

RESEÑAS

William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little, Brown and Company, 1964, 169 pp.

En el libro que se reseña, Riker pretende analizar qué es lo que ocasiona y mantiene un pacto federal en una sociedad específica, para después probar en otros casos las hipótesis elaboradas, con la finalidad de conseguir lo que toda ciencia ambiciona: generalizaciones. No intenta hacer un estudio comparativo, ya que expresamente lo considera algo muy ambicioso, por lo que se enfoca hacia uno de tipo semicomparativo. Pretende hacer un trabajo descriptivo, por lo que trata de alejarse de las consideraciones morales o subjetivas que se pueden tener sobre el tema.

La sociedad que estudia como base es la de Estados Unidos, por ser la primera nación que a partir de 1787 implementa un federalismo *ad hoc* con resultados tan espectaculares que se convierte en un ejemplo a seguir por otras naciones. Así como Estados Unidos, cualquier sistema federal, tiene unas instituciones esenciales: "un gobierno de la federación y un grupo de gobiernos de las unidades miembros, donde los dos tipos de gobiernos gobiernan sobre el mismo territorio y personas y cada tipo de gobierno tiene la auto-

ridad de tomar ciertas decisiones independientemente del otro" (p. 5). Para identificar si una constitución es federal o no, tienen que ser reconocidos estos dos niveles de gobierno y debe de existir cierta garantía por lo menos formal, de la autonomía de cada gobierno en su propia esfera.

Ya definido lo que es un sistema federal, expone cuatro puntos básicos: 1) existen unas condiciones de origen invariables para concretar el pacto federal; 2) estas condiciones no son las mismas que se requieren para el mantenimiento del sistema federal ya establecido; 3) una variable esencial para que sobreviva un federalismo es la estructura del sistema de partidos, y 4) si un sistema federal que se ha originado y mantenido, no cuenta con una estructura adecuada en el sistema de partidos puede degenerar a un sistema dictatorial o autoritario.

El primer punto a probar se refiere a las dos condiciones de origen que encuentra el autor. A la primera le llama "de expansión", en donde los políticos que ofrecen el pacto federal lo promocionan como un contrato para el cual están dispuestos a hacer con-

cesiones a los que se lo ofrecen hasta el punto en el que logran que acepten formar parte de una unión. De esta manera tienen la posibilidad de expandir su poder o territorio sin la necesidad de usar la fuerza o la conquista, por lo que se necesita de voluntad para comprometerse. A la segunda condición le llama "militar", en donde los políticos que aceptan el pacto, lo hacen por esperar mayores beneficios al formar parte de una unión más grande que los que recibirían si se quedaran como una unidad independiente, así que también se requiere de una necesidad militar reconocida. Para probar que estas dos condiciones son necesarias para que se origine un pacto federal, el autor examina todas las creaciones de federalismos que han existido desde 1786, las cuales llegan a ser 27 para 1964. Lo que encuentra es que en los casos en que no existen estas condiciones o existen sólo de manera momentánea, el federalismo fracasa.

El segundo punto a probar es que las condiciones que hacen que se origine un federalismo no son las mismas que ayudan a mantenerlo, lo que se debe a que si desaparece el miedo inminente a una invasión o peligro, pueden desaparecer tanto la voluntad de comprometerse como el reconocimiento de una necesidad militar o de protección. Se tiene que encontrar un equilibrio que opere dentro de un rango que modere la tensión que existe para lograr una unión fuerte, capaz de afrontar los peligros internos y externos con efi-

ciencia, así como también, unas unidades constitutivas con cierto grado de independencia, es decir, evidencia la ambigüedad inherente a cualquier sistema federal, la necesidad de moderar la centralización de la Unión simultáneamente con la independencia de las partes.

Riker considera que lo importante para lograr el equilibrio es evitar el aniquilamiento de uno de los dos niveles de gobierno. Para desarrollar esta idea, construye una escala teórica de la capacidad de cada nivel de gobierno de intimidar al otro, en donde hay cuatro categorías: "A) El gobierno central puede intimidar completamente a los gobiernos constitutivos, B) El gobierno central no puede intimidar completamente a los gobiernos constitutivos, pero los puede prevenir de anular sus decisiones, C) Los gobiernos constitutivos no pueden intimidar completamente a los gobernadores del centro, pero pueden variar significativamente el comportamiento de los oficiales del centro, los cuales no pueden intimidar a los constitutivos, D) Los gobiernos constitutivos pueden unilateralmente y completamente intimidar a los gobernantes del centro" (p. 86). En A y D la negociación establecida en el pacto federal no se puede mantener, se rompe, ya que se priva de acción a uno de los niveles de gobierno.

El autor repasa las explicaciones que ha habido en cuanto al mantenimiento del federalismo, pero las considera poco relevantes. Una de

ellas, la teoría administrativa, sostiene que el grado de centralización de un federalismo se puede medir de acuerdo con la división de áreas de acción administrativa entre los dos niveles de gobierno (cap. 3, pp. 49-84). Pero, los movimientos de las numerosas áreas de acción tienen diferentes direcciones y ritmos, y pueden expresar sólo avances tecnológicos o consideraciones prácticas relacionadas con eficiencia. Otra explicación habla de la existencia de sentimientos de patriotismo y lealtad, que tienen que ver con mantener un federalismo, pero no lo considera definitivo. Una última explicación habla de la existencia de un federalismo por razones como la contigüidad geográfica o la diversidad cultural, pero, para Riker, éstas ni siquiera ameritan la creación de un pacto federal.

El tercer punto es el tema central de todo su estudio. Considera que la organización del sistema de partidos es la variable que más influencia tiene sobre el mantenimiento del federalismo. "La relación se puede resumir así: la relación federal será centralizada o no de acuerdo al grado bajo el cual los partidos organizados para operar el gobierno central controlan a los partidos organizados para operar a los gobiernos constitutivos [...] La causa más cercana a las variaciones en el grado de centralización o predominio periférico de la estructura constitucional de un federalismo es la variación en el grado de la centralización partidista" (p. 129).

El autor expone la importancia de este punto de una manera simple, pero convincente: si suponemos que los que gobiernan a nivel federal quieren centralizar más de lo estipulado por la Constitución y cuentan con que son los líderes de un partido que también opera en gobiernos a nivel local y tienen líderes subordinados, las prohibiciones constitucionales e institucionales que garantizan a las entidades federativas en contra de una enmienda del pacto federal son inefectivas. Pero, si los que gobiernan a nivel federal no tienen apoyo de partidarios que operen a nivel local encontrarán algún tipo de oposición si quieren romper el pacto a su favor o contrariar las garantías pactadas. Además, si las nominaciones están controladas rígidamente por el liderazgo del partido se sigue que "[...] el control organizacional lleva el control de políticas" (p. 123). Si la centralización partidaria se convierte en un patrón, entonces se centraliza el federalismo. Aunque hay otras variables institucionales que intervienen para que la oposición a un rompimiento del pacto sea fuerte o no, el hecho de que la oposición exista depende inicialmente de alguna diferencia partidaria entre la dirección nacional y la local.

Como habíamos mencionado antes, la sociedad que estudia como base para desarrollar sus hipótesis es la de Estados Unidos, para lo cual confirma que las dos condiciones de origen existieron. En cuanto al mantenimiento del federalismo, lo que

encuentra es que en Estados Unidos existe un gobierno central que no puede intimidar completamente a los gobiernos constitutivos, pero puede evitar que anulen sus decisiones. Corresponde entonces al tipo de federalismo "B", según su escala, en donde hay una alta centralización, pero no se ha roto el pacto.

El presidente y el poder legislativo tienen una relación directa con el electorado y son fuertes, pero los gobiernos estatales también. La institución que separa la relación entre los dos niveles de gobierno es un sistema de partidos muy descentralizados. Este sistema bipartidista ha sido la influencia más "periférica" de su sistema. A los partidos les falta unidad a nivel nacional en cuanto a plataformas y líderes. Riker explica que "no ha habido algún mecanismo que sea efectivo para la unificación de las ideologías y organización de partido" (p. 92). Por lo tanto, los líderes nacionales se enfrenta a la barrera de poder controlar a sus partidarios por mecanismos organizacionales o ideológicos. Los estados no controlan las decisiones nacionales, sin embargo, la nación no puede controlar las decisiones estatales, lo que resulta en un equilibrio. El localismo promovido por el sistema de partidos es un gran protector de las garantías de los estados.

A partir de las hipótesis elaboradas, Riker analiza cómo se aplican sus hipótesis en varios países. Parece interesante analizar en dónde ubica a México bajo estos paráme-

tros, ya que considera que el federalismo mexicano tuvo en su pacto inicial las dos condiciones de origen, aunque principalmente con propósitos revolucionarios. En cuanto a su sobrevivencia, considera que entra dentro de su categorización de federalismo hispanoamericano. En éstos, una vez que se evapora el miedo a la reconquista o a una amenaza extranjera, la necesidad militar urgente desaparece y los caudillos y las oligarquías locales dejan un líder fuerte, la federación desaparece y donde sí aparece este líder (el cual no tiene que ser unipersonal, puede ser un partido) concluye que "muchas constituciones federales operan (generalmente por dictadores) como si fueran gobierno unitario". Riker ubica a México en este último caso: "[...] ha mantenido una constitución federal por casi toda su historia como país independiente, aunque su federalismo ha sido tan altamente centralizado como el de la ex Unión Soviética" (pp. 42-43). Incluso pone a México, la ex URSS y Yugoslavia como ejemplos para mostrar el tipo de federalismo en el cual el gobierno central puede intimidar invariablemente a los gobiernos constitutivos (tipo de federalismo A, en donde el pacto se rompe en favor del centro), y para 1964, existe un partido político en cada uno de estos países, que gobierna a todos los niveles, el cual puede ser un mecanismo efectivo para unificar las ideologías.

El cuarto punto que intenta poner de manifiesto es que el federa-

lismo no es garantía por sí mismo de libertad o democracia, ya que sólo lo es combinado con alguna estructura del sistema de partidos. Asimismo también intenta explicar esta conexión casual distinguiendo dos tipos de relaciones entre partidos en los dos niveles: "1) El grado al que un partido controla los dos niveles de gobierno; y 2) El grado al que cada partido potencialmente gobernante a nivel nacional controla a sus afiliados partidistas a nivel de los gobiernos constitutivos" (p. 131). Para mostrar hasta dónde puede llegar a centralizarse un sistema federal, elabora un esquema (p. 133). Mide tanto la probabilidad de que el partido que gobierna el centro sea remplazado por otro, como el grado de disciplina partidista para los dos niveles de gobierno. Lo que refleja el cruce de estas variables, de manera un tanto burda, es el grado de centralización que tiene un federalismo.

Estos cuatro puntos muestran lo complejo que es originar y mantener un sistema federal, no sólo considerando la eficiencia sino también una dimensión moral, que aunque el autor trata de evadir en el análisis descriptivo, le resulta inevitable. Eso muestra que un federalismo puede ubicarse dentro de un espectro que no puede ser unidimensional. El autor resalta por lo menos dos dimensiones para ubicar un federalismo específico: 1) el eje centralizado-periférico que tiene que ver con la eficiencia, y 2) el eje pluripartidista-unipartidista en el cual no puede

evitar hacer consideraciones de tipo moral. Considera asimismo que si el sistema es pluripartidista será democrático y libre y si no lo es, autoritario y sin altos grados de libertad.

Para Riker la estructura del sistema de partidos es tan importante que expresa: "hay una condición institucional que controla la naturaleza del pacto federal [...] y es la estructura del sistema de partidos, lo cual puede ser considerado como la variable principal que interviene entre las condiciones sociales de fondo y la naturaleza específica del pacto federal" (p. 136). Admite que aunque existe una variable clave para el mantenimiento del federalismo ésta es difícil de manejar, "teóricamente es posible pero prácticamente difícil, medir la estructura del sistema de partidos" (p. 136).

Así termina el autor su análisis descriptivo y comienza explícitamente con sus consideraciones de tipo moral. ¿Vale la pena mantener un federalismo? Al contestar esta pregunta no propone nada definido, y solamente cuestiona que el tipo de minorías se benefician con el pacto: sólo si éste se considera moralmente válido hay que mantener el federalismo.

Riker no nos deja una tarea fácil. En el ámbito moral, cada sociedad tiene un conjunto de consideraciones morales que pueden no ser muy coherentes y además ir cambiando con el paso del tiempo. En el ámbito objetivo, en donde la valuación se considera dentro del campo descriptivo, involucra a una varia-

ble muy importante, pero es difícil de manejar y medir. Sin embargo, nos da unas herramientas útiles y deja el campo abierto para que en

cada sociedad se analice la pertinencia de conservar un sistema federal.

*Patricia Drijanski Roth**

* Asistente de Investigación, Dirección de Estudios Políticos, CIDE, México.