paquistán Occidental-Bangladesh, con secesión de ésta (1947-71); Sudáfrica-África Sudoccidental, con secesión de ésta, llamada Namibia (1948-68); Rodesia-Niasalandia, con secesión de Zambia y Malawi con respecto a Rodesia (1953-63); Egipto-Siria, rota por la segunda (1958-61); Tanzania, con Zanzíbar motivada a aprobar una constitución separada de Tanganika (1964-79); y Checo-Eslovaquia, también con secesión de la unidad pequeña (1991-92). Nigeria, que se organizó como estado independiente en 1960 con sólo tres unidades regionales, conoció la secesión de Biafra en

1967; sin embargo, es interesante observar que, tras un período de gobierno militar, se creó una nueva federación nigeriana con doce unidades regionales, que más tarde han aumentado hasta treinta.

Aun con un número elevado de unidades regionales, las relaciones pueden ser conflictivas e inestables si una de las regiones es suficientemente grande y poderosa en algún tema divisivo para tratar de imponer su dominio exclusivo. En particular, el dualismo lingüístico, étnico o religioso sobre una base territorial puede ser una fuente de bipolarización política y de relación desigual. Este parece ser el caso de Canadá, a pesar de estar organizado con un número elevado de provincias, como consecuencia de la evolución de la población hacia dos territorios lingüísticamente homogéneos de desigual tamaño, lo cual ha inducido temores de asimilación en el Quebec minoritario y los correspondientes movimientos secesionistas. También Bélgica ha conocido fuertes conflictos políticos en la segunda mitad del siglo XX sobre la base del dualismo lingüístico entre los territorios valón y flamenco. Una confrontación territorial bipolar se desarrolló también durante la segunda República española tras el establecimiento de un solo Gobierno regional en Cataluña en 1931, lo cual contrasta con la organización multirregional adoptada durante la ulterior experiencia democrática a partir de 1978. (Colomer, 1998b).

Los estados federales o de tipo federal más estables suelen tener números más elevados de unidades regionales, lo cual hace que ninguna de ellas alimente ambiciones razonables de convertirse en una unidad dominante única. Los casos incluyen: Estados Unidos (50 estados), México (32 estados), Suiza (26 cantones), Brasil (26 estados), India (25 estados), Argentina (24 provincias), Venezuela (20 estados), Italia (20 regiones), España (17 comunidades autónomas), Alemania (16 territorios), Malasia (13 estados), Canadá (11 provincias), Austria (9 territorios), Sudáfrica (9 regiones), Australia (8 provincias), así como la Unión Europea (15 estados miembros).

Bicameralismo dividido

Un elemento institucional básico para la cooperación entre el Gobierno central y los Gobiernos regionales en estados de tipo federal es la cámara alta de representación territorial. Hay una gran diversidad institucional de segundas cámaras en el mundo. Algunas de ellas tienen poderes limitados y suelen estar subordinadas a la cámara baja. Otras son elegidas por procedimientos que tienden a reproducir la composición política de la cámara baja.

Pero la segunda cámara sólo es un actor decisivo en el proceso político si cumple dos condiciones: tener poderes legislativos significativos y una mayoría política diferente de la cámara baja. Estas condiciones de simetría sólo se dan en cámaras altas de representación territorial en Estados federales. El bicameralismo simétrico suele requerir bien la elección indirecta de la cámara por los Gobiernos o los Parlamentos regionales (como en Alemania, India y Rusia) o distritos regionales diferenciados y elecciones directas no concurrentes capaces de producir ganadores distintos que en la cámara baja (como en Argentina, Austra-

lia, Brasil, Estados Unidos, Suiza y Venezuela). A diferencia de la asignación relativamente proporcional de escaños con respecto a la población en la cámara baja, cada región tiene una representación igual en la cámara alta federal independientemente de su población (o al menos las unidades pequeñas reciben sobrerrepresentación). Los desacuerdos entre las dos cámaras en un Estado federal pueden resolverse bien por medio de negociaciones entre delegados de las dos cámaras en un comité conjunto (como en Alemania, Estados Unidos y Suiza), bien mediante una decisión de las dos cámaras en sesión conjunta (como en Australia, India, Venezuela y, sobre ciertos temas, Brasil). (Tsebelis y Money, 1997).

El bicameralismo reúne efectos relevantes de la división de poderes tanto horizontal como vertical. Primero, crea incentivos para que los partidos amplíen la agenda de temas sometidos a debate público y para que los ciudadanos dividan sus votos de un modo parecido a como pueden hacerlo en elecciones separadas «horizontales». Al mismo tiempo, las cámaras altas federales pueden promover una cooperación «vertical» entre el Gobierno central y los Gobiernos regionales en la toma de decisiones políticas.

Un bicameralismo simétrico con suficientes mecanismos de cooperación produce resultados semejantes a las reglas de decisión inclusivas. El requerimiento de dos mayorías diferentes para una decisión equivale al requerimiento de una super-mayoría. Aunque cada una de las dos cámaras tome decisiones por mayoría simple, las decisiones conjuntas de dos cámaras políticamente diferenciadas serán negociadas o emergerán en torno a alternativas moderadas e intermedias. Estas decisiones podrán ser apoyadas por una mayoría inclusiva que dará satisfacción a un mayor número de ciudadanos que una decisión tomada por una sola cámara. (Riker, 1992a, 1992b).

División de poderes vertical y horizontal

Existe una estrecha relación entre la división horizontal y la división vertical de poderes. Un gobierno unificado horizontal tiende a eliminar la división vertical de poderes. Cuando el partido del presidente o del primer ministro tiene mayoría absoluta en la Asamblea, domina y tiende a convertirse en un único ganador absoluto (lo cual origina el famoso «declive» de los parlamentos). Por motivos parecidos de eficacia y concentración del poder, un gobierno central unificado tiende a reducir o eliminar la autonomía de los Gobiernos regionales y locales.

Si un partido tiene una mayoría absoluta en el Gobierno central y en los Gobiernos no centrales, tiende a convertirse en un único actor dominante en las relaciones institucionales tanto horizontales como verticales. La división legal de poderes entre el Gobierno central y las instituciones no centrales puede sobrevivir, pero será eliminada de hecho por el control político homogéneo de todas las instituciones.

En cambio, es más probable que exista y sobreviva una efectiva división de poderes vertical en el marco de un Gobierno central dividido, ya sea en forma de Gobiernos de coalición multipartidista o de coexistencia de diferentes mayorías políticas en la Presidencia y

en la Asamblea. Si ningún partido es ganador absoluto y varios partidos comparten el poder en las instituciones centrales, tenderán a negociar y a pactar con otros partidos también en los Gobiernos no centrales con objeto de ampliar sus cuotas de poder a las instituciones territoriales. La competencia interna latente entre socios en el Gobierno central puede llevarles a buscar otros socios con posiciones de poder en los Gobiernos no centrales, de modo que el ámbito de los acuerdos multipartidistas se extenderá.

Los Gobiernos no centrales pueden mantener y defender sus poderes separados en ciertos temas o sus cuotas de poder en otros temas, es decir, pueden apoyar una división vertical de poderes, mediante la división del Gobierno central. En particular, una cámara alta de representación territorial puede convertir a los Gobiernos regionales en actores decisivos a nivel federal y evitar que un solo partido con mayoría absoluta en la cámara baja se convierta en un ganador total capaz de concentrar todos los poderes. También un tribunal constitucional o supremo independiente que no esté controlado por un solo partido puede ayudar a mantener la balanza de la descentralización. (Bednar, Eskridge y Ferejohn, 1995).

Hay varios casos que pueden ilustrar que la división vertical de poderes es relativamente más estable y efectiva cuando va acompañada por una división horizontal de poderes que cuando se enfrenta a un gobierno central unificado. Por ejemplo, el federalismo tiene unas bases más sólidas en Alemania que en Austria. La República Federal de Alemania está organizada en dieciséis territorios; el Gobierno central está formado siempre por una coalición multipartidista basada en elecciones de la cámara baja por representación proporcional; la cámara alta representa a los territorios, tiene poderes simétricos en la mayor parte de los temas y, con frecuencia, una mayoría política distinta a la de la cámara baja. En cambio, en Austria hay sólo nueve territorios; ha habido largos períodos de mayoría absoluta de un solo partido o de «gran coalición» entre los dos partidos mayores en el Gobierno central; el Consejo federal es habitualmente considerado, más que una segunda cámara, «una cámara de segunda». Como resultado, mientras que Alemania es uno de los países más descentralizados de Europa, los territorios austríacos no tienen poderes separados y escasos poderes compartidos significativos, así como poca capacidad de codecisión en asuntos federales. (Para una presentación comparada del federalismo en Europa, Hesse y Wright, 1996; véase también Colomer, 1995.)

De un modo parecido, el federalismo en Estados Unidos es más sólido que en Canadá. Estados Unidos, que está compuesto por cincuenta estados, tiene frecuentes períodos de gobierno horizontal dividido entre la Presidencia y el Congreso (durante dos terceras partes del tiempo en 1945-2000). Existe una clara correlación entre los períodos de gobierno unificado en Washington y los de centralización creciente, especialmente durante la guerra civil y la reconstrucción en la década de 1870, el período del «Nuevo Trato» en las décadas de 1930 y 1940 y el período de la «Gran Sociedad» en la década de 1960, mientras que la descentralización ha sido habitualmente mayor en períodos de gobierno central dividido. (Riker, 1987).

En cambio, Canadá, que está organizado en sólo once provincias, tiene con frecuencia Gobiernos nacionales de un sólo partido. La cámara alta, que es nombrada por el Gobernador general británico, no representa los intereses provinciales. El poder de los Gobiernos provinciales ha sido todavía más restringido desde la abolición del Consejo Privado británico como órgano judicial independiente en 1947-1949 y su sustitución por el Tribunal Supremo de Canadá, que es menos independiente de la política partidista. Este cambio condujo a una menor protección judicial de las provincias. Las consiguientes demandas de Quebec para restablecer el derecho de veto de las provincias no fueron satisfechas. Tras el fracaso de sucesivos intentos de llegar a nuevos compromisos sobre la definición de la relación federal, arreciaron las tendencias secesionistas y los conflictos internos en la provincia. (Watts, 1996).

La evolución histórica de Gran Bretaña también muestra la estrecha relación entre la concentración horizontal de poderes y la centralización. El Gobierno central de Londres, que había sido tradicionalmente considerado el mayor ejemplo de la separación de poderes, fue respetuoso con la autonomía de Escocia (absorbida en 1707), especialmente en temas religiosos, de derecho civil y de sistema judicial, así como con los Gobiernos locales, al menos hasta principios del siglo XIX. Pero el régimen británico era particularmente vulnerable a las tendencias unificadoras debido a que la inicial división de poderes horizontal se basaba en la coexistencia de la Cámara de los Comunes con instituciones no democráticas, básicamente un ejecutivo monárquico y una cámara alta aristocrática. Cuando los derechos de voto se expandieron y la Cámara de los Comunes se democratizó, tendió a imponerse sobre la Corona y la Cámara de los Lores. Pero los Comunes son elegidos mediante un sistema electoral restrictivo basado en la regla de la mayoría relativa que ha producido un sistema de dos partidos y Gabinetes de un solo partido. La democratización conllevó, pues, una creciente concentración del poder en las manos de un solo actor, el partido en el Gabinete y, más aún, su primer ministro. La unificación del Gobierno nacional fue acompañada por la centralización. Mientras ciertas instituciones tradicionales escocesas fueron suprimidas, Irlanda acabó separándose antes de ser dominada. Es muy notable que el actual proceso de reformas institucionales en Gran Bretaña incluya tanto la descentralización, con la creación de Asambleas para Escocia y Gales, la devolución del autogobierno a Irlanda del Norte y el reforzamiento de los Gobiernos locales, como la reforma del sistema electoral central, en la expectativa de promover un mayor multipartidismo, Gabinetes de coalición y poderes compartidos. (Para las reformas en curso, Dunleavy y Margetts, 1995, Norris, 1995, Jenkins, 1998.)

En general, el federalismo ha sobrevivido muy difícilmente en regímenes políticos simples de estilo británico basados en un parlamentarismo unicameral y elecciones con la regla de la mayoría relativa. Otras ex colonias británicas que fueron organizadas como Estados federales, como la India, han experimentado una erosión de la división vertical de poderes y crecientes tensiones entre el centro y ciertas regiones. En la India, las reglas constitucionales permiten incluso que el Gobierno central destituya a los Gobiernos de los estados y

los sustituya por el control directo desde el centro, legalmente sólo por razones de orden público, pero de hecho también por motivos partidistas. El proceso centralizador de la India, especialmente durante el largo período de mayoría absoluta del Partido del Congreso en el Gobierno central en Delhi, suscitó movimientos secesionistas, particularmente en Cachemira, Punjab y Uttar Pradesh. (Thakur, 1995; Lijphart, 1996).

En cambio, la descentralización y la división vertical de poderes puede desarrollarse en condiciones relativamente favorables, incluso cuando no existe un mandato constitucional federalista, bajo la presión de partidos regionales en un contexto de Gobiernos centrales divididos. Países como Bélgica y España, por ejemplo, han desarrollado niveles elevados de descentralización política, administrativa y financiera a favor de los Gobiernos regionales, a pesar de las ambigüedades constitucionales, en condiciones favorables creadas por sistemas electorales nacionales con representación proporcional, multipartidismo y ausencia de mayoría absoluta de un solo partido en el centro. Sin embargo, estos procesos no institucionalizados son más vulnerables al conflicto que aquellos que incluyen mecanismos federales de cooperación multilateral.

Bibliografía

- Alesina, Alberto and Howard Rosenthal. 1995. *Partisan politics, divided government, and the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bednar, Jenna, William Eskridge and John Ferejohn. 1995. «A political theory of federalism», Stanford University working-paper, de próxima publicación en John Ferejohn, Jack Rakove y Jonathan Riley eds. *Constitutions and constitutionalism*. Cambridge University Press.
- Bennett, Scott. 1996. *Winning and losing. Australian national elections*. Melbourne University Press.
- Cantón, Darco. 1973. *Elecciones y partidos políticos en la Argentina: historia, interpretación y balance*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Colomer, Josep M. et al. 1992. «Modelo espacial y temas de campaña. Las elecciones autonómicas de Cataluña 1992», *Revista de Estudios Políticos*, 47: 131-159.
- Colomer, Josep M. ed. 1995. *La política en Europa*. Barcelona: Ariel.
- Colomer, Josep M. 1998a. «The Spanish "State of Autonomies": Non-Institutional Federalism», *West European Politics*, 21, 4: 40-52.
- Colomer, Josep M. 1998b. *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama.
- Dunleavy, Patrick y Helen Margetts. 1995. «Understanding the dynamics of electoral reform», *International Political Science Review*, 16, 1: 9-30.
- Elazar, Daniel J. 1987. *Exploring federalism*. University, AL.: University of Alabama Press.
- Elazar, Daniel J. 1996. «From statism to federalism. A paradigm shift», *International Political Science Review*, 17, 4: 417-429.

- Elster, Jon. 1995. «Transition, constitution-making and separation of Czechoslovakia», *Archives Européennes de Sociologie*, 36, 1: 105-134.
- Feigert, Frank. 1989. *Canada votes, 1935-1986*. Durham: Duke University Press.
- Fisher, Claus A. ed. 1990. *Wahlhandbuch für die Bundesrepublik Deutschland: Daten zu Bundestags-, Landtags- und Europawahlen in der Bundesrepublik Deutschland, in den Ländern und in der Kreisen, 1946-1989*. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Fleischer, David. 1986. «Brazil at the crossroads: The elections of 1982 and 1985», en Paul W. Drak and Eduardo Silva eds. *Elections and democratization in Latin America, 1980-1985*. San Diego, Ca: Center for Iberian and Latin American Studies, University of California.
- Hesse, Joachim y Vincent Wright eds. *Federalizing Europe? The costs, benefits, and preconditions of federal political systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Jaensch, Dean y Max Teichmann. 1988. *The Macmillan Dictionary of Australian Politics*. Melbourne: Macmillan.
- [Jenkins of Hillhead, Lord (Roy Jenkins) ed.]. 1998. *The report of the independent commission on the voting system*. Londres: The Stationnery Office. 2 vols.
- Jones, Mark P. 1997. «Evaluating Argentina's presidential democracy: 1983-1995», en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart eds. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kallenbach, Joseph E. y Jessamine S. Kallenbach. 1977. *American State Governors, 1776-1976*. Dobbs Ferry, NY: Oceana.
- Laitin, David. 1995. «National revivals and violence», *Archives Européennes de Sociologie*, 36, 1, págs. 3-43.
- Lijphart, Arend. 1996. «The puzzle of indian democracy: A Consociational Interpretation», *American Political Science Review*, 90, 2: 258-268.
- Lohmann, Susanne, David W. Brady and Douglas Rivers. 1997. «Party Identification, Retrospective Voting, and Moderating Elections in a Federal System. West Germany, 1961-1989», *Comparative Political Studies*, 30, 4: 420-424.
- Nohlen, Dieter ed. 1993. *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Norris, Pippa. 1995. «The Politics of Electoral Reform in Britain», *International Political Science Review*, 16, 1: 65-78.
- Oates, Wallace. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Ostrom, Vincent. [1971] 1987. *The political theory of a compound republic*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Partha Chatterjee, Partha ed. 1997. *State and politics in India*. Delhi: Oxford University Press.
- Pennock, J. Roland. 1959. «Federal and unitary government. Disharmony and frustration», *Behavioral Science*: 147-157.
- Riker, William H. 1964. *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston, Little, Brown.

- Riker, William H. 1987. *The development of American federalism*. Boston: Kluwer.
- Riker, William H. 1992a. «The merits of bicameralism», *International Review of Law and Economics*, 12: 166-168.
- Riker, William H. 1992b. «The justification of bicameralism», *International Political Science Review*, 13, 1: 101-116.
- Riker, William H. 1996. «European federalism: The lessons of past experience», in Joachim J. Hesse and Vincent Wright eds. *Federalizing Europe? The costs, benefits, and preconditions of federal political systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Ritter, Gerhard A. y Merith Niehuss. 1987. *Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland: Bundestags- und Landtagwahlen 1946-1987*. Munich: C.H. Beck.
- Thakur, Ramesh Chandra. 1995. *The government and politics of India*. New York: St Martin's Press.
- Thaysen, Uwe. 1994. *The Bundesrat, the Länder and German Federalism*. Washington: American Institute for Contemporary German Studies.
- Tribunal Superior Eleitoral. 1950. Datos estadísticos. Río de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional.
- Tsebelis, George y Jeanette Money. 1997. *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press.
- Tullock, Gordon. 1969. «Federalism: Problems of scale», *Public Choice*, 6, págs. 19-29.
- Watts, Ronald L. 1996. «Canada: Three decades of periodical federal crises», *International Political Science Review*, 17, 4: 353-371.
- Wheare, Kenneth C. 1946. *Federal government*. London: Oxford University Press.
- Zaidi, A. M. y S.G. Zaidi eds. 1976. *Encyclopaedia of the Indian National Congress*. Delhi: Indian Institute of Applied Political Research, 28 vol.

JOSEP M. COLOMER

E-mail: colomerj@gunet.georgetown.edu

Es profesor de investigación en Ciencia Política en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, en Barcelona. Ha sido profesor visitante en Georgetown University, Washington, y en New York University. Ha publicado varias docenas de artículos en revistas científicas internacionales y una docena de libros en cinco idiomas, entre ellos *Strategic transitions* (Johns Hopkins University Press, 2000), *La política en Europa* (Ariel, 1995/Routledge 1996), *La transición a la democracia: el modelo español* (Edward Elgar 1995/Anagrama, 1998). El presente texto forma parte de su libro en preparación, *Political institutions and social choice*.