

CAPUTO, David y COLE, Richard L. (compiladores), *Revenue Sharing. Methodological Approaches and Problems*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1976, 185 p.

El libro consta de dos partes, "Intentos presentes de investigación" y "Evaluación de la investigación", integradas por seis y tres capítulos respectivamente, obra de otros tantos autores, que abordan distintos aspectos de la participación de impuestos. En la introducción, Caputo y Cole, compiladores de la obra, sitúan la iniciación de esta modalidad en el programa llamado "Nuevo federalismo", presentado por Nixon al Congreso en 1971. La mayor parte de los conceptos y programas específicos de las administraciones Nixon y Ford en este aspecto, han resultado en un cambio en la naturaleza de las relaciones intergubernamentales en el país que puede tener importantes implicaciones a largo plazo para la selección de la política pública.

Los caudales sujetos a participación provienen de la recaudación del impuesto federal sobre la renta y se reúnen en un fondo en el Departamento del Tesoro, de donde son distribuidos según fórmulas establecidas por la ley. Un tercio del fondo se destina a los estados y dos tercios a las unidades locales de gobierno, usando fórmulas basadas en población, esfuerzo fiscal e ingreso personal. Se usan dos fórmulas para el cálculo y los beneficiarios reciben la que resulte más elevada. Los estados deben ocupar los fondos en cualquier finalidad pública según la definición de la ley estatal, y los gobiernos locales deben emplearlos siguiendo estas categorías de gastos: seguridad pública, protección al ambiente, transporte público, salud, recreación, bibliotecas, servicios sociales para los pobres y ancianos y administración financiera.

La participación se justifica de acuerdo con los autores, porque constituye una alternativa a los subsidios federales, es un método para dar ímpetu a la economía a nivel no federal, es un medio de disminuir el costo administrativo de los programas de subsidios y proporciona fondos para la sobrevivencia de los gobiernos locales. Además, fue concebida como un medio de aumentar la participación ciudadana, el poder y la autoridad de los funcionarios públicos, y de trasladar el poder y la autoridad que había ido concentrándose en el gobierno federal, devolviéndolo a los estados y localidades.

El capítulo 1, "Formulación de la política en las pequeñas comunidades y el programa de participación de impuestos", se debe a Alvin A. Sokolow. Según el autor, la traslación de responsabilidad y poder implicada en la participación de impuestos tiene una significación especial para los gobiernos de las pequeñas comunidades, generalmente ignorados en la aplicación

de los programas de ayuda en las dos décadas pasadas. Miles de pequeños condados, ciudades y municipios, son los mayores beneficiarios del programa general de participación de impuestos de 1972, que ha producido una redistribución de ayuda federal de los gobiernos mayores a los más pequeños. El autor examina el impacto del "Nuevo federalismo" en las comunidades pequeñas y examina el papel de estos gobiernos en el federalismo estadounidense.

El autor da tres razones para centrar su atención en las relaciones de los pequeños gobiernos con el sistema federal. Primero, las pequeñas jurisdicciones y sus comunidades son más importantes en la sociedad nacional que lo que se asume generalmente, aunque es obvio que hay más pequeños gobiernos locales —y por tanto pequeños sistemas políticos— que grandes. Además debe tomarse en consideración el número de ciudadanos gobernados por ellos. Segundo, el crecimiento experimentado en las áreas metropolitanas después de la guerra, ha decrecido en años recientes, y las pequeñas comunidades comienzan a invertir sus pérdidas de población. Tercero, los problemas de las pequeñas comunidades están entrelazados con los problemas de las áreas urbanas de la nación. La reducción de oportunidades económicas en los sitios rurales que comenzó antes de la Segunda Guerra, llevó directamente al congestionamiento en las grandes ciudades e indirectamente trajo el desarrollo suburbano de las áreas metropolitanas. Problemas como el de la pobreza y el alojamiento inadecuado son proporcionalmente más serios en las áreas rurales que en las urbanas.

El autor encuentra que hay pocas esperanzas de que la descentralización de poder y de la responsabilidad en el nuevo federalismo produzca directamente cambios importantes en las prácticas políticas y gubernamentales de las comunidades más pequeñas, aunque el impacto haya sido considerable en un sentido estrictamente fiscal. La participación ha dado a los gobiernos de los condados y de las pequeñas ciudades más maniobrabilidad presupuestal que a las grandes unidades urbanas. La participación representa relativamente grandes porciones de los fondos disponibles de los pequeños gobiernos, que no tienen las presiones fiscales que pesan en las comunidades más grandes, por esto, han podido gastar mucho del dinero proveniente del fondo de bienes de capital, mientras que las ciudades grandes, duramente presionadas, han sido forzadas a usarlos con el fin de conceder reducciones fiscales. Sin embargo, esto no ha llevado a cambios fundamentales en los sistemas políticos locales.

Concluye el autor que el cambio político sustancial en las pequeñas comunidades es más probable que derive de fuentes internas —coaliciones *ad hoc* de ciudadanos inconformes, conflictos entre recién llegados y viejos residentes, acumulación de crisis políticas locales—. Los grupos naciendo

tes pueden usar las oportunidades proporcionadas por los programas federales de ayuda como un apoyo para desafiar las prácticas tradicionales; pero la ayuda federal por sí misma raramente es un estímulo adecuado para la organización y la competencia.

El capítulo 2, "Patrones de gastos de la participación en impuesto según los informes del uso real", es obra de Richard A. Smith y David Cozad. Los autores analizan las diversas categorías de gastos que ocurren en un número de patrones generalizados de erogación, relacionados con la participación. De acuerdo con sus datos, el tipo de sistema político no afecta universalmente la distribución de la participación; las diferencias más importantes en gastos ocurren generalmente en seguridad pública y recreación y cultura, y menos consistentemente en áreas de salud, desarrollo de alojamiento económico, servicios sociales y desarrollo. Ningún tipo de sistema político se asocia consistentemente con un nivel más elevado de gastos; pero las ciudades no reformadas muestran más altos gastos en seguridad y salud, mientras que los gobiernos no reformados tienden a gastar más en recreación y cultura y áreas sociales.

Sostienen los autores que una razón fundamental del programa de participación es dar a las comunidades locales la oportunidad de gastar los fondos incrementados en una forma determinada por las preferencias y condiciones locales. Asumiendo que así ocurra, eran de esperarse grados importantes de variación en los patrones de gastos de acuerdo con las diferencias en las características políticas, sociales y ecológicas de la comunidad, que originan diferentes necesidades y preferencias políticas. No obstante, del estudio resulta que las variaciones ocurren sólo en un grado limitado. En promedio, ciudades de diferentes tipos políticos tienden a seguir patrones similares de gastos, distribuyendo la mayor proporción en seguridad y la más pequeña en servicios sociales y educación.

Dentro de esta estructura general de similitudes, ocurre razonable diferenciación en gastos por características políticas, sociales y económicas; pero sólo cuando se consideran a nivel nacional. Respecto a ciudades en la misma región, ocurre mucho menos variación. Las diferencias importantes ocurren sólo en tres categorías: gastos en cuestiones sociales, de salud y transportes. Mientras estas diferencias tienen interés académico, son de utilidad limitada para propósitos políticos.

Los autores hacen notar que el estudio se refiere a los fondos recibidos al principio del programa, así que las decisiones de distribución pueden no reflejar tendencias a más largo plazo. Es probable que en este primer periodo la distribución se haya hecho especialmente a áreas que contaban con el apoyo general de la comunidad y con el tiempo y con la seguridad de la continuidad del programa, es probable que se inicie la distribución

a otras áreas, y que esto produzca mayor variación en los patrones de gasto entre las ciudades.

El capítulo 3, "Medición de los efectos de la participación general de impuestos: Algunas estrategias alternativas aplicadas a noventa y siete ciudades", se debe a Catherine Lovell.

Medir los efectos de la participación de impuestos en los gobiernos receptores presenta problemas metodológicos. Algunos, como el efecto de ingreso es relativamente fácil de medir, resulta de los impactos distribucionales primarios del dinero —cuánto recibió cada gobierno, relación de esas cantidades en los presupuestos, comparación con lo recibido en otros programas de ayuda y qué jurisdicciones ganan o pierden con la fórmula de distribución—. Medir los efectos en el proceso de decisiones es más difícil porque requiere la observación de primera mano del proceso, o entrevistas con los actores focales acerca de los procedimientos seguidos al tomar las decisiones de distribución sobre los usos de los nuevos fondos. Medir el impacto real de los nuevos fondos en los patrones de gastos y recursos e identificar los impactos programáticos en los ciudadanos, resulta más difícil.

La autora proporciona algunas estrategias alternativas usadas para medir los efectos de la participación en noventa y siete gobiernos de ciudades del sur de California. Examinar los varios datos y hacer comparaciones entre ellos, convenció a la autora de que es más fácil demostrar como no medir los efectos fiscales del programa de participación que mostrar como esas mediciones pueden realizarse.

En un grado menor, también hay duda sobre la validez de los cuestionarios y entrevistas como un enfoque a la medición de los efectos fiscales. En la investigación hubo una importante disparidad entre lo que las entrevistas indicaron sobre el impacto y lo que la observación de tendencias revelaba. Concluye la autora que serán necesarios mayor análisis longitudinal y aplicación de técnicas econométricas antes de que pueda decirse algo con absoluta validez en esa materia. Estima que probablemente hubo más impacto en las tendencias de recursos que en los patrones de gastos.

Basada en su experiencia de intentar medir los efectos de la participación en un gran grupo de jurisdicciones receptoras, concluye que se han acumulado muchos datos interesantes y relevantes en cuanto a los efectos distribucionales primarios y el proceso de decisiones. Esta información lleva a las técnicas de entrevistas y cuestionarios. Medir el impacto fiscal, sin embargo, no se ha solucionado y tal vez sea insoluble con cualquier grado de validez en este momento de la historia del programa. Por el momento, la evaluación se basa más en impresiones intuitivas derivadas del examen de varios fragmentos de investigación combinados con un alto grado de pre-

caución, y en los descubrimientos en los dos primeros niveles de medición, que en datos seguros sobre los efectos fiscales.

Kent Eklund y Oliver P. Williams son autores del capítulo 4, "El ingenio político de la ley de participación". Los autores investigan los resultados de la distribución real de los fondos en relación con las intenciones aparentes del Congreso. El debate incluye discusiones de las medidas redistributivas diseñadas para ayudar a los contribuyentes del impuesto predial, duramente presionados. En la fórmula final, este objeto fue encubierto por otras consideraciones. Los autores buscan a los beneficiarios impredecibles e inintencionales de la ley.

Hay muchos factores que afectan el bienestar fiscal de los gobiernos locales, además de los que fueron incluidos en la fórmula de participación. Algunas poblaciones originan más gastos que otras, y lo mismo ocurre con ciertos usos de la tierra. Mientras la ley enfoca los propósitos generales de los gobiernos locales, las finanzas municipales también son fiscalmente afectadas por los patrones y costos de servicios realizados por distritos especiales, de los que los distritos escolares no son los menos importantes —aunque éstos están excluidos de los beneficios en los términos de la ley—. Finalmente, la edad de las ciudades y su desarrollo puede tener efectos fiscales. A pesar de ello, no fue específicamente reconocido en la fórmula de participación el caso de las ciudades viejas que han agotado su infraestructura física que necesita ser remplazada, o el medio de los distritos escolares y la edad de la comunidad.

Concluye el autor que la ley fue diseñada para ayudar a las municipalidades en general y aquéllas con ciudadanos de bajos ingresos en particular, y especialmente a las que más se esfuerzan. Indirectamente los propietarios de casas son los beneficiarios innominados de acuerdo con el diseño de la ley. El estudio toma un conjunto alternativo de supuestos acerca de las necesidades y los prueba contra los resultados iniciales de las distribuciones reales de recursos. La necesidad es recifrada en los atributos de la comunidad que tienden a indicar una carga o ventaja relativa para la municipalidad.

Si la necesidad, definida en esos términos fuera congruente con los efectos redistributivos de la ley de participación, sería verificable por pruebas estadísticas; pero el uso de simples correlaciones y análisis de factores no pudieron demostrar que las necesidades o las condiciones generadoras de costos estaban asociadas con ingresos más grandes de participación, ni revelaron lo opuesto. Los fondos parecen ser distribuidos uniformemente y al azar entre ganadores y perdedores.

La acción política efectiva generalmente depende de uniones de individuos o grupos que comparten intereses, y es difícil identificar las bases

para nuevos grupos de intereses compartidos que posiblemente presionen para una revisión sustancial de la ley. Pocas municipalidades pierden en todos los casos, pero sí hay un grupo de favorecidas. Las municipalidades especializadas en industria, a menudo el grupo ganador en la lotería del impuesto predial, han ganado una vez más. Concluyen los autores que aunque el Congreso puede verse enfrentado a objeciones porque los pocos favorecidos ganan de nuevo, es improbable que haga más que ajustes marginales a la fórmula.

El capítulo 5, "El problema del Programa de Evaluación y el proceso político: El caso de la participación de impuestos", es obra de Edie N. Goldenberg, James W. Fosset y Thomas J. Anton. En su trabajo revisan las conclusiones más sobresalientes generadas por los esfuerzos más prominentes para evaluar la participación, e intentan aplicar esas conclusiones a discusiones importantes en el debate sobre la renovación de la participación. Ofrecen después una apreciación crítica de la extensión en la que los resultados de la investigación de evaluación dirigen las discusiones corrientemente en debate.

La Ley de Ayuda Fiscal Estatal y Local plantea un número de problemas inusualmente difíciles para evaluarla. Primero, no es del todo claro qué criterios deberían ser usados para la evaluación. Una amplia variedad de objetivos fueron declarados para el programa —tanto por liberales como por conservadores— y muchos de los fines expuestos estaban en conflicto. Todos los estudios de evaluación tenían que escoger, más o menos arbitrariamente, el valor de las dimensiones conforme a las cuales estructurar una evaluación; pero los criterios aplicados no son siempre los mismos. Segundo, hay más de treinta y ocho mil jurisdicciones implicadas en el programa, que varían en tamaño, función y capacidad. Tercero, el uso de los fondos de participación es relativamente irrestricto para las jurisdicciones receptoras, y la "fungibilidad" hace difícil apreciar los impactos de la participación.

Al menos tres diferentes enfoques han sido usados para tratar de estimar el impacto del programa. Uno se apoya en un estudio sobre las respuestas de los funcionarios acerca de cómo habrían sido los presupuestos en ausencia de la participación. Otro descansa en los datos presupuestales de un número limitado de localidades, y el último depende de la observación de los participantes, acompañada de un análisis de datos fiscales para generar juicios respecto del impacto de la participación en un limitado número de sitios.

Un elemento que dificulta el análisis es la alta tasa de inflación y la ampliamente difundida presión financiera en muchas grandes ciudades, que efectivamente minaron la importancia de los resultados de la "revitaliza-

ción” y “apoyo”. Más que proporcionar fondos para innovaciones o nuevos programas, la participación proporcionó los fondos necesarios para mantener simplemente los servicios existentes.

La investigación sobre la participación reportó además un número de hallazgos de importancia considerable para la política de subsidios intergubernamentales. La investigación hizo claro que los esfuerzos por evaluar el impacto de cualquier fuente aislada de recaudación no tiene sentido si no se consideran otros fondos disponibles. Por otra parte, el estudio señaló diferencias importantes entre ciudades grandes y pequeñas, entre localidades en varias regiones del país y entre las perspectivas de los ejecutivos locales y los funcionarios de finanzas. Las diferencias añaden importantes calificadores a los casos por estudiar. A juicio de los autores, la más importante contribución a largo plazo de la investigación a la formulación de la política es la formación de perspectivas más adecuadas de conducta fiscal estatal y local.

Trudi Miller Lucas se hizo cargo del capítulo 6, “Investigación patrocinada por la *National Science Foundation* sobre la participación general en impuestos: La fórmula”. Afirma la autora que aunque no puede describirse el impacto del programa de investigación sobre la participación en el proceso de formulación de decisiones, puede describirse la ideal del mismo, que a su juicio es instructiva para los lectores interesados en cuestiones metodológicas. La autora describe las tensiones que se desarrollaron entre consideraciones de objetividad científica, la política y los métodos en el diseño del programa. A continuación describe el programa de investigación para la fórmula de participación que fue desarrollada para resolver esas tensiones.

El programa de investigación demostró que es técnicamente posible cambiar la fórmula para alcanzar mejor diversos objetivos políticos, y que la amplia divulgación de la investigación aumentaría la competencia para tratar de las consecuencias de la fórmula fuera del reducido grupo de expertos del gobierno.

La investigación sobre la fórmula todavía no produce una clara guía para la formulación de coaliciones o la identificación de intereses “públicos” o “nacionales”. Se encontraron algunos razgos de la fórmula que son problemáticos desde la perspectiva de la mayor parte de los estudios —por ejemplo, la rígida división de un tercio para los gobiernos estatales y dos tercios para los gobiernos locales, y la aplicación del límite del 145%—; pero no hay un claro consenso sobre cómo estos razgos podrían alterarse para ganar el apoyo de una coalición o tal vez de una mayoría de grupos de interés.

Sin embargo, con los datos de la síntesis de esfuerzo pueden identificarse

cambios específicos —que probablemente serán moderados en su impacto— que pueden ser apoyados desde muchas diferentes perspectivas políticas. Un ejemplo podría ser una alteración de la medida del impuesto ajustado para reducir la penalidad a los gobiernos que usan cargos a los usuarios y mecanismos no fiscales para recaudar ingresos. Un cambio en el mecanismo para limitar distribuciones en una fórmula multiplicativa —un cambio a algo aparte del límite del 145% *per capita*— podría aparecer benéfica a muchos grupos de interés. Un límite *per cápita* reducido y más bajo —20%— es otra posibilidad, como lo es una reducción en el constreñimiento presupuestal del 50%. Una modificación de la secuencia para incrementar la igualdad de las distribuciones otorgadas a los gobiernos con características similares también es deseable.

Sostiene la autora que como estos cambios son descritos usando criterios significativos para diversos grupos de interés, pueden surgir cambios que serían apoyados por una coalición política triunfante. Por otra parte, cambios que son atractivos a una mayoría pueden tener poco efecto si no son apoyados por grupos de interés, y pueden no valer el costo y esfuerzo de iniciar una coalición para alterar la fórmula.

A Paul R. Dommel se debe el capítulo 7, “Enfoque analítico a la investigación de la ayuda intergubernamental”. Según el autor, desde que la participación se convirtió en una política nacional en 1972, ha surgido un creciente y diversificado cuerpo de investigación política y económica, en el que lo que menos se ha percibido es la necesidad de analizar la participación dentro del contexto de la política intergubernamental que comparte con otros mecanismos descentralizadores de distribución, especialmente el subsidio. El autor enfoca su labor a los eslabonamientos existentes entre la participación y el subsidio, para examinar algunos efectos generales que el proceso descentralizador de ayuda intergubernamental en evolución, tiene en los resultados de la política.

El autor liga tres enfoques de estudio de política general: proceso, análisis distributivo-redistributivo y análisis de oferta-demanda. Los eslabonamientos a su vez producen los siguientes resultados: 1) una hipótesis tentativa que requiere mayor investigación: que el sistema de ayuda intergubernamental está ligado a la política del proceso político nacional que en forma creciente predispone el sistema hacia asignaciones distributivas. Tanto dicho proceso como este último reestructuran las medidas de ayuda federal hacia una medidas orientadas hacia la demanda. Esto tiende a aumentar el carácter distributivo en su impacto; 2) un enfoque metodológico por el cual la hipótesis puede ser comprobada; 3) una estructura tridimensional dentro de la cual el desarrollo de la investigación en la ayuda intergubernamental puede ser analizado para ofrecer y validar otras hipótesis.

El autor concluye de su estudio que el sistema categórico —político de oferta— al especificar los usos de los fondos no tiene inherentemente resultado distributivo o redistributivo. Lo distributivo o redistributivo es resultado de una función de la política específica nacional.

El patrón actual de política de ayuda intergubernamental parece estar claramente orientado hacia una política de demanda. Bajo una condición de recursos escasos a largo plazo, una política de demanda afectará los prospectos para solucionar severos problemas sociales y económicos distribuyendo una mayor porción de recursos disponibles para enfrentar un amplio campo de demandas.

La participación de impuestos y los subsidios —política de demanda— es probable que tenga más resultados distributivos. Ésta es la consecuencia probable de dos factores: la tendencia de los responsables de la política nacional a adoptar mecanismos de asignación distributiva, y la naturaleza del proceso de demanda subnacional que la política nacional busca estructurar hacia una más libre competencia de la demanda.

A nivel nacional, este resultado distributivo es fomentado por un proceso de política que trata primero con el componente de elegibilidad del mecanismo de distribución y después con el elemento de distribución de recursos. La demanda de política distributiva resulta en una amplia elegibilidad con algún subsecuente ascenso gradual de distribución a través de una fórmula de necesidades. El resultado tiende hacia un sistema de distribución "algo para todos".

Si esta secuencia de decisiones fuera invertida, el resultado sería diferente. Si se considera primero la definición de necesidad y en seguida los estándares de elegibilidad se daría un resultado redistributivo. Esto puede alcanzarse haciendo elegibles sólo a las jurisdicciones cuyas necesidades coinciden con un umbral establecido. Esto es aplicar a los sistemas de ayuda intergubernamental la prueba de "nada para algunas necesidades". Dada la política de las decisiones de distribución de ayuda federal, es improbable que se adopte esta secuencia invertida.

A nivel subnacional, la estructura y el peso político de la demanda son un determinante mayor de los resultados. Se asume por algunos que la política nacional de descubrir el proceso subnacional de formular decisiones resultará en decisiones más redistributivas. Tal vez sea así, pero un sistema de demanda más abierto puede también resultar en decisiones más redistributivas para dar mayor satisfacción a un ámbito más amplio de demandas, muchas de las cuales tienen propósitos distributivos.

El trabajo de este autor sugiere la existencia de una estructura de proceso-resultado vertical y horizontal dentro de la cual puede ser aplicada e

interrelacionada una amplia extensión de investigación sobre ayuda intergubernamental.

Donald B. Rosenthal es el autor del capítulo 8, "Análisis político y acción política: Consejo a principios". El autor considera respecto a la participación de impuestos las relaciones entre análisis, asesoría y acción política. La participación surgió, al menos parcialmente, del pensamiento de dos economistas académicos estrechamente relacionados con la red de política federal, Walter Heller y Joseph Pechman, y fue influida en el curso de su formulación y aplicación por otros analistas políticos.

El autor revisa en su trabajo alguna de la literatura dedicada al análisis de la participación. Estos análisis incluyen la historia y la crítica del proceso de formulación de la política, estudios de la fórmula, análisis de gastos y encuestas de opinión.

Basado en la revisión de esa literatura y en su propia comprensión del proceso federal de formulación de decisiones, sostiene el autor que la investigación muy probablemente tenga un impacto en los formuladores de la política —particularmente si la atención política y la controversia política se unen en un momento dado— si se trata de investigación con defensa que la respalde. Esta investigación puede ser de dos clases: 1) investigación de la fórmula, basada en el análisis de complejos datos estadísticos, y 2) investigación sobre la conducta, estrechamente ligada a valores éticos asociados con presunciones acerca de la deseabilidad de la no discriminación y la participación de los ciudadanos en el gobierno local.

Lo que es de más inmediato interés es la necesidad de mantener un mercado de investigación y asesoría política imparcialmente abierto. Los muchos fragmentos de investigación sobre la participación han operado abiertamente y sus descubrimientos y recomendaciones son generalmente accesibles. La política de participación ha tenido bastante juego ideológico para permitir una diversidad de perspectivas políticas y recomendaciones alternativas, algunas basadas en datos disponibles, otras puramente en la comprensión de cómo el sistema intergubernamental ha operado o debiera operar.

El autor encuentra que lo que es necesario, aunque muy difícil de alcanzar, es una forma de investigación en la que la defensa se integre con sanos esfuerzos metodológicos para identificar y examinar fuentes de datos. Se requiere bastante "objetividad" para permitir aún a un crítico de cualquier recomendación, suficiente oportunidad para distinguir el sano mecanismo de investigación política de lo que ese crítico puede ver como la mala asesoría política dada.

Cierran la obra los editores, David A. Caputo y Richard L. Cole con el capítulo "Participación general de impuestos, análisis político y fede-

ralismo fiscal: una nota de advertencia". Afirman los autores que la Ley de Participación General de Impuestos ha sido una ley controversial. Independientemente de la posición tomada o del punto estudiado, de la discusión nunca ha resultado un punto irrefutable o una posición definitiva impenetrable a mayor análisis. La esencia y el impacto de la participación para el sistema político es difícil de aprehender y aún más difícil de documentar y explicar íntegramente. Los autores intentan en primer lugar considerar los argumentos en favor y en contra usados para justificar la legislación original sobre la participación a la luz de la evidencia empírica, y determinar si algunos argumentos en particular son aún aplicables y justificables a la luz de los cuatro años del programa. En segundo lugar, discuten algunas de las cuestiones empíricas y normativas implicadas en la investigación a la respuesta de la comunidad al programa, y evalúan la utilidad general de la investigación que ha resultado de esa respuesta. Por último, consideran la participación desde las perspectivas del federalismo fiscal y en las relaciones intergubernamentales contemporáneas.

Según los autores se desprende de los capítulos previos que la participación no es un programa neutral que al azar beneficie a varios grupos de la sociedad. Es un programa que implica fuentes fiscales reales que deben ser distribuidas por legisladores elegidos públicamente. La determinación de quién obtiene qué, cuánto y cómo, como resultado de la participación tiene una influencia considerable en los intentos de investigación.

Tal vez el más importante a menudo descuidado aspecto del programa de participación ha sido su impacto en las relaciones intergubernamentales y su influencia en determinar la naturaleza del federalismo en ese país. Si la investigación hasta la fecha tiene una laguna técnica, mayor es su omisión de estimar realista y completamente estas dimensiones de la participación.

En primer lugar, gran parte de la investigación ha tendido a tratar el programa como si existiera en un vacío y no fuera afectado por otros cambios programáticos y sociales. Dada la complejidad de las condiciones económicas y de las finanzas municipales, es difícil y tal vez imposible decir con certeza el impacto específico que la participación ha tenido en las municipalidades. Sin embargo, una gran parte de la investigación llega a tales conclusiones y/o bien ignora otros diversos elementos que afectan a los gobiernos locales, o menosprecia su impacto.

El error más común es ignorar el impacto de la participación en tanto se relaciona con otros programas descentralizadores. Hasta que la participación se contemple en esta perspectiva más amplia, la utilidad de mucha de la investigación será limitada.

El peligro de esto es muy claro: persiguiendo sólo un análisis político

limitado a un programa específico, el investigador puede estar en posición de ofrecer importantes y útiles sugerencias con respecto a una específica opción política; pero puede no estar en condiciones de ofrecer un plan total para mejorar la calidad de la vida de los ciudadanos o para ofrecer una serie de posibles selecciones políticas coordinadas para los legisladores. Este problema tiene dos dimensiones mayores que merecen la consideración de los autores.

En primer lugar, conscientemente o no, la participación fue acompañada de una reducción en los programas de ayuda, que tenían su mayor impacto en los ciudadanos de bajo o moderado ingreso. Saber si los fondos fueron usados en programas nuevos o existentes, si aumentaron o disminuyeron los impuestos locales, si los fondos fueron gastados en seguridad pública o necesidades de bienestar, es menos importante que saber quién realmente fue el receptor final de los servicios sostenidos con dinero de la participación. Al presente, se carece de esta información.

En segundo lugar la investigación se ha ocupado demasiado de la respuesta oficial a la participación, lo que es comprensible porque la legislación no especifica la colaboración de los ciudadanos. Si bien ese énfasis está justificado, parece reflejar una predisposición hacia un énfasis del *status quo* y de premeditar decisiones a costa de tópicos alternativos de investigación.

Relacionada con estos dos puntos hay otra crítica. En muchos casos las cuestiones del proceso de decisión son ignoradas y se dejan sólo los resultados, que no son indicativos del conflicto y discrepancias que caracterizaron al proceso. Al mismo tiempo, los defensores de la reforma están cometiendo un error más grave: al poner énfasis en el desarrollo del proceso —participación de los ciudadanos y otras reglas— suponen que los cambios en el procedimiento llevarán a cambios sustantivos también.

Así, si hay disgusto porque una gran parte de los fondos es usada para construcción de carreteras, se supone que cambiar el proceso de distribución resultará en diferentes decisiones de distribución. El problema es la creencia de que el solo proceso lleva a un cambio sustantivo, olvidando que para que los formuladores de decisiones locales sean influidos para alcanzar decisiones de distribución diferentes, es necesaria una organización política importante y un desarrollo político a nivel local.

Para los autores, la prueba extrema para la participación será si de hecho influye en el curso futuro del federalismo. Hay una considerable diferencia entre descentralización a las autoridades locales y descentralización a los ciudadanos locales. Los defensores de la propuesta Nixon de participación, se sentían obligados no a devolver poder a los ciudadanos locales, sino a los formuladores de decisiones locales, supuestamente repre-

sentantes del pueblo. El problema es mayor si, como la investigación sobre el poder de la comunidad indica, los gobiernos locales están caracterizados por el poco interés de los ciudadanos y están a menudo regidos por una minoría social y económica. Consideran los autores que es cuestionable que al aumentar los recursos a su disposición, los funcionarios locales producirán un diferente juego de decisiones.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

FRISCH PHILIPP, Walter, *La sociedad anónima mexicana*, México, Editorial Porrúa, 1979, 359 p.

Este ilustre e infatigable jurista austriaco-mexicano, profesor de la Universidad Anáhuac, presenta un sistemático y detallado estudio sobre la anónima, sociedad de la mayor importancia, que en nuestra práctica es la única que se constituye, salvo la S. de R. L., a la que se acude en algunas y limitadas ocasiones. La monografía, que salió a luz a fines del 79, comprende en apretada síntesis, todas las figuras e instituciones propias de la S. A.

El mérito más relevante del estudio de Frisch, consiste en la revisión crítica de opiniones y puntos de vista expresados en nuestra doctrina, principalmente por Rodríguez y Rodríguez y Mantilla Molina. Pero en manera alguna, es despreciable, ni secundaria siquiera, la contribución personal del autor respecto a problemas aún no examinados en México, y sí, en cambio, en los derechos alemán y austriaco que examina.

Porque, en efecto, el profesor Frisch hace a lo largo del libro un estudio comparativo de los diversos problemas que considera, en el derecho de sociedades de los tres países, y pese a que en el nuestro no han influido aquellos y que, como él señala, son derechos divergentes al mexicano, el estudio comparado muestra con frecuencia, frutos y ventajas apreciables para la resolución de problemas propios, y sobre todo, para el análisis de hipótesis y situaciones a que dé lugar la aplicación de nuestra Ley General de Sociedades Mercantiles. En este sentido, se aprecia que no siempre resulta cierto que, como afirma el ilustre profesor René David, el estudio comparado, para rendir frutos, debe hacerse entre leyes que correspondan al mismo sistema jurídico.

Sería imposible en una nota bibliográfica referirse a todas, y ni siquiera a gran parte de las opiniones que el autor sostiene en su obra. Son múltiples y muy variadas; siempre fundadas en derecho mexicano (doctrina, jurisprudencia, práctica), y siempre comparadas con soluciones similares, divergentes o simplemente diferentes, de los germanos. Muchas también son mis divergencias de soluciones que Frisch apunta (verbigracia) la creación de