

Democracia y federalismo

Laura Flamand
Juan C. Olmeda

43

Democracia y federalismo

Laura Flamand
Juan C. Olmeda

Democracia y federalismo

Laura Flamand
Juan C. Olmeda

43

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Democracia y federalismo

Laura Flamand

Juan C. Olmeda

Primera edición, 2021

D.R. © 2021, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-8790-63-0

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-8790-62-3

El contenido es responsabilidad de la y el autor
y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

- 7 Presentación
- 13 Introducción
- 27 El doble vínculo entre democracia y federalismo
- 49 El federalismo como catalizador de la democratización
- 73 ¿El federalismo puede frenar la consolidación de la democracia?
- 95 ¿El federalismo profundiza las desigualdades?
- 121 Conclusiones
- 131 Bibliografía
- 151 Sobre la y el autor

Presentación

Quien lea este Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática encontrará una clara y concreta conceptualización de la democracia y el federalismo, que abreva de categorías de autores clásicos de la ciencia política como Robert Dahl, Daniel Elazar, William Riker, Edward Gibson y Alfred Stepan. A partir de esta conceptualización, Laura Flamand y Juan C. Olmeda exploran la relación simbiótica del federalismo como una organización política compleja con diferentes niveles de gobierno, así como sus atribuciones y responsabilidades, entendiendo a los estados como delimitaciones territoriales con necesidades y características diversas que confluyen en un acuerdo o alianza para la toma de decisiones de forma democrática, y que permiten la alternancia en el poder a la vez que lo descentralizan.

En estas páginas se encontrará el particular caso del federalismo mexicano, que, al contrario de las definiciones

iniciales, se encuentra en una forma aún muy centralizada en comparación con otros arreglos federales en América Latina, donde no existen casos en los que el federalismo fortalezca la toma de decisiones realmente democráticas y en donde hay países unitarios que designan directamente a sus autoridades subnacionales, y, a pesar de esto, se encuentran mejor ubicados en las mediciones sobre democracia.

Hay que considerar que en este pacto entre entidades locales de nuestro país el gobierno federal funge como un recaudador que distribuye el presupuesto entre los estados y municipios –limitando su autonomía–, con autoridad sobre todo el territorio y sus habitantes; además, reconoce a las autoridades subnacionales, sus constituciones y su normatividad, así como la identidad local de las y los pobladores de los estados con sus manifestaciones culturales y tradiciones, a la vez que intenta preservar una identidad nacional como mexicanos y mexicanas.

En esta relación, el principio democrático genera las condiciones en las que el federalismo se convierte en una organización factible, pero, como se menciona en el texto, no se trata de una relación de una sola vía, sino de un fenómeno complejo en el que actúan fuerzas políticas y sociales que, bajo ciertas circunstancias, pueden atentar

contra el ejercicio de los derechos y el bienestar común de la ciudadanía, pilar de cualquier sistema democrático.

Para este análisis se ahonda en elementos del federalismo que apuntalan el proceso democrático, o bien, en algunos casos, devienen en nuevas contradicciones sistémicas, mostrando cómo la competencia entre diferentes órdenes de gobierno permite la consolidación de contrapesos políticos, pero también cómo puede poner en riesgo la calidad de vida de su población. También se reconocen los beneficios del federalismo para la democracia, al considerar que los gobiernos locales están más cerca de su población que los gobiernos federales y, por lo tanto, reaccionan con mayor eficacia a sus necesidades. De manera complementaria, *Democracia y federalismo* presenta de forma comparativa el caso de Brasil, en donde los intereses locales de sus poblaciones lograron imponerse y someter a las políticas federales, impidiendo o dificultando la implementación de reformas estructurales.

En este sentido, se pone sobre la mesa ese proceso de negociación constante, que forma parte del federalismo, entre lograr y mantener la autonomía de los estados aliados mientras se orientan acciones y decisiones para el resto de la población del país en un sentido más democrático, afectando la configuración del poder en los diferentes

niveles de gobierno. Es así que en este cuaderno se hablará de la dinámica de pesos y contrapesos que sucede de manera horizontal en el Poder Legislativo, pero sobre todo en relación con el poder central, evitando que las responsabilidades y poderes propios de éste sean excesivos y se conviertan en una tiranía que ponga en riesgo las libertades. En un sentido democrático, este tipo de federalismo busca que las unidades subnacionales hagan oír su voz en el Poder Legislativo y que toda decisión legislativa se logre con la aprobación de la mayoría de los estados.

La autora y el autor retratan la importancia histórica de las gubernaturas estatales como formas alternativas de contrapesos tanto institucionales como de los partidos opositores, al posicionarse como fuerzas deliberativas efectivas aun en contra de formas de gobierno menos democráticas. El análisis sobre la configuración brasileña que se presenta en este libro menciona que, incluso durante las dictaduras militares, los estados de Brasil fueron bastiones donde los grupos opositores lograban acceder a las gubernaturas, además de ser un claro ejemplo de la gestación de los programas de presupuesto participativo destinados a los grupos más vulnerables.

En la presente obra editorial, como se ha querido mostrar con esta breve presentación, se dará cuenta sobre todo de

esa relación dialéctica –sustentada y bien referenciada– entre federalismo y democracia, desde una perspectiva que entiende estos elementos como catalizadores de fuerzas y voluntades humanas y como contrapesos en la búsqueda constante de un equilibrio del poder, pero tomando en cuenta también que, si se pierde de vista su finalidad dirigida a la búsqueda del bienestar de la ciudadanía, la alianza federal puede convertirse en un arma política que afecte de forma negativa el desarrollo mismo del país.

Instituto Nacional Electoral

Introducción

El objetivo de este cuaderno de divulgación es explorar la evolución de la relación entre federalismo y democracia en México en el contexto particular de América Latina. El enfoque es tanto teórico como empírico, desde la ciencia política. Por un lado, considera la evolución de las definiciones de ambos conceptos y sus interrelaciones en los últimos 40 años; por otro, analiza la literatura sobre el federalismo y la descentralización como instrumentos para moldear los regímenes democráticos. En principio hemos identificado cuatro ángulos analíticos de esta relación de doble vía: el federalismo como contrapeso en regímenes democráticos, el federalismo como catalizador de la democratización, el federalismo en la persistencia de los autoritarismos subnacionales y, finalmente, el federalismo como agente que profundiza las desigualdades territoriales, lo cual en definitiva puede socavar el funcionamiento de la democracia.

En esta introducción definimos los términos democracia y federalismo, además de caracterizar con más detalle

los sistemas federales. Conviene apuntar que, incluso con cambios y como precisaremos a lo largo del cuaderno, el federalismo mexicano sigue siendo muy centralizado respecto a otros arreglos federales en América Latina. Un dato fundamental es que el gobierno federal persiste como el máximo recaudador, mientras los estatales y municipales son altamente dependientes de las transferencias desde el centro, lo cual limita su autonomía de manera considerable. Para cerrar la introducción, presentamos, de manera puntual, cada una de las cuatro partes que integran el cuaderno.

Este trabajo asume una visión centrada en las investigaciones realizadas desde la ciencia política, lo cual no significa desconocer la importancia de perspectivas que han privilegiado un análisis desde el derecho constitucional, desde el desarrollo histórico o desde la teoría política. Sin duda, consideramos que este cuaderno complementa las investigaciones que adoptan esas ricas visiones analíticas.

Consideramos importante resaltar, finalmente, dos elementos transversales que se tratan en esta obra. Por un lado, la relación entre federalismo y democracia es de doble vía; es decir, el federalismo puede servir para fortalecer la democracia (en particular en sus componentes liberales)

y generar condiciones para transiciones “de la periferia al centro” en contextos autoritarios. Sin embargo, al mismo tiempo, la democracia es condición para que el federalismo funcione. Por otro, si bien en principio la relación entre federalismo y democracia parece ser virtuosa, no debe desconocerse que bajo ciertas circunstancias una organización de este tipo puede facilitar la persistencia de enclaves autoritarios a nivel subnacional y/o a profundizar las desigualdades regionales, lo que a su debido tiempo atenta contra el ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía, que aparece como pilar de cualquier sistema democrático.

Democracia y federalismo

Antes de explorar las relaciones entre democracia y federalismo es indispensable definir ambas nociones con precisión. No es una tarea sencilla, pues tanto en referencia al federalismo como a la democracia existen concepciones numerosas y debates distintos sobre cuáles aspectos conviene destacar.

Por democracia, y abrevando en trabajos clásicos como los de Robert Dahl y Przeworski *et al.*,¹ nos referimos

¹ Robert Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; y Adam Przeworski *et al.*, *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

a un tipo de régimen político donde autoridades y representantes se eligen a través del voto de la ciudadanía en contiendas en las que diferentes fuerzas políticas o candidatos o candidatas independientes tienen derecho a competir, y donde los resultados no están definidos de antemano. Lo anterior garantiza que pueda ocurrir alternancia entre diferentes partidos en el ejercicio del poder si la ciudadanía considera que el partido o representante que se eligió para asumir responsabilidades específicas no ha cumplido con ellas de manera satisfactoria. Esto sólo es posible, a fin de cuentas, si además de tener garantizado el derecho al voto, la ciudadanía cuenta con espacios o canales mediante los cuales pueda ejercer otro tipo de derechos, como demandar soluciones a las autoridades, organizarse para expresar y visibilizar sus reclamos o protestar si éstos no reciben atención. Una condición para que lo último suceda es que el poder no se encuentre concentrado en pocas manos, por lo cual es indispensable distribuirlo entre distintas ramas, así como límites institucionales para su ejercicio.

En relación con el segundo concepto, de acuerdo con Edward Gibson, dos visiones sobre el federalismo han dominado la literatura: “federalismo como descentralización”

y “federalismo como alianza”.² En la primera, “federalismo” se entiende como un conjunto de prácticas en las cuales las actividades políticas y económicas se distribuyen espacialmente en un territorio nacional, es decir, el término es un sinónimo de descentralización más que una referencia a un orden político o constitucional específico. La segunda concepción respeta el significado del latín *foedus* (liga, pacto o alianza) y se refiere a una amplia variedad de organizaciones políticas que se caracterizan por la combinación de los principios de unidad y autonomía interna.

En nuestro caso, tomamos como base definiciones de autores de referencia como Daniel Elazar, William Riker, Edward Gibson y Alfred Stepan.³ De esta manera, entendemos por federalismo una forma de organización política donde conviven diferentes niveles de gobierno (en principio, el federal y los estatales) que rigen sobre la

² Edward Gibson, “Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights”, en Edward Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.

³ Daniel Elazar, *Exploring Federalism*, University, Alabama, University of Alabama Press, 1987; William Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown, 1964; Edward Gibson, *op. cit.*; Alfred Stepan, “Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism”, en Edward Gibson (ed.), *op. cit.*

misma población y el mismo territorio. El gobierno federal tiene potestad sobre todo el territorio y sus habitantes, mientras los subnacionales se circunscriben al espacio y población de unidades delimitadas.⁴ Estos gobiernos, además, comparten responsabilidades sobre áreas de política específicas y tienen competencias exclusivas sobre otras. Un elemento que diferencia a este tipo de organización de una unitaria o centralizada es que en países federales la autonomía de las unidades subnacionales se encuentra constitucionalmente garantizada, lo cual se traduce en que dictan sus propias constituciones y normatividad local, organizan sus instituciones y eligen autoridades, que el gobierno federal no puede remover salvo en casos extremos. En consecuencia, dichas autoridades subnacionales rinden cuentas por sus acciones a sus votantes, antes que a las autoridades federales, y responden a sus demandas, antes que a las directrices del centro. El estudio de este tipo de arreglos normativos sin duda tiene una larga trayectoria para el caso de los países latinoamericanos desde el derecho constitucional.

⁴ Esta noción, desde luego, permite incluir un amplio conjunto de diseños institucionales que pueden ubicarse en un *continuum* dependiendo del grado de independencia que un nivel de gobierno (en especial el subnacional) tiene del otro o, de lo que también puede denominarse, el grado de centralización del sistema federal. Algunos ejemplos específicos de estos diversos diseños son la federación de Estados Unidos y el arreglo confederado de la Unión Europea.

Como se mencionó anteriormente, si bien este cuaderno asume una visión centrada en los trabajos realizados sobre el tema desde la ciencia política, reconocemos la importancia de aquellos que han profundizado el estudio del entramado constitucional en México y en los países federales latinoamericanos y su evolución en el tiempo.⁵

En términos políticos, el arreglo federal también influye sobre la forma en la que se organiza el Poder Legislativo a nivel nacional, pues suele existir una cámara, conocida en general como Senado, que se integra a partir del principio de representación territorial. En esa cámara todas

⁵ En el caso particular de México la literatura es vasta. Para una primera aproximación, sin embargo, se pueden considerar las siguientes obras: Jorge Carpizo, *Sistema federal mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983; Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Federalismo*, México, SCJN (Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, núm. 3), 2005; Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, FCE, 2018; Miguel Carbonell, "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2003*, pp. 379-396; Carlos F. Matute, *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, México, Porrúa, 2007. Una visión complementaria puede encontrarse además en Guillermo Cejudo, *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.

Para el caso argentino, un análisis didáctico desde esta perspectiva puede encontrarse en Antonio María Hernández, "Presidencialismo y federalismo en Argentina", en A. Ellis, J. Orozco Henríquez y D. Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM-IDEA, 2009. Para el caso brasilero, una aproximación similar puede encontrarse en Virgilio Afonso da Silva, "Presidencialismo y federalismo en Brasil. Los desencuentros entre política y derecho", en A. Ellis, J. Orozco Henríquez y D. Zovatto (coords.), *op. cit.*

las unidades subnacionales tienen una cantidad similar de representantes, y mediante ellos hacen oír su voz en igualdad de condiciones. Esto contrasta con lo que ocurre en la Cámara Baja, donde la cantidad de representantes suele asignarse de manera proporcional a la cantidad de habitantes de los territorios. Este contraste es crucial porque por medio del Senado las unidades subnacionales inciden de manera directa tanto en el proceso de sanción de las leyes como en la formulación de políticas públicas del gobierno nacional.

En la práctica, desde luego, los sistemas federales varían de manera muy considerable en cuanto a la heterogeneidad social presente; en la forma y el alcance de la distribución de potestades legislativas, fiscales y administrativas; en la forma y los procesos de las instituciones representativas federales; en el papel de las cortes como árbitros constitucionales; en el carácter de las relaciones intergubernamentales, y en el proceso de reforma constitucional.⁶

Beneficios y riesgos del federalismo

Con frecuencia quienes promueven los sistemas federales o los procesos de descentralización argumentan que éstos

⁶ Ronald Watts, "Federalism, Federal Political Systems, and Federations", en *Annual Review of Political Science*, núm. 1, 1998, pp. 117-137.

se traducen de manera casi natural en la provisión eficiente de bienes y servicios públicos,⁷ así como en arreglos democráticos más eficaces.⁸

De hecho, los sistemas federales son capaces de promover la competencia entre los diferentes órdenes de gobierno para lograr una asignación eficiente de recursos y servicios; y además pueden responder a las preferencias locales en sociedades heterogéneas de manera más efectiva que los unitarios.⁹ Sin embargo, también se ha observado que, en ciertas arenas de política, la competencia se convierte en una carrera hacia el fondo; por ejemplo, cuando las unidades subnacionales compiten por atraer inversiones productivas, tienden a relajar los estándares ambientales arriesgando el entorno y la calidad de vida de la población.¹⁰

⁷ Charles Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", en *The Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5, 1956, pp. 416-426.

⁸ Harry Eckstein, *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*, Center for International Studies, Princeton University, Princeton University Press, 1966; John Stuart Mill, *Political Economy*, Toronto, Toronto University Press, 1962; y Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, FCE, 1957.

⁹ Charles Tiebout, *op. cit.*; Barry Weingast, "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development", en *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 11, núm. 1, 1995, pp. 1-31.

¹⁰ David Vogel, *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in the Global Economy*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

En cuanto a la relación entre sistema federal y democracia, como detallaremos en la segunda parte, se argumenta que los gobiernos locales se encuentran más cerca de la ciudadanía que el central, y tienden, por tanto, a tener más información sobre las preferencias locales y a ser más eficaces en la acción gubernamental. Sin embargo, en los sistemas federales o en los procesos de descentralización pueden exacerbarse los caciquismos locales o surgir enclaves autoritarios, como analizaremos en la tercera parte.¹¹

Un sistema político federal limita al gobierno central y concede a los gobiernos locales autonomía, poder de veto e iniciativa en la ejecución de políticas públicas. Las ventajas más sobresalientes de este sistema son que resuelve problemas de unificación nacional e integración, equilibra la representación poblacional con la territorial y promueve la creación de laboratorios de innovación a nivel subnacional. Las desventajas más evidentes son que restringe la implementación de reformas estructurales,

¹¹ Para una rica y provocativa revisión de los autores clásicos que argumentan a favor y en contra de la relación positiva entre descentralización y democracia, véase Francisco Gil Villegas, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 33-69.

las asambleas legislativas nacionales pueden convertirse en rehenes de los intereses provinciales –como ha ocurrido en Brasil–, y la distribución de funciones gubernamentales entre órdenes de gobierno suele ser confusa, pues las condiciones económicas, políticas y sociales obligan a que se ajuste de manera iterativa y frecuente.¹²

La organización del cuaderno

Este cuaderno se divide en cuatro grandes partes, cuyo contenido se describe a continuación. La primera parte revisa la literatura clásica sobre la relación entre federalismo y democracia. En este marco el federalismo aparece como parte del esquema de “pesos y contrapesos” y la protección de las libertades negativas de las y los ciudadanos. Consideramos tanto las cualidades más importantes del federalismo en tanto pilares para fortalecer la democracia, como que la democracia es una condición indispensable para el desarrollo de un sistema federal funcional, es decir, uno donde las unidades subnacionales pueden ejercer su autonomía, elegir a sus autoridades y tomar decisiones sobre distintos aspectos de la política pública. La visión que adoptamos, entonces, es

¹² Edward Gibson, *op. cit.*

que existe un doble vínculo entre ambas nociones, pues en la práctica se retroalimentan.

La segunda parte se concentra en analizar la relación entre federalismo y democracia en el último cuarto del siglo XX, con atención particular en América Latina y México. En el contexto de la apertura de los sistemas políticos nacionales, exploramos en qué medida el federalismo actuó como catalizador para la democratización de las regiones al centro. En coincidencia con la teoría de William Riker,¹³ un factor que parece explicar la descentralización de los sistemas federales es el surgimiento y la consolidación de la competencia electoral municipal, estatal y federal. Como analizamos con detalle, los casos de México y Brasil ilustran este mecanismo con claridad.

La tercera parte trata la etapa cuando la visión optimista entre federalismo y democracia se cuestiona, descubriendo la dinámica de "autoritarismos subnacionales". La experiencia de diferentes países federales en las últimas décadas ha revelado que estas autonomías subnacionales pueden convertirse en un obstáculo para el proceso de

¹³ William Riker, *op. cit.*

consolidación de la democracia, pues permiten que los bastiones autoritarios perduren.

La cuarta parte se ocupa de analizar las dinámicas más importantes observadas en los países federales en tiempos más recientes; tanto las promesas no cumplidas de la descentralización –por ejemplo, una rendición de cuentas más efectiva– como el análisis de los efectos que esto puede tener en la vida democrática –por ejemplo, la profundización de las desigualdades. En los países federales de América Latina se ha documentado que por problemas de atribución la ciudadanía distingue con dificultad qué orden de gobierno es responsable de cada uno de los servicios públicos y, por tanto, desconoce a quién recurrir cuando hay problemas en la provisión, o a quién premiar en los procesos electorales. También, considerando las profundas desigualdades interpersonales e interregionales presentes en América Latina, los gobiernos de los países federales han desarrollado políticas de protección social que las abaten de manera moderada en comparación con otros países del mundo. La persistencia de estas desigualdades constituye, a fin de cuentas, una limitación para la profundización de una democracia más sustantiva.

Las y los lectores deben saber que este cuaderno se vincula con otros publicados en la misma serie. En particular,

existe relación entre los temas que analizamos y los desarrollados en *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, de Tonatiuh Guillén López, y *Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas*, de Oliver Meza. Dado que cada uno adopta miradores analíticos diversos y enfatiza cuestiones distintas, consideramos que la lectura de los tres cuadernos será útil para iluminar el doble vínculo entre democracia y federalismo.

El doble vínculo entre democracia y federalismo

Esta sección inicia analizando las cualidades más importantes del federalismo en tanto pilares para fortalecer la democracia. Después, argumenta que la democracia es una condición indispensable para el desarrollo de un sistema federal funcional. Es decir, un arreglo donde las unidades subnacionales ejerzan su autonomía, elijan a sus autoridades y decidan sobre distintos aspectos de la política pública. La visión que adoptamos, entonces, asume que existe un vínculo de ida y vuelta entre ambas nociones, ya que ambas se refuerzan en la práctica.

Resaltar las maneras mediante las cuales el federalismo fortalece la democracia no implica asumir que los países federales son necesariamente más democráticos que los unitarios.¹⁴ De hecho, en América Latina

¹⁴ Robert Dahl, "Federalism and the Democratic Process", en *Nomos*, vol. 25, 1983, pp. 95-108.

aquellos países que suelen aparecer siempre mejor ubicados en las mediciones sobre democracia son regímenes unitarios como Chile, Costa Rica y Uruguay.

Sin embargo, el mensaje a destacar en este análisis es que una organización federal cuenta con cualidades que pueden resultar claves para promover dinámicas democráticas más sólidas. Tomando como base las definiciones de federalismo y democracia que presentamos en la introducción, las próximas secciones se dedicarán a explicar con detalle diferentes vías mediante las cuales un diseño federal puede contribuir al funcionamiento de la democracia. Más adelante, discutimos por qué la democracia es una condición necesaria para desarrollar un sistema federal funcional.

El federalismo. Los límites a la concentración y ejercicio del poder

Como ya se mencionó, un modelo de organización federal supone que las unidades subnacionales cuentan con autonomía, y una forma de ejercerla es eligiendo a sus propias autoridades. A su vez, dichas autoridades en general cuentan con atribuciones en temas de política pública que permiten atender de mejor manera las necesidades y demandas de la población que habita en sus territorios. Esto se explica porque están más cerca

de la realidad cotidiana de la ciudadanía y por tener más próximas las herramientas para proveer respuestas rápidas y adecuadas a las necesidades locales.¹⁵

La otra cara de la moneda de esta situación es que, al estar más cerca de quienes toman las decisiones, la ciudadanía no sólo tienen mayor posibilidad de comunicar sus demandas, sino de evaluar si las autoridades cumplieron con sus compromisos y están realizando el trabajo para el cual fueron electas de manera efectiva. A partir de lo anterior se fortalece la rendición de cuentas de parte de las y los gobernantes, y el voto se convierte en una herramienta más efectiva para remover a quienes no han cumplido sus compromisos.¹⁶

La situación anterior difiere de lo que ocurre en los países unitarios donde el gobierno central designa directamente a las autoridades subnacionales. En estos casos, quienes ocupan dichos cargos tienen más incentivos para responder a las directrices emanadas desde el gobierno nacional que a las y los habitantes de los territorios donde se asientan. De manera simultánea, la ciudadanía no puede,

¹⁵ Wallace Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", en *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3, 1999, pp. 1120-1149; Charles Tiebout, *op. cit.*

¹⁶ Wallace Oates, *op. cit.*; Daniel Treisman, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.

a partir del sufragio, castigar o premiar a los partidos o al funcionariado de acuerdo con su desempeño.

La historia reciente de los países federales latinoamericanos provee numerosos ejemplos de cómo la ciudadanía decidió castigar al partido en el gobierno estatal como resultado de casos de corrupción que involucraban directamente a quienes estaban al frente del gobierno en turno, o por políticas públicas inefectivas.

La presencia de autoridades locales electas por la ciudadanía de sus territorios tiene además efectos en otro sentido: este diseño institucional implica que surgen actores políticos con capacidad para limitar la concentración del poder en pocas manos a nivel nacional, atacando una de las amenazas para el funcionamiento de la democracia. Este arreglo introduce una dimensión vertical a la dinámica de “pesos y contrapesos”: autoridades locales cuya autonomía se encuentra protegida y que emerge como límite a las acciones del centro.

Para entender plenamente la importancia de esta dimensión en una organización política federal es necesario retrotraerse a las discusiones centrales en la adopción de las primeras constituciones de Estados Unidos después de su independencia. Una de las preocupaciones

más relevantes de varios de quienes participaron en dichos debates era establecer mecanismos para preservar las capacidades de los estados que de manera conjunta habían luchado para cortar el vínculo con el poder colonial de Inglaterra, y de manera simultánea encontrar una fórmula que generara una unión más permanente entre éstos. Muchos pensaban que esta ecuación sería imposible de resolver, y que la posibilidad de conformar una unidad política única ahogarían la autonomía y la libertad local de manera inevitable. La primera respuesta a este dilema fue la adopción de un esquema confederado que mantenía las prerrogativas y facultades en manos de los gobiernos estatales, mientras delegaba a una instancia superior la atención de un número limitado de asuntos. Sin embargo, esto no logró cimentar una unión entre las partes, por lo que el modelo federal emergió como opción, creando un centro más fuerte con responsabilidades y poderes propios.¹⁷ Preservar la autonomía de los estados fue, sin embargo, el gran punto de discusión. La solución al dilema se convirtió en una hoja de ruta para otros países que lograron su independencia en años posteriores. Es importante destacar que la preocupación por preservar la autonomía local se vinculaba también con el temor a adoptar un modelo de organización política que diese

¹⁷ William Riker, *op. cit.*

poder excesivo a una sola autoridad y derivara en una tiranía peligrosa para las libertades anheladas por los peregrinos que habían huido de Inglaterra.¹⁸

La dinámica observada en países federales en tiempos más recientes parece confirmar que la dimensión vertical de pesos y contrapesos ha adquirido vigor y logra limitar el poder del centro cuando la mayoría de los gobiernos subnacionales se encuentran controlados por partidos diferentes al que tiene a su cargo la Presidencia, lo que se denomina gobierno dividido verticalmente.¹⁹ En las democracias representativas, los partidos continúan desempeñando un papel central en la dinámica política, y quien asume la función de presidente o presidenta ejerce una influencia importante sobre el partido que representa y, por tanto, sobre las y los legisladores federales y las autoridades locales de su organización política.

En el caso de México, el surgimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) durante la presidencia

¹⁸ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers (1787-1788)*, New Haven, Yale University Press, 2009.

¹⁹ William Riker y Ronald Schaps, "Disharmony in Federal Government", en *Behavioral Science*, vol. 2, núm. 4, 1957, pp. 276-290. Para el caso mexicano, el argumento se desarrolla con evidencia en Laura Flamand, *The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico* (tesis de doctorado), Nueva York, University of Rochester, 2004.

de Vicente Fox muestra claramente de qué modo las autoridades estatales pueden convertirse en un contrapeso de las decisiones de quienes dirigen los destinos de la federación. Desde entonces, aunque con distinto nivel de activismo, dicho organismo se ha convertido en un espacio de discusión para algunas de las decisiones de los presidentes de turno.²⁰ Desde luego, las actividades de la Conago sólo significan un acuerdo de buena voluntad entre las y los gobernadores, y sus resoluciones no tienen un carácter vinculante.²¹ En el caso de Argentina, para poner otro ejemplo, las y los gobernadores identificados con el peronismo han asumido un papel protagónico en las discusiones con el Ejecutivo federal cuando dicho partido no controlaba la Presidencia.

²⁰ Juan Olmeda, *¿La unión hace la fuerza? La política de la acción colectiva de los gobernadores en Argentina, Brasil y México*, México, El Colegio de México (en prensa).

²¹ Desde su creación en 2002, el foco principal de atención de la Conferencia se ha centrado en los asuntos fiscales. En particular, elaboraron y promovieron iniciativas para mejorar la salud financiera de los gobiernos estatales cuando lograron: institucionalizar el fondo que los fortalecía (el PAFEF o Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas) en el presupuesto federal, redistribuir los recursos federales transferidos a los estados para gastos en educación y salud empleando criterios más justos y abiertos, precisar la fórmula empleada para la distribución de transferencia no condicionada (participaciones) a los estados y, finalmente, recuperar la potestad de los gobiernos estatales para recaudar directamente impuestos específicos. Laura Flamand, "La Conferencia Nacional de Gobernadores en México ¿Cómo resolver un problema de acción colectiva?", en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 323-361.

El federalismo sirve además para fortalecer los pesos y contrapesos horizontales, pues genera una cámara adicional dentro del Poder Legislativo donde las unidades subnacionales se encuentran representadas de manera igualitaria, el Senado.²² En la Cámara Baja, el número de asientos de cada unidad subnacional se asigna de acuerdo al número de habitantes y, por tanto, es posible construir mayorías a partir de una alianza de las unidades subnacionales más pobladas. En contraste, en el Senado es necesario convenir a una mayoría de estados para alcanzar el mismo resultado. De este modo, las unidades subnacionales no sólo aseguran un espacio para hacer oír sus voces, sino además garantizan que es imposible aprobar legislación sin el consentimiento de la mayoría de ellas. Esto sirve para fortalecer el principio democrático de pluralismo, es decir, que las decisiones sobre política pública incorporen el mayor número de opiniones y puntos de vista posibles, y que la voluntad de las mayorías no ahogue las libertades y los derechos de las minorías, en este caso concebidas en términos territoriales.

En los orígenes de la mayor parte de los países federales, el principio de representación territorial en el Senado

²² Alfred Stepan, *op. cit.*

significaba entregar a los gobiernos subnacionales la potestad para nombrar directamente a quienes ocuparían las curules correspondientes a dichos estados. Esto ha cambiado con el tiempo. En primer lugar, por las reformas adoptadas en muchos países para que las y los senadores sean electos directamente por la población, otorgando al partido con mayor cantidad de votos en la contienda electoral la totalidad de curules correspondientes a la unidad subnacional. En segundo lugar, en otros casos incluso se avanzó más, introduciendo el principio de dividir el total de curules en disputa entre los dos partidos con más votos; de este modo, por ejemplo, cuando hay tres puestos en disputa, dos curules se otorgan al partido con el mayor número de votos y el tercero, al que tenga el segundo mayor. Finalmente, países como México han establecido que una porción de las curules del Senado se elija directamente bajo el criterio de representación proporcional.²³ Para la elección de esta porción de senadoras y senadores, el conjunto del territorio nacional se toma como un solo distrito electoral.

Estos cambios han promovido que ahora los intereses de los partidos convivan con los territoriales en la dinámica

²³ Alberto Díaz-Cayeros, "Endogenous Institutional Change in the Mexican Senate", en *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 10, 2005, pp. 1196-1218.

del Senado y, en algunos casos, se han vuelto dominantes. La experiencia mexicana parece ser un ejemplo claro de esta situación.²⁴

El ámbito local como espacio para más competencia y participación

Al otorgar autonomía, prerrogativas y responsabilidades a los gobiernos estatales, el federalismo los convierte en ámbitos codiciados por las fuerzas políticas y, en consecuencia, incentiva la competencia político-electoral en estos espacios. Este arreglo vigoriza el sistema de partidos y permite a fuerzas partidarias concentradas territorialmente (en general sin capacidad para alcanzar la Presidencia, por ejemplo) encontrar espacios tanto para competir por cargos como para ejercer el poder en caso de alcanzar el triunfo.²⁵

²⁴ Este escenario lleva a preguntar qué justifica la existencia del Senado bajo dichas circunstancias, dado que el principio de representación territorial se está diluyendo. Esta cuestión escapa al objetivo del presente cuaderno, sin embargo, consideramos que el Senado tiene una dinámica distinta a la de la Cámara de Diputados por dos razones: primera, porque cada unidad subnacional cuenta con igual número de representantes y, segunda, se les elige para fungir como delegadas y delegados de los estados o provincias a los que pertenecen.

²⁵ Juan C. Olmeda y Julieta Suárez-Cao, "The Federal Dilemma: Organisational Strategies and the Consolidation of Parties in Mexico and Argentina", en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 36, núm. 4, 2017, pp. 493-508.

En relación con el primer punto, y como ya mencionamos, un sistema federal multiplica la cantidad de cargos en disputa al establecer que la población vote directamente por las autoridades subnacionales. Además, estos cargos disponen de facultades y poder real, y no se encuentran subsumidos en términos legales a los designios de autoridades superiores. Esta situación lleva a que las contiendas por acceder a éstos se conviertan en atractivas no sólo para los partidos grandes con presencia en todo el territorio, sino incluso para fuerzas cuya presencia se encuentre limitada sólo a ciertas unidades subnacionales. México es un ejemplo claro respecto de cómo la disputa por las gubernaturas se convirtió en una prioridad para los partidos que hasta ese momento se encontraban en la oposición, como el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).²⁶ Mucho antes de que se produjera la alternancia a nivel nacional, ambas fuerzas ya gobernaban una cantidad importante de entidades, incluido el entonces Distrito Federal. Como veremos en la segunda parte, esto sirvió para vigorizar el sistema de partidos y convertir a ambas fuerzas en competitivas a nivel nacional. No es casualidad que en las elecciones presidenciales del 2000 los dos candidatos

²⁶ German Petersen, "Elites and Turnovers in Authoritarian Enclaves: Evidence from Mexico", en *Latin American Politics and Society*, vol. 60, núm. 2, 2018, pp. 23-40.

más importantes de la hasta entonces oposición (Vicente Fox, del PAN, y Cuauhtémoc Cárdenas, del PRD) hubiesen ocupado previamente la gubernatura del estado de Guanajuato y la jefatura de gobierno del Distrito Federal, respectivamente. El caso de Brasil también es ilustrativo al respecto. Aún antes del final de la dictadura militar en 1985, los estados se convirtieron en arenas de disputa y los partidos de oposición lograron importantes triunfos en las elecciones que tuvieron lugar para elegir gobernadores en 1982. Desde entonces, la cantidad de partidos que compiten por estos puestos se ha multiplicado. En Argentina, diversos partidos provinciales han logrado conquistar las gubernaturas y desde allí han ganado presencia en la política nacional.

Las múltiples arenas de competencia electoral disponibles en los sistemas federales contribuyen a que la ciudadanía tenga una oferta electoral más variada, además, brindan a los partidos espacios distintos a los del ámbito nacional para implementar políticas públicas innovadoras que atiendan mejor las necesidades de la población, y más adelante puedan replicarse en otros territorios.²⁷

²⁷ Charles Shipan y Craig Volden, “The Mechanisms of Policy Diffusion”, en *American Journal of Political Science*, vol. 52, núm. 4, 2008, pp. 840-857.

Brasil ofrece varios ejemplos interesantes de esta dinámica. Programas como los de presupuesto participativo, transferencias condicionadas para los sectores más vulnerables o sistemas de transporte del tipo Metrobús se desarrollaron y ensayaron primero a nivel estatal para luego replicarse en otros territorios o incluso retomarse en el gobierno federal. En el caso de México es posible identificar dinámicas similares: uno muy emblemático es el programa de pensiones a las personas adultas mayores que primero implementó el gobierno del entonces Distrito Federal.

Esto se relaciona con otra dinámica ligada al federalismo, en específico, que las autoridades más cercanas a la ciudadanía y con más información sobre sus necesidades tomen las decisiones. Lo anterior es crucial en países muy extensos donde la distancia entre la sede del gobierno central y los puntos más alejados del territorio nacional es sustantiva, o en aquellos con diferencias regionales significativas. En otras palabras, cuando las decisiones se toman más cerca del territorio se aceleran los tiempos de respuesta y se evita depender del funcionariado que se encuentra muy lejos de donde ocurren los problemas. De este modo, los arreglos descentralizados permiten que las respuestas estén mejor calibradas y sean más certeras.

Además de permitir a las y los ciudadanos ejercer un control más próximo respecto de las autoridades, la mayor cercanía entre quienes toman las decisiones y la ciudadanía permite generar espacios de participación popular en la toma de decisiones que por una cuestión de escala resulta difícil o imposible de implementar en políticas de carácter nacional. Diferentes autores han destacado cómo estos arreglos generan las condiciones para ensayar ejercicios de democracia participativa.²⁸ Así, la población puede intervenir en decisiones sobre la manera de gastar los recursos públicos, o incluso ir más allá y definir cambios normativos significativos a partir de referéndums.²⁹

El federalismo como promotor del respeto a las identidades locales y los derechos de las minorías

Como consecuencia de todo lo anterior, los sistemas federales generan efectos societales que también contribuyen a consolidar la autonomía subnacional. En particular, sirven para condensar una identidad local que

²⁸ Daniel Weinstock, "Towards a Normative Theory of Federalism", en *International Social Science Journal*, vol. 53, núm. 167, 2001, pp. 75-83.

²⁹ Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, (Biblioteca Básica de Administración Pública), México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2010.

se construye de manera paralela a la nacional.³⁰ Así, es posible pensar que las y los ciudadanos se definen como mexicanas y mexicanos, pero también como regios, tapatías o veracruzanos, sólo para ejemplificar.

Como señala Jacob Levy,³¹ el origen de la preocupación por preservar estas identidades locales y la posibilidad de que el federalismo sirviera a este propósito puede rastrearse en las discusiones sobre la forma de organización política de los Estados Unidos luego de su independencia. De acuerdo con quienes impulsaban la adopción de esta forma de gobierno, preservar la autonomía de las unidades subnacionales aparecía como un requisito para resguardar las identidades locales a partir de las cuales se había desarrollado hasta entonces Estados Unidos. Para que esto sea posible, los gobiernos subnacionales necesitan contar con capacidades y autonomía para difundir los valores culturales y las tradiciones de la región sobre la que gobiernan.

Lo crucial, sin embargo, es el efecto que estas identidades duales tienen sobre el equilibrio de poder y sobre la

³⁰ Jacob Levy, "Federalism, Liberalism, and the Separation of Loyalties", en *American Political Science Review*, vol. 101, núm. 3, 2007, pp. 459-477.

³¹ *Idem.*

amenaza de que el gobierno central lo monopolice. En pocas palabras, en tiempos normales, las identidades tanto nacional como local se forjan dentro de cada ciudadana y ciudadano y logran coexistir sin mayor problema. Sin embargo, en situaciones donde el centro pretende dominar las unidades subnacionales, la identidad local se puede activar para transformarse en una sólida barrera frente a estos intentos, reforzando los “pesos y contrapesos” verticales que ya mencionamos.

Por ejemplo, en su análisis de diferentes intentos recentralizadores observados en América Latina durante los primeros años del siglo XXI, Kent Eaton muestra cómo estas identidades regionales resultaron clave para movilizar actores locales frente a lo que se percibía como una amenaza desde el centro, y sirvieron para bloquear estas tentativas de manera determinante.³²

El federalismo también contribuye a fortalecer la democracia en cuanto al respeto a los derechos de las minorías, especialmente en países heterogéneos en términos culturales, étnicos y religiosos donde grupos con características e identidades comunes se encuentran concentrados

³² Kent Eaton, “Recentralization and the Left Turn in Latin America: Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela”, en *Comparative Political Studies*, vol. 47, núm. 8, 2014, pp. 1130-1157.

en regiones específicas.³³ En un sistema en el que no se consagrara la autonomía de las unidades subnacionales y éstas no participaran en los espacios de representación donde se deciden las políticas públicas, estos grupos podrían percibir que el respeto a sus derechos queda a merced de los intereses y voluntad de una mayoría diferente en términos culturales, religiosos o étnicos.³⁴ Los arreglos federales no sólo alejan esta amenaza, sino que pueden conceder facultades especiales a las regiones muy diferentes respecto del resto, para establecer su propia lengua oficial y adaptar el currículo educativo para que refleje los valores y las tradiciones locales.³⁵ Este es, por ejemplo, el caso de la provincia de Quebec en Canadá donde se reconoce como oficial al idioma

³³ Jenna Bednar, "The Political Science of Federalism", en *Annual Review of Law and Society*, vol. 7, núm. 4, 2011, pp. 269-288; Susan Rose-Ackerman, "The Economics and Politics of Federalism: Tensions and Complementarities", *APSA-CP*, vol. 11, núm. 1, 2000, pp. 17-19.

³⁴ William Kymlicka, "Is Federalism a Viable Alternative to Secession?", en Percy Lehning (ed.), *Theories of Secession*, London, Routledge, 1998; Henry Hale, "Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse", en *World Politics*, vol. 56, núm. 2, 2004, pp. 165-193. Algunos trabajos han destacado que dinámicas de este tipo explicaron el colapso de algunos estados que eran parte del bloque soviético. Ver, por ejemplo, Carol Skalnikk Left, "Democratization and Disintegration in Multinational States: The Breakup of the Communist Federations", en *World Politics*, vol. 51, núm. 2, 1999, pp. 205-235.

³⁵ Daniel Elazar, "International and Comparative Federalism", en *PS: Political Science and Politics*, vol. 26, núm. 2, 1993, pp. 190-195.

francés, algo que no sucede en el resto del país.³⁶ En el caso de México no existen clivajes culturales definidos en términos territoriales como los que pueden apreciarse en España, con Cataluña y el país Vasco. Sin embargo, el federalismo ha servido para reconocer la realidad particular de algunos estados y la necesidad de que puedan desarrollar cierta institucionalidad propia. Un ejemplo de esto puede observarse en el reconocimiento de los sistemas de usos y costumbres en entidades federativas que cuentan con una proporción importante de población indígena, como Oaxaca o Chiapas.

Garantizar el respeto a la diversidad en los arreglos federales se convierte entonces en un factor que permite la convivencia entre diferentes grupos, así como que las divergencias entre ellos se procesen de manera más o menos tersa, ante la convicción de que las instituciones federales garantizan que ninguno pueda imponer de manera unilateral sus intereses por encima de los otros. Esto, a fin de cuentas, genera condiciones para profundizar la democracia, tal como ha argumentado Lijphart.³⁷

³⁶ Ronald Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Montreal, McGill-Queens University Press, 1996.

³⁷ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.

Las tensiones entre la dimensión liberal de la democracia y el gobierno de las mayorías en el marco de sistemas federales

Las secciones anteriores revelan de qué modo diferentes aspectos del modelo federal promueven la pluralidad, el respeto a las minorías, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de los pesos y contrapesos que aparecen como pilares de cualquier sistema democrático. Es necesario mencionar que el federalismo entra en tensión con otra dimensión central de las democracias: el hecho de que las decisiones públicas de todo tipo deban reflejar los intereses y necesidades de la mayoría. En otras palabras, el principio de “una persona, un voto” que aparece como elemento estructurante de los sistemas democráticos remite a la idea de que el rumbo de los asuntos públicos en este tipo de escenarios debería responder a la visión de quienes, por una simple cuestión de números, conformen una mayoría detrás de ciertas ideas o agenda. Como señala acertadamente Stepan,³⁸ el federalismo promueve un andamiaje institucional que genera barreras para que el dominio de las mayorías ocurra. Esto no es casual y remite al temor que existía entre quienes originalmente promovieron la adopción del modelo federal en Estados Unidos respecto a que las mayorías pudiesen ser

³⁸ Alfred Stepan, *op. cit.*

manipuladas y que las decisiones adoptadas con base en sus preferencias implicaran que los derechos de las minorías se sojuzgaran.

En los sistemas federales, que el Senado, donde todas las unidades subnacionales tienen igual nivel de representación, desempeñe un papel central en la discusión y aprobación de leyes genera un límite institucional para que, sin más, se imponga la voluntad de las mayorías. Esto se muestra en el hecho de que los representantes en esa cámara de estados o provincias poco poblados puedan bloquear proyectos de legislación orientados a favorecer a las mayorías. Dicha dinámica se profundiza si existen partidos orientados a privilegiar los intereses locales sobre los nacionales y/o los niveles de sobrerrepresentación son elevados, entre otros factores.³⁹

Desde nuestra visión, si bien resulta evidente la existencia de esta tensión entre el federalismo y la democracia

³⁹ Esta situación refleja la desproporcionalidad en la representación legislativa que suele observarse en los países federales; asimismo, da cuenta de que en las cámaras del Congreso algunas unidades subnacionales cuentan con una cantidad de curules respecto de la cantidad total de la Cámara que resulta proporcionalmente mayor a la cantidad de población del estado o provincia en cuestión, en relación con la cantidad total de habitantes del país. En algunos otros casos, la relación se da a la inversa. Mientras que los primeros se encuentran sobrerrepresentados, los segundos están subrepresentados. Alfred Stepan, *op. cit.*

entendida como el gobierno de las mayorías, la posibilidad de que las decisiones basadas en la visión de las mayorías violen los derechos individuales no es compatible con un sistema democrático y, por tanto, los aportes del federalismo tienen que valorarse en este sentido.

La democracia como condición para el federalismo

Si bien, como ya se discutió de manera extensa en las secciones anteriores, diferentes cualidades del federalismo pueden fortalecer los arreglos democráticos, la relación entre ambos conceptos es de doble vía. En otras palabras, la existencia de un sistema político democrático también es condición necesaria para que el federalismo funcione de manera adecuada y, en consecuencia, las unidades subnacionales puedan elegir a sus propias autoridades, decidir sobre sus políticas públicas y atender las necesidades locales.

Desde luego, algunos países pueden continuar definiéndose a sí mismos como formalmente federales, aun si son gobernados de manera autoritaria. No hace falta ir muy lejos para encontrarnos ejemplos de esta situación. De hecho, México se presentaba como federal durante las décadas en las que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) asumió el rol de partido hegemónico y monopolizaba la totalidad de los puestos de elección popular en la

práctica. Es más, incluso en trabajos académicos clásicos sobre el tema, entre los que destaca el de William Riker,⁴⁰ se menciona como ejemplo recurrente de un esquema federal a la Unión Soviética, donde claramente los principios democráticos no estaban garantizados.

Sin embargo, tal como señala Edward Gibson,⁴¹ la ausencia de democracia cuestiona el precepto básico de las organizaciones federales: el ejercicio de la autonomía subnacional. Si bien esta prerrogativa puede reconocerse en términos formales en la norma, es difícil pensar que las autoridades locales puedan ejercerla *de facto* en el marco de regímenes políticos autoritarios. Stepan condensa en una oración la esencia de esta incompatibilidad: “En sentido estricto, solo una democracia constitucional puede proveer garantías creíbles y mecanismos institucionales enraizados para asegurar que las prerrogativas de las unidades subnacionales serán respetadas”.⁴² En escenarios autoritarios, entonces, un sistema que *de jure* sea federal funcionará *de facto* de manera indistinguible a un sistema unitario, donde quienes ocupan puestos de autoridad a nivel subnacional se limitan a acatar las decisiones adoptadas en el centro.

⁴⁰ William Riker, *op. cit.*

⁴¹ Edward Gibson, “Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights”, *op. cit.*

⁴² Alfred Stepan, *op. cit.*, p. 31. Traducción propia.

El federalismo como catalizador de la democratización

Esta sección se centra en la relación entre federalismo y democracia en el último cuarto del siglo XX, con atención particular en América Latina y México. En el contexto de la apertura de los sistemas políticos nacionales, exploramos en qué medida el federalismo actuó como un catalizador para la democratización “de la periferia al centro”.

En *Federalismo y democracia en América Latina*, Gibson describe, de manera sucinta, cómo los sistemas federales en América Latina se revitalizaron durante los años noventa y por qué el tema recibía tanta atención académica en ese momento.⁴³ De hecho, a lo largo del libro se sugiere que el federalismo puede facilitar la transición a la democracia, pero también obstaculizar su consolidación. Los capítulos

⁴³ Edward Gibson, “Federalism and Democracy. Theoretical Connections and Cautionary Insights”, *op. cit.*

que integran dicha obra sobresalen porque establecen que el federalismo y la democracia están vinculados por mecanismos institucionales.⁴⁴ Por tanto, dependiendo de las características de las instituciones en el sistema bajo análisis, puede observarse que el federalismo vigorizó el proceso democratizador o entorpeció la gobernanza democrática. En realidad, determinar si el federalismo obstaculiza la consolidación democrática es una pregunta empírica que amerita investigación sistemática. Regresaremos a este tema en la tercera sección.

El mecanismo causal básico

En coincidencia con la teoría de William Riker,⁴⁵ un factor que parece explicar la descentralización de los sistemas federales es el surgimiento y la consolidación de la competencia electoral municipal, estatal y federal.⁴⁶ El mecanismo que se ha esbozado para afirmar que el federalismo funciona como catalizador de la democratización electoral es el siguiente. En un contexto incipiente

⁴⁴ Edward Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, *op. cit.*

⁴⁵ William Riker, *op. cit.*

⁴⁶ Véase David Samuels y Fernando Abrucio, "Federalism and Democratic Transitions: The 'New' Politics of the Governors in Brazil", en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 30, núm. 2, primavera del 2000, pp. 43-62; Laura Flamand, *The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico* (tesis de doctorado), Nueva York, University of Rochester, 2004.

de apertura democrática, o por lo menos de liberalización, las elecciones en las unidades subnacionales funcionan como laboratorios electorales con riesgos relativamente bajos para partidos políticos y ciudadanía. Es decir, las y los ciudadanos parecen poner a prueba a los partidos de oposición que progresivamente son más competitivos hasta adquirir suficiente confianza para ensayar la alternancia en el plano federal. En un entorno de más competencia electoral, incluso los líderes subnacionales del partido oficial suelen tornarse menos obedientes en su relación con el gobierno federal, pues saben que su carrera política depende progresivamente de su propio desempeño tanto electoral como de ejercicio gubernamental efectivo.

Además, los sistemas federales tienden a sobrerrepresentar a unidades subnacionales específicas y, por tanto, les otorgan más influencia sobre la política nacional. La sobrerrepresentación puede transformar las estrategias de construcción de coaliciones nacionales y tiende a afectar la distribución de recursos. En consecuencia, el federalismo puede afectar la ruta de transición de un país o incluso la consolidación de sus instituciones democráticas. El sistema federal también puede alterar la transición porque las constituciones federales suelen imponer restricciones específicas sobre el gobierno nacional y entregar ciertos

poderes a las unidades subnacionales.⁴⁷ Estos poderes permiten a los políticos locales equilibrar las iniciativas del gobierno nacional, por ejemplo, incrementando el gasto social cuando se ha mandado un presupuesto federal austero. Como hemos destacado de manera reiterada, el federalismo es un mecanismo que fomenta la innovación en el plano subnacional.⁴⁸

En la práctica, un sistema político federal limita al gobierno central y concede a los gobiernos locales autonomía, poder de veto e iniciativa en la ejecución de políticas públicas. Las ventajas más sobresalientes de este sistema son que resuelve problemas de unificación nacional e integración (por ejemplo, en la India o en Sudáfrica), equilibra la representación poblacional con la territorial (por ejemplo, el Senado federal en los Estados Unidos) y, como ya hemos mencionado, promueve la creación de laboratorios de innovación a nivel subnacional.⁴⁹ Como

⁴⁷ Ejemplos precisos son las cláusulas residuales del federalismo en el artículo 124 de la Constitución federal en México y la X Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, las cuales establecen que las competencias que no se atribuyan explícitamente al gobierno nacional corresponden a los estados.

⁴⁸ Véase David Samuels y Fernando Abrucio, *op. cit.*

⁴⁹ Los sistemas federales, desde luego, también sufren de claras desventajas: restringen la implementación de reformas estructurales, las asambleas legislativas nacionales pueden convertirse en rehenes de los intereses provinciales, como ha ocurrido en Brasil, y la distribución de funciones gubernamentales entre órdenes de gobierno

discutimos con detalle en la tercera sección, es crucial notar que en los estados también persistieron sistemas de partido hegemónico locales que, siguiendo a Juan Molinar y a Giovanni Sartori,⁵⁰ se sostenían gracias al mismo tipo de instituciones federales: obstáculos legales a la entrada de competidores potenciales e instituciones electorales autocráticas.

El federalismo es un constante ejercicio de negociación entre el gobierno central y los gobiernos estatales. La o el presidente personifica al gobierno federal en general, mientras las y los gobernadores y quienes integran el Congreso nacional representan a los estados. El arreglo federal tiene el potencial para constreñir reformas propuestas por el gobierno nacional, aunque la Presidencia tiene capacidad para superar e incluso para moldear las instituciones federales. Desde luego, esta capacidad presidencial varía de manera considerable entre los países federales.

suele ser confusa, pues además las cambiantes condiciones económicas, políticas y sociales obligan a que ésta se ajuste de manera iterativa y frecuente para ser efectiva. Edward Gibson, "Federalism and Democracy. Theoretical Connections and Cautionary Insights", *op. cit.*

⁵⁰ Véase Juan Molinar, "Counting the Number of Parties: An Alternative Index", en *American Political Science Review*, núm. 85, 1991, p. 1383; Giovanni Sartori, *op. cit.*

A continuación analizamos tres ejemplos, uno de Brasil y dos de México, donde se observan ajustes en el pacto federal durante la transición a la democracia. Estos ejemplos dejan en evidencia procesos de transición de la periferia al centro, donde la creciente presencia de la oposición a nivel subnacional genera presión para una apertura a nivel nacional.

De acuerdo con David Samuels y Scott Mainwaring,⁵¹ existen cuatro características institucionales que permiten analizar estos ajustes: los recursos disponibles para los gobiernos subnacionales, el poder de las gubernaturas, la articulación de intereses subnacionales en el Congreso local y la distribución de funciones gubernamentales entre los diferentes órdenes de gobierno.

Caso 1. Federalismo robusto en Brasil y el poder de las y los gobernadores

Históricamente los partidos nacionales en Brasil han sido débiles en términos organizacionales y electorales. Las y los políticos construyen sus carreras en los estados, y quienes son titulares de las gubernaturas influyen de manera muy prominente en la arena política estatal ocupando,

⁵¹ David Samuels y Scott Mainwaring, "Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil", en Edward Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, op. cit., pp. 85-130.

en la práctica, el lugar que las y los líderes nacionales de los partidos desempeñan en otros países. Como las y los gobernadores tienen tanta influencia, las disputas federales e intergubernamentales influyen de manera sobresaliente en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el plano nacional. En consecuencia, los asuntos legislativos en Brasil se resuelven con la activa participación de actores con poder de veto cuyos intereses se centran en la política estatal, no en la nacional.

¿Por qué en Brasil surgió un federalismo robusto después de 20 años de autoritarismo centralizador? En un sugerente artículo, David Samuels y Fernando Abrucio presentan una explicación detallada en dos momentos que evidencian la naturaleza de abajo hacia arriba de la transición brasileña.⁵² Primero, resaltan el papel crucial que los actores políticos estatales desempeñaron tanto durante el régimen militar como en la transición hasta 1982. Segundo, analizan las características del calendario electoral entre 1982 y 1994 que fortalecieron el arreglo federal todavía más, pues fomentaron la competencia política en el plano subnacional mucho antes de que ocurriese en el nacional.

⁵² David Samuels y Fernando Abrucio, *op. cit.* En el resto de esta sección se detallan ambos momentos identificados por estos autores.

Los actores políticos estatales siguieron siendo cruciales durante el régimen militar. El partido Alianza Renovadora Nacional (Arena), un partido conservador y autoritario, se creó para apoyar al nuevo gobierno militar surgido después del golpe militar de 1964. En las elecciones indirectas de 1970, Arena modificó los perfiles de sus candidaturas a las gubernaturas para controlar tanto a los poderes ejecutivos como a las élites políticas estatales. Seleccionó "técnicos", es decir, personas sin antecedentes políticos, escasos vínculos con los políticos estatales tradicionales y más relaciones con el gobierno nacional para construir una nueva élite política subnacional. Sin embargo, esta estrategia no logró debilitar la autonomía de las élites políticas estatales y tampoco destruyó su base organizacional estatal. Samuels y Abrucio indican dos razones: a) El régimen autoritario no modificó las rutas de acceso de las y los políticos a las posiciones valiosas. Permitió, por ejemplo, que las máquinas electorales estatales siguieran controlando las nominaciones para las diputaciones y senadurías federales. b) La imposición de gobernadores/as "técnicos/as" obstaculizó que las y los políticos de Arena tuviesen acceso a bienes que les permitiesen continuar con prácticas clientelares para fortalecer la base electoral del régimen militar. Esta decisión tuvo elevados costos electorales para la Alianza durante la década de los setenta.

De hecho, los resultados electorales del régimen militar en 1974 y 1978 inclinaron la balanza de poder a favor de los gobiernos estatales de manera progresiva. No hubo una apertura formal a la oposición a nivel estatal, pues ésta no ganó alguna de las elecciones, sin embargo, las gubernaturas obtenidas por Arena y las élites políticas estatales se dieron cuenta de que su poder de negociación se fortalecía conforme la posición del régimen militar se precarizaba.

El calendario electoral fortaleció el sistema federal. La secuencia de elecciones para Presidencia, gubernaturas y el Congreso es un elemento importante para explicar el surgimiento de un sistema federal robusto en Brasil. Durante la transición a la democracia, primero se realizaron las elecciones estatales y después las nacionales, lo cual significó que las élites políticas estatales se concentraran en controlar las posiciones estatales dejando de lado a los partidos nacionales.

Este escenario permitió el fortalecimiento y la preeminencia de los intereses estatales en el sistema federal en Brasil, como puede observarse con claridad en el tema fiscal. Tanto las y los gobernadores como los diputados y diputadas federales, que en general estaban muy interesados en avanzar con los intereses de

sus estados, lideraron la batalla por la descentralización fiscal. Mientras en 1970 el total de transferencias federales a los estados equivalía a 1.24% del producto interno bruto (PIB), en 1991 era de 1.91%, una ganancia de 54%. Esto significa que los gobiernos estatales se volvieron más independientes de las decisiones del gobierno nacional en términos relativos.

Samuels y Abrucio concluyen que la transición a la democracia ha vigorizado las instituciones federales en Brasil. El federalismo ha generado condiciones favorables para la innovación subnacional, aunque la fortaleza de las y los gobernadores ha significado obstáculos para la consolidación de la democracia. Considerando la debilidad del sistema de partidos políticos nacionales, un gran desafío para el liderazgo político en Brasil es retomar el control sobre gobiernos subnacionales que han resultado relativamente irresponsables en cuanto a la deuda pública, por ejemplo. En el caso de este país, quien está al frente de la Presidencia necesita negociar las reformas políticas en dos ámbitos: en el Congreso y con las y los gobernadores. Si los gobernadores/as fuesen menos importantes en la arena política nacional brasileña, como ocurre en otros países federales, las o los presidentes sólo tendrían que tratar con el Congreso.

Caso 2. El primer gobernador de oposición en México

Durante el largo periodo de dominio del PRI, el sistema federal mexicano operaba en buena medida como un monolito. Aunque México ha preservado una Constitución federal durante la mayor parte de su historia contemporánea, hasta finales del siglo XX su expresión particular de federalismo era excesivamente centralizada y, en el mejor de los casos, muy débil.⁵³ Bajo el dominio de un solo partido, los gobiernos estatales parecían funcionar como meras divisiones administrativas y, en general, solían atender de manera atenta las instrucciones federales.⁵⁴

Tras la victoria del primer gobernador de oposición al PRI en 1989, sin embargo, el arreglo federal mexicano se revitalizó y los patentes desequilibrios entre el centro y la periferia comenzaron a ajustarse con tendencias descentralizadoras. Los gobiernos subnacionales se volvieron más activos en su relación con las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno federal, y más influyentes en la estructura del sistema federal.⁵⁵

⁵³ Véase Stephen Haber *et al.*, *Mexico since 1980*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

⁵⁴ Véase Victoria Rodríguez, *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press, 1997.

⁵⁵ Véase Laura Flamand, *The Vertical Dimension of Government...*, *op. cit.*, caps. 3, 4 y 5.

Durante la era de la hegemonía priista, las elecciones en México no eran competitivas y, en la práctica, el presidente conducía el proceso político por medio de su partido. A partir de los años setenta, y a través del decenio de los ochenta, los sistemas políticos subnacionales fueron abriéndose a la oposición y, por tanto, las elecciones nacionales y subnacionales se convirtieron de manera progresiva en procesos más competitivos, aunque desde luego se observó variación en espacio, tiempo y velocidad. A pesar de la creciente competencia electoral, cuando una persona obtenía la nominación del PRI, era seguro que el presidente y su partido le entregarían la victoria electoral.

En 1989, la elección de Ernesto Ruffo (PAN) en Baja California fue la primera demostración contundente de que las elecciones podían resultar en la derrota del PRI en las elecciones estatales. Ante la incredulidad de quienes eran militantes priistas, el primer gobernador de oposición asumió su cargo y recibió un trato relativamente justo de parte del gobierno del presidente Carlos Salinas (PRI), quien necesitaba el apoyo del partido del gobernador Ruffo (PAN) para reformar la Constitución y avanzar en sus reformas estructurales.

La victoria de Ruffo energizó a los partidos opositores, al PRI y a la ciudadanía; de esta manera, el nivel de competencia

partidista siguió creciendo: a la elección de Ruffo siguieron triunfos de la oposición en Guanajuato (PAN, 1991) y más tarde en Chihuahua (PAN, 1992). En un proceso de continuo aprendizaje para la ciudadanía y las y los políticos, los efectos de gobiernos estatales encabezados por la oposición, por un lado, y de la competencia partidista, por el otro, se retroalimentaron mutuamente y contribuyeron a la descentralización del sistema federal al otorgar a los actores subnacionales papeles prominentes en las decisiones nacionales. En un ambiente donde la competencia electoral es omnipresente, los gobiernos de oposición se convirtieron en una posibilidad permanente: en el año 2000, 12 gobernadores de un total de 32 habían surgido de las filas de la oposición, y en todo el país (incluso en los bastiones del PRI o del PAN) ya ningún candidato podía estar seguro de triunfar en una elección para gobernador o gobernadora.

Aunque la prohibición de la reelección consecutiva persistió hasta 2014,⁵⁶ las y los políticos electos saben que

⁵⁶ El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Reforma Constitucional en Materia Política-Electoral que incluyó, entre otras medidas, la reelección consecutiva (posibilidad jurídica que tiene un individuo que haya desempeñado un cargo para contender nuevamente por el mismo puesto al finalizar el periodo de su ejercicio) para las y los legisladores federales (diputaciones y senadurías), estatales y las y los miembros de los ayuntamientos (presidencias municipales, regidurías y sindicaturas). Véase Gobierno de la República, *Reforma Política-Electoral*, México,

su carrera política futura ya no depende totalmente de sus partidos, pues ninguna organización partidista domina de manera absoluta en las elecciones, y los procesos de nominación de candidatas y candidatos se han descentralizado en términos relativos, incluso, y de manera sobresaliente, en el PRI.⁵⁷

En resumen, con la democratización y sobre todo después de la elección del presidente Vicente Fox (PAN) en el año 2000, la política de las relaciones intergubernamentales en México se transformó de manera considerable: los gobiernos estatales tenían cada vez más influencia y acceso a la toma de decisiones a nivel nacional. Las y los gobernadores de los partidos políticos de oposición al del presidente tienden a ser los más activos y exigentes en sus negociaciones con el gobierno federal⁵⁸ y también

Gobierno de la República, 2014, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf (fecha de consulta: 12 de junio de 2020).

⁵⁷ Durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000), ante el creciente número de derrotas en las elecciones para las gubernaturas, el PRI comenzó a transitar de un modelo centralizado de nominación de candidatos a las gubernaturas, donde el presidente de la República era el actor dominante, a uno de primarias abiertas donde los actores cruciales tienden a ser las y los militantes subnacionales. Véase Alejandro Poiré, *Bounded Ambitions. Party, Nominations, Discipline, and Defection: Mexico's PRI in Comparative Perspective* (tesis de doctorado), Boston, Harvard University, 2002.

⁵⁸ Véase Laura Flamand, *The Vertical Dimension of Government...*, *op. cit.*

los más proclives a adoptar una postura independiente de la del liderazgo nacional de su respectivo partido.⁵⁹

Sin embargo, a pesar de haber perdido la Presidencia en 2018, y de caer en esa contienda a un tercer lugar con sólo 16% de los votos, el PRI continúa siendo un actor central en el plano subnacional. En 2010 controlaba más de la mitad de las gubernaturas (19 de 32), y aunque este número bajó a 12 en 2020, en ese momento era el partido que controlaba más gubernaturas, seguido por Morena (seis) y por coaliciones de partidos (como PAN-PRD y PAN-MC, con seis).⁶⁰ De hecho, algunos estudios han atribuido la supervivencia del PRI, después de perder las elecciones presidenciales de los años 2000 y 2006, a su destacada actuación en las elecciones federales de 2003 y a su dominio en el orden estatal.

En el ámbito político, sin embargo, las y los gobernadores no tienen todavía tanta influencia sobre la selección de las candidaturas a diputaciones o senadurías para el Congreso

⁵⁹ Véase Joy Langston, "Elite Ruptures: When do ruling parties split?", en Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2006.

⁶⁰ Los cálculos se hicieron con información del Instituto Nacional Electoral, *Estadísticas y Resultados Electorales*, 2020, disponible en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

federal y, por tanto, las y los legisladores federales tienden a responder más a intereses partidistas que a regionales,⁶¹ aunque las interacciones entre cada gobernador o gobernadora y los legisladores y legisladoras federales de su estado se han vuelto mucho más frecuentes.⁶²

Caso 3. Reforma electoral en México, de las regiones al centro

En su capítulo “De las regiones al centro”, Fernanda So-muano y Laura Flamand⁶³ muestran, a través de cinco estudios de caso en México, que la creciente competencia electoral a nivel estatal y las movilizaciones sociales que seguían a resultados electorales cuestionables motivaron propuestas de reforma de los procesos electorales estatales y más tarde de los federales. Las influencias locales sobre las instituciones electorales autocráticas son un componente crucial para explicar el debilitamiento del sistema de partido hegemónico, además de que, hasta

⁶¹ Véase Alberto Díaz-Cayeros, *op. cit.*

⁶² Laura Flamand, “Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos”, en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, (Los grandes problemas de México, XIII), 2010, pp. 495-522.

⁶³ Esta sección sobre el caso mexicano se desarrolló a partir de su capítulo “De las regiones al centro: La influencia del factor local en las reformas electorales federales (1988-2000)”, en Luis Medina (coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, FCE, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Federal Electoral, 2010, pp. 236-289.

la fecha, se han realizado escasos estudios académicos al respecto.⁶⁴

Los análisis de José Antonio Crespo y de Ricardo Becerra *et al.*⁶⁵ demuestran que, durante la primera mitad de la década de 1990, aun cuando muchos estados tendían a seguir el modelo federal de elecciones, otros hacían innovaciones interesantes en cuanto a la organización y los procedimientos (por ejemplo, el desarrollo de la credencial para votar con fotografía y la exclusión del ejecutivo del

⁶⁴ Las excepciones más notables son, desde luego, Mauricio Merino, *La transición votada*, México, FCE, 2003; y Jacqueline Peschard (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Miguel Ángel Porrúa, México, 2008. Los trabajos sobre las legislaciones estatales electorales de Alejandro Monsiváis, “La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 33, enero-junio, 2009, pp. 7-37; e Irma Méndez, *Transición a la democracia en México, competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Fontamara, 2006, se ocupan de explorar, en contraste, si estas leyes promueven la realización de comicios libres, transparentes y equitativos en los estados. Los estudios de caso sobre entidades específicas ofrecen fascinantes relatos sobre la política y las políticas electorales locales, pero sin explorar la interacción entre el centro y las regiones, que es el núcleo del estudio de Fernanda Somuano y Laura Flamand, *op. cit.*

⁶⁵ José Antonio Crespo, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996; y Ricardo Becerra, Jesús Galindo, Manuel Palma y José Woldenberg, *Así se vota en la República. Las legislaciones electorales en los estados*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1996.

órgano estatal de gobernanza electoral). Las amplias reformas electorales federales de los años noventa se centraron en los principios de igualdad, legalidad y transparencia. En cuanto a la organización y los procedimientos electorales, las progresistas reformas electorales federales de este periodo tuvieron como componentes clave: la preeminencia de las consejerías electorales apartidarias, la exclusión de integrantes del Poder Ejecutivo y la inclusión de representantes del Legislativo.⁶⁶

En un contexto autoritario y centralizado, era evidente que las reformas a las reglas electorales se diseñaran y dirigieran desde el gobierno federal para preservar el sistema autoritario sin modificarlo sustancialmente. A partir de mediados de los años ochenta, sin embargo, comienza a observarse un activismo cada vez más pronunciado desde los estados y los municipios en torno a los procesos y reformas electorales.

En esta sección, y siguiendo a Somuano y Flamand,⁶⁷ argumentamos que para comprender las reformas y sus efectos es crucial analizar lo que ocurrió en los subsistemas

⁶⁶ Las reformas de 1990, 1993, 1994 y 1997 se describen y analizan con detalle, por ejemplo, en Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, 1997; y en Irma Méndez, *op. cit.*

⁶⁷ Fernanda Somuano y Laura Flamand, *op. cit.*

locales. En síntesis, los partidos políticos de oposición y los movimientos sociales locales reaccionaron a los fraudes electorales proponiendo reformas a las legislaciones electorales estatales y más adelante a la norma federal. Las autoras identifican cuatro factores que impulsaron las reformas electorales de los años noventa en México: el entorno internacional, los partidos de oposición, la sociedad civil, y los gobiernos y ciudadanía locales.

El factor de impulso que menos se ha estudiado es el local: los gobiernos, los partidos y sus élites, así como los actores de la sociedad civil. Somuano y Flamand proponen como hipótesis que, si bien los partidos de oposición y las organizaciones de la sociedad civil nacionales desempeñaron un papel fundamental en estas reformas, los actores estatales y las dinámicas de la política local, variables que generalmente se han tratado de manera marginal, tuvieron un efecto determinante sobre estas modificaciones legales.⁶⁸

En su estudio muestran que, en coyunturas críticas en los comicios estatales y municipales, las sociedades y los gobiernos locales fueron cruciales para avanzar reformas electorales en el ámbito federal, incluso en temas que

⁶⁸ *Idem.*

significaron modificaciones a la Constitución nacional como la conformación del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral. Las sociedades y gobiernos locales ejercieron esta influencia tanto por vías formales, al modificar las leyes electorales estatales, como por prácticas políticas y sociales informales. Este análisis revela una de las bondades de los arreglos federales: es posible que los estados operen como laboratorios de innovación de legislación o de programas públicos, los cuales pueden probarse y ajustarse en los estados antes de implementarlos en el plano federal.⁶⁹

Aunque la reforma electoral de 1990 también se diseñó e implementó desde el gobierno federal, esta vez se trató de una respuesta derivada de los acontecimientos ocurridos tras las elecciones locales de 1985 y 1986 y, desde luego, de las elecciones federales de 1988. Estos acontecimientos revelaron con claridad los límites del control autoritario sobre los comicios locales y federales. A diferencia de ocasiones anteriores, a partir de este momento la negociación sobre las reformas electorales tomó en cuenta cada vez más las demandas puntuales de los partidos de oposición y de otros actores sociales.

⁶⁹ Edward Gibson, "Federalism and Democracy. Theoretical Connections and Cautionary Insights", *op. cit.*

En particular, las reformas de 1993 y 1994 tuvieron como impulso coyunturas críticas relacionadas con elecciones locales como las de San Luis Potosí y Chihuahua, así como el levantamiento zapatista en Chiapas. Aunque siguió imperando el gradualismo, estas reformas introdujeron modificaciones cruciales al sistema electoral federal que establecieron condiciones más justas en la competencia partidaria y, en consecuencia, favorecieron la alternancia: el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados federal en 1997, y la Presidencia en el 2000. La mayor capacidad de presión de los partidos políticos de oposición y el debut de la sociedad civil organizada en diversos puntos del país lograron que la reforma de 1996 incorporara sus demandas específicas, sobre todo, en cuanto a la independencia del órgano de administración electoral.

De manera más reciente, Juan C. Olmeda y Alejandra Armesto describen la numerosa e intensa oposición de los gobiernos estatales a la reforma electoral de 2014 que, entre otras modificaciones, creó el Instituto Nacional Electoral (INE) y retiró el control de las elecciones estatales y municipales de las manos de los gobiernos estatales.⁷⁰

⁷⁰ El *statu quo* anterior a la reforma recentralizadora favorecía a gobernadores y gobernadoras pues daba a los gobiernos estatales (a través de la Legislatura) la facultad de nombrar a las y los consejeros de los institutos electorales locales. Dada esta situación, las y los gobernadores podían ejercer mayor presión en la toma de decisiones de dichos

De hecho, Olmeda y Armesto documentaron la oposición pública de la mitad de los gobernadores a esta reforma política recentralizadora, pues consideraban que eliminar los institutos electorales estatales era una violación a la soberanía estatal. La oposición de los gobernadores significó modificaciones a la reforma original: los institutos estatales cambiaron de denominación a Organismos Públicos Locales electorales (OPL) y la influencia de los gobernadores y gobernadoras sobre ellos se tornó indirecta. Primero, con mucha frecuencia, las y los mandatarios proponen las candidaturas ante el INE para promover sus preferencias; segundo, siguen teniendo autoridad sobre el aparato administrativo y determinan el presupuesto de los OPL que siguen dependiendo del financiamiento de los gobiernos estatales.

Los ejemplos presentados revelan la naturaleza de abajo hacia arriba o de la periferia al centro de la transición democrática en México y Brasil, así como el papel que el federalismo jugó en ella. La apertura del sistema político en los estados trajo consigo elecciones competitivas para

institutos en relación con la organización de las elecciones locales para diputaciones, alcaldías y gubernaturas. Juan C. Olmeda y Alejandra Armesto, “La recentralización y los gobernadores: ¿Por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México”, en *Foro Internacional*, vol. LVII, núm. 227, 2017 (1), pp. 109-148.

que la oposición no sólo participara en ellas, sino que las ganara y sus victorias fueran reconocidas. Así, los gobernadores y gobernadoras de oposición se convirtieron en contrapesos abiertos del presidente, pues dejaban de deberle su cargo y, además, utilizaban el conflicto para afianzar su propio liderazgo. El creciente papel de la oposición a nivel subnacional generó presión para una apertura a nivel nacional: en México, las y los gobernadores de oposición y el Congreso federal desempeñaron un papel determinante durante el periodo 1997-2000. En Brasil, los gobernadores fueron actores claves de la campaña "Direitas ja", que promovió la elección presidencial directa. Finalmente, en ambos países se celebraron elecciones nacionales abiertas y ocurrió la alternancia.

Nuestra discusión inicial en esta sección y los tres casos que hemos discutido muestran que los arreglos federales son capaces de constreñir al gobierno central mientras que, de manera simultánea, entregan a los gobiernos estatales autonomía, poder de veto y capacidad para tomar la iniciativa en política pública. Por este segundo grupo de razones, es posible afirmar que el federalismo es capaz, bajo circunstancias específicas, de actuar como catalizador de los procesos de democratización.

Como varios estudiosos clásicos del federalismo han sugerido,⁷¹ los arreglos federales tienen numerosas virtudes. Por un lado, el federalismo robusto impulsa la competencia y la innovación en el plano subnacional. Por otro, en contraste, los límites que los arreglos federales imponen sobre las iniciativas presidenciales de reforma también significan desventajas, en especial, en los momentos cuando mantener el *statu quo* implica incurrir en costos elevados.

⁷¹ Véanse, entre otros, William Riker, *op. cit.*; Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999; y Alfred Stepan, *op. cit.*

¿El federalismo puede frenar la consolidación de la democracia?

Como discutimos en las secciones anteriores, la autonomía subnacional es un pilar central del federalismo. También, como se destacó, esta autonomía puede jugar un papel central para fortalecer la democracia. En concreto, puede promover transiciones hacia un régimen democrático desde escenarios autoritarios a partir de la apertura del juego político en espacios locales, mientras los nacionales permanecen cerrados.

Lo anterior da cuenta de una relación virtuosa entre federalismo y democracia; en esta sección analizamos la otra cara de la moneda. La experiencia de numerosos países federales en las últimas décadas ha revelado que esta autonomía subnacional puede convertirse en un obstáculo para el proceso de consolidación de la democracia, pues facilita que perduren bastiones autoritarios.

Descubriendo la dimensión territorial en el análisis de las dinámicas políticas

Desde hace tiempo, distintos estudios han resaltado que los países no son un todo homogéneo, sino que la acción pública y las prácticas políticas se expresan de maneras diversas en el territorio. Más recientemente, distintos trabajos han destacado la manera en que el entramado institucional federal puede servir para que las élites locales consoliden una posición hegemónica y una práctica autoritaria del poder en las unidades subnacionales que gobiernan.

Una de las referencias obligadas sobre la importancia del territorio para pensar la dinámica política en América Latina es el trabajo de Guillermo O'Donnell.⁷² En su artículo seminal sobre el tema, señala que la presencia del Estado y la provisión de bienes públicos varían de manera sustantiva a lo largo del territorio de un mismo país. Así, y considerando la situación particular de países en vías de desarrollo, en un mismo caso pueden convivir zonas donde las instituciones gubernamentales funcionan de manera adecuada y prestan servicios de "primer mundo" con otras donde hay ausencia estatal y, por tanto, quienes habitan en dichas regiones están expuestos a la corrupción y arbitrariedad

⁷² Guillermo O'Donnell, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries", en *World Development*, vol. 21, núm. 8, 1993, pp. 1355-1369.

para acceder a los bienes públicos y ejercer sus derechos. Para O'Donnell, estas últimas, a las que marcando las referencias con color denomina "zonas marrones," dan cuenta de una situación en la cual los habitantes sólo ejercen una "ciudadanía de baja intensidad" y, en consecuencia, no pueden gozar plenamente de sus derechos fundamentales. Dada esta situación, domina un ejercicio arbitrario del poder y, por tanto, la democracia tiene un carácter débil. En México, comenzaron a percibirse tendencias similares en los primeros años de los 2000, señalando ciertos límites al optimismo que se vivía en el plano nacional como resultado de la alternancia que llevó a Vicente Fox a la Presidencia.

Si los primeros análisis no llamaron la atención sobre los efectos del federalismo en este tipo de dinámicas, la aparición de trabajos pioneros como los de Richard Snyder y Edward Gibson sirvieron para iluminar el debate.⁷³ En "Scaling Down: The Subnational Comparative Method",

⁷³ Richard Snyder, "After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico", en Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1999; Richard Snyder, "Scaling down: The Subnational Comparative Method", en *Comparative International Development*, vol. 36, núm. 1, 2001, pp. 93-110; Edward Gibson, "Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", en *World Politics*, vol. 58, octubre de 2005, pp. 101-132. Un antecedente ineludible a este debate se encuentra también en Jonathan Fox, "Latin America's Emerging Local Politics", en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 2, 1994, pp. 105-116.

Snyder persigue un objetivo metodológico: llamar la atención acerca de la heterogeneidad territorial que se observa en la dinámica política de los países. Este autor argumenta que la mayoría de los estudios de la ciencia política han caído en lo que denomina "sesgo nacional". Es decir, han asumido que observar y estudiar lo que sucede en los países sólo con "mira nacional" es suficiente para entender cómo funcionan o cuáles son los principales temas que definen su vida política. Según esta visión, dicho "sesgo" ha llevado a ignorar lo que sucede a nivel subnacional, asumiendo implícitamente que esas dinámicas son un simple reflejo de lo nacional o no tienen efectos sustantivos en la política de dichos países. De este argumento se desprende la necesidad de asumir, por un lado, que es indispensable estudiar las dinámicas propias de lo local de acuerdo con sus particularidades y, por otro, que esas tendencias subnacionales afectan la política nacional. Entender estos lazos resulta imprescindible para estudiar las tramas complejas de la política de un país.

Del argumento anterior, es posible derivar que las particularidades de la política local y su diferenciación de las dinámicas nacionales resultan todavía más profundas en el caso de países federales, como resultado de la autonomía subnacional. Si trasladamos lo anterior a la consolidación de las instituciones democráticas, es posible sostener

que el “sesgo nacional” de Snyder tuvo un efecto directo respecto de cómo se evaluaba este proceso desde las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular durante el último cuarto del siglo XX. En otras palabras, al perder de vista la dimensión territorial, el consenso parecía ser que los países de América Latina habían alcanzado un importante grado de madurez en el desarrollo de sus instituciones democráticas porque en el funcionamiento de sus regímenes políticos se observaba cierto nivel de competencia a nivel nacional, así como alternancia política y rendición de cuentas horizontal. A inicios del siglo XXI, sin embargo, esto comenzó a ser puesto en cuestión.

Conceptualizando la democracia subnacional

El trabajo de Edward Gibson influyó de manera sobresaliente al introducir la noción de “autoritarismos subnacionales” y mostrar la manera en que el entramado de las instituciones federales es un mecanismo que las élites autoritarias locales utilizan para mantenerse en el poder.⁷⁴

El elemento central que Gibson puso sobre la mesa fue la noción de que en un mismo país pueden convivir un

⁷⁴ Edward Gibson, “Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”, *op. cit.*

régimen político relativamente democrático en el plano nacional con provincias o estados que son auténticos bastiones autoritarios. En otras palabras, una dinámica nacional caracterizada con elecciones competitivas donde cualquiera tiene posibilidades de ganar, cierto balance de poderes y la garantía del derecho a la protesta por parte de la ciudadanía puede coexistir con provincias o estados donde una fuerza política desempeñe un papel hegemónico, la o el gobernador controle los otros poderes porque instala políticos leales, y los diferentes movimientos sociales sean cooptados o reprimidos si expresan sus reclamos. Esta coexistencia es la que permite hablar de la existencia de "regímenes yuxtapuestos".

Si esto resulta un hallazgo sustantivo, sin embargo, la pregunta inmediata refiere a entender por qué esta situación es posible. Gibson sostiene que el factor central es la capacidad de las élites autoritarias locales para "blindar" sus provincias o estados de la intromisión de fuerzas nacionales que intenten abrir el sistema político.⁷⁵ En este proceso, las instituciones propias de un sistema federal son cruciales para alcanzar este objetivo.

⁷⁵ *Idem.*

La autonomía de las unidades subnacionales en un sistema federal impide la intromisión del gobierno nacional, salvo que existan razones graves que así lo ameriten. Además, los liderazgos locales disponen de dos herramientas importantes para enfrentarse al gobierno federal desde una posición ventajosa. Por un lado, el control territorial de sus estados se vincula, en gran medida, con construir maquinarias políticas que permiten movilizar el voto. A su debido tiempo, estos caudillos o líderes locales ponen las maquinarias al servicio de las élites políticas nacionales a cambio de tolerancia hacia el control hegemónico local. Por otro lado, dado el peso del Senado en los sistemas federales y el control político local sobre quienes ocupan sus curules, el apoyo de estos senadores y senadoras a iniciativas del Ejecutivo federal también puede convertirse en una moneda de cambio. La introducción del concepto de autoritarismos subnacionales abrió una discusión muy rica en el campo de estudio del federalismo, y planteó que la visión optimista sobre la relación “democracia-federalismo” tiene otra cara que complejiza el vínculo.

En otras palabras, como se discutió en el segundo apartado, el federalismo se construye sobre pilares que pueden fortalecer la democracia, y en condiciones concretas puede facilitar los procesos de democratización de “la periferia al centro”. En otras circunstancias,

el federalismo puede servir como obstáculo para consolidar este tipo de régimen, impidiendo que las corrientes democratizadoras ingresen en ciertas zonas del territorio.

Si la propuesta de Gibson convenció acerca de la necesidad de centrar la mirada en lo subnacional, sin embargo, también señaló las condiciones que podrían favorecer que esta dinámica autoritaria local se desarticulara. En su caso, la respuesta se centró en identificar diferentes canales mediante los cuales las fuerzas políticas nacionales o el gobierno federal pueden romper el “blindaje” e influir sobre los asuntos locales para promover un cambio en la relación de fuerzas entre los actores políticos subnacionales y, en consecuencia, debilitar la postura de la élite hegemónica.

La introducción de esta conceptualización abrió una agenda de investigación que ha crecido de manera sustantiva durante los últimos años, lo cual ha permitido a su vez tomar conciencia de que no se trata de un fenómeno que sólo se presente en los arreglos federales de América Latina. Considerando los múltiples trabajos que surgieron al respecto, es posible identificar dos grandes tendencias.⁷⁶ La primera se ocupa de explicar cuáles son

⁷⁶ Edward Gibson, “Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America”, en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, núm. 2, 2010, pp. 3-12.

los factores que posibilitan la persistencia de este tipo de enclaves y bajo qué condiciones es posible desmantelarlos. Dentro de la misma línea también se desarrolló un debate acerca de cómo conceptualizar a este tipo de regímenes subnacionales. Segunda, la que agrupa a los diferentes esfuerzos académicos para medir el nivel de democracia presente en el plano local.

La discusión conceptual resultó de la polémica que generó la noción de “regímenes subnacionales autoritarios”. Diferentes autores señalaron con prontitud que las provincias o estados catalogados con esta etiqueta no presentaban varios de los elementos que se utilizan usualmente para definir al autoritarismo: ausencia de elecciones, represión abierta, clausura del Poder Legislativo, etcétera. Además, la definición también puede cuestionarse porque como la autoridad federal de carácter democrático gobierna sobre esos territorios, la ciudadanía puede recurrir a las cortes nacionales por violaciones de derechos humanos o crímenes políticos. Estos elementos implican una situación muy distinta de la que imperaba durante la época de gobiernos autoritarios en América Latina en las décadas de 1970 y 1980. En consecuencia, autores como Agustina Giraudy o Carlos Gervasoni propusieron hablar de regímenes subnacionales no democráticos

o regímenes híbridos, respectivamente.⁷⁷ Behrend avanzó más la propuesta y sugirió denominarlos regímenes democráticos con prácticas iliberales.⁷⁸ Esta última propuesta incluso cuestionó la idea de que la simple alternancia partidaria pueda considerarse un indicador robusto de democratización. Sobre todo, cuando un mismo caudillo, su familia o grupo político permanecen en el poder tras el cambio de partido.

La discusión sobre este concepto se ligó a un debate menos explícito respecto a qué elementos permiten determinar si una provincia o estado ha dejado de ser autoritario o no democrático. En este sentido, la mayoría de los autores parecen coincidir en que la alternancia de partidos en el poder sirve como hito del inicio de la democratización.⁷⁹

⁷⁷ Carlos Gervasoni, "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, vol. 62, núm. 2, 2010, pp. 302-340; Agustina Giraudy, *Democrats and Autocrats*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

⁷⁸ Jaqueline Behrend, "The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina", en *Latin American Research Review*, vol. 46, núm. 1, 2011, pp. 150-176.

⁷⁹ Edward Gibson, "Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", *op. cit.*; Agustina Giraudy, *Democrats and Autocrats*, *op. cit.*; German Petersen, "Elites and Turnovers in Authoritarian Enclaves: Evidence from Mexico", *op. cit.*

Más allá de estas diferencias teóricas o conceptuales, los trabajos sobre el tema coinciden en que el nivel de desarrollo democrático de las unidades subnacionales no es homogéneo y las diferencias resultan la norma. Si bien se trata de un fenómeno presente en diferentes regiones del mundo,⁸⁰ la porción más relevante de la literatura sobre el tema ha prestado particular atención a los países federales de América Latina. A continuación nos concentramos en explorar de qué manera esta literatura permite entender los diferentes niveles de desarrollo de la democracia subnacional en Argentina y México.

Caso 1. La democracia subnacional en Argentina

Desde el regreso a la democracia en 1983, Argentina no ha experimentado la irrupción de las fuerzas armadas en el escenario político, a pesar de profundas crisis económicas y políticas del país en las últimas décadas. A partir de que en octubre de 1983 se eligieran de manera simultánea todos los cargos de representación popular a nivel nacional y subnacional, diversas fuerzas políticas han alternado al frente del Ejecutivo nacional, aun cuando la mayor parte del periodo la Presidencia estuvo en manos

⁸⁰ Edward Gibson, *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; Jaqueline Behrend y Laurence Whitehead (eds.), *Illiberal Practices. Territorial Variance within Large Federal Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2016.

de líderes identificados con el peronismo. También se han observado cambios significativos en la conformación de las cámaras del Congreso, aun si el peronismo ha tenido una posición preponderante en el Senado durante casi todo el periodo. Este escenario de pluralidad y circulación de las fuerzas políticas en el plano nacional, sin embargo, ha contrastado con lo que ocurre a nivel subnacional.

En algunas provincias, el mismo partido ha gobernado de manera ininterrumpida desde 1983. Incluso en ciertos casos el mismo gobernador ha permanecido en el poder por varios mandatos, como resultado de la aprobación de reformas constitucionales que instauraron la reelección indefinida.⁸¹ Esta posición ha permitido a las y los gobernadores en turno controlar los poderes Legislativo y Judicial provincial y, al mismo tiempo, construir redes clientelares extensas. De este modo, las y los gobernadores y las élites locales han “blindado” sus fronteras de

⁸¹ Ernesto Calvo y Juan Pablo Micozzi, “The Governor’s Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races”, en *Journal of Politics*, vol. 67, núm. 4, 2005, pp. 1050-1074. Sólo a modo de ejemplo puede mencionarse que Adolfo Rodríguez Saá gobernó la provincia de San Luis de manera ininterrumpida entre 1983 y 2001, cuando renunció para asumir la Presidencia de la Nación en carácter interino. Algo similar sucedió con Néstor Kirchner, quien gobernó Santa Cruz entre 1991 y 2003, momento en el que tomó protesta como presidente de la Nación luego de ganar las elecciones ese año. En la actualidad, el gobernador de Formosa, Gildo Insfrán, ha ejercido el cargo por 25 años de manera ininterrumpida, siendo electo por primera vez en 1995, y habiendo ocupado el cargo de vicegobernador durante los ocho años previos.

la injerencia nacional.⁸² Tanto por la capacidad de estos gobernadores y gobernadoras para movilizar el voto como porque controlan las posturas de las personas que representan a las provincias en el Congreso federal, varios de las y los presidentes que ocuparon el poder desde los años ochenta han incluso construido alianzas con estos líderes locales autoritarios, lo cual sirve para explicar su persistencia.⁸³ Más allá de los factores políticos, también es crucial subrayar cómo se distribuyen los recursos en el sistema federal argentino.⁸⁴ En esta línea, Gervasoni señala que cuando una provincia obtiene la mayor parte de sus ingresos por vía de transferencias de la federación, la élite autoritaria persiste en ella.⁸⁵ Retomando algunas ideas utilizadas por otros autores para analizar la llamada "maldición de los recursos naturales" y sus efectos en términos del desarrollo democrático, Gervasoni propone que estas transferencias federales funcionan como una suerte de "renta" en el caso de las provincias o estados

⁸² Edward Gibson "Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", *op. cit.*, y *Boundary control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies, op. cit.*

⁸³ Agustina Giraudy, "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico", en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, núm. 2, 2010, pp. 53-84; y Agustina Giraudy, *Democrats and Autocrats, op. cit.*

⁸⁴ Carlos Gervasoni, "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *op. cit.*

⁸⁵ *Idem.*

pobres, que las autoridades locales pueden apropiarse y utilizar de manera discrecional. Los efectos de esa situación son múltiples y tienen un impacto negativo en el desarrollo de instituciones democráticas locales. Como las y los gobernantes no necesitan cobrar más impuestos a los habitantes de su territorio, están menos presionados para rendir cuentas de sus actos. Lo anterior produce un debilitamiento de la sociedad civil local y condiciona los intentos por oponerse a quienes ejercen el poder. Al mismo tiempo, para las y los gobernantes locales, las transferencias recibidas desde el gobierno central se convierten en una herramienta esencial para generar lealtades, así como para combatir la disidencia, por vías políticas clientelares, acceso al empleo público, cooptación o represión directa.

Diferentes trabajos han buscado medir las diferencias en la calidad de la democracia de las provincias argentinas, evidenciando un panorama en extremo heterogéneo. Los trabajos de Giraudy y Gervasoni merecen una mención particular, pues si bien ambos se proponen evidenciar diferentes niveles de desarrollo democrático a lo largo del territorio, parten de definiciones diferentes y utilizan fuentes de información muy distintas.

En su definición de democracia, Giraudy conjuga tres dimensiones relevantes: a) la existencia de elecciones

competidas, tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo; b) el nivel de limpieza de estas elecciones, y c) la existencia o no de alternancia en el poder. En pocas palabras, aquellos casos en donde haya elecciones limpias y competidas y además alternancia en quienes ocupan el poder se acercarán más al ideal democrático; en caso contrario, se les denomina regímenes no democráticos. Estas dimensiones se operacionalizan hasta establecer indicadores y, a su vez, la información para establecer qué valores pueden adquirir en casos particulares se obtiene de fuentes oficiales precisas.⁸⁶

Si la perspectiva de Giraudy enfatiza el acceso al poder, la visión de Gervasoni añade el ejercicio del poder, resaltando la importancia de cuestiones como la garantía de los derechos políticos de la ciudadanía, la existencia de pesos y contrapesos, y la capacidad de la sociedad civil para promover la rendición de cuentas de los representantes. La gran innovación de esta aproximación es que los datos para medir el nivel de democracia alcanzado en las provincias surgen de una encuesta a especialistas en política subnacional argentina.⁸⁷

⁸⁶ Agustina Giraudy, "The Politics of Subnational...", *op. cit.*

⁸⁷ Carlos Gervasoni, "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces", en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, núm. 2, 2010, pp. 13-52.

A pesar de que se han diseñado diferentes formas de medir el nivel de democracia, es interesante observar que parece existir acuerdo entre ambas aproximaciones respecto a que la realidad de las provincias argentinas es muy heterogénea. También se observa coincidencia respecto de una serie de provincias que ocupan los lugares más bajos en los dos índices, entre las que destacan: Formosa, La Rioja, Santa Cruz y Santiago del Estero. De hecho, diferentes estudios de caso se han enfocado en especial en alguna de las provincias mencionadas.⁸⁸

Considerando este enfoque, un elemento a destacar deriva del análisis de Behrend, quien introduce el concepto de “juegos cerrados” (*closed games*). Con esta noción define un escenario en el cual una élite más o menos concentrada y unida por vínculos familiares o de amistad controla los principales canales de acceso al poder y al juego político. Un elemento relevante es que los miembros de esta élite pueden pertenecer a diferentes partidos o alternarse en el poder, como el análisis de Behrend señala para

⁸⁸ Por ejemplo, Edward Gibson, *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, *op. cit.*, analiza el caso de Santiago del Estero. Agustina Giraudy, “The Politics of Subnational...”, *op. cit.*, investiga los de La Rioja y San Luis. Jaqueline Behrend, “The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina”, en *Latin American Research Review*, vol. 46, núm. 1, 2011, se enfoca en San Luis y Corrientes.

el caso de Corrientes. El poder de esta élite, además, no se limita al marco de las instituciones políticas, sino que se extiende también al campo económico –pues controla las empresas más importantes de la provincia, que a su vez obtienen jugosos contratos con el gobierno local– y a los medios de comunicación. Todo lo anterior significa que el surgimiento de alternativas resulta difícil. Así, quienes detentan el poder pueden conservarlo incluso con cierto nivel de legitimidad, sin necesidad de recurrir al fraude o a la represión violenta. Este último punto, sin duda, permite entender el carácter altamente complejo de los sistemas políticos subnacionales.⁸⁹

Caso 2. La democracia subnacional en México

Como ya se mencionó en la introducción y en la segunda parte, el proceso democratizador en México tuvo lugar de “la periferia hacia el centro”, en el sentido de que el aumento de la pluralidad política y la alternancia se observaron primero a nivel subnacional. Sin embargo, numerosos enclaves autoritarios siguieron presentes después de que ocurriera la alternancia en la Presidencia en el 2000. En estos territorios, un mismo partido político continuó controlando las gubernaturas, y las y los gobernadores en turno siguieron empleando el patronazgo y las redes

⁸⁹ Jaqueline Behrend, *op. cit.*

clientelares para afianzar su posición.⁹⁰ Al igual que en Argentina, en muchos casos estos gobernadores fueron tolerados e incluso cortejados por el Ejecutivo federal a cambio de apoyo político, en particular durante las presidencias de Vicente Fox y Felipe Calderón.⁹¹ Con diferentes instrumentos metodológicos, algunos trabajos también han destacado la relevancia de los factores locales para entender la persistencia de este tipo de regímenes, como detallamos a continuación.

En una investigación pionera, Alfonso Hernández analizó en qué medida diferentes factores económicos, institucionales y rasgos culturales o cívicos explican las diferencias en los niveles de desarrollo democrático de los estados mexicanos antes de la alternancia presidencial.⁹² Su análisis cuantitativo encuentra que la desigualdad y la falta de confianza mutua en las élites políticas locales se asocian con regímenes más autoritarios. Al mismo tiempo, aunque con menores efectos, una relación similar se verifica en cuanto a la presencia de una cultura caciquil.

⁹⁰ Agustina Giraudy, "The Politics of Subnational...", y *Democrats and Autocrats*, *op. cit.*; y Edward Gibson, "Boundary Control...", y *Boundary Control...*, *op. cit.*

⁹¹ Agustina Giraudy, *Democrats and Autocrats*, *op. cit.*

⁹² "Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998", en *Política y Gobierno*, vol. 7, núm. 1, 2000, pp. 101-144.

Más recientemente, con foco en el caso de Oaxaca, Julián Durazo-Herrmann realiza un recorrido por su historia política y económica para mostrar que las características del estado fomentaron el desarrollo de redes de intermediación corporativas y clientelares centradas en la figura de las y los gobernadores. Lo anterior sirvió para promover un tipo de dominación neopatrimonialista que combina, en términos weberianos, elementos de la legitimidad tradicional con la racional-legal.⁹³

Desde una visión similar a la de Hernández, José del Tronco⁹⁴ explora diversos factores ligados al desarrollo económico y político de los estados mexicanos para entender cuáles promueven o inhiben la consolidación de poliarquías, en términos de la concepción de la democracia de Robert Dahl. De acuerdo con este análisis, la ausencia de una cultura participativa, un factor relacionado con el tipo de fenómenos señalados por Durazo-Herrmann, limita la democratización del sistema político local de manera sustantiva.

⁹³ Julián Durazo-Herrmann, "Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca", en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, núm. 2, 2010, pp. 85-112.

⁹⁴ José del Tronco, "Una radiografía de la poliarquía subnacional en México", en Miguel López y Jorge Cadena (comps.), *Los problemas de la representación política y social en México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

Al igual que en el caso de Argentina, diversos trabajos han buscado medir de manera sistemática las diferencias en los niveles de desarrollo democrático de las unidades subnacionales. La primera referencia puede encontrarse en la presentación de Hernández sobre el *Índice Comparativo de Democracia Local* (ICDL) que combina indicadores de la calidad y competitividad en las elecciones locales con otros vinculados con el respeto a los derechos de la ciudadanía.⁹⁵ En el caso de Giraudy, se aplica el modelo descrito en la sección anterior, mientras que Del Tronco replica con foco en el caso mexicano el tipo de análisis que Gervasoni desarrolló para Argentina.⁹⁶

El esfuerzo más ambicioso, sin embargo, es el *Índice de Desarrollo Democrático de México* promovido por la Fundación Konrad Adenauer en colaboración con el INE, El Colegio de México y otras instituciones.⁹⁷ Este proyecto tiene dos ventajas con respecto al tipo de mediciones mencionadas anteriormente. Por un lado, amplía la noción

⁹⁵ Alfonso Hernández, *op. cit.*

⁹⁶ En el caso de México, Nicolás Loza e Irma Méndez, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) sede México, desarrollaron la encuesta para expertos/as en política subnacional. Para más detalles y el análisis de estos datos desde diferentes perspectivas véase Nicolás Loza e Irma Méndez (coords.), *Poderes y Democracias. La política subnacional en México*, Ciudad de México, Facultad Flacso, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2016.

⁹⁷ El índice se puede consultar en <https://idd-mex.org/>

de democracia y la define en términos maximalistas. Esto significa que las dimensiones vinculadas a lo electoral, a los pesos y contrapesos institucionales y al respeto al derecho de la ciudadanía se complementan con otras que miden los resultados de las políticas públicas, tanto en términos del bienestar de la población como del desarrollo económico de la entidad federativa en cuestión. La combinación de los diferentes indicadores permite identificar estados con niveles de desarrollo democrático alto, medio, bajo y mínimo; por otro lado, el ejercicio de medición se ha repetido de manera periódica desde que se llevó a cabo por primera vez en 2010. Lo anterior permite observar cómo se han transformado los regímenes de las entidades federativas a lo largo del tiempo.

Como en Argentina, las diferentes mediciones en México coinciden en revelar la fortaleza diferenciada de las instituciones democráticas a lo largo del territorio, confirmando lo que O'Donnell planteó en su trabajo pionero. Estas diferencias reflejan no sólo divergencias en cuanto al funcionamiento de las condiciones mínimas de competencia electoral y respeto a los derechos ciudadanos que las instituciones democráticas deben garantizar, sino también disparidades sustantivas en los resultados de las políticas públicas que los gobiernos estatales implementan.

Cuando se considera esta mirada amplia, las entidades federativas que obtienen valores más bajos son Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán y Jalisco.⁹⁸ Es interesante destacar que estos casos no necesariamente aparecen entre los más rezagados en las mediciones que privilegian la dimensión de la dinámica electoral, en gran medida porque en ellas ha ocurrido la alternancia de partidos en el poder.

Esto último, sin duda, es útil para discutir la idea de que la alternancia supone inevitablemente una mejora en el funcionamiento de la democracia local. Como bien sabemos, en el caso de varios estados de México el fin de la hegemonía del PRI tuvo como protagonistas, paradójicamente, a expriistas que dejaron su partido cuando vieron frustradas sus aspiraciones de ser candidatos a alguna gubernatura por ese partido y rápidamente tejieron acuerdos con la oposición para que los nominara. En algunos casos, luego de derrotar al hasta entonces oficialismo recurrieron a instrumentos similares e incluso a los mismos aliados que sus antecesores “no-democráticos”.

⁹⁸ Fundación Konrad Adenauer, *Índice de Desarrollo Democrático de México: IDD-MEX 2019*, México, Fundación Konrad Adenauer, Instituto Nacional Electoral, Centro de Estudios Políticos y Sociales, Unión Social de Empresarios de México, 2020.

¿El federalismo profundiza las desigualdades?

Esta sección se ocupa de explicitar las dinámicas que se observan en los países federales en tiempos más recientes. Se refiere tanto a las promesas no cumplidas de la descentralización, como a analizar los efectos que esto puede tener en la vida democrática.

Las promesas incumplidas del federalismo

Como propusimos en la primera parte, los sistemas federales promueven dos beneficios importantes que fortalecen la vida democrática: desarrollan una rendición de cuentas robusta entre la ciudadanía y la clase política dada su proximidad en el plano local,⁹⁹ y empoderan a las regiones para proveer bienes y servicios públicos oportunos y de calidad.¹⁰⁰

⁹⁹ Wallace Oates, *op. cit.*

¹⁰⁰ Charles Tiebout, *op. cit.* Otro beneficio de los sistemas federales es que permiten gestionar divisiones sociales profundas, por ejemplo, dando voz a regiones que serían ignoradas si no se les sobrerrepresentara en el sistema. Véanse, por ejemplo, Ronald

En el caso de América Latina, sin embargo, los países federales proveen estos beneficios de manera muy modesta. En cuanto al primer beneficio, se ha documentado que por problemas de atribución la ciudadanía distingue con dificultad qué orden de gobierno es responsable de cada uno de los servicios públicos y, por tanto, desconoce a quién recurrir cuando hay problemas en la provisión, o a quién premiar o castigar en los procesos electorales.¹⁰¹ En cuanto al segundo, las y los latinoamericanos suelen estar insatisfechos con la provisión de bienes y servicios públicos.¹⁰² Además, considerando la elevada desigualdad en el ingreso en la región, los gobiernos de los países federales han implementado políticas sociales que las abaten de manera muy moderada en comparación con

Watts, "Federalism, Federal Political Systems, and Federations", *op. cit.*; y Edward Gibson, Ernesto Calvo y Tulia Falletti, "Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere", en Edward Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, *op. cit.*

¹⁰¹ Andrés Mejía-Acosta y Louise Tillin, "Negotiating Universalism in India and Latin America: Fiscal Decentralization, Subnational Politics and Social Outcomes", en *Regional & Federal Studies*, vol. 29, núm. 2, 2019, pp. 115-134.

¹⁰² Según la Corporación Latinobarómetro, *Informe 2008*, Santiago de Chile, 2008, disponible en http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf (fecha de consulta: 22 de mayo de 2020) hay países de la región donde la mayoría de la población tiene satisfacción baja con los servicios públicos, como Paraguay (67%) y Perú (64%). En promedio, en la región un 26% tiene alta satisfacción, un 25% tiene satisfacción media y un 48% baja satisfacción. Véase también Esther del Campo, María Güemes y Ludolfo Paramio, "'I can't get no satisfaction'. Servicios públicos, democracia y clases medias en América Latina", en *América Latina Hoy*, vol. 77, 2017, pp. 161-187.

otros países del mundo, incluso algunos con ingresos bajos. Dos preguntas se derivan de esta presentación inicial: ¿Por qué el federalismo en América Latina ha incumplido sus promesas? ¿De qué manera estas fallas afectan la democracia?

La uniformidad es antitética al federalismo.¹⁰³ El gobierno federal implementa diversas políticas públicas en las unidades subnacionales y también les impone contribuciones tributarias diferentes, lo cual se traduce en heterogeneidad. De hecho, la competencia entre unidades subnacionales inherente a los sistemas federales es capaz de impulsar tanto el crecimiento económico como la desigualdad.

Melissa Rogers, por otro lado, muestra que los sistemas federales en América Latina operan con los niveles de desigualdad interregional y personal más elevados del mundo.¹⁰⁴ En consecuencia, como la recaudación tributaria nacional es baja y las transferencias intergubernamentales responden más a intereses políticos que igualadores, estos sistemas federales tienden a exacerbar las desigualdades. Hay una tensión entre promover la igualdad

¹⁰³ Aaron Wildavsky, "Federalism Means Inequality", en *Society*, vol. 22, núm. 2, 1985, pp. 42-49.

¹⁰⁴ Melissa Rogers, "Federalism and the Welfare State in Latin America", en *Regional & Federal Studies*, 2020, pp. 1-22.

y proteger la autonomía de las unidades subnacionales en un sistema federal.¹⁰⁵ En breve, proteger la autonomía suele traducirse en políticas subnacionales diferenciadas. Dado que los gobiernos de las unidades operan en territorios asimétricos en cuanto a necesidades, recursos de todo tipo y capacidades, es razonable esperar que estas acciones gubernamentales profundicen la desigualdad.

De hecho, de acuerdo con Pablo Beramendi es posible pensar que los sistemas federales organizan sus sistemas fiscales de acuerdo con uno de tres diseños posibles con distintas consecuencias en términos de desigualdad interpersonal e interregional:¹⁰⁶

- a) *Centralizado*, donde los gobiernos nacionales controlan los impuestos sobre la renta, las transferencias y la distribución de recursos entre las regiones (por ejemplo, España después de su transición democrática).
- b) *Descentralizado*, en el cual las regiones controlan las transferencias de ingresos e impuestos y hay poca

¹⁰⁵ Marta Arretche, "Federalism and Territorial Equality: a Contradiction in Terms?", en *Dados*, vol. 5, 2011; y Pablo Beramendi, *The Political Geography of Inequality: Regions and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

¹⁰⁶ Pablo Beramendi, *op. cit.*

redistribución entre las regiones (por ejemplo, la Unión Europea).

- c) *Híbrido*, donde un sistema parcialmente descentralizado de redistribución interpersonal coexiste con niveles considerables de distribución entre las regiones (por ejemplo, Alemania durante la posguerra).

Es decir, bajo la denominación “federal” se agrupa una gran variedad de sistemas con diferencias significativas en las arenas fiscales, políticas y administrativas. De hecho, como revela el estudio de Lucas González,¹⁰⁷ si el federalismo se acompaña de transferencias intergubernamentales progresivas, es capaz de reducir las desigualdades interregionales e interpersonales. Brasil logró, de manera simultánea, aumentar el tamaño de su economía y reducir las desigualdades sociales. No sólo acortó la brecha de ingreso, sino también la educativa y la de salud con la creación de transferencias condicionadas y de sistemas universales.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Lucas González, “Federal Transfers, Inequality, and Redistribution: Contrasting Theories and Empirical Evidence for Five Latin American Cases”, en *Regional & Federal Studies*, vol. 29, núm. 2, 2019, pp. 165-185.

¹⁰⁸ Gabriel Cepaluni, “Reforming Institutions from Inside: Federalism and Inequality in Brazil”, en *Brasiliana-Journal for Brazilian Studies*, vol. 3, núm. 2, marzo 2015, pp. 235-263.

Federalismo y Estado de bienestar

Para comenzar a explorar por qué el federalismo en América Latina ha incumplido sus promesas, en esta sección analizamos la relación entre federalismo y Estado de bienestar. La razón principal es que este ejercicio permite considerar dos tendencias globales muy difundidas alrededor del mundo: la descentralización¹⁰⁹ y las políticas para abatir la desigualdad.

En la mayoría de los casos en América Latina, la descentralización ha significado transferir potestades administrativas, así como servicios educativos o de salud a los gobiernos estatales o municipales.¹¹⁰ Esta devolución ha derivado en que las regiones de un mismo país ofrezcan políticas sociales muy diversas con resultados asimétricos.¹¹¹ Como es bien

¹⁰⁹ Es necesario considerar, por lo menos, tres tipos de descentralizaciones: administrativa, fiscal y política. Tullia Falletti, "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", en *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 3, 2005, pp. 327-346.

¹¹⁰ Enrique Cabrero Mendoza, "Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras", en *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, pp. 165-186.

¹¹¹ Agustina Giraudy y Jennifer Pribble, "Rethinking Measures of Democracy and Welfare State Universalism: Lessons from Subnational Research", en *Regional & Federal Studies*, vol. 29, núm. 2, 2019, pp. 135-163; y Laura Flamand, "La reforma perdida. Tendencias de la política social en México (2012-2015)", en Fernando Nieto y Ernesto Velasco (eds.), *Una agenda para la administración pública: reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, México, El Colegio de México, 2018.

sabido, los estados de bienestar en los países federales de América Latina distan mucho de ser robustos y generosos, en especial si se les compara con países con ingresos per cápita considerablemente más bajos, como la India.¹¹²

América Latina es la región con la desigualdad interpersonal más alta del mundo y también tiene desigualdades interregionales muy elevadas.¹¹³ Estas últimas refieren a la distribución asimétrica del ingreso y de la productividad económica entre los territorios subnacionales como los estados o las provincias.¹¹⁴ También puede ocurrir un traslape entre las desigualdades interpersonales y las regionales cuando las personas ricas o las pobres se concentran en el territorio. En comparación con las federaciones en democracias industrializadas avanzadas, los países federales en América Latina tienen unidades subnacionales muy desiguales en términos de niveles de desarrollo, de productividad concentrada en algunas ciudades densamente pobladas y de dependencia económica de materias

¹¹² Andrés Mejía-Acosta y Louise Tillin, *op. cit.*

¹¹³ La desigualdad interregional suele medirse con la dispersión que existe entre los PIB per cápita de las unidades subnacionales. Melissa Rogers, *op. cit.*, estima, por ejemplo, que la desigualdad regional en México es 3.5 veces mayor que en Estados Unidos.

¹¹⁴ Las asimetrías regionales son muy comunes entre naciones con industrializaciones tardías, así como extensas y diversas en términos geográficos. En América Latina, Argentina, Brasil y México son casos emblemáticos. Pablo Beramendi y Melissa Rogers, *Geography, Capacity, and Inequality*, Nueva York, Cambridge University Press, 2020.

primas específicas.¹¹⁵ La pregunta para los países federales es cuál es el arreglo más efectivo y eficiente para extender los derechos sociales universales en un contexto donde los gobiernos de los diferentes órdenes compiten por recibir el crédito de la ciudadanía por proveer servicios públicos de calidad ante déficits públicos crecientes. En otros términos, en América Latina hay un dilema entre la necesidad de una planeación estratégica y centralizada *versus* la provisión efectiva de servicios públicos locales.¹¹⁶

Melissa Rogers argumenta que la alta desigualdad regional es una barrera profunda para que el federalismo funcione de manera efectiva y, además, una condición estructural dentro de las federaciones que limita los esfuerzos para abatir las desigualdades.¹¹⁷ En síntesis, enfatiza que el federalismo ha reforzado las desigualdades en América Latina. En contraste, y para cuestionar esta idea, Lucas González examina el efecto de las transferencias intergubernamentales sobre la desigualdad interregional y la interpersonal en cinco países latinoamericanos.¹¹⁸ Su investigación revela que los sistemas de transferencias

¹¹⁵ Melissa Rogers, *op. cit.*

¹¹⁶ Andrés Mejía-Acosta y Louise Tillin, *op. cit.*

¹¹⁷ Melissa Rogers, *op. cit.*

¹¹⁸ Lucas González, *op. cit.*

progresivos, los cuales distribuyen los fondos recaudados en las regiones ricas entre las pobres, disminuyen tanto la desigualdad interregional como la interpersonal.

¿Cómo lograr que los arreglos descentralizados sean compatibles con sistemas de protección social universal? Mejía Acosta y Tillin sugieren que es indispensable resolver tres negociaciones: las potestades tributarias entre órdenes de gobierno, los términos de la devolución del gasto y, desde luego, el diseño de transferencias intergubernamentales redistributivas.¹¹⁹ Es claro que los sistemas federales no distribuyen entre unidades subnacionales en el mismo grado, desde Alemania con el sistema más generoso hasta Estados Unidos con el más modesto.¹²⁰

Las características de los Estados de bienestar en América Latina

¿En qué medida las acciones gubernamentales reducen la desigualdad derivada de las transacciones del mercado alrededor del mundo? Un indicador usual es la reducción porcentual del coeficiente de Gini¹²¹

¹¹⁹ Andrés Mejía-Acosta y Louise Tillin, *op. cit.*

¹²⁰ Edward Gibson, Ernesto Calvo y Tulia Falletti, *op. cit.*

¹²¹ El indicador que se utiliza con más frecuencia para medir la desigualdad en el ingreso es el coeficiente de Gini y se refiere a la concentración de los ingresos en una población,

después de considerar los impuestos y las transferencias gubernamentales.¹²²

Las federaciones en Europa disminuyen la desigualdad de ingreso de manera sustancial desde 25% en Suiza hasta 47% en Bélgica. En América del Norte, las reducciones también son sustantivas con 32% en Canadá y 26% en Estados Unidos. En América Latina, en contraste, las disminuciones son considerablemente modestas: Brasil tiene el Estado de bienestar más generoso con una reducción de 16%, Argentina y México reducen la desigualdad en poco menos de 3%, mientras Venezuela en menos de 2%.¹²³

¿A quiénes benefician las políticas sociales en América Latina, entonces? Conviene apuntar que, sobre todo por

tomando valores más altos a medida que ésta aumenta. El coeficiente de Gini toma el valor de 1 si una persona concentra toda la riqueza en una población (perfecta desigualdad) y 0 si cada quien tiene la misma cantidad de recursos (perfecta igualdad). El coeficiente también suele transformarse a la escala 0 a 100.

¹²² Melissa Rogers, *op. cit.*; y Frederick Solt, "Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database", en *SWIID Version 8.2*, noviembre de 2019.

¹²³ Otra comparación provocativa de Melissa Rogers, *op. cit.*, se refiere a la India, pues es un país mucho más comprometido con la reducción de la desigualdad a pesar de su pobreza. India registra un PIB per cápita de aproximadamente dos mil dólares, mientras que Argentina y México alcanzan 11 mil dólares per cápita. En la India, sin embargo, la reducción del coeficiente de Gini derivada de impuestos y transferencias gubernamentales también alcanza 3%.

razones políticas, la estructura de estas intervenciones gubernamentales no suele disminuir las desigualdades, pues se concentran en apoyar a personas de clase media o clase media alta,¹²⁴ en particular empleados públicos y personas que laboran en la economía formal urbana.¹²⁵ De hecho, estas coaliciones se han identificado como obstáculos cruciales en la construcción de sistemas universales en México y otros países.¹²⁶

Desde luego, es posible observar variación subnacional tanto en los instrumentos como en los resultados de la política social. Los determinantes de esta variación en las preferencias de política social y en el nivel de gasto son sociales, económicos, políticos, en particular el grado de descentralización de los partidos políticos, y la capacidad de las administraciones subnacionales.¹²⁷

¹²⁴ Nora Lustig (ed.), *Commitment to Equity Handbook*, Washington, DC, Brookings Press, 2018.

¹²⁵ Carmelo Mesa-Lago, *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

¹²⁶ Juliana Martínez y Diego Sánchez-Ancochea, "The Double Challenge of Market and Social Incorporation. Progress and Bottlenecks in Latin America", en *desigualdades.net Working Paper Series*, núm. 27, 2012, disponible en https://www.desigualdades.net/Working_Papers/Search-Working-Papers/Working-Paper-27-_The-Double-Challenge-of-Market-and-Social-Incorporation_/index.html (fecha de consulta: 12 de mayo de 2020).

¹²⁷ Andrés Mejía-Acosta y Louise Tillin, *op. cit.*

En cuanto al último determinante, Melina Altamirano y Laura Flamand¹²⁸ argumentan que la acción pública es un factor clave para entender las brechas territoriales en la calidad de vida de las personas en México. En específico, sugieren que la discrepancia de las capacidades gubernamentales de las unidades subnacionales puede relacionarse con la divergencia en los niveles de bienestar social que se observan en el territorio. Un gobierno puede tener un despliegue territorial amplio sin que eso se relacione de manera automática con los niveles de calificación y experiencia de la burocracia. El estudio de Altamirano y Flamand revela importantes disparidades entre las entidades mexicanas. Primero, observan una concentración de burocracias menos calificadas en los estados del sur, en contraste con funcionariados públicos con mayores niveles de preparación en un conjunto de entidades del norte. Segundo, el tamaño del sector público no sigue un patrón regional claro y no refleja necesariamente el acceso a otros recursos como las tecnologías de la información.

¹²⁸ Melina Altamirano y Laura Flamand, “Acción pública y desigualdades territoriales en México. Una nueva agenda de investigación”, en Melina Altamirano y Laura Flamand (eds.), *Desigualdades sociales en México. Legados y desafíos desde una perspectiva multidisciplinaria*, México, El Colegio de México, 2021.

Federalismo fiscal

El argumento económico principal en contra de los arreglos federales es que, a menos de que consideren transferencias igualadoras generosas, tienden a exacerbar las desigualdades regionales, pues reducen la redistribución entre las unidades subnacionales. Jason Sorens explora la relación entre el federalismo fiscal, entendido como autogobierno institucionalizado de las regiones sobre la economía, y la convergencia del ingreso regional per cápita en 25 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en el periodo 1980-2005.¹²⁹ El hallazgo principal de su trabajo es que las unidades con los ingresos más bajos tienden a converger a los de las ricas solamente cuando asumen potestades económicas sustanciales. En cuanto a los arreglos fiscales federales, la clave parece ser la coincidencia entre las potestades recaudatorias y las responsabilidades de gasto. Ésta deriva en una rendición de cuentas efectiva en el plano local y en disciplina fiscal subnacional; en contraste, cuando no hay coincidencia se generan crisis fiscales y deuda subnacional.¹³⁰

¹²⁹ Jason Sorens, "Does Fiscal Federalism Promote Regional Inequality? An Empirical Analysis of the OECD, 1980-2005", en *Regional Studies*, vol. 48, núm. 2, 2012, pp. 239-253.

¹³⁰ De hecho, Andrés Mejía-Acosta y Louise Tillin, *op. cit.*, reportan que cuando se descentraliza el gasto, la tendencia en los países de América Latina es dejar de priorizar el gasto social a favor de inversiones en infraestructura, deuda y gasto corriente.

Aun cuando el federalismo permite que los fondos fluyan entre los gobiernos estatales, estos recursos no han creado estados de bienestar robustos y descentralizados. Por el contrario, según Melissa Rogers¹³¹ el arreglo federal ha bloqueado políticas redistributivas del gobierno federal y ha fomentado que las transferencias federales se politicen alejándolas de sus propósitos redistributivos originales. El sistema federal tiene un efecto sobresaliente sobre las carreras políticas y, por tanto, estructura las decisiones de los actores involucrados de manera que tienden a bloquear la acción del gobierno central para abatir las desigualdades, en particular bajo condiciones de elevada asimetría territorial como las que existen en América Latina. El federalismo motiva a las y los políticos para avanzar en sus propias carreras a costa del electorado local. En América Latina, como resultado de la industrialización tardía, varios países presentan una alta desigualdad interregional en términos de recursos materiales y de productividad. Esta desigualdad dificulta el diseño e implementación de políticas nacionales que fomenten la cooperación entre las unidades subnacionales.

Para ilustrar la discusión sobre las relaciones entre sistemas federales y desigualdades interpersonales

¹³¹ Melissa Rogers, *op. cit.*

e interregionales, a continuación presentamos tres casos que revelan las diversas facetas de estas relaciones. ¿Los sistemas federales exacerban la desigualdad en América Latina, es posible evitarlo?

Caso 1. Mercados laborales y seguridad social en México¹³²

En México, con niveles de escolaridad similares, las personas se insertan en mercados laborales distintos dependiendo de su ubicación geográfica. La falta de protección refleja el peso diferenciado de la informalidad en las economías de los estados mexicanos.

El mapa de la seguridad social en México muestra la amplia variación en las condiciones laborales de las personas que trabajan en las diferentes entidades del país. En Jalisco, Colima, Aguascalientes, Ciudad de México y Quintana Roo, la mitad o más de la población cuenta con prestaciones asociadas a la seguridad social. En contraste, la situación en el sur del país ilustra con claridad la acumulación de desigualdades: las y los trabajadores en estas entidades reciben salarios relativamente más bajos, tienen una mayor vulnerabilidad laboral y, además, carecen de

¹³² La versión original de este caso se presenta en El Colegio de México, *Desigualdades en México/2018*, México, El Colegio de México, 2018.

un sistema de protección para enfrentar circunstancias adversas. Más allá de diferencias en productividad, estas disparidades revelan mercados laborales con grados de precariedad distintos y horizontes de movilidad social diferenciados para las personas que habitan México. Además, el acceso desigual a la protección social revela un despliegue diferenciado del Estado en el territorio, que se suma a los retos asociados a la provisión fragmentada de servicios sociales para la población según su estatus laboral, formal o informal. En este caso el sistema federal mexicano parece agregar una capa adicional de desigualdades. Es decir, una vendedora ambulante en Guerrero que no tiene acceso a la seguridad social por su situación laboral se encuentra en una posición de mayor desventaja social que si residiera en Nuevo León.

Las desigualdades territoriales se observan también en la calidad de los servicios a los que la población tiene acceso. En cuanto a la infraestructura de servicios de salud, las zonas más marginadas no cuentan con hospitales y, a nivel nacional, el sistema de salud enfrenta grandes retos en materia de recursos.¹³³ Esta situación es aún más

¹³³ Víctor Carreón, Maite Guijarro, José Ibarra, "Infraestructura y cobertura universal en salud", en Documento de trabajo número 548, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012, disponible en <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/905/113007.pdf?sequence=1> (fecha de consulta: 22 de mayo de 2020).

preocupante si consideramos que la calidad de la implementación del Seguro Popular, orientado a la población no asegurada, era sumamente disímil entre entidades federativas.¹³⁴ Esto se presenta como un enorme desafío para el recién creado Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, el Insabi.

La protección social en México es insuficiente, fragmentada y profundamente desigual entre sus subsistemas; además, en términos comparativos, el gasto social en el país es considerablemente bajo. Así, a pesar de las promesas de campaña de Peña Nieto y de López Obrador, hoy en día no existen acciones de política claras e integradas para desarrollar un sistema de protección social universal. Hay intentos parciales para proveer protección social a los grupos más vulnerables con programas adicionales o modificados tanto en el plano federal como en el estatal, en especial en la Ciudad de México. La política social de México se ha convertido en una colección de fragmentos que han dado lugar a una cobertura bastante desigual y claramente insuficiente para ofrecer protección básica a toda la población, en lugar de un sistema universal.¹³⁵

¹³⁴ Laura Flamand y Carlos Moreno-Jaimes, “La protección social en salud durante el gobierno de Calderón. Avances y rezagos en el diseño y la implementación del Seguro Popular (2006-2012)”, en *Foro Internacional*, vol. 219, núm. 1, 2015, pp. 217-261.

¹³⁵ Laura Flamand, “La reforma perdida...”, *op. cit.*

Caso 2. Crecimiento económico y reducción de las desigualdades sociales en Brasil

Países con sistemas federales y territorios muy extensos han experimentado un incremento considerable en la desigualdad de ingreso en las últimas décadas. La dispersión del ingreso en China e India creció 24 y 16%, respectivamente, entre inicios de la década de 1990 y finales de la década del 2000. En Estados Unidos la proporción de los ingresos antes de impuestos que correspondió al 1% más rico pasó de 8 a 20% entre 1980 y 2012.¹³⁶ Brasil, en contraste, ha experimentado niveles relativamente altos de crecimiento económico y en paralelo ha reducido la desigualdad de manera significativa desde principios de los años noventa. En Brasil el ingreso de las personas pobres se incrementó más que el de las ricas, en términos proporcionales. El ingreso del 10% más pobre de la población aumentó 91.2% entre 1996 y 2011, mientras el del 10% más rico creció 16.6%. De hecho, el índice de Gini disminuyó 12% en el mismo periodo.¹³⁷

¹³⁶ Datos extraídos de Peter Hoeller *et al.*, “Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD”, en *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 924, 2012, disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k9h297wxbnr-en.pdf?expires=1592853991&id=id&accname=guest&checksum=16044DD3F1C46EF2D88EEA6B55BFEE2C> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2020); y Brian Keeley, *Desigualdad de ingresos. La brecha entre ricos y pobres*, París, OECD Publishing, 2018.

¹³⁷ Gabriel Cepaluni, *op. cit.*

Estas reducciones en la desigualdad se explican por un conjunto de políticas sociales focalizadas que se ha convertido en un modelo a seguir alrededor del mundo. El gasto federal se ha concentrado en las personas pobres, mientras el sistema de recaudación fiscal es complejo y tiende a perpetuar las desigualdades.¹³⁸ Brasil es un país federal latinoamericano que ha logrado reducir la desigualdad de ingreso entre las personas. Sin embargo, también conviene explorar las desigualdades territoriales o interregionales. ¿El sistema federal facilita o complica las políticas que promueven la igualdad entre personas y entre regiones? ¿Hay medidas de los gobiernos estatales?

Para realizar este análisis, Gabriel Cepaluni considera a las transferencias federales como la variable independiente, y a la desigualdad social, como la dependiente. La pregunta clave es qué tipo de instrumento es más efectivo para reducir las desigualdades. En Brasil, de acuerdo con este estudio, las transferencias a las personas son las más efectivas para reducir la desigualdad; un ejemplo muy ilustrativo es Bolsa Familia.¹³⁹ En segundo lugar, los Fondos

¹³⁸ *Idem.*

¹³⁹ En general, las regiones pobres tienen una proporción más alta de personas de bajos ingresos entre su población. De este modo, intervenciones para abatir la desigualdad entre los individuos también ayudan a reducir la desigualdad entre las unidades subnacionales.

Nacionales para la Educación y el Sistema Universal de Salud también son contribuciones significativas a la reducción de la desigualdad. Tercero, las transferencias no condicionadas presentan resultados ambiguos en términos de reducción de la desigualdad. Finalmente, el sistema tributario brasileño promueve la desigualdad con transferencias federales complejas que incentivan la competencia entre las unidades subnacionales para atraer inversión privada, pues las unidades recaudan impuestos en la fuente.¹⁴⁰

Caso 3. Reducción de desigualdades interpersonales e interregionales en América Latina

En este apartado hemos mostrado la tensión entre la reducción de la desigualdad territorial y la autonomía completa de los gobiernos locales. El papel redistributivo del gobierno central parece ser una condición para reducir la desigualdad de ingreso entre jurisdicciones. Es decir, para aminorar las brechas en el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos es necesario que el gobierno central reoriente el gasto y lo regule. En contraste, como hemos discutido, la autonomía local promueve la desigualdad.¹⁴¹

¹⁴⁰ Gabriel Cepaluni, *op. cit.*, pp. 246-247.

¹⁴¹ Marta Arretche, *op. cit.*

Como mostramos en la primera sección de este apartado, a partir de la investigación de Melissa Rogers,¹⁴² en América Latina, los países presentan niveles de desarrollo muy heterogéneos no sólo entre ellos, sino entre las unidades subnacionales del mismo país. ¿Cómo abatir las desigualdades interpersonales e interregionales?, en particular, ¿qué efectos tienen las políticas de descentralización y las transferencias federales? El debate teórico y empírico se divide entre los trabajos que defienden los beneficios asociados a las políticas descentralizadoras y aquellos que enfatizan los problemas de coordinación y de acción colectiva asociados a estas políticas.¹⁴³

Lucas González explora qué intervenciones tienen efectos redistributivos, progresivos o regresivos, y cuáles generan desarrollo humano sustantivo en cinco países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.¹⁴⁴ En concreto, investiga si un mayor poder redistributivo y más

¹⁴² Melissa Rogers, *op. cit.*

¹⁴³ Daniel Treisman, *op. cit.* muestra que un enorme número de políticas descentralizadoras en países diversos no han producido efectos sistemáticos e identificables en términos de eficiencia administrativa, rendición de cuentas, desempeño económico, redistribución del ingreso o reducción de conflictos étnicos.

¹⁴⁴ Lucas González, "Transferencias federales, desigualdad interregional y redistribución en América Latina", en *América Latina Hoy*, vol. 67, 2014, pp. 167-190.

transferencias del gobierno central a los subnacionales, o un mayor nivel de gasto subnacional influyen sobre la equidad interregional y los niveles de desarrollo humano subnacionales.

Los montos de las transferencias federales a las unidades subnacionales, así como de los niveles de ingreso y gasto subnacionales dependen de las características del federalismo fiscal que cada país adopte. Las transferencias del gobierno federal son fondos administrados centralmente, recaudados de manera indistinta por el orden central o los subnacionales que se transfieren desde el tesoro nacional a las unidades. En general, hay leyes especiales que regulan una parte de estas transferencias para definir cuánto y cómo se distribuye a cada unidad subnacional, como el régimen de coparticipación en Argentina, los fondos de participación de los estados o municipios en Brasil, las participaciones en México, o el situado fiscal en Colombia. Otra parte de estas transferencias suele no estar reglamentada, es decir, no hay leyes que determinen a qué distrito puede transferirse una partida determinada, aunque suele establecerse el monto total de fondos que está permitido trasladar por estos mecanismos, como el régimen de Aportes del Tesoro Nacional en Argentina, o las transferencias voluntarias en Brasil.

Las unidades subnacionales de los países con arreglos más descentralizados tienen más disponibilidad de ingresos y, por tanto, más autonomía de gasto. También es importante considerar qué proporción del gasto subnacional se paga con impuestos decididos por la autoridad estatal o municipal, la cual, en este caso, asume el costo político de recaudar. El resto del gasto subnacional suele sufragarse vía transferencias federales que se recaudan en la propia jurisdicción subnacional. El gasto subnacional como proporción del PIB varía de manera muy considerable en América Latina, pues representa 20% en Brasil, 11.8% en México, y 8.7% en Colombia.¹⁴⁵

Al estilo del Índice de Desarrollo Humano del PNUD, Lucas González¹⁴⁶ calculó un Índice de Desarrollo Humano Subnacional (IDHSN) a partir de tres componentes: esperanza de vida, educación –considerando alfabetización y matriculación–, y el PIB per cápita. Para analizar las series del IDHSN conviene considerar tanto los valores absolutos

¹⁴⁵ Alberto Porto, Carlos Pineda y Huáscar Eguino, “Descentralización y Autonomía Fiscal Subnacional en América Latina. Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú”, en *Documento para discusión*, IBD-DP-557, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14089/descentralizacion-y-autonomia-fiscal-subnacional-en-america-latina-panorama> (fecha de consulta: 20 de mayo de 2020).

¹⁴⁶ Lucas González, *op. cit.*

como las tendencias. Colombia es el país con mejor IDHSN promedio y también registra el desempeño más favorable a lo largo de la serie. Entre 1996 y 2010, Colombia registró una mejora de casi 18 puntos porcentuales y Brasil de 10 puntos. En contraste, México tuvo un retroceso de 0.4 puntos porcentuales entre 1993 y 2004.

En cuanto a desigualdad interregional, la diferencia en los promedios de ingreso entre la unidad subnacional más rica y la más pobre, Argentina es el país más desigual con un coeficiente de Gini de 0.33, Brasil con un valor de 0.30, y México con 0.24. Si se examina la evolución de la desigualdad interregional, Argentina y Chile registraron las mayores disminuciones en la desigualdad, mientras que los datos de Brasil y México se mantuvieron estables.¹⁴⁷

El hallazgo principal de este trabajo es que las transferencias del gobierno central promueven la equidad interregional, mientras que el gasto del gobierno subnacional incrementa los niveles de desarrollo humano. Es decir, es factible que los sistemas federales utilicen instrumentos específicos de política pública para abatir las desigualdades interregionales e incrementar el bienestar social. Las transferencias federales se vinculan con reducciones

¹⁴⁷ Lucas González, *op. cit.*

en la desigualdad, pero no con mejores indicadores sociales, a menos de que los gobiernos subnacionales incrementen su gasto en política social.

Para terminar, conviene apuntar que el efecto de las inversiones en capital humano y de las transferencias condicionadas en efectivo sobre la desigualdad entre las unidades subnacionales depende de su distribución territorial. Las inversiones pueden dirigirse primero a áreas donde hay grandes concentraciones de personas pobres y menos educadas, es decir, las ciudades principales. También es posible que las inversiones se dirijan primero a localidades pequeñas con bajo logro educativo y pobreza elevada. El primer patrón de distribución territorial puede reducir la desigualdad interpersonal, aunque incrementa la subnacional. El segundo patrón se traducirá en menor desigualdad tanto interpersonal como subnacional. De cualquier manera, el hallazgo contundente es que los efectos de una expansión de las políticas sociales sobre la desigualdad subnacional no pueden anticiparse sin conocer su distribución territorial.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Silvia Otero-Bahamon, "Subnational Inequality in Latin America: Empirical and Theoretical Implications of Moving Beyond Interpersonal Inequality", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 54, núm. 2, 2019, pp. 185-209.

Como mencionamos en la introducción de este apartado, los sistemas federales pueden fortalecer la vida democrática pues, en principio, promueven una rendición de cuentas más ágil entre la ciudadanía y la clase política en el plano local, y empoderan a las regiones para proveer bienes y servicios públicos. Sin embargo, estos arreglos fomentan la asimetría y pueden profundizar desigualdades sociales preexistentes. ¿Qué implica esta profundización para la consolidación de la democracia?

Definir la democracia en términos sustantivos o maximalistas implica incluir competencia electoral, pesos y contrapesos institucionales, así como la garantía de derechos políticos y sociales. Esto último significa que un régimen democrático se encuentra obligado a garantizar el bienestar de la población; en términos de derechos, significa que éstos se protejan de manera equitativa en todo el territorio. En consecuencia, para consolidar la democracia es indispensable que los arreglos federales adopten medidas para abatir tanto las desigualdades interpersonales como las interregionales.

Conclusiones

En este cuaderno nos hemos ocupado de explorar la relación de doble vía entre democracia y federalismo en el contexto de América Latina, con atención particular en México. El enfoque que empleamos es tanto teórico como empírico. Primero, consideramos la evolución de las definiciones de ambos conceptos y sus interrelaciones en los últimos 40 años. Segundo, analizamos la literatura sobre el federalismo y la descentralización como instrumentos para moldear los regímenes democráticos.

A continuación, sintetizamos los ejes centrales de la discusión sobre la relación de doble vía entre federalismo y democracia desde cuatro ángulos analíticos que, a lo largo del cuaderno, ilustramos con ejemplos concretos en Argentina, Brasil y México.

I. *El doble vínculo entre democracia y federalismo.* La primera sección ofrece una revisión conceptual,

enfaticando los elementos del federalismo que pueden promover y profundizar la democracia, de acuerdo con la literatura clásica.

El primer apartado se organizó alrededor de dos grandes cuestiones relacionadas con la dimensión liberal de la democracia representativa y los desafíos de los sistemas federales. Primero, fortalecer la rendición de cuentas y los controles a la centralización del poder; segundo, consolidar mayores garantías a los derechos individuales. En los estudios académicos, estos elementos se han subrayado de manera reiterada y responden a las preocupaciones de quienes sentaron las bases para la adopción de un modelo federal luego de la independencia de Estados Unidos, donde por primera vez se ensayó una organización de este tipo en la era moderna. Después, las nacientes repúblicas independientes de América Latina replicaron esta organización de manera progresiva.

La relación entre federalismo y democracia es, sin embargo, algo más ambigua en cuanto a lo que podríamos denominar la dimensión de soberanía popular de la democracia. En pocas palabras, la forma en que las instituciones federales afectan los procesos de aprobación de legislación y, en consecuencia, la adopción de políticas públicas puede provocar que la voluntad de la mayoría

no se exprese en esas decisiones. Por el contrario, los intereses de ciertos estados con un número limitado de habitantes pueden convertirse en obstáculos, en puntos de veto que impiden que esas decisiones progresen.

También destacamos que la relación es de doble vía, pues la presencia de democracia es una condición necesaria para que un sistema federal funcione de manera efectiva; es decir, un escenario en el cual las unidades subnacionales pueden ejercer efectivamente su autonomía. Como señalamos, esto sólo es posible si quienes habitan los diferentes estados y provincias pueden ejercer su derecho a elegir a sus autoridades, las cuales a su vez puedan ejercer sus funciones sin enfrentar constreñimientos a su accionar desde el centro.

II. *El federalismo como catalizador de la democratización.* En el segundo apartado mostramos las maneras mediante las cuales es posible que el federalismo catalice procesos de democratización en escenarios autoritarios; desde una lógica que puede describirse como de "arriba hacia abajo" o "de la periferia al centro". En estos casos, la autonomía subnacional, central en los esquemas federales, puede enmarcar las condiciones para que a nivel local aumente la competencia política y la posibilidad de que las fuerzas de oposición tomen

el poder, aun cuando a nivel nacional el sistema político permanezca cerrado. A partir de profundizar este tipo de dinámicas, que se observaron con claridad en Brasil y México, es posible identificar consecuencias diferentes. Las y los candidatos de oposición que alcanzan el poder en el plano subnacional tienen incentivos para generar políticas públicas diferentes a las desarrolladas por el gobierno central para, de manera simultánea, diferenciarse del partido autoritario y mostrar autonomía respecto de las autoridades nacionales. Con el tiempo, este proceso aumenta la presión para promover una apertura del sistema político en su conjunto. Además, cuando los gobiernos subnacionales ejercen su autonomía pueden desarrollar políticas públicas más innovadoras o efectivas que les ganen el favor de la población y refuercen las presiones para la apertura.

III. *¿El federalismo puede frenar la consolidación de la democracia?* Si en la segunda parte analizamos casos concretos que mostraron la operación de esta dinámica catalizadora; en la tercera mostramos que una vez avanzado el proceso de democratización, las instituciones federales y la autonomía subnacional asociadas a éstas pueden dar lugar a la dinámica opuesta. Tal como han revelado numerosos casos en Argentina,

Brasil, México y otras federaciones del mundo, ciertas élites locales pueden explotar esta autonomía para fortalecer su posición de dominio dentro de un estado o provincia y evitar injerencias de actores interesados en revertir este equilibrio de poder. Ese fenómeno se ha conceptualizado en un vasto número de trabajos desarrollados desde la primera década del siglo XXI. Las investigaciones evidenciaron una realidad documentada décadas atrás: la fortaleza de las instituciones democráticas y el goce de los derechos de la ciudadanía no ocurren de manera homogénea en el territorio. Los sistemas federales, como mostramos, pueden profundizar estas asimetrías y salvaguardar a quienes monopolizan el poder.

Con diferentes enfoques metodológicos, los trabajos surgidos durante las últimas décadas han mostrado las distancias económicas, sociales y políticas que existen entre provincias y estados en, por ejemplo, Argentina, Brasil y México. Lo crucial es que, en diversos momentos, las autoridades nacionales no sólo han tolerado los autoritarismos subnacionales, sino que incluso han tejido alianzas con las élites a cambio de apoyo político en el ámbito legislativo o durante las elecciones. Lo anterior revela la complejidad de erradicar este tipo de prácticas que, sin duda, tienen efectos negativos sobre la calidad de la democracia.

IV. *¿El federalismo profundiza las desigualdades?* En los sistemas federales, la heterogeneidad también se observa en la provisión de bienes y servicios públicos en el territorio, como resultado de dotaciones asimétricas de todo tipo de recursos, trayectorias socioeconómicas diversas, así como de capacidades diferenciadas entre los gobiernos subnacionales; lo cual significa que las desigualdades interpersonales en cuestiones como el acceso a la salud, la educación o el desarrollo social, entre otras, se profundicen de manera sustantiva. Las asimetrías subnacionales tienen enorme importancia cuando se analiza el vínculo entre democracia y federalismo, el eje central de trabajo de este texto. Por un lado, porque la supuesta rendición de cuentas local que se asocia al federalismo en cuanto a que acerca tanto las decisiones como la formulación de políticas a la ciudadanía no funciona en la práctica. Como discutimos en el texto, esto ocurre porque el votante medio no logra diferenciar con precisión a quién corresponde la responsabilidad sobre cada área de política: en diversos países federales, la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno se traslapa y puede ser muy confusa, como ocurre en el caso de México; asimismo, porque la desigualdad revela la heterogeneidad territorial respecto de la dimensión procedimental de la democracia, así como de lo que

podemos definir como su aspecto sustantivo, es decir, el que tiene que ver con garantizar para la ciudadanía el goce de derechos tanto políticos como sociales.

Como apunte final conviene retomar estas ideas para proponer elementos que deberían tenerse en cuenta para pensar el futuro del federalismo y la democracia en la región latinoamericana y en México, en particular.

En primer lugar, es importante discutir de manera más profunda las desigualdades territoriales que existen en estos países y sus efectos sobre la dinámica democrática. Si bien, como se mencionó, el federalismo aparece como una solución óptima para preservar la unidad, respetando las diferencias culturales, étnicas o religiosas que puedan existir en un país, también puede generar condiciones para acrecentar las diferencias en cuanto al pleno goce de los derechos de la población. Las diferencias suelen referir a las capacidades de los gobiernos subnacionales, generando un círculo vicioso donde los territorios con el mayor rezago en condiciones de vida y ejercicio de derechos tienen gobiernos subnacionales sin las capacidades suficientes para revertir esa situación. Este escenario de desigualdad complica de manera invariable consolidar una democracia fuerte y anclada en todo el territorio nacional. Para el caso mexicano, la descentralización

experimentada en las últimas décadas del siglo XX parece haber derivado en un aumento de las desigualdades, dada la tendencia de muchos gobiernos subnacionales de utilizar los recursos con intereses políticos antes que promover políticas públicas de calidad. La respuesta ante esta realidad ha sido recentralizar con base en la creencia de que este camino permitirá revertir la heterogeneidad. Por supuesto, la concentración de poder también es un elemento que atenta contra el desarrollo democrático. En todo caso, parece necesario asumir que ni la descentralización plena ni la centralización absoluta son la vía para abatir las desigualdades. Y que, por tanto, es indispensable pensar de manera inteligente qué conviene descentralizar mientras se generan mecanismos de coordinación ágiles que faciliten la interacción entre niveles de gobierno.

La política recentralizadora se beneficia de que en México el gobierno federal continúa teniendo una posición dominante en el arreglo fiscal. En este escenario, los gobiernos subnacionales tienen responsabilidades de gasto que han crecido en las últimas décadas, pero que no coinciden con sus potestades para recaudar impuestos, las cuales siguen concentradas en el gobierno nacional. Es decir, la inclinación a aumentar el gasto no está condicionada, de manera directa, por el esfuerzo tributario de los gobiernos estatales, en tanto que la mayor parte de sus ingresos

son transferencias federales. Ante la inminente necesidad de una reforma fiscal que se ha venido postergando, es imprescindible examinar el reparto de facultades y que los gobiernos subnacionales asuman un rol protagónico en los esfuerzos recaudatorios.

Finalmente, es crucial destacar las áreas de oportunidad que un esquema federal genera para la participación ciudadana en la definición y diseño de políticas públicas. En México, la lógica de la participación se ha adoptado, en especial, como una receta impulsada por organismos internacionales, pero no se han logrado superar los vicios del pasado. Todavía escasean las experiencias donde las prácticas participativas no son un mero ejercicio de simulación. Los arreglos federales son un contexto ideal para fortalecer este tipo de ejercicios porque sirven para controlar de manera más directa a las autoridades locales, y permiten a los gobiernos subnacionales adquirir mejores conocimientos sobre las necesidades de la población y, en consecuencia, diseñar e implementar políticas públicas más cercanas y efectivas.

Bibliografía

Afonso da Silva, Virgilio, "Presidencialismo y federalismo en Brasil. Los desencuentros entre política y derecho", en A. Ellis, J. Orozco Henríquez y D. Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM-IDEA, 2009.

Altamirano, Melina y Laura Flamand, "Acción pública y desigualdades territoriales en México. Una nueva agenda de investigación", en Melina Altamirano y Laura Flamand (eds.), *Desigualdades sociales en México. Legados y desafíos desde una perspectiva multidisciplinaria*, México, El Colegio de México, 2021.

Arretche, Marta, "Federalism and Territorial Equality: a Contradiction in Terms?", en *Dados*, vol. 5, 2011.

Becerra, Ricardo *et al.*, *Así se vota en la República. Las legislaciones electorales en los estados*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1996.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, 1997.

Bednar, Jenna, "The Political Science of Federalism", en *Annual Review of Law and Society*, vol. 7, núm. 4, 2011, pp. 269-288.

Behrend, Jaqueline, "The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina", en *Latin American Research Review*, vol. 46, núm. 1, 2011.

_____ y Laurence Whitehead (eds.), *Illiberal Practices. Territorial Variance within Large Federal Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2016.

Beramendi, Pablo, *The Political Geography of Inequality: Regions and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

_____ y Melissa Rogers, *Geography, Capacity, and Inequality*, Nueva York, Cambridge University Press, 2020.

Cabrero Mendoza, Enrique, "Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras", en *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, pp. 165-186.

Canto, Manuel (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, (Biblioteca Básica de Administración Pública), 2010.

Calvo, Ernesto y Juan Micozzi, "The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races", en *Journal of Politics*, vol. 67, núm. 4, 2005, pp. 1050-1074.

Carbonell, Miguel, "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2003*, pp. 379-396.

Carpizo, Jorge, *Sistema Federal Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1983.

Carreón, Víctor, Maite Guijarro y José Ibarra, "Infraestructura y cobertura universal en salud", en *Documento de trabajo número 548*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012, disponible en <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/905/113007.pdf?sequence=1>

Cejudo, Guillermo, *Los Gobiernos Estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.

Cepaluni, Gabriel, "Reforming Institutions from Inside: Federalism and Inequality in Brazil", en *Brasiliana-Journal for Brazilian Studies*, vol. 3, núm. 2, marzo 2015, pp. 235-263.

Corporación Latinobarómetro, *Informe 2008*, Santiago de Chile, 2008, disponible en http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf

Crespo, José Antonio, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996.

Dahl, Robert, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

_____, "Federalism and the Democratic Process", en *Nomos*, vol. 25, 1983, pp. 95-108.

Del Campo, Esther, María Güemes y Ludolfo Paramio, "'I can't get no satisfaction'. Servicios públicos, democracia y clases medias en América Latina", en *América Latina Hoy*, vol. 77, 2017, pp. 161-187.

Del Tronco, José, "Una radiografía de la poliarquía subnacional en México", en Miguel López y Jorge Cadena (comps.), *Los*

problemas de la representación política y social en México, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019, pp. 353-376.

Díaz-Cayeros, Alberto, "Endogenous Institutional Change in the Mexican Senate", en *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 10, 2005, pp. 1196-1218.

Durazo-Herrmann, Julián, "Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca", en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, núm. 2, 2010, pp. 85-112.

Eaton, Kent, "Recentralization and the Left Turn in Latin America: Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela", en *Comparative Political Studies*, vol. 47, núm. 8, 2014, pp. 1130-1157.

El Colegio de México, *Desigualdades en México/2018*, México, El Colegio de México, 2018.

Elazar, Daniel, *Exploring Federalism*, Alabama, The University of Alabama Press, 1987.

_____, "International and Comparative Federalism", en *PS: Political Science and Politics*, vol. 26, núm. 2, 1993, pp. 190-195.

Eckstein, Harry, *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*, Center for International Studies, Princeton University, Princeton University Press, 1966.

Falleti, Tulia, "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", en *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 3, 2005, pp. 327-346.

Flamand, Laura, *The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico*, (tesis de doctorado), Nueva York, University of Rochester, 2004.

_____, "La Conferencia Nacional de Gobernadores, en México ¿Cómo resolver un problema de acción colectiva?", en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 323-361.

_____, "Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos", en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. XIII Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 495-522.

_____, "La reforma perdida. Tendencias de la política social en México (2012-2015)", en Fernando Nieto y Ernesto Velasco (eds.), *Una agenda para la administración pública:*

reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo, México, El Colegio de México, 2018, pp. 43-82.

_____ y Carlos Moreno-Jaimes, "La protección social en salud durante el gobierno de Calderón. Avances y rezagos en el diseño y la implementación del Seguro Popular (2006-2012)", en *Foro Internacional*, vol. 219, núm. 1, 2015, pp. 217-261.

Fox, Jonathan, "Latin America's Emerging Local Politics", en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 2, 1994, pp. 105-116.

Fundación Konrad Adenauer, *Índice de Desarrollo Democrático de México: IDD-MEX 2019*, México, Fundación Konrad Adenauer, Instituto Nacional Electoral, Centro de Estudios Políticos y Sociales, Unión Social de Empresarios de México, 2020.

Gervasoni, Carlos, "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, vol. 62, núm. 2, 2010, pp. 302-340.

_____, "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces", en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, núm. 2, 2010, pp. 13-52.

Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.

———, "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights", en Edward Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004, pp. 1-24.

———, "Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", en *World Politics*, vol. 58, octubre de 2005, pp. 101-132.

———, "Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America", en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, núm. 2, 2010, pp. 3-12.

———, *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

———, Ernesto Calvo y Tulia Falleti, "Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere", en Edward Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.

Gil Villegas, Francisco, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 33-69.

Giraudy, Agustina, "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico", en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, núm. 2, 2010, pp. 53-84.

_____, *Democrats and Autocrats*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

_____ y Jennifer Pribble, "Rethinking Measures of Democracy and Welfare State Universalism: Lessons from Subnational Research", en *Regional & Federal Studies*, vol. 29, núm. 2, 2019, pp. 135-163.

Gobierno de la República, *Reforma Política-Electoral*, México, Gobierno de la República, 2014, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf

González, Lucas, "Transferencias federales, desigualdad interregional y redistribución en América Latina", en *América Latina Hoy*, vol. 67, 2014, pp. 167-190.

———, "Federal Transfers, Inequality, and Redistribution: Contrasting Theories and Empirical Evidence for Five Latin American Cases", en *Regional & Federal Studies*, vol. 29, núm. 2, 2019, pp. 165-185.

Guillén López, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, 2a. ed., México, INE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 17), 2019.

Haber, Stephen *et al.*, *Mexico since 1980*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Hale, Henry, "Divided we Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse", en *World Politics*, vol. 56, núm. 2, 2004, 165-193.

Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers (1787-1788)*, New Haven, Yale University Press, 2009.

Hernández, Alfonso, "Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998", en *Política y Gobierno*, vol. 7, núm. 1, 2000, pp. 101-144.

Hernández, Antonio María, "Presidencialismo y Federalismo en Argentina", en A. Ellis, J. Orozco Henríquez y D. Zovatto

(coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM-IDEA, 2009.

Hoeller, Peter *et al.*, "Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality Across the *OECD*", en *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 924, 2012, disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k9h297wxbnr-en.pdf?expires=1592853991&id=id&accname=guest&checksum=16044DD3F1C46EF2D88EEA6B55BFEE2C>

Instituto Nacional Electoral, *Estadísticas y Resultados Electorales*, 2020, disponible en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>

Keeley, Brian, *Desigualdad de ingresos. La brecha entre ricos y pobres*, París, OECD Publishing, 2018.

Kymlicka, William, "Is Federalism a Viable Alternative to Secession?", en Percy Lehning (ed.), *Theories of Secession*, London, Routledge, 1998, pp. 111-150.

Langston, Joy, "Elite Ruptures: When do Ruling Parties Split?", en Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2006.

Levy, Jacob, "Federalism, Liberalism, and the Separation of Loyalties", en *American Political Science Review*, vol. 101, núm. 3, 2007, pp. 459-477.

Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.

———, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.

Loza, Nicolás e Irma Méndez (coords.), *Poderes y Democracias. La política subnacional en México*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2016.

Lustig, Nora (ed.), *Commitment to Equity Handbook*, Washington, Brookings Press, 2018.

Magaloni, Beatriz, *Voting for Autocracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

Matute, Carlos F., *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, México, Porrúa, 2007.

Martínez, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea, "The Double Challenge of Market and Social Incorporation. Progress and Bottlenecks in Latin America", en *desiguALdades.net Working Paper Series*, núm. 27, 2012, disponible en https://www.desigualdades.net/Working_Papers/Search-Working-Papers/Working-Paper-27-_The-Double-Challenge-of-Market-and-Social-Incorporation_/index.html

Mejía-Acosta, Andrés y Louise Tillin, "Negotiating Universalism in India and Latin America: Fiscal Decentralization, Subnational Politics and Social Outcomes", en *Regional & Federal Studies*, vol. 29, núm. 2, 2019, pp. 115-134.

Mejía Garza, Raúl Manuel y Laura Patricia Rojas Zamudio, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, Ciudad de México, FCE, 2018.

Méndez, Irma, *Transición a la democracia en México, competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, FLACSO y Fontamara, 2006.

Merino, Mauricio, *La transición votada*, México, FCE, 2003.

Mesa-Lago, Carmelo, *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

Meza, Oliver, *Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas*, 2a. ed., México, INE, (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 39), 2019.

Mill, John Stuart, *Political Economy*, Toronto, Toronto University Press, 1962.

Molinar, Juan, "Counting the Number of Parties: An Alternative Index", en *American Political Science Review*, núm. 85, 1991, p. 1383.

Monsiváis, Alejandro, "La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)", en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 33, enero-junio, 2009, pp. 7-37.

O'Donnell, Guillermo, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries", en *World Development*, vol. 21, núm. 8, 1993, pp. 1355-1369.

Oates, Wallace, "An Essay on Fiscal Federalism", en *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3, 1999, pp. 1120-1149.

Olmeda, Juan, *¿La unión hace la fuerza? La política de la acción colectiva de los gobernadores en Argentina, Brasil y México*, México, El Colegio de México, en prensa.

_____ y Alejandra Armesto, "La recentralización y los gobernadores: ¿Por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México", en *Foro Internacional*, vol. LVI, núm. 227, 2017 (1), pp. 109-148.

_____ y Julieta Suárez-Cao, "The Federal Dilemma: Organisational Strategies and the Consolidation of Parties in Mexico and Argentina", en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 36, núm. 4, 2017, pp. 493-508.

Otero-Bahamon, Silvia, "Subnational Inequality in Latin America: Empirical and Theoretical Implications of Moving Beyond Interpersonal Inequality", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 54, núm. 2, 2019, pp. 185-209.

Peschard, Jacqueline (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Miguel Ángel Porrúa, 2008.

Petersen, German, "Elites and Turnovers in Authoritarian Enclaves: Evidence from Mexico", en *Latin American Politics and Society*, vol. 60, núm. 2, 2018, pp. 23-40.

Poiré, Alejandro, *Bounded Ambitions. Party, Nominations, Discipline, and Defection: Mexico's PRI in Comparative Perspective* (tesis de doctorado), Boston, Harvard University, 2002.

Porto, Alberto, Carlos Pineda y Huáscar Eguino, "Descentralización y Autonomía Fiscal Subnacional en América Latina. Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú", en *Documento para discusión, IBD-DP-557*, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14089/descentralizacion-y-autonomia-fiscal-subnacional-en-america-latina-panorama>

Przeworski, Adam *et al.*, *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Riker, William, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown, 1964.

_____ y R. Schaps, "Disharmony in Federal Government", en *Behavioral Science*, vol. 2, núm. 4, 1957, pp. 276-290.

Rodríguez, Victoria, *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press, 1997.

Rogers, Melissa, "Federalism and the Welfare State in Latin America", en *Regional & Federal Studies*, 2020, pp. 1-22.

Rose-Ackerman, Susan, "The Economics and Politics of Federalism: Tensions and Complementarities", en *APSA-CP*, vol. 11, núm. 1, 2000, pp. 17-19.

Samuels, David y Fernando Abrucio, "Federalism and Democratic Transitions: The 'New' Politics of the Governors in Brazil", en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 30, núm. 2, primavera del 2000, pp. 43-62.

Samuels, David y Scott Mainwaring, "Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil", en Edward Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004, pp. 85-130.

Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

Shipan, Charles y Craig Volden, "The Mechanisms of Policy Diffusion", en *American Journal of Political Science*, vol. 52, núm. 4, 2008, pp. 840-857.

Skalnikk Leff, Carol, "Democratization and Disintegration in Multinational States: The Breakup of the Communist Federations", en *World Politics*, vol. 51, núm. 2, 1999, pp. 205-235.

Snyder, Richard, "After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico", en Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1999.

———, "Scaling down: The Subnational Comparative Method", en *Comparative International Development*, vol. 36, núm. 1, 2001, pp. 93-110.

Solt, Frederick, "Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database", en SWIID Version 8.2, noviembre de 2019.

Sommano, Fernanda y Laura Flamand, "De las regiones al centro: La influencia del factor local en las reformas electorales federales (1988-2000)", en Luis Medina (coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, FCE, Conaculta, IFE, 2010, pp. 236-289.

Sorens, Jason, "Does Fiscal Federalism Promote Regional Inequality? An Empirical Analysis of the OECD, 1980-2005", en *Regional Studies*, vol. 48, núm. 2, 2012, pp. 239-253.

Stepan, Alfred, "Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", en Edward Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Federalismo*, México, SCJN (Serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, núm. 3), 2005.

Tiebout, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditures", en *Journal of Political Economy*, vol. 64, octubre de 1956, pp. 416-424.

Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 1957.

Treisman, Daniel, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.

Vogel, David, *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in the Global Economy*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

Watts, Ronald, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Montreal, McGill-Queens University Press, 1996.

———, "Federalism, Federal Political Systems, and Federations", en *Annual Review of Political Science*, núm. 1, 1998, pp. 117-137.

Weingast, Barry, "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development", en *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 11, núm. 1, 1995, pp. 1-31.

Weinstock, Daniel, "Towards a Normative Theory of Federalism", en *International Social Science Journal*, vol. 53, núm. 167, marzo de 2001, pp. 75-83.

Wildavsky, Aaron, "Federalism Means Inequality", en *Society*, vol. 22, núm. 2, 1985, pp. 42-49.

Sobre la y el autor

Laura Flamand es profesora-investigadora en Ciencia Política en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Obtuvo el doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Rochester, Nueva York, en 2004. Coordina la Red de Estudios sobre Desigualdades de El Colegio de México y es investigadora principal en el Instituto de Altos Estudios Mecila (Maria Sibylla Merian Centre Conviviality-Inequality in Latin America). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

Es experta en políticas sociales de carácter intergubernamental, en particular de salud, de educación y de protección al medio ambiente. A través de su trabajo académico examina los efectos de los procesos de democratización sobre la operación de los sistemas federales, en específico, las políticas intergubernamentales.

Es autora de *Seguro popular y federalismo en México. Un análisis de política pública* (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014); editora de *¿Cómo se gobierna la contaminación en México? Alternativas de política pública ambiental* (El Colegio de México, 2015) y de *Desigualdades sociales en México. Legados y nuevos desafíos desde una perspectiva multidisciplinaria* (El Colegio de México, 2021). Ha publicado artículos en *Foro Internacional*, *Gestión y Política Pública* y *Política y Gobierno*, y diversos capítulos en volúmenes de editoriales mexicanas y extranjeras. Entre 2016 y 2019 coordinó el diseño y la implementación del Modelo de igualdad de género de El Colegio de México. Ha fungido como líder de más de 20 proyectos de investigación con financiamiento externo.

Juan C. Olmeda es doctor en Ciencia Política por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Northwestern, Estados Unidos, en donde también realizó una maestría en Ciencia Política. Asimismo, es maestro en Ética, Política y Política Pública por la Universidad de Essex, Reino Unido. En la actualidad es profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y director de la revista *Foro Internacional* de la misma institución. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1.

Se especializa en política comparada, en particular, en los países federales de América Latina y en la política subnacional en México. Es autor del libro *¿La unión hace la fuerza? La política de la acción colectiva de los gobernadores en Argentina, Brasil y México* (en prensa). Ha publicado diversos trabajos en las revistas *Bulletin of Latin American Research*, *Revista Mexicana de Sociología*, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, *Colombia Internacional*, *Revista de Ciencia Política* y *Foro Internacional*, entre otras.

43

Democracia y federalismo

se terminó de imprimir en noviembre de 2021 en Jano, S.A. de C.V., Ernesto Monroy núm. 109, col. Exportec II, C.P. 50223, Toluca de Lerdo, Estado de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Acumin Pro y Slate Pro; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.



**Consulta las bases
de datos del INE**

CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jacqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002

22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002
23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2016
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019

42. **Los debates electorales en la democracia contemporánea. Apuntes para analizar su presencia, función y evolución en las campañas,** Julio Juárez Gámiz, 2021
43. **Democracia y federalismo,** Laura Flaman y Juan C. Olmeda, 2021

43

 CUADERNOS DE
DIVULGACIÓN DE LA
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE

 **INE**
Instituto Nacional Electoral