

llevar a un sistema altamente redistributivo, que reforzaría aún más el desequilibrio vertical del actual arreglo; o a una mayor devolución de facultades fiscales que beneficiaría a los estados ricos, lo cual aumentaría la desigualdad regional.

El artículo está organizado de la siguiente manera. La siguiente sección analiza el federalismo mexicano y la dependencia fiscal respecto de las transferencias federales que caracteriza a los gobiernos estatales. La autonomía fiscal puede describir una dimensión de conflicto en la que se representan los desacuerdos sobre el federalismo mexicano. La tercera sección estudia la negociación legislativa en México y la posibilidad de que se formen coaliciones que reformen el federalismo fiscal. Ofrece un análisis sobre las distintas coaliciones mínimas ganadoras (CMG) que pueden formarse, así como cálculos de los índices de poder de Banzhaf para los estados mexicanos. La sección arguye que las únicas coaliciones razonables para el cambio legislativo en el federalismo fiscal tendrían que estar vinculadas por líneas partidistas y en las dimensiones de conflicto. La última sección discute las posibilidades de reformar el federalismo fiscal en México a la luz del análisis de coaliciones.

EL FEDERALISMO MEXICANO Y LA DEPENDENCIA FISCAL DE LOS ESTADOS

El federalismo fiscal de México se encuentra entre los más centralizados del mundo. En promedio, los ingresos de los gobiernos subnacionales representan 30% del ingreso total del gobierno en los sistemas federales del mundo.¹ Si bien en algunos países unitarios hay una importante descentralización fiscal, la descentralización de ingresos públicos representa para esos sistemas, en promedio, 13%. En México, en cambio, el gobierno federal recauda directamente el 95% de todos los ingresos. Incluso cuando las participaciones de ingresos federales se contabilizan como ingresos locales propios, la descentralización fiscal en México es apenas de alrededor de 20%.² Por el lado del gasto, en contraste,

¹ Cálculos propios, con base en datos de las Estadísticas Financieras Gubernamentales del FMI en 1999.

² De los sistemas formalmente federales, sólo Venezuela y Malasia tienen repartos tan bajos. Todos los demás regímenes federales están por arriba de 20 por ciento.

México ha presenciado un acelerado proceso de descentralización durante los últimos años. Para 2004, más de la mitad del gasto público federal es ejercido por los gobiernos subnacionales. La descentralización del gasto es realmente mayor que el promedio de los sistemas federales en el mundo (que es de 37%). El proceso de descentralización del gasto en México no ha ido acompañado, sin embargo, de una mayor devolución de facultades de recaudación para los estados o municipios.

La centralización fiscal en México fue el resultado de un largo proceso mediante el cual los estados y municipios cedieron su capacidad recaudatoria, a cambio de transferencias condicionadas y no condicionadas del gobierno federal (Díaz-Cayeros, manuscrito). El principal argumento detrás de la pérdida de autoridad fiscal local era la noción de que la doble tributación era perjudicial para la actividad económica. Las jurisdicciones fiscales múltiples, permitidas por la constitución federal, fueron eliminadas poco a poco mediante esfuerzos que comenzaron en la década de 1940 y que culminaron con el establecimiento del actual sistema de participaciones de ingresos federales, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y la introducción del Impuesto al Valor Agregado en 1980. El gobierno federal no impuso dicho arreglo. Los gobiernos estatales aceptaron los términos de un acuerdo específico: se cedía la autoridad fiscal a cambio de participaciones de los ingresos que no estaban supeditadas al esfuerzo recaudatorio.³

En México, el proceso de democratización presenciado en los últimos años ha generado, sin duda alguna, gobiernos más sensibles a las necesidades y demandas de los ciudadanos. Sin embargo, el desfase entre el gasto y las responsabilidades fiscales en el ámbito local ha permitido a los gobiernos locales ser menos responsables de lo que deberían ante sus ciudadanos. Puesto que la mayor parte del gasto local en las actividades gubernamentales (tales como la protección policiaca, la provisión de infraestructura social, salud o educación) es financiada principalmente por las transferencias del gobierno federal, los gobiernos locales no necesitan prestar atención a la manera en que el gasto debe-

³ Como afirma Díaz-Cayeros (manuscrito), la distribución de fondos se desvió del principio resarcitorio, a favor de la distribución mediante fórmulas dominadas por criterios demográficos y la inercia histórica.

ría relacionarse, por lo menos en el margen, a la disposición de los ciudadanos por pagar por esos bienes y servicios del gobierno. Por otro lado, los ciudadanos no pueden saber fácilmente quién es culpable de las deficiencias en la provisión de bienes y servicios públicos. El equilibrio político entre la disposición a pagar impuestos y los beneficios de la acción gubernamental no se observa en los gobiernos locales. En los sistemas democráticos, las luchas presupuestarias son la expresión de los acuerdos políticos que buscan mantener dicho equilibrio. Sin embargo, el presupuesto local en México está determinado principalmente por los fondos federales que podrían estar disponibles en cada ronda presupuestal federal. Por lo tanto, en el arreglo federal mexicano, los gobiernos estatales y municipales no necesitan gastar de acuerdo con un equilibrio de ingresos recaudados y bienes y servicios provistos, sino más bien depende de dónde pueden obtenerse más fondos de transferencias federales, ya sea ahora, o en el futuro, bajo la forma de rescates de deuda.⁴ Puesto que los presupuestos locales dependen tanto de las transferencias federales, las batallas presupuestarias federales se han convertido en el terreno donde los gobiernos locales luchan por aumentar sus recursos. En cada ronda presupuestal, desde que el otrora hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997, las transferencias a los estados o municipios han aumentado y se han creado nuevos fondos, a fin de obtener apoyo legislativo para la iniciativa de ley del Presidente. Éste es un típico dilema colectivo en el proceso presupuestal.⁵ Se han hecho concesiones que favorecen a los estados o municipios, porque el Presidente no tiene mucha fuerza en el proceso presupuestario, y porque cada vez más los diputados son sensibles a los intereses de los estados.

Claro que este fenómeno no es exclusivo de México. Todos los sistemas federales se caracterizan por transferencias regionales que llenan la brecha entre el gasto y la tributación local. Muy pocas jurisdicciones subnacionales pueden financiar totalmente sus propias actividades. Sin embargo, la pregunta crucial en términos de rendición de cuentas es si, en el margen, los nuevos proyectos

⁴ Sobre los rescates, véase Rodden (2002), y para el caso específico de México, véase Hernández, Díaz-Cayeros y Gamboa (2002).

⁵ Véanse Von Hagen (1992) y Hallerberg y Von Hagen (1997).

de gasto son financiados por impuestos *nuevos* o por la *ampliación* de la base tributaria existente. Es decir, cuando el llamado “principio de los beneficios” se sostiene en el margen, es posible aumentar la rendición de cuentas, aun con un gran desequilibrio vertical general. En México, la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) durante los últimos años y los acuerdos políticos alcanzados en cada debate presupuestario federal han resultado en un debilitamiento de la conexión wickselliana entre impuestos y gasto.

Los incentivos políticos del actual sistema son tales, que pocos actores políticos están dispuestos a cambiar el *statu quo*. Es útil recordar que la creación de un sistema con tan alto grado de centralización sólo fue posible gracias a la dependencia política de los gobernadores, presidentes municipales, diputados y senadores locales y federales de un sistema jerárquico de ascenso creado por el entonces régimen priísta hegemónico. El partido controlaba centralmente las nominaciones que permitían ascender, mientras que protegía a sus miembros de los retos de la competencia democrática (a veces por medios ilegales). El Presidente, en cuanto líder del partido, usaba su poder y sus recursos en la esfera federal para someter a la autonomía local.⁶

Sin embargo, las fuerzas centrípetas en las regiones no fueron eliminadas. Por lo tanto, el resurgimiento de las demandas de descentralización ha acompañado al proceso de democratización. En cierto modo, todos los partidos políticos en el ámbito local tienen un interés común en obtener transferencias mayores del gobierno federal, sin importar su composición partidaria.

Puesto que la distribución de fondos en el sistema de participaciones federales es muy inelástica al esfuerzo de recaudación fiscal local, y la mayor parte del gasto local es financiada por transferencias federales, la culpa de los altos impuestos, o la falta de recursos financieros para satisfacer las demandas de los ciudadanos, siempre puede atribuirse al nivel de gobierno federal. La influencia de los estados y municipios en el proceso presupuestario es muy alta, dadas las condiciones particulares de la autoridad presupuestal. Dicha influencia no

⁶ Sin embargo, es importante señalar que este poder sobre otros actores políticos no surgió de reglas formales, sino que fue una consecuencia del hecho de que el Presidente era el líder del partido que controlaba a la legislatura. Véase Weldon (1997).

fue evidente sino hasta después de 1997. Se ha discutido mucho la creación del nuevo rubro presupuestario que abarca las aportaciones federales (Ramo 33) y que el aumento de transferencias a los niveles subnacionales de gobierno ha resultado en una mayor transparencia y devolución de atribuciones.⁷ Se ha mencionado poco, sin embargo, que la acelerada descentralización del gasto, aunada al acuerdo fiscal que creó el SNCF, ha creado un federalismo disfuncional.

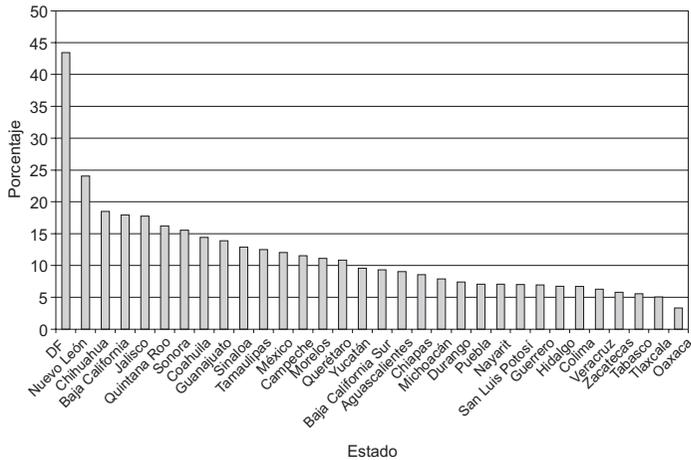
La contraparte de la concentración fiscal en el gobierno central es una enorme dependencia de los gobiernos estatales y municipales sobre las transferencias federales. La figura 1 muestra el grado de autonomía fiscal que caracteriza a cada estado en México.⁸ Los números están calculados sumando las fuentes locales de ingresos propios de los gobiernos estatales o municipales (incluida la tenencia) como un porcentaje de los fondos totales disponibles para el gasto local (incluidos los ingresos propios, las participaciones tanto a estados como a municipios y las aportaciones de gasto para educación, salud, infraestructura y otros usos dentro del Ramo 33). Con excepción del Distrito Federal, que es capaz de recaudar impuestos para financiar casi la mitad de su gasto, todos los estados dependen mucho del ingreso federal y de las transferencias de gasto.

La gráfica ordena los estados de acuerdo con lo que se puede concebir como una dimensión de autonomía fiscal. En el extremo izquierdo se encuentran unos cuantos estados capaces de recaudar ingresos de parte de sus ciudadanos. Entre ellos, se encuentran las modernas economías de Nuevo León, Baja California, Chihuahua y Jalisco, así como el Distrito Federal, donde se concentra gran parte de la producción industrial. En gran medida, la alta recaudación de ingreso en esos estados puede atribuirse a los impuestos prediales recolectados por los gobiernos municipales y al impuesto sobre nómina recolectado por el gobierno estatal. Ese extremo de la clasificación de autonomía fiscal también incluye un estado como Quintana Roo, que ha logrado gravar con éxito a la industria turística ubicada en Cancún, y el estado de Guanajuato, relativamente

⁷ Véanse Courchene y Diaz-Cayeros (2000) y McLure y Diaz-Cayeros (2000).

⁸ La gráfica utiliza cifras de Courchene y Diaz-Cayeros (2000), calculadas sobre la base de las estadísticas oficiales mexicanas de 1999. En los años siguientes, la autonomía ha disminuido aún más, dada la creación de fondos adicionales de aportaciones transferidos a los estados.

FIGURA 1 AUTONOMÍA FISCAL: INGRESOS PROPIOS COMO PORCENTAJE DE LOS FONDOS DISPONIBLES



menos desarrollado, que ha logrado atraer nuevas industrias y servicios a partir del establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En el otro extremo de la gráfica están los estados que recaudan impuestos para financiar sólo 5% de su gasto. Si bien muchos de los estados ubicados en este extremo son pobres, hay algunos estados relativamente ricos que dependen mucho del gobierno federal. Por ejemplo, Tabasco, estado productor de petróleo, depende mucho de las transferencias de ingresos federales, mientras que un estado pequeño pero relativamente próspero como Colima hace un esfuerzo fiscal muy pequeño. En el centro de la gráfica se incluye una mezcla de estados tanto ricos como pobres. Por ejemplo, Chiapas —uno de los estados más pobres de México— está junto a Aguascalientes, mucho más próspero.

Desde hace más de una década se han hecho llamados por reformar el federalismo mexicano. Tal vez algunos de los llamados más prominentes han sido los planes nacionales de desarrollo de las administraciones federales de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, que prometían revisar y volver a redactar el SNCF (Plan Nacional de Federalismo 1994-2000 y Plan Nacional de Federalismo 2000-2006). Courchene y Diaz-Cayeros (2000) han propuesto un sistema de transferencias federales más eficiente y equitativo. A pesar de los estudios de los académicos y los llamados por parte de los gobernadores por tener más control sobre los

ingresos públicos, los esfuerzos por reformar el pacto fiscal parecen estar estancados (Díaz-Cayeros, González y Rojas, 2002).⁹

El ordenamiento de los estados de acuerdo con su dependencia fiscal puede concebirse como una dimensión de conflicto para analizar potenciales arreglos fiscales federalistas. El extremo izquierdo de la dimensión representa una solución para otorgar autonomía fiscal a los estados, de modo que la mayor parte de su gasto sea financiada a través de su esfuerzo recaudatorio; mientras que el extremo derecho representaría un sistema de recaudación tributaria completamente centralizado, en donde el gobierno federal le proporcionaría a los estados los fondos y los lineamientos para su gasto.¹⁰ La dimensión de federalismo fiscal expresaría en su extremo izquierdo una visión liberal de “subsidiariedad”, donde los gobiernos estatales son fiscalmente autónomos y sólo reciben transferencias cuando no pueden proporcionar los bienes o servicios públicos por sí mismos. En el extremo derecho, la dimensión expresaría una concepción “redistributiva” del federalismo, donde la territorialidad desempeña un papel menor, pues el gobierno central entregaría y distribuiría los bienes y servicios públicos, usando a los gobiernos locales principalmente como agentes administrativos.

La dependencia fiscal está compuesta por dos elementos. Por un lado, el esfuerzo de cada estado por recaudar sus propios ingresos. Por el otro, las transferencias federales que son asignadas a cada estado. Es concebible que la dimensión de la dependencia fiscal pueda cambiar rápidamente con otro arreglo del federalismo fiscal. Por ejemplo, algunos estados podrían tener mayor flexibilidad para explotar sus propias fuentes de ingresos cuando se les retiraran las transferencias federales y, por lo tanto, ganarían mayor autonomía del gobierno federal (ésta parece ser la explicación de la baja dependencia fiscal del Distrito

⁹ En el momento de escribir este artículo, los gobernadores y el gobierno federal habían acordado reunirse en la Convención Nacional Hacendaria durante el transcurso de 2004 para romper este *impasse*. Sin embargo, es imposible predecir cuál será el resultado de esa reunión.

¹⁰ Idealmente, sería mejor expresar la dependencia fiscal incluyendo qué parte del ingreso federal es recaudada en cada estado. Sin embargo, la asignación territorial de la recaudación tributaria federal es bastante problemática en las estadísticas oficiales mexicanas, particularmente el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado. Véase una discusión y un esfuerzo por calcular el balance neto de las transferencias fiscales en Díaz-Cayeros (2003).

Federal). Sin embargo, parece poco probable que los estados más dependientes sean aquellos en donde haya la mayor cantidad de potencial sin explotar para una futura extracción de ingresos.¹¹ En cambio, supongó que esta dimensión refleja niveles semejantes de esfuerzo fiscal, donde la recaudación de ingresos propios está determinada por la condición económica de cada estado, en donde las diferencias preponderantes son atribuidas a tratamientos diferenciales en las transferencias que reciben del gobierno federal, las cuales pueden atribuirse a una combinación de factores políticos y sociales.

Si ésta fuera la única dimensión de conflicto en el federalismo fiscal mexicano, según el modelo del votante mediano, con un mecanismo de voto mayoritario donde el voto de todos los estados estuviera igualmente ponderado, se adoptaría la posición ideal de Yucatán o Baja California Sur. Si el Senado, compuesto por tres miembros por estado, fuera el único foro para decidir asuntos de federalismo, el peso igual de los votos no sería una suposición poco realista. Si los pesos de los votos fueran proporcionales al tamaño de los estados, como en los distritos electorales uninominales bien trazados, el votante mediano podría moverse a la derecha o a la izquierda, dependiendo de dicho peso. No obstante, en el caso de esta dimensión particular, ambos extremos de la escala tienen estados grandes y pequeños, por lo que el resultado predicho por el modelo del votante mediano aún estaría cerca del centro de la dimensión.

Por consiguiente, el modelo del votante mediano predeciría que el federalismo fiscal combinaría elementos de subsidiariedad y redistribución. De acuerdo con esta lógica, el federalismo fiscal se construiría como una solución de compromiso, en donde no hay una devolución total de la autoridad fiscal a los estados, ni una centralización completa de la recaudación y el gasto en la esfera federal. Dicho resultado depende fundamentalmente de la posibilidad de describir la posición de los estados en términos de una sola dimensión de temas.

Desde luego que otras dimensiones potenciales de conflicto podrían dividir los estados en México según las preferencias de sus ciudadanos hacia reformas

¹¹ Si éste fuera el caso, la dimensión reflejaría fuentes de ingresos no explotadas, lo que entonces implicaría una interpretación muy diferente de este significado, en términos de subsidiariedad y redistribución. Le agradezco a un dictaminador anónimo por haberme señalado este punto.

en el campo del federalismo fiscal. Por ejemplo, los intereses de los estados del norte, beneficiados por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), podrían ser muy diferentes de los intereses de los estados del sur en la creación de un nuevo sistema fiscal. Los estados podrían diferir en cuanto a la orientación ideológica partidaria de su electorado, como se refleja en su elección de gobernador, y eso podría reflejarse en sus posiciones acerca de reformar el pacto fiscal. Los estados podrían concebir sus intereses federalistas a la luz de las cargas diferenciales de gasto educativo que enfrentan, que son el mayor componente de sus presupuestos. En un espacio multidimensional de temas, el modelo del votante mediano no es muy útil, pues no ofrece una predicción sobre la política que puede ganar (porque la multidimensionalidad prácticamente asegura que no habrá ningún ganador Condorcet).

La siguiente sección analiza un enfoque alternativo de decisión legislativa desde una perspectiva cooperativa: un análisis sobre las coaliciones mínimas ganadoras. Discutirá la manera en que los rasgos institucionales, reflejados en la composición de la legislatura mexicana, hacen que sea poco probable la formación de coaliciones para reformar el federalismo a lo largo de líneas moderadas, tal como lo predice el modelo del votante mediano.

ESTRATEGIAS DE COALICIÓN Y FEDERALISMO

¿Existe una coalición legislativa que pueda apoyar una reforma amplia del pacto federal mexicano, o bien medidas menos ambiciosas para hacer más eficiente la descentralización, particularmente la descentralización fiscal? En esta sección, analizo cómo la composición de la legislatura federal determina las coaliciones viables para la reforma del federalismo en México. El análisis es tanto institucional como político: hace hincapié en los incentivos institucionales que generan o desalientan la disciplina partidaria y satisfacen los intereses regionales en la legislatura mexicana; y al mismo tiempo, presta atención a las configuraciones políticas que facilitan o dificultan la formación de coaliciones regionales específicas.¹²

¹² La literatura sobre la formación de coaliciones en la legislatura mexicana apenas se está generando. Las primeras contribuciones importantes sobre el tema las realizaron Weldon (2000) y Casar (1999 y 2000).

El análisis se concentra en la Cámara de Diputados por su papel clave en el proceso presupuestario. Los temas destacados por el análisis sólo se podrían complicar por la presencia de las facultades de veto senatorial sobre cambios a la ley o por la introducción de reformas que suponen un cambio constitucional y que, por lo tanto, requieren una mayoría de dos tercios, junto con el voto de dos tercios de los congresos estatales. El problema de las coaliciones en los años por venir en México es el siguiente: dada la fragmentación de la legislatura (donde ningún partido político tiene mayoría) y la disciplina en el interior de los partidos, no es probable que se formen coaliciones mínimas ganadoras moderadas. Por el contrario, las coaliciones que incorporen tanto intereses partidarios como estatales tratarán de modificar el diseño del federalismo fiscal a lo largo de propuestas extremistas: tratarán de aumentar la importancia de las transferencias federales y su papel redistributivo, sin interiorizar los costos de dicho incremento ni estimular la eficiencia y la rendición de cuentas en las responsabilidades del gasto ya transferidas a los estados o municipios; o tratarán de devolver la autoridad fiscal y las responsabilidades del gasto al ámbito estatal sin compensar o redistribuir los recursos entre las regiones más pobres del país.

RASGOS INSTITUCIONALES

Es probable que la Cámara de Diputados federal siga siendo una legislatura fragmentada debido a las reglas institucionales que rigen su composición. La cámara baja en México está compuesta por 300 diputados elegidos en distritos electorales uninominales y 200 miembros plurinominales elegidos mediante la representación proporcional en cinco distritos regionales (circunscripciones). Ambos tipos de legisladores son electos usando una sola papeleta. A pesar de los incentivos para el multipartidismo generados por los asientos compensatorios, los efectos de los distritos uninominales son muy fuertes. La distribución regional de la fortaleza del partido junto con los incentivos de la representación proporcional (RP) y un umbral relativamente bajo generan un sistema de tres partidos efectivos. Tres partidos grandes, junto con algunos partidos pe-

queños, tienen representación en la Cámara. Si un partido obtiene más de 42% del apoyo electoral, las reglas crean una mayoría absoluta. Si un partido está debajo de ese límite, las reglas son bastante proporcionales en cuanto a la distribución de los escaños por representación proporcional, limitadas por el requisito que señala que la sobrerrepresentación no debe exceder el resultado de los votos por más de 8 puntos porcentuales.

Las elecciones para gobernador o de nivel subnacional están escalonadas con respecto al calendario federal. En la mayoría de los estados, esas elecciones locales no coinciden con las contiendas federales. Por lo tanto, en la mayoría de los estados no hay efectos electorales de arrastre de la contienda por la gubernatura en los distritos federales (*coattail effects*), ni siquiera de la fuerte contienda por la presidencia que ocurre cada seis años. Desde que el PRI perdió su mayoría en la cámara baja en 1997, esta composición institucional ha provocado que el Congreso federal sea una legislatura fragmentada, donde el partido del Presidente no tiene mayoría, pero tampoco la tiene ningún otro partido.

Hay dos arenas importantes de toma de decisiones para temas relacionados con el federalismo. La primera es la Cámara de Diputados federal. La cámara baja tiene autoridad exclusiva sobre el aspecto del presupuesto que se refiere al gasto (el presupuesto de egresos), el cual indica la asignación de partidas para el gasto federal descentralizado. El Senado, si bien carece de autoridad para el presupuesto, sí aprueba la ley regular relacionada con el federalismo fiscal. Desde sus inicios, el Senado debía representar los intereses de los estados. El Senado mexicano está compuesto por tres miembros de cada estado y 32 miembros electos en un distrito de representación proporcional. Todos esos miembros son elegidos mediante una papeleta: los primeros dos escaños van al partido que obtuvo el mayor número de escaños en cada estado; el tercer asiento va hacia la llamada “primera minoría”, el segundo partido en número de votos, y los escaños de representación proporcional se distribuyen proporcionalmente según la votación nacional. Esas reglas han generado que los incentivos territoriales de representación sean mitigados por consideraciones partidarias y que el PRI haya sido capaz de afianzar su control de la mayoría del

Senado mediante el efecto combinado de ser relativamente fuerte en estados pequeños y siempre estar entre el primero y el segundo lugares en las contiendas estatales (excepto en la Ciudad de México). Por lo tanto, el Senado es controlado por un partido con una mayoría absoluta, lo que le da un importante poder de veto sobre la legislación, aunque está debilitado por el hecho de no desempeñar un papel en las asignaciones presupuestarias.

Finalmente, los ejecutivos locales constituyen grupos informales de presión. Aunque no están formalmente organizados como un organismo de toma de decisiones, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) ha presionado por incrementar las partidas presupuestarias a los estados y por un trato justo a los gobernadores que pertenecen a un partido político distinto al del Presidente. Los presidentes municipales se han organizado a lo largo de líneas partidarias en tres asociaciones que presionan por leyes más favorables y transferencias de recursos hacia las localidades.

Los actores políticos locales a menudo conciben la política federal (y específicamente el presupuesto federal) como una suma cero. Jugar el juego de repartición del pastel fiscal, que se presenta todos los años en los debates sobre el papel del gobierno federal en la descentralización y el tamaño y alcance de las transferencias federales, es mejor para los estados que acabar en el desacuerdo, donde cada estado se vale por sí solo. Por lo tanto, el federalismo en México no es un juego de suma cero no cooperativo, sino que más bien es jugado entre los estados como un juego cooperativo. Los estados obtienen beneficios que representan una mejora en el sentido de Pareto, en comparación con un resultado de desacuerdo, ya que hay ganancias fiscales que se obtienen de la cooperación y los estados no interiorizan del todo los costos de los acuerdos a los que llegan.

COALICIONES MÍNIMAS GANADORAS Y FEDERALISMO FISCAL

La visión común del federalismo mexicano como un juego de suma cero, expresada usualmente por los gobernadores y otros actores políticos locales, es incorrecta. En la imagen de la suma cero, el problema con la distribución de

los fondos federales es que cualquier fórmula puede ser cambiada, porque siempre habrá una coalición dispuesta a hacerlo. Un desacuerdo implica simplemente la vuelta atrás a una de un número infinito de distribuciones. En esta imagen, el federalismo es un juego de conflicto puro. En cambio, un juego de coaliciones es uno en donde los recursos hacia los estados aumentan, y el problema desde el punto de vista de los jugadores es encontrar las maneras de distribuir los beneficios de la cooperación.

La teoría de las coaliciones en los juegos cooperativos ofrece un marco de referencia útil para entender las condiciones en las que los legisladores de México probablemente voten juntos para aprobar cambios al actual sistema de federalismo fiscal. El concepto de solución más importante desarrollado por esa literatura, el de “coalición mínima ganadora” (CMG), sugiere que, cuando los jugadores deben distribuir una cantidad fija entre ellos, tratarán de excluir tantos socios potenciales como sea posible, pero manteniendo una exigua mayoría.¹³ Una coalición mínima ganadora se forma, según la teoría, cuando los miembros de la coalición pueden compartir los beneficios de la cooperación, al tiempo que excluyen a los que están fuera de la coalición de los beneficios que se van a repartir. La teoría de juegos cooperativos no trata de explicar los mecanismos internos mediante los cuales la coalición distribuye y aplica el reparto de los recursos que controla; en este sentido, es un concepto de solución cooperativa.

Con una disciplina partidaria perfecta, en donde cada partido vote como un bloque, la Cámara de Diputados de México 2003-2006 podría tener 32 coaliciones ganadoras posibles que aprobaran exitosamente la legislación. De éstas, sólo tres son mínimas ganadoras: una que involucra al Partido Acción Nacional (PAN) y al Partido de la Revolución Democrática (PRD), que congregaría una exigua mayoría de 253 votos; una del PAN y el PRI con 378 votos; y una tercera del PRI

¹³ El concepto fue desarrollado por Von Neumann y Morgenstern (1945), aunque Riker (1962) lo popularizó en la ciencia política. Las aplicaciones de las CMG son demasiado numerosas para ser mencionadas aquí, pero algunas contribuciones recientes incluyen a Lee (2000) sobre la política distributiva en el Senado de Estados Unidos; Hosli (1999), sobre la Unión Europea; y Chandra y Boulet (2003) sobre las sociedades divididas por grupos étnicos. Laver y Schofield (1990) revisan la amplia literatura sobre la formación de gobiernos parlamentarios en Europa.

y el PRD con 320 votos. Todas las demás coaliciones no lograrían una mayoría o serían coaliciones sobredimensionadas (*oversized*), en el sentido de que incluirían socios en la coalición que no son necesarios para alcanzar la mayoría.

La más pequeña de las CMG que podría aprobar cambios legislativos en México es una que incluye al PAN, que controla la presidencia de la república, y al PRD, el partido de izquierda. El problema con esta coalición es que el PRD no ha estado dispuesto a cooperar con el partido en el poder, por razones ideológicas, durante las legislaturas 1997-2000 y 2000-2003. El PRI y el PAN están más cerca ideológicamente, por lo que no es difícil imaginar una coalición entre ellos, sobre todo porque existe un antecedente de cooperación legislativa desde 1988. Sin embargo, el problema de dicha coalición, desde la perspectiva de la teoría de juegos cooperativos, es que es demasiado grande. Dicha coalición seguramente se formaría en asuntos de políticas públicas o para la provisión de bienes públicos, pero cuando se trata de fondos divisibles que deben ser distribuidos, los socios de la coalición se benefician más cuando mantienen la coalición tan cercana al 50% como sea posible. Esto puede generar incentivos para romper la disciplina del partido, a favor de una construcción más territorial del proceso de coaliciones.¹⁴

Un tema importante que surge del análisis de las coaliciones es que, desde el punto de vista de la teoría de las coaliciones, los partidos pequeños en la legislatura carecen de todo poder. Los partidos grandes no los necesitan, siempre y cuando puedan imponer disciplina entre sus miembros. En términos de los índices de poder de la teoría de juegos cooperativos, la situación es que el PAN, el PRI y el PRD tienen el mismo poder para aprobar una ley de mayoría simple, sin importar el tamaño relativo de sus grupos legislativos.¹⁵

Si un cambio legislativo requiere un cambio constitucional y, por consiguiente, una mayoría de dos tercios, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se vuelve un aliado crucial de la coalición. Además, en ese caso, el PRI

¹⁴ Para una discusión sobre la disciplina partidaria y el cálculo de los índices de poder y las CMG en Estados Unidos, véase Riker (1987).

¹⁵ Esto cambiaría dramáticamente si, por alguna razón, en la distribución final de escaños, el PAN y el PRD juntos tuvieran cinco lugares menos que los que arrojan mis cálculos. En ese caso, todos los partidos pequeños se volverían fundamentales para aprobar la ley.

CUADRO 1 COALICIÓN MÍNIMA GANADORA: LOS ESTADOS MÁS GRANDES CON DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DEL PAN Y DEL PRI

<i>Total</i>	<i>Población acumulada</i>	<i>Distritos</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI-PVEM</i>	<i>PRD</i>	<i>Votos acumulados</i>	<i>Gobernador</i>
Estado de México	12.84	36	13	17	6	36	PRI
Distrito Federal	22.15	30	3	0	27	66	PRD
Veracruz	29.54	23	9	14	0	89	PRI
Jalisco	36.11	19	6	0	13	108	PAN
Distritos electorales uninominales		89				108	
Representación proporcional			72	75	0	147	
Total			103	106	46	255	
Porcentaje						52.0%	

tendría que ser incluido en cualquier coalición ganadora y su poder aumentaría en consecuencia; mientras que el PRD tendría tanto poder como los Verdes, pues los dos juntos se volverían un socio alternativo de la coalición para que el PRI aprobara la legislación contra los deseos del partido del Presidente.¹⁶

Otra posibilidad es pensar en las coaliciones con base en lealtades territoriales y no partidarias. El cuadro 1 aplica el concepto de las CMG a la composición regional de la legislatura mexicana en 2003. Puesto que la legislatura contiene tanto legisladores de distritos electorales uninominales como diputados electos por el principio de representación proporcional, el análisis toma cada delegación estatal y cada fracción partidaria de representación proporcional como un jugador individual, y el peso de su voto depende del número de diputados que contiene. En esta CMG los tres estados mayores encuentran una ma-

¹⁶ En términos del valor de Shapley (Shapley y Shubik, 1954), que mide el valor de un actor para una coalición o, más específicamente, el porcentaje de veces que un actor es fundamental (*pivotal*) para una coalición, el valor para el PRI es de 58.3, para el PAN, de 25, y para el PRD y el PVEM, de 8.3 cada uno. El valor de Shapley para los otros partidos más pequeños (Partido del Trabajo y Convergencia) es cero. Bajo la regla de la mayoría simple, el valor de Shapley sería el mismo para los tres principales partidos, y cero para el resto.

CUADRO 2 COALICIÓN MÍNIMA GANADORA: LOS ESTADOS MÁS GRANDES CON DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DEL PAN Y DEL PRD

<i>Total</i>	<i>Población acumulada</i>	<i>Distritos</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI-PVEM</i>	<i>PRD</i>	<i>Votos acumulados</i>	<i>Gobernador</i>
Estado de México	12.84	36	13	6	17	36	PRI
Distrito Federal	22.15	30	3	27	0	66	PRD
Veracruz	29.54	23	9	0	14	89	PRI
Jalisco	36.11	19	6	0	13	108	PAN
Puebla	41.18	15	5	0	10	123	PRI
Guanajuato	46.01	15	12	1	2	138	PAN
Distritos electorales uninominales		138	48	34	56	138	
Representación proporcional		114	72	42	0	114	
Legisladores						252	
Voto porcentual						50.8%	

nera de obtener el apoyo de todos los legisladores de las fracciones del PRI, PVEM y PAN elegidos por representación proporcional, a fin de involucrar al menor número de jugadores.

Es muy poco probable que se forme ese tipo de coalición, ya que implica abandonar toda la disciplina partidaria dentro de los estados. Por el contrario, también presupone una disciplina partidaria perfecta entre los diputados electos por representación proporcional. Como muestra la última columna del cuadro 1, incluye a los gobernadores que pertenecen a los principales partidos. En un escenario así, los legisladores estarían en la disyuntiva de apoyar los cambios que beneficien a sus estados o votar de acuerdo con criterios no territoriales junto con sus copartidarios.

Una CMG diferente, que se muestra en el cuadro 2, involucra al PAN y al PRD. Esta coalición contiene a los estados más grandes, que pueden contribuir con más legisladores a la coalición, junto con los diputados de representación pro-

porcional del PAN y del PRD. Una coalición como ésta difícilmente se observaría en la práctica. Incluye el estado natal del Presidente, pero excluye gran parte de los estados gobernados por el PAN. Esa característica haría improbable que los diputados de representación proporcional del PAN se unieran a ella. Dicha coalición también requeriría que se unieran los líderes del PRD y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, desatendiendo a importantes líderes en ese partido, que actualmente son gobernadores en estados pequeños o pobres (Zacatecas, Baja California Sur, Tlaxcala, Chiapas). También implicaría incorporar tres de los estados con los gobernadores del PRI más poderosos. Dicha coalición no funcionaría, porque el PAN y el PRD están en los extremos del espectro ideológico. Además, la exclusión de la mayoría de los estados haría que dicha coalición fuera incapaz de realizar cambios legislativos que fuese n aprobados por el Senado.

Evidentemente, un gran número de coaliciones es posible, por lo que una pregunta importante que debe plantearse es si algunos estados y partidos pueden tener más peso que otros en la conformación de las coaliciones y, por tanto, si sería más probable incluirlos en ellas. La manera más fácil de abordar esta pregunta es calculando “el índice de poder” para cada delegación estatal. Éste es un ejercicio parecido al análisis de los mecanismos de voto ponderado que se usan en la Unión Europea (véase, por ejemplo, Hosli, 1999). El índice propuesto por Banzhaf (1965) es una medida apropiada del poder político de los estados, pues supone que los jugadores no comparten la misma probabilidad de votar a favor o en contra de una ley específica, sino que cada uno tiene una probabilidad en el intervalo $[0,1]$ (Straffin, 1977). Por tanto, dado el alto grado de heterogeneidad característico de los estados mexicanos, es razonable usar esta medida.¹⁷ El índice de Banzhaf calcula la frecuencia con que un votante con cierto peso es crucial para la formación de una coalición ganadora, de todas las coaliciones posibles. Dicho índice depende del número de jugadores, el peso relativo de su voto y la mayoría requerida. El cuadro 3 presenta el cálculo del índice de Banzhaf para dos reglas con diferentes umbrales de inclusión: mayoría simple para la legislación regular y mayoría de dos tercios para

¹⁷ En lugar de, por ejemplo, el índice de Shapley-Shubik (Shapley y Shubik, 1954).

CUADRO 3 ÍNDICE DE PODER POR ESTADO Y FRACCIÓN PARTIDARIA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

	<i>Número de votos</i>	<i>Mayoría simple</i>	<i>Mayoría de dos tercios</i>
RP PAN	72	15.76%	13.19%
RP PRI	63	13.07%	12.30%
RP PRD	42	8.43%	8.57%
RP PVEM	12	2.32%	2.45%
RP PT	6	1.16%	1.23%
RP CD	5	0.97%	1.02%
Estado de México	36	7.11%	7.30%
DF	30	5.89%	6.10%
Veracruz	23	4.48%	4.69%
Jalisco	19	3.69%	3.88%
Puebla	15	2.91%	3.07%
Guanajuato	15	2.91%	3.07%
Michoacán	13	2.52%	2.66%
Chiapas	12	2.32%	2.45%
Nuevo León	11	2.13%	2.25%
Oaxaca	11	2.13%	2.25%
Guerrero	10	1.93%	2.05%
Chihuahua	9	1.74%	1.84%
Tamaulipas	8	1.55%	1.64%
Sinaloa	8	1.55%	1.64%
Coahuila	7	1.35%	1.43%
Sonora	7	1.35%	1.43%
San Luis Potosí	7	1.35%	1.43%
Hidalgo	7	1.35%	1.43%
Baja California	6	1.16%	1.23%
Tabasco	6	1.16%	1.23%
Durango	5	0.97%	1.02%
Yucatán	5	0.97%	1.02%
Zacatecas	5	0.97%	1.02%
Querétaro	4	0.77%	0.82%
Morelos	4	0.77%	0.82%
Nayarit	3	0.58%	0.61%
Tlaxcala	3	0.58%	0.61%
Quintana Roo	2	0.39	0.41%
Campeche	2	0.39	0.41%
Baja California Sur	2	0.39	0.41%
Colima	2	0.39	0.41%

las reformas constitucionales.¹⁸ Los números en cada celda representan el porcentaje de veces que un estado dado se encuentra en una coalición mínima ganadora, de todas las coaliciones ganadoras viables. El cuadro también presenta el índice de Banzhaf para los grupos de representación proporcional.

El cuadro deja claro que los grupos de legisladores de los estados más grandes son más poderosos cuando se requiere una mayoría simple, porque es más probable que sean fundamentales para que la coalición sea mínima ganadora. Por otro lado, los estados con pocos diputados tienen prácticamente el mismo nivel de poder en ambas reglas de votación. Más importante aún, el poder observado en cada estado varía mucho: por ejemplo, el Estado de México es cuatro veces más poderoso, según lo mide este indicador, que el estado de Chihuahua. Desde luego que ésta es una consecuencia del tamaño de cada estado, pero la probabilidad de ser un socio fundamental para un resultado también depende de la configuración de otros bloques de representantes que podrían votar juntos.

La figura 2 muestra la distribución de poder entre los estados de acuerdo con el índice de Banzhaf de mayoría simple calculado en el cuadro 3. El interesante patrón territorial que surge al ver los datos de manera cartográfica es que las delegaciones estatales más poderosas están en el altiplano del centro o en el sur. Los estados del norte, que podrían tener intereses comunes en la manera en que les gustaría moldear el federalismo fiscal en México, no carecen del todo de poder, pero son relativamente débiles en términos de su capacidad para construir coaliciones. Además, los estados con índices de poder similares suelen agruparse de manera contigua, lo que significa que las coaliciones basadas simplemente en el peso del voto pueden volverse territorialmente divisorias.

¹⁸ El índice se calculó usando el calculador del índice de Banzhaf de Calculus on the Web (COW), Universidad de Temple, en <http://www.math.temple.edu/~cow/bpi.html>. Para un software alternativo e independiente, véase Bräuningger y König (2001).

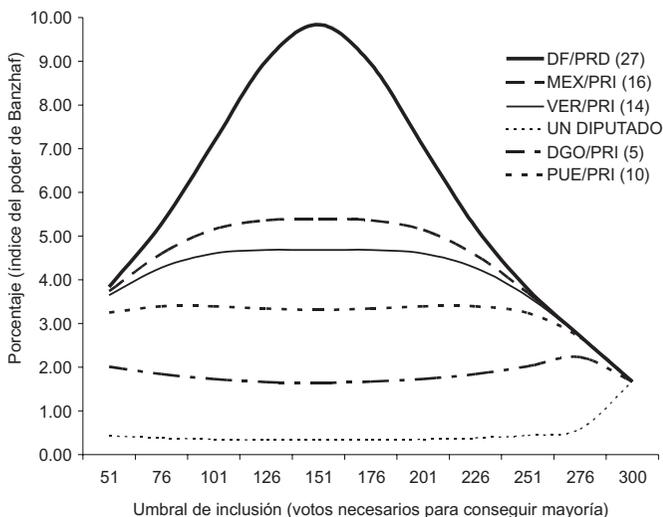
FIGURA 2 ÍNDICE DE PODER DE BANZHAF (MAYORÍA SIMPLE)



PARTIDISMO Y FORMACIÓN DE COALICIONES

En contraste con un cálculo del poder para un país de la Unión Europea, o un estado en el Colegio Electoral de Estados Unidos, donde las reglas determinan formalmente el peso de cada jugador según su tamaño, en México no hay ninguna seguridad de que un legislador individual votará junto con los demás representantes de su mismo estado. Por lo tanto, el actor relevante desde una perspectiva política podría no ser la delegación legislativa estatal, sino más bien la delegación partidaria estatal; es decir, los representantes uninominales de cada estado se dividirían según el partido al que pertenecen. La figura 3 muestra la fuerza política de algunos grupos legislativos específicos, agrupados según el partido y estado al que pertenecen. Dicha fuerza depende de los votos necesarios para generar una mayoría. En el cálculo de los índices de poder de esas agrupaciones partidistas estatales no incluí, por lo tanto, a los 200 diputados electos por representación proporcional. Esta figura muestra cómo varía el índice de Banzhaf dependiendo de los votos necesarios para aprobar una iniciativa de ley. Por ejemplo, si la iniciativa ya tiene el apoyo de todos los diputados por representación proporcional, entonces sólo se necesitan 51 votos para alcanzar la mayoría simple.

FIGURA 3 FUERZA POLÍTICA DE LOS GRUPOS LEGISLATIVOS ESTATALES



La figura muestra que un legislador individual, aislado, no tiene mucha fuerza, sin importar el número de votos necesarios para formar una mayoría. Sólo sería incluido en la coalición mínima ganadora una tercera parte de un punto porcentual de las veces. La única excepción sería si se requiere un voto unánime, en cuyo caso un individuo tiene tanto poder como cualquier otra agrupación. La figura sugiere, en contraste, que el grupo de legisladores del PRD del Distrito Federal es fundamental para la formación de coaliciones cerca de 10% de las veces, particularmente con un umbral de inclusión intermedio con exiguas mayorías. El punto más alto, que se alcanza con 151 votos, corresponde a una mayoría en la que, por ejemplo, los legisladores de representación proporcional están divididos exactamente a la mitad. La sensibilidad del índice de poder hacia votaciones muy cerradas no es tan dramática para otras fracciones legislativas. Esto sugiere que si los grupos legislativos de un estado pudieran votar de manera unificada, su poder aumentaría de manera importante sólo en la medida en que pertenecieran a un estado grande, y la votación estuviera relativamente cerrada.

IDEOLOGÍA, TEMAS Y CMG CONECTADAS

En la práctica, rara vez se observan CMG en los contextos legislativos. Eso se debe a que ciertos rasgos institucionales en algunas legislaturas y consideraciones ideológicas o determinadas preferencias sobre un tema hacen que ciertas coaliciones sean más probables que otras. En este sentido, cada partido podría preferir como socios de coalición a los partidos situados en posiciones contiguas a la suya en el espectro ideológico.

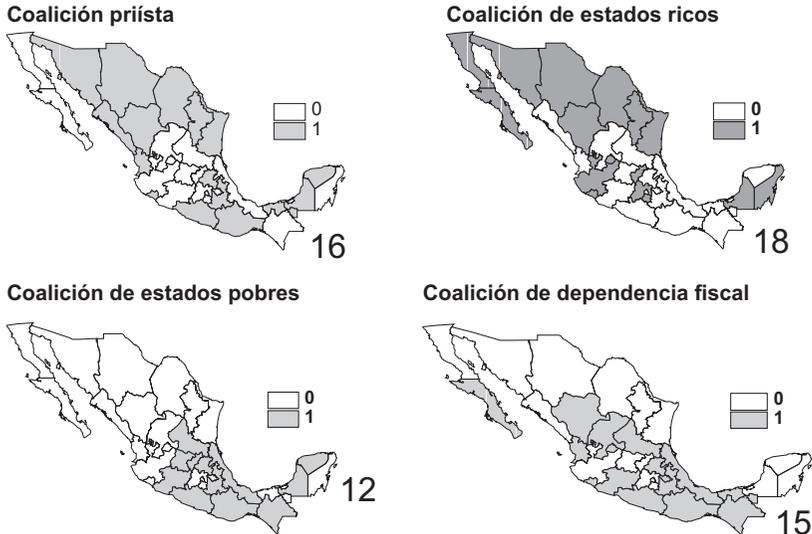
En un extremo, pueden surgir coaliciones universales, donde todos los miembros de una legislatura comparten los beneficios de la cooperación, mediante el proceso de intercambio de votos (*logrolling*), cuando la coalición no internaliza los costos de financiar los recursos que serán repartidos. A menudo se describe el intercambio de votos de los legisladores brasileños y estadounidenses como una regla informal de reciprocidad según la cual los legisladores votan por los proyectos o las enmiendas de otros legisladores. Las coaliciones sobredimensionadas, carentes de universalismo, son comunes empíricamente.

Las consideraciones ideológicas (o las preferencias por determinado tema) desempeñan una función destacada en la formación de coaliciones, pues exigen que los socios estén vinculados ideológicamente (*connected*) sobre un espacio tema a fin de generar cooperación (Axelrod, 1970). Este tipo de coaliciones, más realistas, implicarían grupos demasiado grandes que, si bien son costosos para sus miembros porque deben compartir recursos limitados con más miembros de los estrictamente necesarios para obtener una mayoría, están más en consonancia con las diferencias partidarias y tal vez regionales en los intereses de los estados.¹⁹ Además, es más probable que las coaliciones sobredimensionadas obtengan el apoyo senatorial para realizar cambios al SNCF.

Es posible calcular varias coaliciones mínimas ganadoras conectadas (CMGC) de delegaciones estatales que incorporan tres rasgos: 1) mantienen a los grupos partidarios de los estados como jugadores disciplinados (lo que signifi-

¹⁹ El estudio de las Coaliciones Mínimas Ganadoras Conectadas se ha centrado principalmente en los sistemas parlamentarios europeos. Véanse la influyente aplicación de De Swaan (1973), la revisión de Laver y Schofield (1990) y las pruebas empíricas de varios argumentos teóricos sobre las coaliciones sobredimensionadas en Volden y Carubba (2004).

FIGURA 4 COALICIONES MÍNIMAS GANADORAS CONECTADAS SEGÚN LA DIMENSIÓN DE CONFLICTO



ca que toda la delegación estatal no necesariamente vota junta); 2) suponen que los legisladores plurinominales del PAN, PRI y PVEM votan como una coalición, y 3) clasifican los estados de acuerdo con una dimensión política o económica, de modo que el tamaño del estado no es el criterio primordial para incluirlo en una coalición, porque las coaliciones deben estar unidas en torno a esa dimensión.

Considero cuatro dimensiones de conflicto que permiten una clasificación de los estados. La primera es el apoyo del PRI, según se reflejó en el porcentaje de votos que ese partido obtuvo en la elección de 2003 en cada estado. La idea detrás de esta dimensión de conexión sería que los legisladores que están en estados con tendencia priísta podrían también estar inclinados a compartir algunas predisposiciones ideológicas, lo que les permite formar una coalición.²⁰ La coalición se aprecia en el primer mapa de la figura 4.

²⁰ Como lo señaló un dictaminador anónimo, se podría objetar que los legisladores que no fueran del PRI en esos estados están caracterizados por diferencias ideológicas más extremas con respecto a ese partido, por lo que lucharían contra esa coalición.

Usando esta clasificación, la CMGC incluye, como se puede apreciar al lado del mapa, 16 estados que supuestamente deberían ser suficientes también para conseguir la aprobación de una propuesta en el Senado. Sin embargo, no está claro cual sería el contenido sustantivo de una propuesta para reformar el federalismo fiscal sobre la base de la afinidad partidaria con el PRI.

Puede usarse una diferenciación más estructural entre los estados para construir una clasificación alterna para calcular una CMGC diferente, es decir, usando el nivel de ingresos según lo mide el PIB *per cápita*. Usando este criterio, la CMGC, como lo señala el segundo mapa de la figura 4, incluye 18 estados.

Otra dimensión estructural de la variación estatal puede obtenerse a partir de la clasificación de los estados de acuerdo con la pobreza, medida por la tasa de analfabetismo femenino en el estado. El desarrollo es un proceso multidimensional, por lo que los indicadores de ingreso y pobreza no miden exactamente la misma dimensión de conflicto político. Si bien los estados con mayor PIB *per cápita* tienden también a tener menos pobreza (la correlación es -0.61), el analfabetismo femenino destaca los estados donde el bajo PIB *per cápita* usualmente va acompañado de comunidades indígenas fuertes. El tercer mapa, situado en la esquina inferior izquierda, muestra que una CMGC de los estados más pobres incluiría 12 miembros. Es interesante señalar que Campeche y Querétaro pertenecen a la coalición de ingreso y a la de pobreza. Esta aparente paradoja se resuelve al considerar que ambos estados son ricos en términos de su PIB *per cápita*, pero tienen grandes poblaciones indígenas muy pobres que viven en condiciones precarias, donde el analfabetismo femenino es relativamente común.

Las propuestas de reformar el federalismo fiscal mexicano sobre criterios de ingreso y pobreza de los estados serían radicalmente diferentes entre sí. Una reforma encabezada por los estados más ricos probablemente se concentraría en retener la autoridad fiscal en los estados, una estricta aplicación del principio de subsidiariedad y una reducción de las transferencias federales a las regiones poco desarrolladas; en cambio, una reforma promovida por los estados más analfabetas probablemente haría énfasis en el papel compensatorio del gobierno federal, reteniendo el sistema centralizado de recaudación tributaria.

Una última posibilidad es calcular la CMGC de acuerdo con la dimensión del federalismo fiscal analizada en la sección 2, es decir, la dependencia de las transferencias federales. Una CMGC basada en la dependencia fiscal de las transferencias federales se representa en la última gráfica de la figura 4. Tal coalición comparte muchos estados con una coalición basada en los perfiles de pobreza, pero también incluye algunos estados relativamente ricos caracterizados por una exigua recaudación de impuestos.

¿Cuál CMGC tendría más probabilidades de formarse? Un principio básico en el análisis de coaliciones es que entre menos jugadores, mayores son los beneficios de la cooperación para sus miembros, por lo que es deseable que la coalición se mantenga lo más pequeña posible en términos del número de socios, pero que sea lo suficientemente grande para conseguir una mayoría legislativa. Sobre la base de incluir el menor número de estados, hay una CMGC adicional que no se ha presentado en la figura 4, es decir, la coalición basada en la autonomía fiscal.

La coalición de autonomía fiscal es aquella en la que los estados con las finanzas públicas más fuertes buscan una reforma, probablemente similar a la propuesta por los estados ricos, pero con un mayor énfasis en la eficiencia de la recaudación tributaria. Sólo un estado relativamente pobre, Guanajuato, estaría incluido en esta coalición, ya que los estados pobres suelen depender mucho de las transferencias por la débil recaudación fiscal local. Esta coalición tendría suficientes votos sin el Distrito Federal, que es dominado por el grupo legislativo del PRD, por lo que podría crear un sistema en el cual la Ciudad de México, a pesar de sus fuertes finanzas locales, debería tener una carga mayor, reduciendo sus transferencias. Por ejemplo, se podría aprobar una ley para obligar a la ciudad a pagar de sus propios fondos los servicios que usualmente proporcionan los gobiernos estatales de sus propios fondos (el metro, las universidades públicas, así como todo el sistema de educación primaria, que son financiados por la federación). El rasgo notable de esta coalición es que sólo necesita 11 estados (más los legisladores plurinominales del PAN y del PRI).

No se sabe si un cambio legislativo propuesto por dicha coalición podría obtener el apoyo de más de 64 senadores. Sin embargo, en el presupuesto del gas-

CUADRO 4 ESCENARIO DE LA COALICIÓN MÍNIMA GANADORA CONECTADA: PRI Y PAN CON ESTADOS CON FUERTE RECAUDACIÓN

	PAN	PRI	PRD	Total	Acumulado	Gobernador
Estado	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Nuevo León	1	10		11	11	PRI
Chihuahua	2	7		9	20	PRI
Baja California	6			6	26	PAN
Jalisco	6	13		19	45	PAN
Quintana Roo		2		2	47	PRI
Sonora	3	4		7	54	PRI
Coahuila	1	6		7	61	PRI
Guanajuato	13	1	1	14	75	PAN
Sinaloa	1	7		8	83	PRI
Tamaulipas	2	6		8	91	PRI
Estado de México	14	16	6	30	121	PRI
Distritos uninominales	49	72		121		
RP	63	72		135		
Total	112	144		256		

to federal, donde el Senado no tiene autoridad, dicha coalición de autonomía fiscal es viable.

El cuadro 4 ofrece de manera explícita detalles de la composición de esta coalición. Presumiblemente beneficiaría a 7 legisladores del PRD que no votarían por ella. En términos de los legisladores del PAN y del PRI, incluiría dos tercios de sus compañeros de bancada. Vista desde la perspectiva opuesta, excluiría a una tercera parte de sus compañeros, algo que no sería fácil de lograr si al mismo tiempo se mantiene la disciplina de partido. Es una coalición ligeramente sobredimensionada sólo porque incluye a Quintana Roo, con muy pocos diputados, a fin de mantener unidos a los estados en torno a la dimensión de la autonomía fiscal.²¹

²¹ En términos del poder de sus miembros, según el índice de Banzhaf, la coalición tendría tres tipos de actores: cuatro con la mayor parte de poder, pues tienen más de 13 miembros; siete delegaciones con cerca de la mitad del poder de los primeros cuatro, que tienen entre 5 y 10 miembros; y el resto de los diputados.

La posición específica de política pública que esta coalición podría aprobar sobre la dimensión de la autonomía fiscal podría estar en algún lugar entre Sonora y Coahuila, que son los estados medianos no ponderados y ponderados dentro de esta coalición. Dicha posición de política pública sería muy diferente de una solución de compromiso, como la que sugirió el modelo del votante mediano. El mecanismo que sostiene la cooperación dentro de la coalición explicaría dichos resultados tan diferentes.²²

CONCLUSIONES

Si bien este artículo ha analizado una amplia gama de CMGC, es posible que se forme un número aún mayor de coaliciones, en donde quedarán excluidos los estados ubicados a los extremos de la dimensión que las une. Podría decirse que dichas coaliciones moderadas son las que están sosteniendo el actual *statu quo*. En el sistema actual, existe una buena cantidad de redistribución a través de las transferencias, aunque también hay principios resarcitorios en las participaciones federales que recompensan a estados con bases económicas mayores y mejor desempeño fiscal. No he analizado dichas coaliciones moderadas, porque no son coaliciones para realizar reformas.

El punto central del modelo del votante mediano es sugerir que una propuesta ubicada en dicho lugar sería invulnerable al cambio. Sin embargo, el análisis de las coaliciones sugiere que las coaliciones extremistas de izquierda o derecha pueden alterar el *statu quo* actual y, en particular, que una coalición de estados fiscalmente autónomos podría cambiar el sistema, beneficiando a un pequeño número de socios.

Sin importar las coaliciones específicas que podrían formarse en la legislatura mexicana, surgen dos lecciones generales del análisis. Primero, dados los incentivos partidarios en el sistema mixto de representación, una coalición que busque reformar el pacto federal fiscal tendría que constituirse tomando en

²² Por desgracia, la teoría de juegos cooperativos no ofrece una buena explicación de los mecanismos que podrían sostener dicha cooperación. Tal vez los legisladores individuales podrían ser sobornados por sus gobernadores para apoyar dicho cambio. O tal vez podrían hacerse promesas creíbles de ascenso. Finalmente, las filiações partidistas podrían reconfigurarse a la luz de esta coalición.

consideración tanto los incentivos para la disciplina del partido como la alineación de los intereses de los estados. Analizar estados ganadores y perdedores en términos de cómo les fue en un escenario de mayor devolución fiscal no es suficiente para entender los obstáculos políticos para reformar: se necesita abordar las configuraciones partidarias de la política en el estado.²³

Segundo, la CMGC puede organizarse a lo largo de dimensiones enfrentadas de conflicto político. Si bien los trabajos de recaudación fiscal local pueden ser la dimensión preferida que los encargados de formular las políticas quieren destacar en la elaboración de sistemas de reparto alternos, el hecho es que una dimensión de pobreza alinea los intereses de los estados en una escala un tanto diferente. Por lo tanto, los estados que buscan la redistribución mediante el gasto federal podrían hacer énfasis en la necesidad de entender el pacto fiscal como un instrumento redistributivo, y no como un esfuerzo fiscal y un mecanismo de incentivos. No puede predecirse cuál de esas dimensiones se vuelve el eje más importante de conflicto político.

Una suposición fundamental subyacente del análisis ha sido que los jugadores quieren mantener la coalición pequeña. Esta suposición depende de la naturaleza de la política pública que se esté debatiendo, que en este caso he reducido a una discusión sobre los montos específicos de dinero que pueden ser transferidos del gobierno federal para distribuirse de acuerdo con diferentes criterios; o el monto de los ingresos que pueden mantenerse dentro de una jurisdicción. Pero el federalismo fiscal como una política pública requeriría una coalición grande para cosechar los beneficios de un arreglo tan complejo. En contraste con una mayoría simple en la legislatura, la reforma del federalismo fiscal podría exigir realmente un acuerdo prácticamente unánime a fin de lograr algo. Éste podría ser el caso, porque cualquier coalición que excluya a algunos de los miembros está amenazada por la posibilidad de la separación. Dicha acción extrema es probablemente muy costosa para un miembro individual, por lo que su credibilidad no está bien establecida. Sin embargo, en la medida

²³ Por ejemplo, Courchene y Diaz-Cayeros (2000) calculan que una revisión general del sistema de transferencias beneficiaría a Puebla, Veracruz, Michoacán, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Chihuahua, Nuevo León, Distrito Federal y tal vez a Baja California y Sonora. Cualquiera de estos ejercicios necesitaría referirse a las configuraciones partidarias para evaluar la posibilidad del éxito legislativo.

en que esta amenaza exista, es posible que los estados fuera de la coalición gobernante no puedan ser excluidos de los beneficios de la política. En ese caso, cualquier jugador tendría, de hecho, el mismo poder.

El valor del análisis de las coaliciones gira sobre los socios de la coalición que trabajan juntos para compartir las prebendas de su coalición; pero la literatura sobre la formación de coaliciones —tanto empírica como teórica— sugiere que las coaliciones usualmente son más grandes de lo que predice el concepto de CMG. Parte del problema radica en que la teoría de juegos cooperativos no ofrece una idea clara del proceso de negociación *dentro* de las coaliciones y del orden posible de los movimientos, amenazas y contraamenazas que mantienen juntas a dichas coaliciones. La cooperación es la norma de conducta supuesta en la teoría de juegos cooperativos.

La posibilidad de una conducta no cooperativa abre una gran agenda de futuras investigaciones, relacionadas con la credibilidad de las amenazas de salirse en la negociación de un acuerdo federal. Incluso si esas amenazas son sólo parcialmente creíbles, o sólo pueden ejercerlas algunos de los jugadores, probablemente determinarán la composición final del acuerdo federal. Si bien en México los estados más ricos han expresado amenazas (Baja California, Nuevo León y el Distrito Federal, para nombrar tal vez los ejemplos más famosos) respecto a su voluntad para salirse del sistema de reparto federal de ingresos si no obtienen grandes proporciones de fondos federales, no se sabe si esas si esas amenazas han desempeñado un papel en la distribución de recursos, por lo que es necesaria más investigación empírica y teórica.²⁴ Pg

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Axelrod, Robert (1970), *Conflict of Interest*, Markham, Chicago.
- Banzhaf, John F., III (1965), “Weighted Voting Doesn’t Work: A Mathematical Analysis”, *Rutgers Law Review*, vol. 19, pp. 317-343.

²⁴ Véase Treisman (1999) para un análisis del papel de las amenazas de separación en la distribución de recursos fiscales en Rusia.

- Bräuning, Thomas y Thomas König (2001), *Indices of Power IOP 2.0* [programa para computadora], University of Konstanz, Constanza.
<http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/koenig/IOP.html>
- Casar, María Amparo (2000), *La LVII legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y cohesión partidaria*, Documento de Trabajo 113, CIDE, México.
- (1999), “Coaliciones parlamentarias: una nueva forma de hacer política”, *Documento de Trabajo* 28, Fundación Rafael Preciado Hernández, México.
- Chandra, Kanchan y Cillane Boulet (2003), “Ethnic Diversity and Democratic Stability”, Documento presentado en la Reunión de la Asociación de Ciencia Política de Estados Unidos.
- Courchene, Thomas y Alberto Diaz-Cayeros (2000), “Transfers and the Nature of the Mexican Federation”, en Marcelo Giugale y Steven B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons From Mexico*, The World Bank, Washington.
- De Swaan, Abram (1973), *Coalition Theories and Cabinet Formation*, Amsterdam, Elsevier.
- Diaz-Cayeros, Alberto (manuscrito), *Overawing the States: Taxes, Transfers and the Centralized Federal Bargain in Mexico*, Stanford University.
- (2003), “Balance fiscal de los estados en el sistema federal”, en Alberto Diaz-Cayeros y Jacqueline Martínez (eds.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, M.A. Porrúa, México.
- Diaz-Cayeros, Alberto, José Antonio González y Fernando Rojas (2002), “Mexico’s Decentralization at a Crossroads”, *Working Paper* 153, CREDPR, Stanford University.
- Hallerberg, Mark y Jürgen von Hagen (1997), “Electoral Institutions, Cabinet Negotiations and Budget Deficits Within the European Union”, *CEPR Discussion Paper* 1555.
- Hernández Trillo, Fausto, Alberto Diaz-Cayeros y Rafael Gamboa González (2002), “Determinants and Consequences of Bailing Out States in Mexico”, *Eastern Economic Journal*, vol. 28, núm. 3, pp. 365-380.

- Hosli, Madeleine (1999), "Power, Connected Coalitions and Efficiency: Challenges to the Council of the European Union", *International Political Science Review*, vol. 20, núm. 4, pp. 371-391.
- Laver, Michael y Norman Schofield (1990), *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Lee, Frances E. (2000), "Senate Representation and Coalition Building in Distributive Politics", *American Political Science Review*, vol. 94, núm. 1, marzo, pp. 59-71.
- McLure, Charles y Alberto Diaz-Cayeros (2000), "Tax Assignment", en Marcelo Giugale y Steven B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons From Mexico*, The World Bank, Washington.
- Riker, William H. (1987), *The Development of American Federalism*, Kulwer Academic Publishers, Boston.
- (1962), *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven.
- Rodden, Jonathan (2002), "The Dilemma of Fiscal Federalism: Intergovernmental Grants and Fiscal Performance around the World", *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 3, julio, pp. 670-687.
- Shapley, Lloyd S. y Martin Shubik (1954), "A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System", *American Political Science Review*, vol. 48, pp. 787-792.
- Straffin, P.D. (1977), "Homogeneity, Independence and Power Indexes", *Public Choice*, vol. 30, pp. 107-117.
- Treisman, Daniel (1999), *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Volden, Craig y Clifford Carrubba (en prensa, 2004), "The Formation of Oversized Coalitions in Parliamentary Democracies", *American Journal of Political Science*, vol. 48, núm. 3.
- Von Hagen, Jürgen (1992), "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints", *Journal of Public Economics*, vol. 44, pp. 199-210.
- Von Neumann, John y Oskar Morgenstern (1945), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, Princeton.

- Weldon, Jeffrey (2000), "Voting in Mexico's Chamber of Deputies, 1998-1999", Documento presentado en la Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Miami, 16-18 de marzo.
- (1997), "The Political Sources of Presidencialismo in Mexico", en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.

