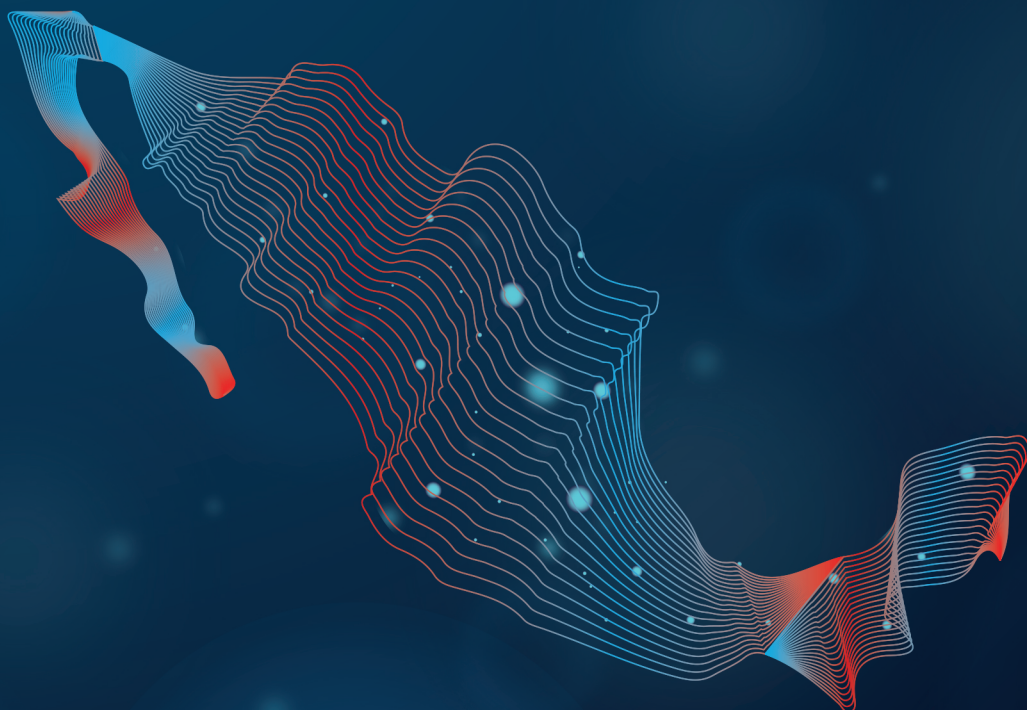


LOS NUEVOS ESCENARIOS PARA EL FEDERALISMO MEXICANO. Desafíos y tendencias futuras

Colección: Propuestas y reflexiones sobre políticas públicas n.º 3, septiembre 2024



José Antonio Caballero, Enrique Cabrero, Jaime Cárdenas Gracia,
Guillermo M. Cejudo, Ana Díaz Aldret, Eduardo Guerrero Gutiérrez,
Guillermo Lecona Morales, María Sofía León Olea, Sergio López Ayllón,
Alejandra Macías Sánchez, Raúl Mejía, Mauricio Merino, Valeria Moy,
María del Carmen Pardo, Pedro Salazar, Mariano Sánchez Talanquer,
Emilio Sánchez Salazar, Abel Vidaña González

Coordinadores: Enrique Cabrero,
Guillermo M. Cejudo y Sergio López Ayllón

¿El Estado contra los estados? Capacidades subnacionales en el sistema federal

Mariano Sánchez Talanquer
Abel Vidaña González

Este ensayo analiza la debilidad institucional del Estado mexicano, particularmente en sus niveles subnacionales, y su relación con el federalismo. Se argumenta que, de manera errónea, históricamente se ha equiparado la capacidad del Estado con la acumulación de poder político discrecional en el ejecutivo federal. Sin embargo, la conformación del presidencialismo autoritario erosionó capacidades importantes de los gobiernos locales y estatales. El texto examina las dimensiones clave de la capacidad estatal y demuestra que, pese a la democratización, persisten déficits significativos en las capacidades subnacionales, con variaciones importantes entre entidades. El ensayo identifica la actual tendencia hacia la concentración de poder en la presidencia como una puerta falsa y propone que mejorar la experiencia de ciudadanía requiere desarrollar capacidades institucionales en todos los niveles de gobierno, especialmente en los más cercanos al ciudadano. Se concluye que un federalismo funcional depende de la combinación de una autoridad central fuerte, pero no arbitraria, con unidades subnacionales robustas y autónomas, capaces de innovar y responder a necesidades locales.

Palabras clave: capacidad estatal, federalismo, centralización, democratización

¿El Estado contra los estados?

Capacidades subnacionales en el sistema federal

Gobiernos van, gobiernos vienen, pero ¿cuál es la situación del Estado (y de todo lo público, por implicación)? Protagonistas y testigos de la política mexicana pueden palpar que, aunque la organización del Estado permanece por lejos como la mayor concentración de fuerza física en el país –si no lo fuera, cesaría simplemente de ser el Estado–, este acusa serios problemas de calidad y funcionamiento.

En la terminología un tanto ambigua de las ciencias sociales estos problemas lo hacen un “Estado débil”: uno que recauda poco, ofrece protección deficiente a la población contra la amenaza y la fuerza privadas, enfrenta dificultades para controlar la corrupción entre sus funcionarios, rara vez procura e imparte justicia con prontitud e imparcialidad, etc. Los servicios públicos, de la salud a la educación, se proveen de forma deficiente y desigual. En varias regiones, el mismo Estado se colude o cede el paso a organizaciones criminales que asesinan, intimidan, imponen. Entre la población, quienes cuentan con medios económicos suficientes optan por la salud privada, la educación privada, la transporación privada, la seguridad privada.

Existen desde luego excepciones, matices, historias de eficacia que mal se hace en desdeñar. Pero la realidad es terca: para la mayoría, la mayor parte del tiempo, en la mayoría de sus tareas, el Estado funciona mal. En consecuencia, los gobernados desconfían del grueso de sus instituciones constitutivas, una desconfianza que entorpece aún más su desempeño. Los políticos, incluso algunos de izquierda, prometen entonces que el Estado gaste menos, adelgace sus burocracias, elimine a sus intermediarios y mejor, entregue el dinero público directamente a las personas, quienes sabrán cómo arreglárselas en el mercado para compensar bienes públicos deficientes.

¿Cómo se escapa de esta trampa? Considerando la seriedad de los problemas, ¿no es natural, incluso práctico, apostar por una gran concentración de poder en la cima, para poner la casa en orden? ¿No resulta conveniente fortalecer al Estado desde arriba, en su núcleo ejecutivo (la presidencia), a expensas del sinfín de organismos y contrapesos, de las instituciones subnacionales, del federalismo y de todo lo que haga falta?

Podrían parecer preguntas retóricas. No lo son. El momento político del país empuja hacia el poder concentrado, las acciones extraordinarias, la supremacía de la federación y muy especialmente, del ejecutivo federal. Abundan señales de restauración de un presidencialismo avasallante y autoritario, con toda la zalamería que acompañaba al de antes, pero ahora con instintos más anti-institucionales y revanchistas.

Aunque no se diga, en este programa político el federalismo sale sobrando. No es solo prescindible, sino estorboso, porque la receta consiste en reconstituir un poder central indiscutido, que alinee y discipline. Consiste, sobre todo, en restaurar el mando presidencial: la capacidad personal de decisión, gestión, castigo y capricho. Para ello hay que copar todos los espacios, doblegar a quien resista y confinar a la oposición a un papel testimonial. A las unidades subnacionales, tornarlas en correas de transmisión de los dictados centrales, en un federalismo cupular, verticalmente estructurado desde la presidencia de la república.

Este ensayo esboza un camino distinto. Más allá, postula que la apuesta actual por engrandecer la presidencia, restaurar la verticalidad, comprimir el pluralismo y neutralizar los contrapesos horizontales y verticales es, además de antidemocrática, un paso en falso en el objetivo de que el Estado sirva mejor a la sociedad bajo su dominio. La apuesta incurre, de hecho, en una falacia política y analítica de larga tradición en México: equiparar el fortalecimiento del Estado con la acumulación de poder político discrecional en el ejecutivo federal.

A contracorriente, sostenemos que el surgimiento de un orden político más funcional a la sociedad (y más democrático) pasa, fundamentalmente, por la (re)construcción de capacidades del Estado en la base. Esto comprende a las instituciones federales desplegadas en el territorio, pero comienza por las instituciones subnacionales (municipales, de las entidades) y sigue con los mecanismos de coordinación que las vinculan, tanto entre sí como con la federación. La tarea es ardua e implica, para empezar, rechazar la falsa equivalencia entre centralización política, supremacía presidencial, dominancia partidista y fortalecimiento del Estado.

Al momento de escribir, buscar un Estado más funcional y de mayor calidad mediante la construcción de capacidades institucionales subnacionales está fuera de la agenda política. No hay, por ahora, quien asuma seriamente ese proyecto, ni siquiera quien ondee simbólicamente esa bandera. Las élites políticas locales perciben que enfrentarse con la federación y el nuevo partido mayoritario solo puede ser contraproducente. Las élites gobernantes centrales, por su parte, encuentran políticamente redituable mantener las debilidades institucionales en la base del Estado, cuando no exacerbarlas. En los hechos, estas debilidades reproducen la mala experiencia del ciudadano con lo público. Sin embargo, cumplen una función política para quien persigue la supremacía: poderes subnacionales débiles son poderes dependientes, alineados, obsecuentes.

En ese dilema, hay ecos del pasado. El debilitamiento de los gobiernos estatales y municipales fue clave en la conformación del régimen autoritario mexicano del siglo xx, con su partido dominante. Más que sobre un Estado capaz (en los términos que se establecen más adelante), el presidencialismo autoritario se cimentó sobre extensas relaciones de subordinación político-partidista. Los gobiernos subnacionales fueron crecientemente colocados en un estado de dependencia de los dineros,

la gracia y el respaldo del centro-federación, una dependencia generadora de obediencia y disciplina. Sobre esta disciplina se fundaban, a su vez, las carreras políticas y la estabilidad del régimen.

Así, en forma perversa, el poder político en lo alto se alimentó de la debilidad institucional en los primeros pisos del edificio del Estado. Hoy, esas mismas dependencias y debilidades, heredadas del pasado, se aprovechan políticamente, con fines similares. Ante los viejos y nuevos problemas, se propone la reconstrucción del liderazgo personal-presidencial, una autoridad última colocada por encima de los otros poderes, de los distintos órdenes de gobierno y, llegada la necesidad, de la ley misma.

Pero se dijo ya que la realidad es terca. Tarde o temprano, volverá a recordarnos que las fragilidades institucionales en los primeros niveles de gobierno son causa primaria de gran parte de los problemas públicos más apremiantes y de la precariedad de la condición de ciudadanía. Que no hay atajos al desarrollo de capacidades locales y que, para que un Estado federal funcione como un instrumento eficaz para los intereses colectivos y los derechos individuales, “el desafío clave... consiste en construir la capacidad infraestructural de las subunidades para llevar a cabo las labores de gobernanza” (Ziblatt, 2004, p. 96).

¿Qué significa un Estado fuerte en un sistema federal?

Coordenadas conceptuales

Partamos de algunas premisas. En cualquier comunidad política, pero en particular en una federación, resulta difícil aproximarse siquiera a la capacidad “acumulada” del Estado –que definiremos en breve– desde el centralismo analítico. Por centralismo analítico nos referimos en parte a la tendencia, al discutir el Estado, a concentrarse en lo que ocurre “en la capital”, en la sede de los poderes de la unión: en lo que se dicta, de-

clara y decide “en México” (léase, en la Ciudad de México). Pero la cuestión va más allá. El centralismo analítico abarca también el reflejo, bastante extendido, de equiparar al Estado con las instituciones de jurisdicción nacional y, aun en forma más limitada, con el gobierno federal.

Se trata de un mal hábito porque, en la teoría y en la práctica, lo que el Estado hace y deja de hacer por el ciudadano y la comunidad es resultado de la operación del conjunto de instituciones, poderes y funcionarios investidos con autoridad pública: desde el síndico hasta el regidor, el juez cívico, el policía municipal y el alcalde; desde el diputado local hasta el fiscal, el secretario de finanzas, el gobernador o el tribunal superior de justicia del estado; desde los agentes del ministerio público federal hasta los jefes de las oficinas desconcentradas del Servicio de Administración Tributaria, los elementos de la Guardia Nacional (soldados del Ejército federal), los ministros de la Suprema Corte y, por supuesto, la presidencia de la república, tan proclive a ser identificada (y en los tiempos que corren, a identificarse a sí misma) con el Estado todo.

Por implicación, difícilmente puede concebirse, así sea en abstracto, un Estado fuerte, de organización federal, cuando las unidades políticas subnacionales que integran la federación acusan déficits mayores de capacidad institucional. La evidencia comparada lo confirma en la práctica: entre los países federales, los Estados más fuertes y eficaces se caracterizan por contar con autoridades potentes en el orden subnacional. Esto no implica que “el centro” (las instituciones de jurisdicción nacional) tenga que ser débil, porque el federalismo no es un juego de suma cero, en el que unos pierden lo que otros ganan. Por el contrario, la fortaleza del Estado se construye mediante la agregación de capacidades de las instituciones centrales con las de instituciones subnacionales. De la combinación de capacidades y la eficacia de los instrumentos de coor-

dinación entre los múltiples órganos y niveles de autoridad depende la estatalidad –o qué tan Estado es el Estado–.

Por capacidad acumulada del Estado nos referimos, por tanto, a la capacidad del aparato público todo, con sus distintos poderes y niveles de gobierno, de moldear el comportamiento en formas deseadas, a lo largo y ancho del espacio físico y social. ¿Interviene el Estado en la vida cotidiana en forma coherente y consistente? ¿Consigue, en la práctica, que la interacción entre los ciudadanos, con las autoridades y al interior del Estado mismo se apegue a la legalidad? ¿Posee los medios, la presencia, la coherencia y la legitimidad entre los actores sociales para implementar las decisiones y políticas que se establecen en sus órganos de dirección?

En un orden democrático, esas decisiones y políticas –las definiciones mismas del comportamiento deseado y deseable– se toman de una manera particular. El proceso para llegar a ellas contempla la deliberación y participación libre e igualitaria de los propios individuos sujetos al dominio del Estado, quienes retienen derechos frente a él, incluyendo el de sustituir a sus dirigentes-representantes mediante elecciones competitivas, libres y justas. Por esa circunstancia, estos sujetos son ciudadanos, no súbditos, que en conjunto conforman un pueblo soberano: una comunidad política con capacidades de autodeterminación y autogobierno precisamente porque ejerce control sobre las estructuras colectivas de autoridad, sobre el Estado.

Nótese, sin embargo, que los procedimientos democráticos no son parte de la definición del Estado ni de su capacidad: históricamente, la mayoría de ellos han desplegado su poder en condiciones autocráticas. En sentido inverso, un régimen democrático puede estar mínimamente en vigor sin que el Estado cuente con las capacidades de implementación y regulación efectiva del comportamiento propias de los “Estados

fuertes” –que, histórica y comparativamente, son también la excepción, más que la norma–.

Existen otras propiedades básicas del concepto de “Estado fuerte” o de alta capacidad que aquí se invoca. Primero, fortaleza no es sinónimo de discrecionalidad o arbitrariedad. De hecho, es de esperarse que un Estado que actúa más arbitrariamente enfrente mayor resistencia abierta y encubierta, limitando si no es que perjudicando su capacidad. Así, las instituciones que limitan el “poder despótico” (los frenos y contrapesos, los mecanismos de control legislativo sobre el ejecutivo, la independencia de las cortes, etc.) pueden ser generativas de “poder infraestructural”, es decir, de “la capacidad del Estado para penetrar efectivamente en la sociedad civil e implementar acciones en todo su territorio” (Mann, 2008, p. 355).

Segundo, la fortaleza depende menos de cuántas funciones asume el Estado que de qué tan bien las ejecuta. Los Estados actuales desempeñan, formalmente, un sinnúmero de tareas de regulación e intervención económica y social. Pero la estatalidad está dada no por la amplitud misma, sino por la medida en la que puede realizar sus funciones originarias con consistencia, eficacia y uniformidad por el territorio: proteger la vida y la propiedad mediante el uso y la amenaza de la fuerza física, como recurso último y exclusivo (capacidad coactiva); establecer reglas colectivas vinculantes e impartir justicia con base en ellas (capacidad jurisdiccional); y extraer recursos para financiar estos y otros servicios (capacidad tributaria). Éstas son las actividades que están en el código genético del Estado, sobre las que reclama exclusividad y sobre las que se alza como organización política. Es a partir de ellas que debemos empezar a sopesar su fortaleza.

Además de estas tres funciones nucleares y monopólicas, para calibrar empíricamente la fortaleza del Estado es útil considerar al menos

otras tres dimensiones de capacidad, transversales a su actuación en cualquier ámbito. Primero, la capacidad de recolectar y procesar información sobre la población y el territorio bajo su dominio: de volver “legibles” a la sociedad y el espacio físico. Como escribió Proudhon (contra el Estado), “estar gobernada equivale a estar registrada, tarifada, timbrada, medida, cotizada, licenciada” (Proudhon, 1868, p. 229). El Estado levanta censos, nombra calles, compila padrones y elabora mapas para volver a la sociedad y el territorio navegables, es decir, gobernables. De esta capacidad cognitiva depende que el Estado pueda desempeñar casi cualquiera de sus tareas, desde determinar los impuestos que le deben sus tributarios hasta localizar personas específicas, sea para imponerles sanciones o proveerlas de servicios.

Segundo, podemos referirnos a la capacidad administrativa o la calidad de la burocracia. Esta dimensión abarca los temas “clásicos” de estudio de la administración pública como disciplina: las formas de organización de la maquinaria estatal, sus métodos de reclutamiento, promoción, capacitación y supervisión del funcionariado, la coherencia regulatoria, la racionalidad de los procedimientos, entre otras. ¿Cuentan las instituciones públicas con el personal suficiente? ¿Cuenta este personal con las competencias técnicas, la experiencia, los insumos y las condiciones laborales para llevar a la práctica las tareas asignadas? ¿Existen procedimientos y mecanismos eficaces para evitar el uso indebido de los recursos y los cargos?

Finalmente, merece atención analítica propia la territorialidad de la autoridad estatal. La presencia continua y extendida de las instituciones del Estado a lo largo del territorio son, además de un requisito para el ejercicio mínimamente uniforme de sus funciones, un barómetro en sí mismo de su fortaleza. Debe apuntarse que este criterio no es solo aplicable solo para un cierto tipo de instituciones (las coactivas, por

ejemplo), ni para un solo orden de gobierno. Un gobierno central sin agentes y vínculos más allá de la capital difícilmente puede implementar las políticas bajo su ámbito; pero como cualquiera de las otras facetas de la capacidad estatal mencionadas, esta requiere evaluarse también para las unidades subnacionales. ¿Qué tan concentrados están, por ejemplo, los funcionarios, los recursos y las infraestructuras públicas en las capitales de las entidades federativas o en las cabeceras municipales? ¿Hasta qué punto compiten las autoridades constituidas, en zonas del territorio (una colonia, localidad, municipio), con otros actores armados, extractivos y de administración de justicia?

Una valoración cabal de la fortaleza del Estado en un sistema federal exige analizar cada una de las dimensiones mencionadas –la capacidad coactiva, la tributaria, la jurisdiccional, la cognitiva, la administrativa y el control o penetración territorial– para las entidades federativas, además de para las instituciones nacionales. Si caracterizamos al Estado como “débil”, lo hacemos no solo por las deficiencias en el desempeño de las autoridades centrales de jurisdicción nacional, sino porque en estas facetas y funciones esenciales, la norma es que la actuación del Estado sea mediocre, incluyendo a (incluso, empezando con) los órdenes de gobierno subnacionales.

Siguiendo estas coordenadas, el proceso de formación y fortalecimiento del Estado refiere a un proceso de desarrollo propiamente político. Es distinto, como objeto analítico y proceso histórico, al desarrollo en su acepción económica más convencional. Hablamos del grado en el que las instituciones políticas establecidas pueden satisfacer funciones básicas para una comunidad humana asentada en un territorio extenso, hasta crear la “uniformidad o universalidad en la vida dentro de sus fronteras” que definen al Estado como forma moderna de organización política (Migdal, 2001, p. 232).

Desde luego, en un arco histórico, desarrollo político y económico forman un binomio en el que las causas se convierten en efectos: un Estado que desempeña bien sus funciones nucleares de protección, tributación y justicia es la base institucional de la acumulación de capital, la inversión y las relaciones predecibles de intercambio propias de una economía próspera; ésta, a la vez, es capaz de sostener, financieramente, un aparato público más robusto. Sin embargo, el proceso histórico no es siempre tan armónico ni apunta necesariamente en la dirección del “progreso”.¹ En cualquier caso, es claro que la prosperidad económica colectiva tiene en la capacidad institucional del Estado moderno un determinante primario (véase Dincecco, 2017).

Concluamos este apartado con una reflexión sobre la capacidad del Estado y la calidad del gobierno. A esta altura, debe ser claro que la potencia de la maquinaria estatal establece un límite fáctico a lo que cualquier gobierno, de cualquier partido u orientación y de cualquier nivel (nacional o local), puede lograr en el corto plazo. Es decir, la fortaleza del Estado condiciona la calidad de la gobernanza, de la representación política y de los derechos de ciudadanía. Para trascender los límites existentes, no hay alternativa a la tarea de construir Estado, es decir, realizar inversiones de tiempo, recursos y capital político para tejer coaliciones político-económico-sociales dirigidas a aumentar la capacidad institucional instalada.

¹ Así como las economías pueden entrar en crisis y contraerse, las instituciones políticas pueden decaer. Además, desarrollo político y económico pueden desincronizarse e incluso entrar en tensión. Según un argumento clásico en la ciencia política, por ejemplo, la modernización económica y social conduce a la inestabilidad cuando no está precedida o acompañada de un proceso de fortalecimiento de las instituciones políticas para absorber la participación, las demandas y la conflictividad propias de una sociedad más modernizada (Huntington, 1968).

La debilidad de las instituciones subnacionales: raíces históricas

Se enfatizó antes a una falacia bastante extendida en el análisis y la práctica de la política en México: asumir que la acumulación de poder y funciones en la federación equivale al fortalecimiento del Estado. Este equívoco tiene al menos dos fuentes históricas e ideológicas identificables. La primera nace de la hegemonía del modelo del Estado-nación europeo (weberiano, centralizado, homogéneo, burocratizado) como forma “natural” y superior de organización política, una hegemonía largamente establecida por vía de la guerra y el colonialismo. Simplificando para hacer el punto, el Estado se reduce, en esta tradición, a un centro político-militar que unifica, absorbe y subordina a todos los centros alternos de poder en un territorio.

Este modelo, sin embargo, puede llevar a conclusiones engañosas sobre la capacidad del Estado cuando se adopta para analizar unidades políticas con una historia de desarrollo distinta, como la cuna del federalismo: los Estados Unidos.² Allí, unidades políticas autónomas, con fuerte vocación localista y escépticas de una autoridad central, podían combinar sus capacidades para hacer lo que, según el modelo dominante, solo un Estado altamente centralizado podía lograr con efectividad: proteger fronteras, mantener el orden interno, regular el comercio, incluso expandirse territorialmente.

El equívoco tiene también fuentes históricas propiamente domésticas. La historia del siglo XIX, desde la Independencia hasta el Porfiriato, es la historia de un centro endeble, en permanente disputa, incapaz de consolidarse y establecer mínimo orden. La dictadura porfiriana consolidó por primera vez al gobierno nacional, pero la Revolución trajo de nuevo su colapso. No es una casualidad entonces que múltiples estudios

² Un buen análisis conceptual y empírico sobre la capacidad del Estado estadounidense en la era anterior a la guerra de Secesión se encuentra en (Katznelson, 2002).

sobre “la formación del Estado posrevolucionario” sean, en realidad, estudios sobre centralización política, que examinan la difícil reconstrucción de la autoridad central durante los veinte y los treinta frente a las fuerzas centrífugas desatadas por casi una década de guerra civil. Así, en el vocabulario político y analítico, la progresiva federalización de funciones, la subordinación de las regiones a instituciones nacionales atadas a la presidencia y la formación de vínculos directos entre población y gobierno central, no intermediados por autoridades subnacionales, se convirtieron en sinónimos de fortalecimiento del Estado.

Sin embargo, estos procesos de centralización no siempre significaron un aumento neto de la capacidad institucional del Estado, concebido en su conjunto y en los términos explicados hasta ahora. A veces, más que multiplicar el poder infraestructural del Estado, redistribuyeron poder existente entre los órdenes de gobierno, de abajo hacia arriba, de lo local y regional a lo federal. Para ejemplificar, tomemos solo las tres funciones nucleares, en todas las que existían competencias concurrentes entre federación, entidades, municipios.

En la tributación, el combate a la “anarquía fiscal” para la creación de un mercado nacional integrado fue, progresivamente, federalizando las capacidades y facultades recaudatorias. Si históricamente el erario federal había dependido de las regiones (por ejemplo: Uthoff ,2004), la relación se invirtió durante el régimen priísta, hasta llegar a la situación contemporánea de gobiernos subnacionales dependientes de los ingresos federales. El proceso fue largo, tenso y no se completó para todo el país sino hasta 1980-81, con la instauración del sistema de participaciones que se discute en otros capítulos de este libro. Pero el punto es que, desde la óptica de las capacidades tributarias, las de los gobiernos de las entidades fueron deliberadamente mermadas. Más abajo, en el nivel municipal, una política medular para la consolidación del partido-Estado nacional –la reforma agraria– incluyó un régimen de excepción

fiscal para el ejido que, en los hechos, quitó a los municipios la posibilidad de recaudar el impuesto predial en grandes zonas del territorio (Aboites, 2003).

En cuanto al poder coactivo, la precaria situación actual de los cuerpos policiacos subnacionales es también una herencia de la construcción de la supremacía federal, equiparada con fortalecimiento del Estado. Fuera de los centros urbanos, las funciones de orden público se encomendaron en la práctica al Ejército federal y sus apéndices en los ejidos, los Cuerpos de Defensa Rural, anchamente desplegados y más numerosos que cualquier aparato policiaco (Sánchez Talanquer, 2024). La militarización contemporánea de la seguridad pública se justifica invocando las incapacidades subnacionales, pero en la historia de dichas incapacidades están los cálculos y decisiones del Ejército y la federación. Después de los conflictos de la Revolución y la posrevolución temprana, tanto el Ejército como el gobierno central eran muy conscientes de los peligros y desventajas que implicaba la acumulación de fuerza coercitiva por parte de soberanos regionales y locales, sobre todo si podían escudarse en el federalismo. Armar a ejidatarios vinculados al centro y desplegar a las tropas federales era preferible a que gobernadores y alcaldes comandaran cuerpos civiles de importancia.

También en el ámbito de la justicia se contuvieron las capacidades subnacionales, en beneficio del control político central. En los estados, la procuración de justicia se mantuvo controlada por los gobernadores, a su vez disciplinados desde el ejecutivo federal. Las materias agrarias y laboral, claves en las alianzas corporativas del régimen, se sacaron del ámbito subnacional. Las decisiones de los tribunales estatales se volvieron revisables mediante el amparo directo, asegurando la primacía federal.

¿Cuál es el corolario? La contención y, a veces, debilitamiento activo de las capacidades institucionales subnacionales fueron medios para la

consolidación del presidencialismo autoritario del siglo xx mexicano. A cambio de mantener la estabilidad, los gobernadores retuvieron márgenes de autonomía sobre la política y las instituciones. No obstante, su capacidad política se sustentaba más en la discrecionalidad y dotes de intermediación que en la calidad o fortaleza de las instituciones del Estado en sus regiones, en las distintas dimensiones que aquí se han revisado. Por el contrario, la precariedad institucional en los niveles subnacionales se volvió parte del sistema operativo del partido-Estado, de sus mecanismos de control, sustento y disciplina. Esa precariedad fue una de las herencias del autoritarismo al régimen democrático.

Gobiernos subnacionales desde la democratización

A fines de siglo, la democratización pluralizó al Estado en términos partidistas. La historia es conocida: mediante la celebración de elecciones crecientemente competitivas y equitativas, el poder político se fragmentó, se activaron contrapesos institucionales sobre la presidencia y se rompió la verticalidad política gestionada desde el partido dominante. En el sistema federal, emergieron nuevas tendencias centrífugas. Los gobiernos estatales ganaron en autonomía y capacidad de demandar recursos presupuestales del centro, recursos que, en medio de bajos niveles de profesionalización administrativa y débiles controles, alimentaron la corrupción y el caciquismo (Hernández, 2008), como solemos llamar en México a las formas patrimonialistas de dominación.

Aunque las generalizaciones pasan por alto una importante heterogeneidad, puede decirse que, en términos de desarrollo político-institucional, se agudizó un desfase entre el nivel nacional y el subnacional. En el primero, ocurrieron importantes procesos de construcción institucional –destacadamente, la edificación de organismos constitucionales autónomos con capacidades técnicas y administrativas inusuales en

otros aparatos del Estado—. Aunque estos organismos son hoy despreciados por la fuerza política en el poder (encontrándose al borde de la extinción), fortalecieron capacidades regulatorias del Estado nacional en diversos ámbitos y varios derechos de ciudadanía. El ejemplo más destacado es el Instituto Nacional Electoral (INE, antes IFE): un organismo de administración electoral independiente, bien financiado, con una burocracia profesionalizada y presente por todo el territorio, que ancló institucionalmente el proceso de democratización mismo.

En el orden subnacional, sin embargo, debilidades institucionales que se vieron profundamente enraizadas tendieron a persistir. Su importancia en los procesos políticos contemporáneos no debe ser desestimada. Las causas del deterioro democrático en México han comenzado a discutirse ampliamente. Un crecimiento económico muy mediocre para la última generación, disparidades regionales profundizadas con la apertura económica, viejas desigualdades socioeconómicas desatendidas, la “cartelización” del sistema de partidos y la creciente distancia entre los partidos y organizaciones y movimientos en la sociedad civil han sido todos identificados como factores que alimentaron el desencanto democrático generalizado. A esto, sin embargo, hay que agregar la persistente debilidad institucional en los primeros niveles del Estado.

Aunque las desigualdades en desarrollo político-institucional en el país son altas, instituciones municipales y estatales con déficits crónicos de capacidad han enfrentado, por lo general, grandes dificultades para llevar a cabo las labores de gobierno con eficacia. Gran parte de los problemas públicos que nutren la insatisfacción ciudadana (inseguridad, impunidad, corrupción, mala calidad de los servicios, etc.) tienen que ver con la falta de capacidad del Estado en los niveles subnacionales. Amplios segmentos de la población perciben que gobiernos y partidos se suceden unos a otros, pero los resultados de gobierno son generalmente mediocres. La erosión en la identificación con los partidos polí-

ticos y muy altas tasas de alternancia en el nivel local son síntomas de un electorado crónicamente inconforme.

En un equilibrio perverso, unidades subnacionales dependientes de transferencias federales han contado además con bajos incentivos para poner en marcha medidas indispensables para un Estado más eficaz, como profesionalizar sus administraciones, incrementar sus capacidades tributarias o independizar a las fiscalías. Conformes con mantener espacios de poder y discrecionalidad local y circular en los cargos, las élites políticas subnacionales se han mostrado incluso dispuestas a sacudirse facultades y devolverlas a la federación (la salud, por ejemplo). Esta “(re)centralización de los problemas” –invirtiendo la fórmula de fines del siglo xx, que tendía a su descentralización– descarga de responsabilidad y permite eludir la rendición de cuentas. Para élites locales con horizontes temporales cortos, enfocadas en conseguir la nominación del partido para el siguiente cargo, el éxito en la carrera política no ha dependido necesaria, ni principalmente, del buen gobierno.

Para ilustrar, regresemos brevemente a las funciones nucleares del Estado. La capacidad tributaria es un buen punto de entrada, por al menos dos razones. Primero, contar con recursos financieros suficientes es indispensable para desempeñar bien cualquier otra función de gobierno. Segundo, los impuestos tienen que ver con mucho más que la contabilidad pública y la economía. Es alrededor de su cobro que, históricamente, se han formado y fortalecido las instituciones de representación política, las relaciones de rendición de cuentas entre Estado y sociedad, incluso los propios derechos de ciudadanía.

Cuando el Estado se mete en los bolsillos, la sociedad se vuelve más exigente, participativa, vigilante; para seguir extrayendo, los gobernantes deben negociar los términos de la extracción con los gobernados: mejorar la provisión de bienes públicos, conceder derechos, comprometerse creíblemente a evitar la corrupción y el abuso. Por eso, cuando

los gobiernos gastan recursos no recaudados por ellos mismos (por ejemplo, porque gozan de rentas petroleras), la representación democrática y la rendición de cuentas tienden a ser más rudimentarias. De modo que la capacidad tributaria es una ventana tanto a la calidad del Estado como del contrato social.

En una comparación internacional, los ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del PIB (aprox. 15% en 2023, sin considerar contribuciones a seguridad social ni ingresos de empresas paraestatales) colocan a México como uno de los Estados fiscalmente más endebles para su nivel de desarrollo económico. Esto incluso después de la importante reforma tributaria de 2013, que aportó más de tres puntos del PIB. Pero con independencia de la trayectoria federal, el punto a destacar aquí es la muy persistente incapacidad de los gobiernos subnacionales de generar ingresos tributarios propios: en 2023, los ingresos tributarios de todos los municipios del país representaron apenas 0.29% del PIB nacional; los de las entidades federativas, incluyendo la Ciudad de México, 0.86%.³

Es decir, los impuestos recaudados por todos los gobiernos subnacionales en México apenas superan el 1% del PIB del país. Para situar esta cifra, y dimensionar la precariedad institucional, conviene contrastar con otros países de organización federal. En Estados Unidos, los gobiernos locales y estatales recaudan aproximadamente nueve puntos del PIB; en Alemania, 13.3%; en Canadá, 16.1%; en Brasil, 10.4%.⁴

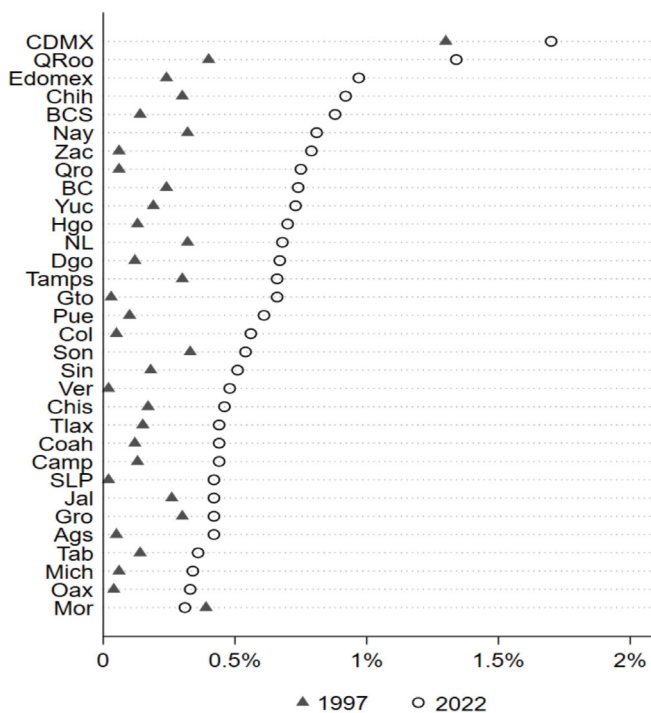
Así, en México los dos niveles de gobierno más cercanos al ciudadano (municipio y entidad), con importantes funciones, mantienen relaciones tributarias muy tenues con la población que gobiernan. En esta

³ Cálculos propios con base en INEGI (PIB-Sistema de cuentas nacionales y Finanzas públicas estatales y municipales).

⁴ Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Fiscal Decentralisation Database, "Tax Autonomy Indicators", disponible en <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-fiscal-decentralisation-database.html>

dimensión fundamental de la capacidad del Estado, las de los gobiernos subnacionales son raquílicas. Las inversiones institucionales desde la democratización han sido insuficientes y, como muestra la Gráfica 1, heterogéneas.

Gráfica 1. Recaudación tributaria de las entidades federativas como porcentaje del PIB estatal, 1997 y 2022



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (PIB-Sistema de cuentas nacionales, PIB por entidad federativa y Finanzas Públicas Estatales y municipales).

La Gráfica muestra, para cada entidad federativa, la recaudación tributaria del gobierno estatal como porcentaje del PIB de la propia entidad. Para examinar el cambio en el tiempo, además de 2022 (cifra más reciente disponible) se reporta el mismo dato para 1997 (fin de

la transición democrática a nivel nacional). Destacan tres patrones. Primero, existen variaciones importantes entre entidades. La tasa de recaudación de impuestos respecto al PIB estatal es más de cinco veces mayor en la Ciudad de México que en entidades como Morelos o Oaxaca. Segundo, en algunas entidades las capacidades se han fortalecido considerablemente más que en otras a lo largo de los últimos veinticinco años. En Quintana Roo, Baja California Sur, Zacatecas, el Estado de México y Querétaro, por ejemplo, los estados han aumentado la recaudación en entre 0.7 y 0.9 puntos del PIB estatal. En cambio, en Guerrero, Jalisco, Sonora y Tabasco el aumento ha sido apenas marginal, mientras que en Morelos el gobierno de la entidad extrae de la economía local un porcentaje menor en impuestos que hace un cuarto de siglo. Sin embargo, estas variaciones se dan sobre un trasfondo de debilidad recaudatoria generalizada. El tercer patrón para destacar es que, incluso en las entidades que realizan mayor esfuerzo fiscal, los impuestos apenas superan el 1% del PIB estatal.

¿Qué hay de las capacidades en otras funciones esenciales, como la coacción y la impartición de justicia? ¿O de la calidad de la administración y el control de la corrupción en los trámites cotidianos? Bastan algunos indicadores. Según el Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2024, existen en el país 143 mil personas adscritas a las instituciones de seguridad pública estatales (no incluye CDMX). La tasa por cien mil habitantes fluctúa entre 45 en Querétaro y 51 en Sinaloa hasta 230 en Yucatán y 308 en Tabasco (desde luego, el solo número de elementos dice poco sobre calidad policiaca). Del personal adscrito a corporaciones policiales en específico (aprox. 111 mil), apenas 3% realiza tareas de investigación. Solo 54% cuenta con evaluaciones de competencias básicas vigentes y aprobatorias. Mientras tanto, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023, la tasa de actos de corrupción en trámites realizados fue de 25.4 por cada cien

habitantes, con heterogeneidad importante: de 45.2 en Guerrero a 14.8 en Baja California Sur.

Casi con independencia de la función que se mire, las conclusiones son similares a las alcanzadas analizando la tributación: uno, existen diferencias importantes en capacidad entre unidades subnacionales; dos, pese a estas diferencias, el denominador común es la debilidad institucional en los niveles de gobierno más cercanos al ciudadano, una debilidad que repercute negativamente en el poder infraestructural del Estado y en la calidad de lo público.

Frente a estos desafíos, el proyecto en control del ejecutivo federal desde 2018 apuesta no solo por mayor centralización, sino por mayor discrecionalidad. No solo por la competitividad electoral del movimiento, sino por el control político-partidista de los distintos poderes, niveles y órganos del Estado. La agenda de profesionalización de los cuerpos policiales y las fiscalías estatales ha quedado subordinada a la consolidación de una Guardia Nacional de control militar. Para la implementación de programas y tareas civiles, se recurre, además de a las Fuerzas Armadas, a estructuras burocrático-partidistas paralelas, como los superdelegados y los “servidores de la nación”, umbilicalmente conectados al centro. El control del presupuesto se utiliza para alinear a los ejecutivos estatales, se centralizan servicios como la salud y se adelanta una reforma que amenaza con la captura de los poderes judiciales.

En este contexto, las perspectivas de supervivencia y fortalecimiento del federalismo y el pluralismo en México dependen, más que nunca, de la revitalización de las capacidades institucionales desde el nivel local hacia arriba. Es en este ámbito donde la diversidad y la innovación pueden germinar y, eventualmente, contrarrestar las tendencias centralizadoras y homogeneizadoras que amenazan al Estado federal y democrático.

Reflexiones finales

La debilidad institucional del Estado mexicano, particularmente aguda en sus pisos subnacionales, no es una fatalidad histórica. Sin embargo, tampoco se resolverá mediante la restauración de un presidencialismo avasallante. El fortalecimiento del Estado en un sistema federal requiere de un esfuerzo sostenido y coordinado para desarrollar capacidades en todos los órdenes de gobierno, con especial énfasis en los niveles más cercanos al ciudadano. Este proceso implica no solo inversiones en recursos humanos y materiales, sino también una reconfiguración de los incentivos políticos que han perpetuado la precariedad institucional. La evidencia comparada sugiere que los sistemas federales más exitosos son aquellos que logran combinar una autoridad central fuerte con unidades subnacionales robustas y autónomas, capaces de responder a las necesidades locales y de innovar en políticas públicas.

El camino hacia un federalismo más funcional y un Estado de mayor calidad en México pasa por reconocer que la fortaleza del conjunto depende de la fortaleza de sus partes. Esto implica fomentar un nuevo equilibrio en las relaciones intergubernamentales, donde la federación asuma un papel de facilitador y coordinador, más que de sustituto de las capacidades locales. Asimismo, requiere de un pacto fiscal renovado, que incentive el esfuerzo recaudatorio subnacional y fortalezca la rendición de cuentas hacia los ciudadanos. Solo así se podrá romper el círculo vicioso de dependencia, ineficacia y desconfianza que ha caracterizado al federalismo mexicano en las últimas décadas. El desafío es mayúsculo, pero más tarde o más temprano, la alternativa –un gobierno central hipertrofiado y autoritario, operando sobre bases institucionales endebles– se revelará como una puerta falsa.

Bibliografía

- Aboites, Luis (2003). *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*. México: El Colegio de México.
- Dincecco, Mark (2017). *State Capacity and Economic Development: Present and Past*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hernández, Rogelio (2008). *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*. México, D.F.: Colegio de México.
- Huntington, Samuel P. (1968). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Katznelson, Ira (2002). "Flexible Capacity: The Military and Early American Statebuilding." En *Shaped by War and Trade: International Influences on American Political Development*, coordinación de Ira Katznelson y Martin Shefter. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Mann, Michael (2008). "Infrastructural Power Revisited." *Studies in Comparative International Development* 43(3-4), 355-65.
- Migdal, Joel (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Proudhon, Pierre Joseph (1868). *Idea general de la revolución en el siglo XIX*. Barcelona: José Montaner.
- Sánchez Talanquer, Mariano (2024). "El ejército paralelo: las defensas rurales y el orden político en México, 1920-2020". En *Violencias mexicanas, 1920-2020. Once estudios*, coordinación de Ariel Rodríguez Kuri. Ciudad de México: El Colegio de México, 45-100.
- Uthoff, Luz María (2004). "La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares." *Historia Mexicana* 54(1), 129-78.
- Ziblatt, Daniel (2004). "Rethinking the Origins of Federalism: Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe." *World Politics* 57(1), 70-98.

