

mudan de parecer en cuestiones fundamentales para el país y se reservan cuotas para designar candidatos.<sup>12</sup>

Frente a todos estos ataques de la irracionalidad política y del autoritarismo social, el soporte más sólido de la modernidad en México se encuentra en el Estado.

CARLOS ARRIOLA

MARCELLO CARMAGNANI (coord.), *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1993, 416 pp.

En los últimos cinco años se han producido obras de extraordinaria calidad académica y relevancia intelectual y política en el ámbito del estudio comparado de sistemas políticos en el área latinoamericana. Esta oleada de inusual productividad en investigación de punta, que parece anunciar una revisión de nuestros esquemas interpretativos de la política en el continente, se inicia en 1989 con la publicación de *Military Rule in Latin America*,<sup>1</sup> de Karen Remmer. En su excelente estudio, Remmer analiza desde una perspectiva comparada la experiencia de gobiernos militaristas latinoamericanos (su estructura institucional, su organización burocrática, su legado en el sistema de partidos y, particularmente, su diseño de política económica), desde la posguerra hasta la oleada de transiciones a la democracia en el decenio de los ochenta. En el mismo año, Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Martin Lipset editan *Democracy in Developing Countries: Latin America*, una historia de la democracia en diez países latinoamericanos y una discusión de las variables culturales, sociales, económicas y sobre todo políticas en la definición del futuro democrático de la zona.<sup>2</sup> Dos años después, los esposos Ruth y David Collier publican su enciclopédica obra *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Move-*

tradicción de una institución que exige democracia sin poner el ejemplo. Esta incongruencia resta legitimidad a su demanda.

<sup>12</sup> Véase Heberto Castillo, "La violencia sin adjetivos", *Proceso*, núm. 911, 18 de abril de 1994. Las actitudes antidemocráticas de Cuauhtémoc Cárdenas han sido destacadas por comentaristas de la vida pública, como Jorge Hernández Campos y Rafael Segovia, entre otros muchos.

<sup>1</sup> Karen Remmer, *Military Rule in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1989. Remmer analiza diez países: Honduras, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile.

<sup>2</sup> Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (comps.), *Democracy in Developing Countries. Vol. IV: Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989. Se estudian los casos mexicano, dominicano, costarricense, venezolano, colombiano, peruano, brasileño, uruguayo, argentino y chileno.

*ment and Regime Dynamics in Latin America*, un extraordinario estudio comparado del movimiento obrero en ocho países latinoamericanos.<sup>3</sup> Ahí se analizan el *timing* y el *método* de incorporación del movimiento obrero al sistema político de distintos países (control y despolitización, populismo radical, movilización electoral o populismo obrero) como variables centrales para explicar las diferentes rutas políticas que ha seguido la democracia en el área. En 1992 aparece, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, de Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, el primer estudio comprensivo de sistemas presidenciales y semipresidenciales en el mundo. De los 35 casos analizados, 25 son latinoamericanos, de modo que el libro, si bien no centra exclusivamente su atención en Latinoamérica, es una extraordinaria contribución al estudio del presidencialismo, arreglo constitucional dominante, pero con enormes variantes, en el continente hispanoamericano.<sup>4</sup> En 1993, Scott Mainwaring y Timothy Scully completan la edición de *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, libro que analiza la importancia del sistema electoral en la configuración del sistema de partidos en 12 países latinoamericanos, al mismo tiempo que evalúa el impacto de ambas variables en el cálculo de los electores, en el sistema constitucional y en la gobernabilidad y viabilidad de nuestras democracias.<sup>5</sup>

A esta lista de cinco extraordinarias contribuciones recientes al estudio comparado de la política en América Latina, se une hoy la obra colectiva coordinada por Marcello Carmagnani y patrocinada por el Fideicomiso Historia de las Américas, que preside la historiadora Alicia Hernández Chávez: *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Este libro viene a llenar un enorme vacío en nuestro conocimiento de las instituciones políticas en América Latina, al tiempo que abre un enorme terreno de investigación para el futuro. La riqueza del libro no se explica solamente por las preguntas que contesta, que son muchas, sino también por la enorme cantidad de interrogantes que deja abiertas para una nueva agenda de investigación. El libro, en una palabra, es extraordinario porque representa una ruptura con el pasado, con la forma en que hemos entendido el federalismo como arreglo institucional y como práctica política, y porque señala hacia dónde se deben dirigir en el futuro nuestras nuevas preguntas sobre arreglos institucionales en el área.

<sup>3</sup> Ruth Berins Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991. Los casos estudiados son los de México, Venezuela, Perú, Argentina, Colombia, Uruguay, Brasil y Chile.

<sup>4</sup> Matthew Soberg Shugart y John M. Carey (comps.), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

<sup>5</sup> Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (comps.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press (en prensa). Ahí se comparan los sistemas de partidos de Venezuela, Costa Rica, Chile, Uruguay, Colombia, Argentina, México, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Brasil y Perú.

Esta obra no es sólo una contribución al estudio del federalismo en América Latina; creo que es mucho más y quiero explicar por qué. El llamado "nuevo institucionalismo" (*new institutionalism*), corriente dominante hoy en la ciencia política anglosajona, surge hace algunos años como reacción a la revolución behaviorista de los años cincuenta y sesenta y demanda una nueva atención a las instituciones como variables centrales en toda explicación del comportamiento político. El nuevo institucionalismo parte del supuesto de que el marco institucional en el que se da la competencia por el poder influye en sus resultados, de que las acciones políticas y las políticas públicas están influidas por el marco institucional en el que se introducen las primeras y se diseñan e implantan las segundas. Las instituciones están por lo tanto en el cálculo de todos los protagonistas políticos: influyen en estrategias y en la toma de decisiones. En una palabra, las instituciones estructuran las relaciones de poder, sigan o no a pie juntillas la forma en que se enuncian, sea en el discurso político o en las leyes. El nuevo institucionalismo no es arrogante porque no supone que las instituciones lo explican todo, aunque una de sus vertientes —la escuela de la elección racional— utilice ciertamente un lenguaje arrogante. El nuevo institucionalismo no olvida otras numerosas variables en la explicación de la política: asume que las instituciones son un reflejo de la estructura política, a la vez que un marco que constriñe y encauza, y no sólo la política real: las instituciones también constriñen, encauzan y a veces hasta estimulan el cambio político.<sup>6</sup>

El problema del nuevo institucionalismo es que aún son muy escasas sus contribuciones empíricas importantes. Más allá de la discusión teórica, pocas investigaciones han abordado las instituciones políticas desde la perspectiva comparada e, igualmente importante, en una perspectiva histórica. ¿Cómo entender una institución política si no es desde *su* historia? ¿Cómo entenderla sin compararla con la propia institución en otro tiempo, pero también en otro espacio político? Siguiendo a Seymour Martin Lipset, quien insistía en decir "political science is comparative politics" (la ciencia política es la política comparada), cabe argumentar que el nuevo institucionalismo sólo puede ser exitoso si es comparado. La perspectiva comparada puede ayudarnos a entender la naturaleza y características de un caso particular, y de manera simultánea nos ayuda a construir hipótesis ambiciosas y, eventualmente, explicaciones teóricas. Por otro lado, la comparación entre instituciones no puede ser sino *histórica*: la historia comparada de las instituciones nos muestra plenamente las semejanzas y las diferencias, y posibilita ponderar las diferentes variables explicativas. Quizá sin hacerlo del todo explícito, —y abordando el estudio del arreglo constitucional *federal* como institución política en América Latina

<sup>6</sup> Para una discusión sobre el debate entre las dos escuelas del nuevo institucionalismo, véase Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (comps.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, en particular el capítulo 1.

desde las perspectivas *comparada e histórica*—, el libro coordinado por Marcello Carmagnani no es sólo una exquisita contribución a nuestro conocimiento de la historia y la política latinoamericanas. El libro constituye, a la vez, una obra de investigación de punta en ciencias sociales y una profundización central en el estudio contemporáneo de las instituciones políticas.

Para nuestro contexto, el libro no es importante sólo porque discute el federalismo mexicano desde una perspectiva comparada y *en el tiempo*, sino también porque *sale a tiempo*. De ahí la relevancia *política* del libro para el México de hoy. El federalismo es, hoy, el único arreglo institucional que permitirá al PRI —y de hecho ya lo está haciendo, al menos parcialmente— compartir el poder con la oposición, ya que la fragmentación del voto opositor en la lucha por el poder ejecutivo impide pensar en la transición mexicana como una alternancia en la Presidencia. Fortalecer y dar más vida al federalismo en este punto de inflexión en la historia política de México es una tarea inaplazable. Un reto de la agenda política mexicana —para la oposición y, desde luego, para el gobierno entre 1994 y 2000— es potenciar el federalismo a tiempo. La riqueza del libro puede ayudar a analistas y políticos a diseñar estrategias, proponer soluciones, ponderar riesgos y —eventualmente— tener éxito en la empresa, todo lo cual se discutirá brevemente al final de esta reseña. Vale decir por lo pronto que mal diseñaremos un nuevo federalismo mexicano si mal entendemos cómo ha sido el federalismo en nuestro propio país y cómo ha sido y es en otros. El libro puede ser, en este sentido, no sólo una contribución intelectual sino un *instrumento* para mejorar el quehacer político.

*Federalismos latinoamericanos* está editado de tal manera que se evidencian de manera muy elocuente las semejanzas y diferencias entre los federalismos mexicano, brasileño y argentino en tres *grandes* etapas históricas, etapas de “larga duración” como quería Braudel, en las cuales las experiencias federales confluyen: “El primer federalismo”, “El federalismo liberal” y “El federalismo centralizador” son los títulos de las tres partes del libro. En cada una de ellas, tres autores distintos discuten con detalle las características del federalismo en cada uno de los países estudiados.

De la primera parte se extrae una conclusión fundamental que conviene subrayar de manera enfática. Durante muchos años se ha creído, siempre teniendo en mente el caso norteamericano, que el federalismo en América Latina fue y es una creación artificial. Así lo creyó C. H. Haring en la primera obra comparativa de sistemas federales en la zona, “Federalism in Latin America”, publicada en 1938.<sup>7</sup> A Haring siguieron otros observadores, por ejemplo, J. Lloyd Meham en 1940, quien llegó a titular uno de sus ensayos “Mexican Federalism - Fact or Fiction?”,<sup>8</sup> o Harry Kantor en 1968, que anunciara la

<sup>7</sup> C. H. Haring, “Federalism in Latin America”, en Conyers Read (comp.), *The Constitution Reconsidered*, Nueva York, Harper & Row, 1938.

<sup>8</sup> Lloyd Meham, “Mexican Federalism - Fact or Fiction?”, en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 208, marzo de 1940.

“futilidad” de su hipótesis: “Latin American Federalism: Aspiration and Futility”,<sup>9</sup> o Leslie Lipson, quien en 1965 —y muy en línea con la tradición estrictamente *jurídica* del análisis comparado del federalismo— publicara “The Federal Principle and the Brazilian Reality”.<sup>10</sup> La ciencia jurídica mexicana discutió también el federalismo, pero a pesar de su esmero siempre lo hizo desde la perspectiva estricta o casi estrictamente jurídica.

La idea de que el federalismo latinoamericano no es una creación institucional en cuanto auténtica obra jurídica por haber sido “tomada” de otro contexto histórico (Estados Unidos), de que es por lo tanto un artificio, una ficción o hasta una futilidad, es puesta en serio entredicho por Josefina Zoraida Vázquez, José Murilo de Carvalho y José Carlos Chiaramonte en la primera parte del libro. Por primera vez, un estudio serio compara el origen del federalismo en América Latina, un arreglo institucional-territorial del poder que sólo se utilizó —y esto no debe sorprender a nadie— en los tres países latinoamericanos de mayor extensión: México, Brasil y Argentina.

“...[El] federalismo [nos dice Marcello Carmagnani en la conclusión de la obra] no es ni una copia del federalismo norteamericano ni un producto vernáculo... [Las] propuestas doctrinarias provenientes de otros contextos [fueron] *reelaboradas* a la luz de las necesidades y *realidades* mexicanas, brasileñas y argentinas” [p. 398, las cursivas son mías].

Las reformas borbónicas y sus intendencias, la Constitución de Cádiz en 1812 y la instalación de ayuntamientos y diputaciones provinciales, el traslado de la corte real a Río de Janeiro en 1808 en el caso brasileño, la oposición a la centralización que se trató de implantar con la construcción del Virreinato del Río de la Plata en el caso argentino, son algunas variables en la conformación de tendencias federalistas que, en la visión de Carmagnani, “se manifiestan a partir de una tensión entre provincialización y centralización del poder”. El acuerdo institucional en los tres países fue originalmente laxo. Los autores observan que en el periodo de “El primer federalismo” existían, más que federaciones, *confederaciones*, en las que las tendencias centrífugas dominaban sobre las centrípetas. De ahí que a principios de los años treinta del siglo XIX encontremos una federación débil en lo que se llamó constitucionalmente Estados Unidos Mexicanos, un imperio con claras tendencias federalistas en Brasil y una confederación muy laxa en el Río de la Plata.

En la segunda parte del libro, titulada “El federalismo liberal”, Marcello Carmagnani estudia el caso mexicano entre la Constitución de 1857 y la revolución de 1910; Joseph Love, el federalismo brasileño entre la Constitución Re-

<sup>9</sup> Harry Kantor, “Latin American Federalism: Aspiration and Futility”, en Valerie Earle (comp.), *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca, Peacock Publishers, 1968.

<sup>10</sup> Leslie Lipson, “The Federal Principle and the Brazilian Reality”, *Public Policy*, vol. xiv, 1965.

publicana de 1889 y el inicio del *Estado Nôvo* en 1937, y Natalio Botana, el argentino entre la Constitución de 1852-1860 y el golpe de Estado de 1930. Quizá pueda calificarse a esta etapa como la "edad de oro" del federalismo en América Latina. El periodo se caracteriza por importantes lapsos en los que está vigente un juego constitucional-democrático entre poderes, aún con sufragio restringido o prácticas fraudulentas. En el periodo del federalismo liberal, la toma de decisiones del poder central y hasta los procesos electorales nacionales están condicionados por el arreglo federal, que se encuentra políticamente activado en el marco de un periodo de estabilidad constitucional. Marcello Carmagnani nos describe con gran elocuencia, por ejemplo, las vicisitudes del federalismo mexicano durante la República Restaurada (1867-1876), su impacto en las relaciones ejecutivo-legislativo y las complejas características de lo que él llama "el federalismo de compromiso" durante la primera mitad del Porfiriato. Love nos explica la intrincada maraña de relaciones entre el poder central y los poderes estatales en la llamada "política de los gobernadores" durante la Primera República brasileña; la forma en que los tres estados más grandes (São Paulo, Minas Gerais, Río Grande del Sur) dominaban, en coalición, las elecciones presidenciales; la manera en que las élites locales lograron mantener el poder político de sus regiones gracias al federalismo, que en Brasil calificaron en su momento como "oligárquico". Botana, por su parte, nos ofrece un análisis del Constituyente de 1852-1860, del dominio conservador en el periodo 1880-1916, de la expansión del sufragio en 1912, de la llegada al poder presidencial del radicalismo en 1816 y los conflictos del presidente radical Yrigoyen con los gobernadores conservadores en la federación argentina de principios de los años veinte.

Finalmente, la tercera parte de *Federalismos latinoamericanos*, titulada "El federalismo centralizador", nos describe una etapa que quizá esté llegando a su fin, pero cuya imagen —en opinión de Carmagnani— hemos proyectado hacia el pasado, para acabar asumiendo que el "federalismo centralizador" describe *toda* la historia del federalismo en América Latina. Después de leer los textos de Alicia Hernández Chávez, Aspasia Camargo y Germán Bidart —quienes analizan los casos mexicano, brasileño y argentino, respectivamente—, el lector entiende cuán importante fue el *crack* de 1929 en la definición de un nuevo papel estatal en la promoción del crecimiento económico y la justicia social, en la reorganización de los espacios políticos por medio del corporativismo de Cárdenas, Vargas y Perón, y en la redefinición del federalismo en los tres países. El modelo de sustitución de importaciones, el fortalecimiento de los sentimientos nacionales, los poderes presidenciales fuertes y al mando de aparatos estatales con vocación interventora, capaces de centralizar todas las instancias de representación de intereses —más de clase que propiamente regionales— todo esto acaba por hacer dominante el ejercicio del poder del gobierno central —particularmente del presidente—, colocando en una posición francamente marginal la acción e iniciativa políticas de los estados de las tres federaciones.

Alicia Hernández Chávez discute con detalle las especificidades del caso mexicano: la Constitución de 1917, el federalismo de los años veinte —ya vigen-

te el arreglo constitucional revolucionario de 1917, pero ausente aún el partido de la Revolución—, las primeras iniciativas estatales de control central de la economía por medio del Consejo Nacional Económico, la creciente centralización administrativa y penetración estatal de la economía, la importancia del presidencialismo y del partido hegemónico en el debilitamiento del federalismo mexicano en la era posrevolucionaria. Por su parte, Aspasia Camargo analiza con gran precisión lo que llama la “sístole y diástole” del federalismo brasileño de la segunda mitad del siglo XX: el ocaso del federalismo en la etapa autoritaria 1930-1945, el federalismo democrático de 1945-1964, el nuevo ocaso en el periodo de los gobiernos militares entre 1964-1985 y el federalismo de transición y consolidación democráticas en el que aún se encuentra Brasil. Por último, Germán Bidart, en el único texto que envidia la solidez de los otros, analiza el federalismo argentino desde 1930. Quizá por la gran inestabilidad política del periodo, el lector no siempre alcanza a entender de cuál se está hablando. Seguimos sin saber si distintos periodos de gobierno militar (1930-1932, 1955-1958, 1966-1973, 1976-1983) fueron idénticos en su relación con el federalismo; si el federalismo del primer Perón (1946-1955) fue similar al del último peronismo (1973-1976); si el calendario federal se alteró después de la transición de 1983, etcétera.

En la conclusión del libro, Marcello Carmagnani nos ofrece una visión panorámica de los tres casos; descubre coincidencias, explica diferencias y sugiere nuevas líneas de investigación. En un texto con grandes ambiciones teóricas y, sin duda, la mayor aportación del libro, Carmagnani ordena lo que quedó disperso y de hecho propone una lectura nueva de la experiencia federal en México, Brasil y Argentina. Dice Carmagnani en el último párrafo del libro:

Los cambios que han acontecido [en México, Brasil y Argentina] en los años de 1980 y en lo que va de este decenio nos sugieren que el federalismo centralizador ha entrado en crisis y nuevamente, tal como aconteció en el pasado, pone en tela de juicio no tanto el pacto federal, sino el funcionamiento del mismo, lo cual nos está indicando que posiblemente estemos en presencia de una nueva reformulación del principio y no de su cancelación [p. 416].

¿Cuál es el siguiente paso en la reformulación del federalismo mexicano? Ésta es una pregunta de extraordinaria complejidad que el libro *Federalismos latinoamericanos* nos puede ayudar a contestar. ¿En verdad se fortalece el federalismo descentralizando recursos fiscales, aun con la presencia casi exclusiva de gobernadores del PRI, un partido con vocación centralizante? ¿No será más razonable comenzar por la pluralización política del federalismo y por la diversidad partidista de los ejecutivos estatales para empezar a ver cambios en las otras áreas de la relación federal? Al fortalecer el federalismo y, por lo tanto, la autonomía política de las oligarquías locales en algunos estados, ¿no estaremos fortaleciendo, más que el federalismo, una especie de *feudalismo* de los señores gobernadores en alianza con las élites locales de sus estados? Al potenciar el federalismo, ¿no estaremos al mismo tiempo soltándole las manos a los intereses caciquiles más oscuros para que sigan cometiendo fraude

electoral en contra de sus oposiciones? Para ilustrar la complejidad de las relaciones entre los intereses del PRI federal y los intereses de los aparatos priistas locales están los casos de Guanajuato y Yucatán como muestra. Al hablar de un federalismo potenciado en nuestro país, ¿no debemos asumir que la relación *federal* no podrá ser la misma entre el poder central y Tlaxcala (estado rural con retraso en su desarrollo económico y en su capacidad fiscal) que entre el poder central y Nuevo León (estado urbano, de gran desarrollo económico, con una base fiscal importante)? ¿Cómo institucionalizar un nuevo arreglo fiscal que sea aceptable y aceptado, legitimable y legitimado por las partes? Al descentralizar recursos fiscales, ¿no estaremos metiendo dinero en un barril sin fondo de corrupción, en algunos estados cuyos sistemas políticos internos no ofrecen garantías de eficacia administrativa, ni un mínimo equilibrio de poderes y audición de la opinión pública, más o menos plural y atenta? ¿Qué impacto va a tener el Tratado de Libre Comercio (TLC) en el desarrollo regional de México y, por lo tanto, en las posibilidades de reconstruir nuestro federalismo? ¿Se seguirá abriendo la brecha entre lo que quizá en el futuro llamemos México del Norte y México del Sur? ¿Qué significará esto para la consolidación de un nuevo federalismo mexicano en el marco de un sistema plenamente democrático? ¿Se gestan conflictos entre estados en la competencia por captar para su beneficio el gran crecimiento de la inversión nacional y extranjera que se perfila en el marco del TLC? ¿Qué nos dice sobre la urgencia de un nuevo pacto federal para un desarrollo *territorialmente* compartido el que surja un “ejército de liberación nacional” en el estado fronterizo de Chiapas? Después de años de desatención de la política local y de la promoción de estímulos para hacer carrera política en “el centro”, ¿cómo convencer a los políticos jóvenes y ambiciosos de que hay carrera política en sus estados, tan viable o más que la que ofrece “el centro”? ¿Están listas las burocracias estatales para que les carguemos el peso de múltiples atribuciones y responsabilidades adicionales? Quizá sí, pero desconocemos el ritmo ideal que puede y debe seguir la descentralización de funciones políticas y administrativas. Si el cambio no puede ir sino en incremento, ¿por dónde empezar para hacer estable —pero también dinámico— el proceso? La lista de nuevas preguntas se interrumpe aquí con un largo etcétera.

Ojalá que *Federalismos latinoamericanos* —cuya lectura se recomienda ampliamente— se convierta en el primer libro de una larga serie de investigaciones que intenten contestar estas y otras preguntas. El lector que quiera acercarse a esta obra quizá deba hacer dos cosas: primero, puesto que el libro es muy rico en información, leer la conclusión de Carmagnani para hacer la lectura más ordenada y amena; y segundo, conseguir un mapa de Brasil y Argentina (algo que tal vez los editores debieron ofrecer al lector), en caso de que ignore la localización de los estados de estos dos sistemas federales, cuya referencia es continua.