

**Peter M. Ward y Victoria Rodríguez,
con la colaboración de Enrique Cabrero,
*New Federalism and State Governance in
Mexico*, Austin, LBJ School of Public Affairs,
1999, 170 p.**

Alain de Remes

¿A caso los cambios en las leyes electorales federales y la alternancia en el poder que se ha venido registrando en un sinnúmero de municipios y de estados durante la última década, tienen un impacto directo sobre el funcionamiento del federalismo mexicano? ¿Qué cambios importantes se han venido gestando entre los distintos niveles de gobierno a raíz del incremento en la competitividad electoral? ¿En qué esferas del quehacer público se ven reflejados estos cambios? ¿Hasta qué punto se está gestando un nuevo pacto federal en México? ¿Quiénes son los actores protagonistas en esta nueva relación federalista? Éstas son algunas de las grandes preguntas que plantea el libro de Rodríguez y Ward con la colaboración de Enrique Cabrero. En esta breve reseña no es posible hacer un recuento exhaustivo sobre la variedad de temas e implicaciones que se derivan de este estudio; por ello, los

siguientes párrafos intentarán sintetizar el argumento.

El proyecto sobre *Nuevo Federalismo en México* realizado de manera conjunta por el CIDE y la escuela Lyndon B. Johnson de la Universidad de Texas en Austin fue diseñado con la intención de examinar tres asuntos nodales que tienen implicaciones para el buen funcionamiento del federalismo. En la primera parte del libro, los autores se abocaron a analizar las relaciones intragubernamentales que prevalecen entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial en el ámbito federal. La intención explícita detrás de este análisis consistió en examinar cómo han evolucionado las relaciones en estas tres ramas de gobierno y hasta qué punto el sistema político mexicano comienza a experimentar un sistema de pesos y contrapesos característico de los sistemas federales. Asimismo, en esta primera parte se realiza un amplio recuento de los cambios fundamentales que

han sufrido las leyes electorales mexicanas, y se estudia cómo estos cambios se han traducido en un incremento en la competitividad electoral, factor *sine qua non* para la alternancia política.

La segunda parte del manuscrito se concentró en examinar con gran detenimiento y detalle el funcionamiento de políticas nacionales como la educación y la transferencia de recursos (ramos 26 y 31) entre los distintos tipos de gobierno (federal, estatal y municipal). En este rubro, el análisis buscó detectar si se han emprendido acciones para modernizar la administración pública, si se han creado mecanismos que permitan transparentar el gasto y la asignación de recursos públicos, y hasta qué punto la alternancia le ha dado la posibilidad a nuevos actores políticos de imprimirle su sello particular al quehacer público. Por último, los autores no sólo buscaron descubrir cambios en las relaciones intragubernamentales, sino también intergubernamentales que se gestan entre los distintos tipos de gobierno: federación-estados y estados-municipios.

Uno de los puntos interesantes del estudio consistió en escoger a cinco estados de la República (Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Puebla y Oaxaca), diferentes entre sí en cuanto a extensión territorial, población, grados de desarrollo y de marginación, entre muchos otros factores. De hecho, la selección de casos corresponde a un diseño de investigación conocido en política comparada como Sistemas con Mayor Diferencia (SMS) que permite incrementar la varianza y ofrece la posibilidad de

mayor generalización en las conclusiones. La selección de casos también refleja que los autores buscaron maximizar la varianza en aspectos políticos fundamentales, como son la competencia política, los gobiernos divididos y los gobernadores que proceden del centro *vs.* gobernadores que tienen un fuerte arraigo local. Pero, sin lugar a dudas, el mayor acierto del manuscrito consiste en resaltar la importancia que tienen los estados como los principales protagonistas de los nuevos cambios que se están gestando en el sistema federal y que comienzan a reflejarse (a pesar de un intenso estira y afloja) en los distintos tipos de gobierno. Por último, vale la pena destacar que el libro es un experimento interesante que busca entender cómo cambios en las variables políticas (tales como la competencia electoral y la alternancia), poco a poco y sin un patrón bien definido y uniforme, van produciendo cambios en las políticas públicas.

Sin embargo, también tiene deficiencias metodológicas y teóricas importantes que le restan seriedad a un manuscrito que pretende hacer aportaciones académicas sobre el sistema federal mexicano. La primera omisión importante es la pobre discusión teórica sobre el concepto de federalismo. Los autores no discuten a fondo las diferentes vertientes de federalismo que han propuesto autores como Riker ("Federalism", en Fred Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Addison, Wesley, 1975), K.C. Wheare (*Federal Government*, 4a. ed., Oxford, Oxford University Press, 1964), Watts (*New Federa-*

tions: *Experiments in the Commonwealth*, Oxford, Clarendon Press, 1966), y más recientemente académicos como Ordershook ("Federal Stability, Political Parties and Russia", manuscrito, 1996), Weingast ("The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Growth", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. II, primavera de 1995), y Hernández ("Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura", *Política y Gobierno*, vol. V, núm.1, primer semestre de 1998). De hecho, la discusión teórica sobre federalismo queda tan relegada a un segundo plano que los autores terminan equiparando el concepto de federalismo al de descentralización administrativa. Más aún, la definición que adoptan Rodríguez y Ward es similar a la que han propuesto las teorías económicas sobre federalismo desarrolladas por autores como Tiebout ("A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956) y Oates (*The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1977). Sin embargo, los autores no discuten cuáles son los supuestos y las implicaciones que se derivan de adoptar una definición afín a este tipo de teorías, las cuales por lo general suelen omitir los factores políticos al equiparar federalismo con descentralización administrativa.

Un segundo problema que se deriva de la falta de una discusión rigurosa sobre el concepto de federalismo es que el manuscrito no explora de manera adecuada cuál es la relación entre democracia y federalismo. De

hecho, en una magnífica revisión de literatura que realizara Alfonso Hernández sobre el tema del federalismo, sobresale el hecho de que autores como Robert Dahl consideran que una federación presenta una anomalía de origen, ya que por su estructura misma restringe injustamente el principio de la regla de mayoría, característica primordial de todo sistema democrático. En otras palabras, Dahl ("Federalism and the Democratic Process", *Nomos*, vol. 25, 1983, p. 96) apunta que en un sistema federal una "mayoría nacional no puede prevalecer sobre una minoría que logra constituirse en mayoría de las unidades locales constitucionalmente privilegiadas". Como se puede apreciar, quizás un sistema federal puede tener elementos en su diseño que dificulten la transición y la consolidación de la democracia; sin embargo, estos importantes temas teóricos no fueron explorados por Rodríguez y Ward.

Otra de las omisiones importantes que salta a la vista de un lector acucioso es la total ausencia de discusión sobre la Cámara de Senadores y su grado de subrepresentación o sobrerrepresentación. Este olvido no es menor, pues la Cámara de Senadores es la estructura política diseñada *ex profeso* para representar los intereses territoriales y federales y debería formar parte integral de un libro que pretende hacer aportaciones sobre el nuevo federalismo en México.

Por último, las implicaciones sobre la descentralización son sumamente completas en lo que respecta al estudio de la transferencia de fondos federales hacia los estados y mu-

nicipios. Asimismo, los autores analizan de manera exhaustiva el caso de la descentralización de la educación en los cinco estados previamente mencionados. Sin embargo, los autores no responden a preguntas centrales para una nueva agenda federalista, tales como: ¿acaso la competencia electoral a escala local y los cambios en el sistema de reclutamiento de los políticos se traducen en un incremento en los déficit fiscales en el ámbito esta-

tal? Asimismo, los autores tampoco se preocuparon por analizar qué tan importante es el buen desempeño del gobierno (entendido como la capacidad de resolver las necesidades de la población local) para volver a ganar un determinado estado o municipio en el siguiente periodo electoral. En otras palabras, los autores dejaron en el tintero la pregunta de si el *policy performance* se traduce en victorias partidistas.