

## Dos siglos de disfuncionalidad federalista

### Two Centuries of Federal Dysfunctionality

Raúl Livas Elizondo / Jorge Javier Romero Vadillo

**M**éxico es una república federal. Lo ha sido formalmente, con periodos de excepción durante la primera mitad del siglo XIX, desde 1824. Sin embargo, las reglas formales del federalismo mexicano no se han correspondido con el arreglo institucional real, marcado por múltiples reglas informales y prácticas políticas tradicionales orientadas a la centralización durante largas etapas de la historia nacional, mientras que durante los periodos en los que el centralismo ha remitido, la eficacia de los gobiernos locales para resolver problemas fue muy deficiente. En este artículo pretendemos demostrar que el federalismo es políticamente útil, pero ineficaz para generar convergencia económica y social en un país extraordinariamente desigual, con enormes brechas de desarrollo y muy distintos grados de integración con el mercado de América del Norte.

Palabras clave: federalismo, convergencia, centralismo, regiones, arreglo institucional.

**M**exico is a federal republic. It has been formally, with exception periods during the first half of the 19th century, since 1824. However, the formal rules of Mexican federalism have not corresponded to the real institutional arrangement, marked by multiple informal rules and traditional political practices that have marked a trend towards centralization during long periods of national history, while during the periods in which centralism has subsided, the effectiveness of local governments in solving problems has been very deficient. In this article we intend to demonstrate that federalism has been politically useful, but ineffective in generating economic and social convergence in an extraordinarily unequal country, with huge development gaps and very different degrees of integration with the North American market.

Key words: federalism, convergence, centralism, regions, institutional arrangement.

Fecha de recepción: 13 de febrero de 2023

Fecha de dictamen: 7 de septiembre de 2023

Fecha de aprobación: 3 de octubre de 2023

## CREENCIAS

Llevamos dos siglos pensando que México necesita ejercer verdaderamente su federalismo para poder progresar. Participamos en muchos debates sobre cómo descentralizar eficientemente la actividad económica, distribuir potestades y acercar las decisiones de gobierno al ciudadano. Algunos debates acalorados hacen pensar que el federalismo es un acuerdo natural, pero después de 200 años de empeño federalista, durante los cuales una y otra vez el centralismo fue la respuesta frecuente frente a los fallos de los gobiernos locales y el fracaso del arreglo para lograr la convergencia económica y social entre las regiones de la ingente diversidad de México, vale la pena abrir de nuevo el debate sobre el modelo de integración nacional más eficaz para impulsar el bienestar social y económico, así como para enfrentar los retos ambientales de nuestro tiempo. ¿Cuál es el fundamento a favor del federalismo como forma de organización? Eso nos llevó por una ruta de búsqueda que narramos a continuación.

## HISTORIA Y POLÍTICA

Como en cualquier historia, muchas veces conviene empezar por el principio. ¿Por qué somos un país federal?<sup>1</sup> El federalismo surge en Estados Unidos como resultado de su proceso histórico en el que las colonias que se independizan de Inglaterra tienen orígenes y prácticas religiosas y políticas diversas; sin embargo, en todas ellas existía al menos desde 1720 alguna forma de asamblea representativa con capacidad de autogobierno. Son representantes elegidos por esas asambleas quienes juntos deciden combatir por la independencia. En 1783, una vez ganada la guerra, los estados se confederan. Después de unos años, en 1787, adoptan el modelo federal que rige a la fecha. Cada colonia tenía prácticas religiosas diversas y en cinco de las trece colonias originales se decretó el fin de la esclavitud desde la independencia o poco tiempo después. No había forma de establecer un mecanismo legal que unificara a las colonias mucho más allá de la defensa militar, la representación común frente al exterior y algunos aspectos fiscales. Incluso, la declaración de derechos (*Bill of Rights*) se implantó como un conjunto de modificaciones al texto constitucional original en medio de un fuerte debate entre federalistas y anti-federalistas.

---

<sup>1</sup> Un resumen relevante para entender cómo surgió y se afianzó el principio federal en nuestra estructura constitucional aparece en Tena Ramírez (1994).

El proceso de independencia de Estados Unidos influyó en el pensamiento de México en sus primeros años como nación. Tras el breve desliz imperial de Iturbide, los caudillos que se habían hecho con el poder local, encabezados por Antonio López de Santa Anna, autoproclamado “protector del federalismo”, abrieron una crisis política con barruntos secesionistas de distintas regiones del país, sobre todo Yucatán, Jalisco y Oaxaca, que culminó con la instauración del régimen federal en la Constitución de 1824.<sup>2</sup> Nuestro federalismo nace formalmente de una manera similar a la que más de un siglo después se usó en Canadá, en la que el gobierno unitario cede facultades a los gobiernos provinciales, pero sin el método de cesión que después los canadienses aplicarían. En México se supuso la existencia previa de estados soberanos, en una copia ilógica del modelo estadounidense en el que las facultades no definidas son potestad de los estados (Tena, 1994: 114). Fueron los caudillos militares que se habían hecho con el control del territorio en 1821 y las incipientes burocracias civiles posindependencia las que recibieron como arpa de cristal a sus oídos la idea federal.

Las ideas federales fueron adoptadas por el bando ideológico triunfador que plasmó estos principios en la Constitución de 1857 y de ahí se trasladaron a la de 1917 sin cambios significativos (incorporación de facultades municipales en el artículo 115 y sus modificaciones posteriores en 1993). Por el contrario, las ideas centralistas, por su parte, estuvieron asociadas con el movimiento conservador-monarquista-imperial desde los primeros años de independencia. Una de las mejores defensas del principio federal es de Emilio Rabasa:

[...] los Estados asumen un papel de primera importancia en la división de las funciones; establecen un límite a la acción del Poder nacional; cierran el campo jurisdiccional a cada una de las ramas que ejercen aquél, y contribuyen en esta forma al equilibrio del Gobierno, añadiendo así un obstáculo al peligro siempre acechado de que se erija un poder omnipotente.

La defensa contra tal peligro consiste en la división o independencia de jurisdicciones. Por una parte, se deslindan las de los departamentos del Poder; por otra, se separan la jurisdicción federal y la local. Como concepto teórico que en la práctica sirve de norma, aunque no se aplique con rigor inflexible, corresponden a la primera, en los grandes fines del Estado abstracto, la vida de la nación como personalidad autónoma (representación y defensa contra enemigos exteriores), y la organización constitucional interior para la existencia normal de los pueblos; a la segunda quedan encomendadas las relaciones íntimas de la sociedad, es decir, las reglas que aseguran el imperio del derecho en la vida

---

<sup>2</sup> Una buena crónica de la crisis federalista de 1823 se puede leer en la estupenda biografía de Lucas Alamán escrita por Eric Van Young (2021).

común, fin mediato y superior de la formación de las nacionalidades, y para el cual no son sino medios la organización política y la vida internacional (Rabasa, 1999: 165).

Rabasa describe con precisión la división de funciones en un arreglo ideal y subraya el papel protagónico de los estados en permitir la convivencia social asegurando el imperio de la ley. Sin embargo, el orden real transcurría por caminos muy distintos. En la práctica, el federalismo acabó siendo la formalización del control de los caudillos y caciques, y no la expresión de un arreglo constitucional representativo. Su bosquejo formal acabó por fundirse con las prácticas informales ya existentes en la sociedad virreinal, basadas en la venta de protecciones particulares y la concesión de privilegios y le dio un marco institucional a la negociación de la desobediencia y el reparto clientelista de beneficios a cambio de fuerza militar y política.

De ahí la tensión entre los intentos por construir un arreglo efectivamente basado en la dominación legal racional y la pertinacia de los poderes locales de caudillos y caciques. Y si bien cuando por fin se construye un orden nacional eficaz se hace sobre la base de una Constitución fuertemente federalista, la consolidación del Estado implica la centralización del poder, con lo que el federalismo se convierte en una suerte de ficción aceptada, como llamó François Xavier Guerra (1988) al orden porfiriano, supuestamente basado en la Constitución de 1857, pero en realidad fundado en el poder personal y prácticamente omnímodo del dictador.

Si la revolución se hizo desde la periferia y reactivó a los poderes locales, éstos nunca fueron autogobiernos locales de carácter democrático basados en el orden legal. Los caudillos que se hicieron con el control de estados después de la Revolución formalizaron casi siempre su control con el cargo de gobernador. Los generales vencedores en una zona o los enviados a establecer el dominio de la coalición triunfante ahí donde prácticamente no hubo guerra, como Salvador Alvarado, en Yucatán, reprodujeron las maneras de hacer las cosas de los antiguos caudillos decimonónicos. De nuevo el poder se basaba en las armas, pero lograr la estabilidad requería de la apropiación de las redes de reciprocidad clientelista que sustentaban el orden desde los tiempos virreinales.

Los gobiernos locales de la época posrevolucionaria fueron en buena medida cacizgos institucionalizados. Sólo la centralización política que se comienza a construir a partir del pacto de 1929, que da origen al Partido Nacional Revolucionario (PNR) y se va consolidando con los sucesivos pactos de 1938 y 1946, logra limitar la depredación de los hombres fuertes de los estados. Durante la época clásica del régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los gobernadores se convirtieron en subordinados del presidente de la república en turno y su capacidad de apropiación patrimonial de las rentas estatales quedó condicionada al mantenimiento de la disciplina con el centro y a no llevar la arbitrariedad a extremos que pusieran en riesgo la paz. En la medida

en la que mantuvieran bajo control la violencia local, los gobernadores podían ejercer su depredación. Para lograrla tenían que hacer obra. Como los bandidos estacionarios de la metáfora criminal de Mancur Olson (2001), a los gobernadores les convenía propiciar la inversión en bienes públicos para aumentar sus ganancias. Debido al corto horizonte temporal del sexenio, las obras públicas no solían ser de infraestructura duradera, sino de relumbrón y ornato, sobre todo a partir de la década de 1950, obras para la circulación vial favorables al despliegue del automóvil. Las grandes obras de infraestructura quedaron en manos de los gobiernos federales.<sup>3</sup>

Por lo demás, los gobiernos locales fueron dotados por la Constitución de 1917 de poderes discrecionales para modificar los derechos de propiedad en nombre de la utilidad pública, lo que dio margen a los gobernadores para manipular la economía en sus dominios y les permitió vender protecciones particulares o chantajear a los propietarios. En su estudio sobre el artículo 27 constitucional, Emilio Rabasa (2017:152) alerta de los peligros de “entregar la propiedad sin restricciones a la legislación común, despojándola del carácter de materia constitucional y abandonarla a merced del Poder Legislativo originario, sin amparo en la Ley fundamental ni refugio en los tribunales federales”. Esta acción tiene entre otros efectos “[destruir] la base de la propiedad, que es la seguridad de su firmeza, motivo que en las constituciones escritas la ha colocado entre las garantías individuales, al lado de la vida y de la libertad”.<sup>4</sup> La mención a la precisión en la definición de los derechos de propiedad es relevante, como veremos a continuación, ya que constituye uno de los elementos fundamentales del marco institucional que permite explicar las diferencias de ingreso entre países y regiones.

La clave de la concentración de poder de los caciques de la época clásica del PRI era la ausencia de competencia electoral. El partido del régimen era el espacio excluyente para hacer política: en él cabían todos aquellos que aceptaran las reglas del juego, que premiaban esencialmente la disciplina y la lealtad y eran ampliamente tolerante con la apropiación de los dineros públicos y con los negocios hechos al amparo del poder. Desde el gobierno de Cárdenas hasta el de Echeverría, el principal límite al poder de los gobernadores fue la disciplina a la autoridad presidencial. A quienes la rompían, abusaban de su capacidad de exacción o eran incapaces de mantener la violencia en límites aceptables, el Senado, siempre por órdenes presidenciales, les aplicaba la

---

<sup>3</sup> Sobre la manera de ejercer el poder de los gobernadores en México, véase Paxman (2018). En este texto recogemos parte de la argumentación de Jorge Javier Romero en el Epílogo de ese libro.

<sup>4</sup> Para Rabasa (2017: 158), el texto constitucional de 1917 en su artículo 27 implicaba que “la propiedad de la tierra ha dejado de existir en México”. Esta declaración es un tanto exagerada como comenta J.R. Cosío (2017: 77-81) en el mismo libro, pero nos parece que no es irrelevante.

desaparición de poderes, razón principal para la restauración del Senado en 1874. El mecanismo cayó en desuso en buena medida porque implicaba no sólo la destitución del gobernador, sino también del Congreso y del Tribunal Superior de Justicia, pero se mantuvo como espada de Damocles encima de la cabeza de cualquier gobernador que se pretendiera independiente respecto a los designios del señor del gran poder nacional. A partir de la década de 1970, la presión del presidente era suficiente para lograr la renuncia de los gobernadores incómodos o caídos en desgracia. La centralización fue el antídoto contra la depredación caciquil en el ámbito local, aunque las formas federales establecidas en la Constitución se mantuvieron de manera impecable en la teoría, en una nueva edición de la ficción aceptada.

Así, cuando el poder local ha existido, no opera de acuerdo con las reglas formales de separación de poderes, contrapesos y límites legales, sino como arreglo depredador. La centralización de facto que ha ocurrido tanto en el porfiriato como durante el régimen del PRI se produjo no sólo para limitar la capacidad de depredación de los hombres fuertes locales, también fue reflejo de la trayectoria institucional heredada del orden virreinal. En este sentido, coincide Tena Ramírez con Wheare en que “el gobierno federal no ha llegado a ser una realidad”. Abunda diciendo que “México, un país de antecedentes unitarios, se esfuerza por descentralizar y en su propósito topa, como es natural, con su pasado, que lo refrena en su marcha”.

Tanto en el porfiriato como durante el régimen del PRI, lo mismo que ahora, la centralización se ha dado sin grandes resistencias locales. Emilio Rabasa remata su análisis comparativo de las facultades implícitas en la Constitución (artículo 72-XXXI), al señalar que:

[...] la evolución del federalismo al centralismo no se opera en México por medio de subterfugios ni es necesario echar mano para este fin de interpretaciones fraudulentas, porque aquí los estados nacidos en *un federalismo teórico e irreal* no presentan resistencia a los avances de la centralización ni defienden celosamente sus facultades, como los Estados de la Unión Americana. En México el proceso de centralización se realiza francamente, mediante reformas constitucionales que merman atribuciones a los Estados y que éstos aceptan (2017: 118).

Sin embargo, esta aceptación de las normas formales restrictivas de la autonomía local se dio a la par de la consolidación de las reglas informales que regulaban la capacidad de los gobiernos locales para apropiarse de rentas. El arreglo institucional mezclaba las normas formales con las informales para crear un federalismo estafalario, pues los gobiernos locales estaban subordinados al poder central, que contaba con mecanismos legales para someterlos, mientras que las leyes habían dejado sin capacidades fiscales y

sin otros atributos inherentes al federalismo de matriz estadounidense, pero en tanto que agentes del gobierno central encargados de reducir la violencia y mantener el control político de los diversos grupos sociales, los gobernadores contaban con una enorme capacidad arbitraria que les permitía manipular la economía local y apropiarse de tajadas de recursos públicos.

El presidencialismo de partido único, fuertemente disciplinado, sirvió, así, como contención a la arbitrariedad de los poderes locales. Un poder arbitrario prácticamente omnímodo que reducía la arbitrariedad de los señores locales. La subordinación al presidente y el horizonte temporal de seis años establecieron el marco racional para la captura de rentas. La pérdida relativa de poder del presidente, a partir del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), implicó un aumento en la autonomía de los gobernadores y de su capacidad depredadora. Esto fue notable en la medida en la que la competencia electoral les dio a los políticos la posibilidad de actuar fuera del PRI, pues tuvieron opciones hacia dónde salir sin dejar de competir, mientras que las maquinarias políticas locales recuperaron relevancia para lograr ganar las elecciones.

Es un lugar común el planteamiento de que nuestro sistema federal no se aplica. Es también un reclamo común de los gobiernos estatales el solicitar un reacomodo de facultades hacia los gobiernos locales en particular a partir de la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) en 2008. Sin embargo, el federalismo opera, aunque no lo haga de acuerdo con el modelo constitucional ideal. El pluralismo en los gobiernos locales mexicanos se ha dado sin que se modificara de fondo la estructura del gobierno y el poder. Los gobernadores surgidos de partidos distintos al PRI se han hecho con el cargo con prácticamente la misma capacidad arbitraria que sus antecesores de los tiempos del monopolio político. Todo el empleo público está a su disposición para ser repartido entre sus séquitos de clientelas, la procuración de justicia está absolutamente en sus manos, las condiciones de contratación de obra pública siguen siendo esencialmente discrecionales; los órganos locales que supuestamente deben tener autonomía para limitar el poder del gobierno son mucho más proclives a ser capturados políticamente que sus equivalentes federales. Es un hecho que las disfuncionalidades del federalismo mexicano, aquellas que llevaron a que en la práctica éste fuera limitado por el poder central tanto durante el porfiriato como en la época clásica del régimen del PRI, han resurgido en la medida que el viejo presidencialismo omnímodo ha sido dismantelado por la pluralidad y la competencia.

Los poderes judiciales locales no han adquirido la independencia necesaria para significar un auténtico contrapeso al poder del gobernador, ni para garantizar la existencia de contratos que no dependan del gobierno en turno para su cumplimiento. La manera en la que han operado las legislaturas locales en los estados donde se han dado gobiernos divididos merece estudios más amplios, porque a simple vista lo

que se aprecia es una pluralidad simulada, cuando en la mayor parte de los casos los gobernadores han capturado a los congresos locales de manera muy similar a como ocurría en los tiempos de la unanimidad priista.

Nuestro texto constitucional es radicalmente federal ya que retoma el espíritu de la décima enmienda de la declaración de derechos de los Estados Unidos que en el artículo 124 vigente indica que “[las] facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”. Sin embargo, como se ha indicado en términos generales, la historia de las modificaciones al texto constitucional en su siglo de vigencia ha estado marcada por la apropiación creciente de facultades por parte de la Federación. Basta revisar la evolución de los cambios al artículo 73 y las adiciones expresas en múltiples materias entre las que destaca la coordinación fiscal, el sistema penal, los procesos electorales, los aspectos ambientales, la educación, la competencia económica y la regulación de diversos sectores (energía, telecomunicaciones, banca, minería, agricultura, entre otros), la transparencia y la protección de datos y la planeación económica.

Las reformas de los últimos años han ido, en su mayoría, en un sentido centralizador, como antídoto al ejercicio caciquil del poder local. En lugar de generar mecanismos de rendición de cuentas que hagan responsables a los gobernadores de sus actos, se opta por quitarles poderes discrecionales y concentrar facultades en los órganos nacionales. Como las elecciones locales siguieron siendo manipulables, hubo que convertir al órgano electoral en un instituto nacional; como los gobiernos de los estados no estaban dispuestos a aceptar la transparencia y capturaron a los órganos garantes del acceso a la información en sus entidades, hubo que concentrar la última instancia en el garante nacional. La centralización que antes se hizo informalmente, cuando los gobernadores rendían cuentas al presidente y éste era el árbitro final de toda la política nacional, ahora se hace por la vía legal.

La explicación de este proceso centralizador, en muchos casos obedece al reconocimiento de la heterogeneidad institucional o de plano a la franca desconfianza en la forma en la que los preceptos podrían aplicarse en los ámbitos locales. Para muestra, un botón. En un artículo de hace algunos años, Juan Pardinas (2018) analiza los procesos de compras estatales y concluye:

[que una] meta para el próximo sexenio sería desaparecer los 32 sistemas de compras públicas estatales y crear una plataforma digital nacional para el uso de todos los niveles de gobierno. Esto requiere crear un cambio constitucional y una Ley General de Compras públicas. La tecnología está ahí lista a la espera de tener las leyes y la voluntad

política para enfrentar la infección que está pudriendo a México. Si se hubiera querido, se hubiera podido.

Pareciera que nuestro sistema federal, debido a la debilidad institucional de los gobiernos locales, se ha vuelto un obstáculo para el desarrollo. La conclusión de extender este razonamiento a otros sectores (hay muchísimos ejemplos) es que probablemente sería más fácil abrogar el sistema federal que reconstruir todo su articulado trayendo las funciones al ámbito federal de manera caótica e incoherente una a una.

En los casos en los que las potestades se han ejercido, la situación no es menos caótica. Aquí basta mencionar la proliferación de programas sociales en el ámbito local, en gran medida financiados con ingresos petroleros en declive, que poco han hecho para mejorar las condiciones de pobreza y la mala distribución del ingreso. A los 233 programas federales identificados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2016, debemos agregar 2 528 programas estatales (Coneval, 2016 y 2016a).

En lo referente a los ingresos, la situación no es esperanzadora. El mejor ejemplo es la carrera negativa ocurrida en materia de impuestos a la tenencia de automóviles. La federalización de un impuesto se tradujo en una carrera para dejar de cobrar un tributo claramente progresivo. Se aludieron mitos (financiamiento de olimpiadas de 1968) o presuntas ilegalidades. El efecto ha sido una paulatina reducción de su cobro.

Y es que cuando la Constitución ordena a los gobernadores ceder poder en sus territorios y estipula reglas para fortalecer la división de poderes local y el surgimiento de órganos autónomos y profesionales, las inercias institucionales informales han llevado a la simulación y a la captura, pues a la cabeza de los institutos o las fiscalías quedan leales al ejecutivo local, en buena medida porque éste controla al legislativo incluso en los casos en los que existen gobiernos divididos, con congresos con mayoría de diputados de partidos distintos al del gobernador.

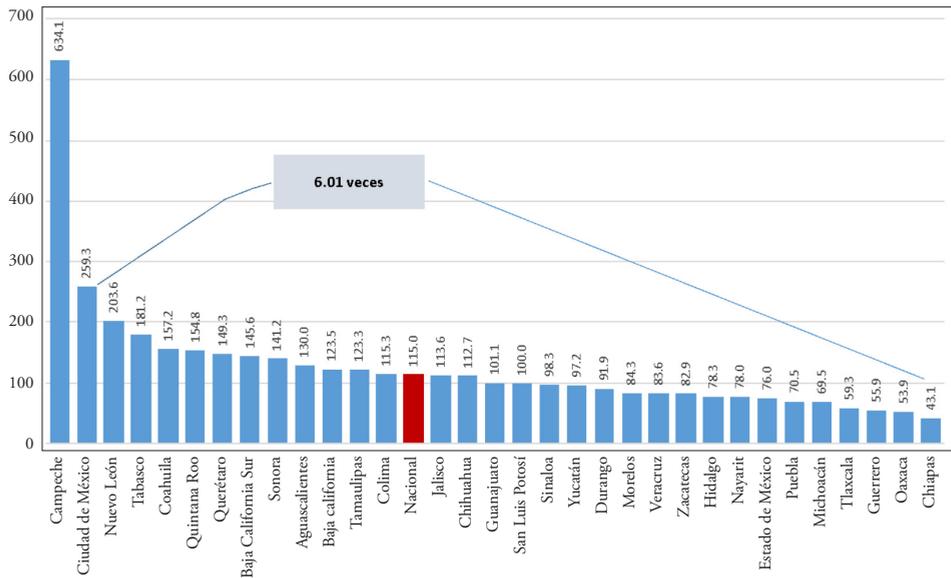
## ECONOMÍA

Si bien la situación política del federalismo mexicano es confusa ya que el discurso evoluciona en un sentido contrario a la realidad, la situación económica tampoco ofrece una análisis claro y uniforme.

MAPA 1  
Tenencia 2018



GRÁFICA 1  
Producto interno bruto per cápita 2015 (miles de pesos de 2008)



Lo primero que llama la atención es la enorme disparidad regional que existe en México. Nuestro país es muy desigual en gran medida porque existen grandes diferencias regionales. Sin considerar la situación atípica de Campeche por la imputación de ingresos petroleros, la brecha entre el estado más rico (Ciudad de México) y el más pobre en 2015 (Chiapas) es de seis veces. Esto ubicaría el ingreso per cápita de la Ciudad de México en 23.3 miles de dólares de 2008 y el de Chiapas en 3.9 mil. En otra perspectiva, la Ciudad de México tienen el ingreso de un país europeo pobre mientras que Chiapas la de un país africano medio. En un país relativamente desigual como Estados Unidos, el producto nacional bruto (PNB) per cápita de Massachusetts, el estado más rico en 2017 (sin considerar a Washington, DC) fue de 65.5 miles de dólares, mientras que el de Mississippi fue de 34.8 miles, una diferencia de 1.8 veces.

El imaginario colectivo mexicano ha atribuido esta enorme brecha al centralismo de las actividades gubernamentales, por lo que una típica propuesta para combatir este fenómeno es la desconcentración de sus agencias. Actores políticos típicamente proponen trasladar la Secretaría de Turismo a un destino turístico o la Secretaría de Economía a algún destino industrial. Pero estas propuestas no consideran las posibles causas profundas de la concentración económica.

Explicar la aglomeración de la actividad económica desde una perspectiva analítica es complejo. La razón es que, usando el marco teórico de referencia más común, la concentración de la actividad económica no tiene sentido en condiciones de competencia perfecta. Por ello, se debe usar un marco analítico de competencia imperfecta. Los elementos generales de la *nueva geografía económica* fueron desarrollados inicialmente por Paul Krugman en la década de 1990 (Krugman, 1991).<sup>5</sup> La aplicación de herramientas de competencia imperfecta en equilibrio general para el análisis de la ubicación espacial de la actividad económica entre regiones y países fue un elemento principal que consideró la Real Academia Sueca de Ciencias para otorgarle el Premio Nobel de economía en 2008.

La teoría permite modelar elementos intuitivos; las empresas pueden, en algunos casos, escoger su ubicación o puede ser que estén atadas al terreno por la disponibilidad de insumos esenciales (tierra fértil, minerales, cuerpos de agua). La actividad económica a su vez demanda insumos de otras empresas, por lo tanto, cuando los países se desarrollan, los mercados internos son producto de los eslabonamientos de organizaciones que pueden elegir su ubicación. Por otro lado, las empresas buscan optimizar sus costos fijos y sus costos de transporte. Mientras más altos sean los costos fijos, menor número de instalaciones industriales convendrá tener. La atención de mercados

---

<sup>5</sup> Una referencia más amplia es Fujita, Krugman y Venables (1999).

remotos será más fácil mientras menores sean los costos de transporte. Combinando estos elementos podemos caracterizar las condiciones en las que la actividad económica tiende a concentrarse y en las que tiende a dispersarse sobre el territorio. Mientras mayor sea la proporción de la actividad económica que no esté ligada a los recursos del terreno (materias primas), mientras mayores sean los costos fijos y menores los costos de concentrarse en grandes urbes (tráfico y elevadas rentas) y mientras menores sean los costos de transporte entre regiones, la probabilidad de la aglomeración/concentración de la actividad económica será mayor. Un reto que presenta este enfoque es la posibilidad de equilibrios múltiples, es decir, la actividad tenderá a concentrarse, pero dado que la industria puede elegir ubicaciones, los puntos en los que esta aglomeración ocurrirá no están determinados. Otro aspecto importante de esta perspectiva es que la historia importa. Un pequeño accidente puede detonar el inicio de un proceso de aglomeración que no podrá revertirse con facilidad una vez que exista masa crítica.

¿Por qué es relevante este enfoque? Porque es más probable que las aglomeraciones económicas observadas sean resultado de las decisiones de los agentes económicos y no de la voluntad centralizadora del gobierno federal. Una vez creada una aglomeración, no basta con la voluntad descentralizadora para revertirla. Si se descentraliza un conjunto de dependencias gubernamentales o se invierte en polos de desarrollo a partir de una situación de aglomeración, lo más probable es que en el primer caso se presente un encarecimiento generalizado de la actividad administrativa en cuestión y que en el segundo caso, las actividades desconcentradas regresen a su sitio de origen una vez que se eliminen los apoyos fiscales que las impulsaron. Para que sea exitosa, una estrategia descentralizadora debe estudiar las causas fundamentales de la aglomeración y diseñar una estrategia adecuada que atienda sus causas fundamentales.

En otras ocasiones, las aglomeraciones pueden ser resultado de otras políticas aparentemente no vinculadas. Uno de nosotros desarrolló, junto con Paul Krugman, una conjetura sobre los efectos no deseados de las políticas de sustitución de importaciones (Krugman y Livas, 1996). De acuerdo con nuestro análisis, las políticas de sustitución de importaciones en varios países en desarrollo orientaron la actividad industrial al mercado interno cerrando el paso a las importaciones. Ello pudo inducir a las empresas a aglomerarse en grandes urbes para aprovechar al máximo el tamaño de un mercado interno limitado. Una implicación de este análisis es que el cambio en la orientación en el régimen comercial con la entrada al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y posteriormente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ocasionaría cambios estructurales en la ubicación de la actividad económica. Estos cambios empezaron a ser evidentes unos años después de presentado el artículo. La nueva pregunta que comenzamos a plantearnos a partir de este fenómeno es si los cambios conducirían a un cierre de las brechas observadas en la Gráfica 2.

El marco adecuado para realizar este nuevo análisis es la *hipótesis de convergencia*. Robert Solow desarrolló a fines de la década de 1950 el modelo de crecimiento económico que lleva su nombre y que lo hizo acreedor al Premio Nobel en 1987. De acuerdo con este modelo, las economías convergen a un nivel de equilibrio de largo plazo y si no existen diferencias por tecnología que no pueda ser transferida, todos los países que compartan un mismo marco institucional tenderán al mismo nivel de ingreso en el largo plazo. Robert Barro y Xavier Sala-i-Martin desarrollaron numerosos estudios empíricos para caracterizar esta hipótesis. Hoy Sala-i-Martin es responsable, siguiendo esta tradición, de realizar los estudios comparativos de competitividad del Foro Económico Mundial de Davos. Uno de los principales artículos que escribieron estos autores resultó de aplicar esta metodología a los estados de la Unión Americana (Barro y Sala-i-Martin, 1992), donde la evidencia de convergencia entre estados es clara. Ello dio lugar a numerosos estudios en otros países (prefecturas en Japón, subregiones en Europa) incluido México.

Gerardo Esquivel (1999) y Miguel Messmacher (2000) (ambos estudiaron su posgrado en Harvard en las épocas en las que Barro y Sala-i-Martin divulgaron estos estudios) analizaron el fenómeno de convergencia en la década de 1990. Esquivel concluye que existe evidencia de convergencia moderada entre el periodo 1940-1995. Sin embargo, si subdividimos el periodo en dos, de 1940 a 1960 existe un proceso acelerado de convergencia, pero a partir de entonces el proceso se estanca. Esquivel conjetura que el estancamiento puede obedecer a diferencias en la educación postprimaria o a la disparidad en la inversión en infraestructura regional. Messmacher apunta al periodo más reciente de 1993 a 1999 y concluye que la desigualdad absoluta *aumenta* a partir de 1993. En primer lugar, la divergencia se explica por fenómenos sectoriales; los sectores manufactureros y de transporte, almacenaje y telecomunicaciones tuvieron un crecimiento vigoroso que implicó que los estados en los que estos sectores son más importantes crecieran más rápido. En segundo lugar, una vez que se controla el efecto sectorial, los estados más cercanos a la frontera han crecido más rápido.

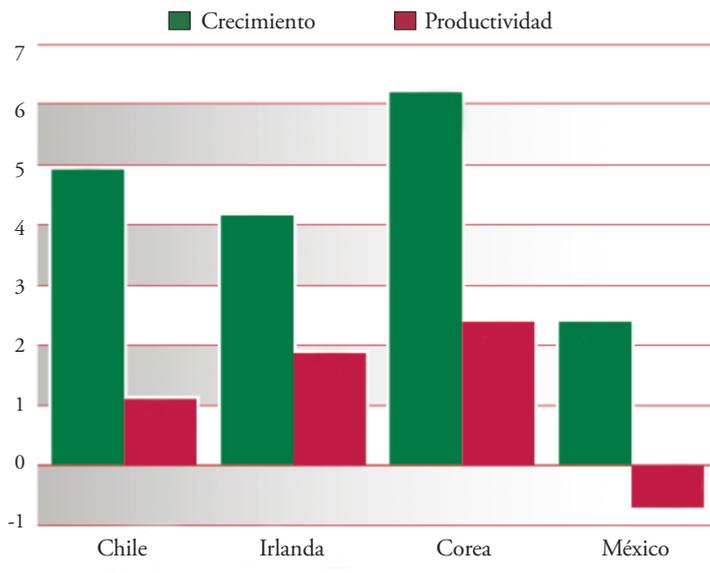
En un análisis posterior, Gamboa y Messmacher (2003) ampliaron el análisis de la divergencia provocada por el TLCAN y concluyeron que éste no afectó a las regiones más atrasadas, sino que las manufactureras cercanas a la frontera crecieron más rápido por su efecto. Al mismo tiempo se observa que los patrones de gasto público concentraron en los estados de menor producto interno bruto (PIB) per cápita, sin que este mayor gasto se haya traducido en crecimiento en el ingreso en dichas regiones. La política compensatoria no ha surtido efecto y las regiones más ricas se alejan de las más pobres.

Hasta ahora la película es preocupante. Existen grandes diferencias regionales que parecen agravarse de manera continua desde la entrada en vigor del TLCAN, que la política pública compensatoria no ha podido paliar. Un último enfoque nos puede

ayudar a cuantificar la magnitud del problema y estudiar los efectos económicos de aquellos factores que son más difíciles de observar. El propio modelo de Solow provee el marco conceptual para este análisis a partir de un enfoque de “residuales”. Solow definió los residuales mediante un postulado tecnológico; sean dos factores de producción (típicamente trabajo-L y capital-K), al duplicar la provisión de insumos (2L y 2K), si el producto se duplica exactamente, entonces el residual es cero. Si el producto más que se duplica entonces hay un residual positivo. A este residual también se le conoce como *productividad factorial total*. Solow (1957) encontró que siete octavos del crecimiento en el ingreso per cápita de Estados Unidos entre 1920 y 1957 se explicaban por el residual y sólo un octavo por la acumulación de capital. Dicho de otro modo, la “tecnología” parece ser la fuente del bienestar y no la acumulación pura de capital.

Estas cifras de residual ocuparon el centro de atención en la actual administración (2012-2018), ya que el diagnóstico económico consideró que uno de los principales problemas económicos del país era que el indicador de productividad factorial total *era negativo*.

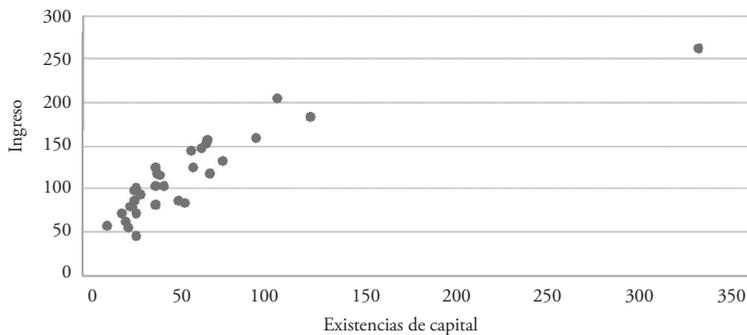
GRÁFICA 2  
*Crecimiento promedio de PIB y la productividad*  
*(crecimiento anual promedio, 1981-2011)*



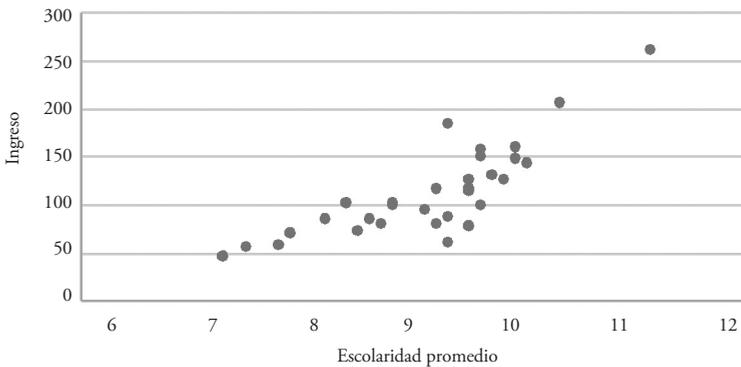
Fuente: tomado del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En forma análoga a la metodología de Solow, podemos descomponer las contribuciones de los factores de la producción (capital y trabajo) entre estados de la República mexicana y comparar el residual entre las entidades más ricas y las más pobres. Para este análisis se consideró información del sistema de cuentas nacionales y de los censos económicos eliminando al estado de Campeche. Es clara una correlación positiva entre acervo de capital y producto estatal *per cápita*, así como una clara correlación positiva entre años de escolaridad y producto por habitante.

GRÁFICA 3  
*Existencias de capital e ingreso per cápita*



GRÁFICA 4  
*Escolaridad e ingreso per cápita*



Fuente: elaboración a partir de información del Inegi, Censos económicos 2015 y Cuentas nacionales. Todas las variables monetarias en miles de pesos de 2015 por persona. Escolaridad medida en años.

Para encontrar el “residual” seguimos la metodología presentada por Jones y Voolrath (2013) en la que se postula una función producción simple, se toma como referencia un país o una región (en este caso la CDMX) y se calculan las brechas de ingreso de los demás estados contra el estado de referencia. Se consideró un retorno de 10% de ingreso incremental por cada año de educación, de acuerdo con la práctica común en este tipo de ejercicios y se obtienen los residuales de ingreso implícitos que son una medida de las brechas institucionales idiosincráticas de cada entidad.<sup>6</sup>

La Gráfica 6 muestra el cociente de ingreso estimado contra el ingreso observado. El punto de la derecha es el estado de Chiapas en el que observamos un cociente entre ingreso de la CDMX y Chiapas ( $y_{CDMX}/y_{Chis}$ ) de seis veces. Con los parámetros asumidos de acervo de capital observado en el censo económico y años de escolaridad, sólo podemos explicar dos veces la diferencia. Ello querría decir que cuatro veces o dos tercios de la diferencia se explican por el *residual*. La gráfica muestra que mientras más amplia la brecha de ingreso entre un estado y la CDMX, menos poder explicativo tienen los años de educación promedio o el acervo de capital. Para los estados más ricos, la educación promedio y el acervo de capital explican bien las diferencias de ingreso. En conclusión, las brechas tecnológico-institucionales parecen ser la principal explicación de las diferencias de ingreso entre estados, más que las diferencias en educación o disponibilidad de capital.

La Gráfica 7 nos muestra los valores que tendría el parámetro tecnológico-institucional para lograr una explicación completa de las diferencias de ingreso. Llama la atención que hay una correlación positiva con el nivel de ingreso que es una conclusión de lo mencionado en el párrafo anterior. Dicho de otra manera, los estados más ricos aprovechan mejor su capital y sus niveles educativos, porque tienen mejores marcos institucionales.

Este factor tecnológico se emplea comúnmente para explicar las diferencias entre países. Normalmente se analizan factores como el cumplimiento del estado de derecho, la protección a los derechos de propiedad, el aprovisionamiento de bienes públicos, etcétera. Al comparar estados, la diferencia tiene que corresponder a las características de las instituciones locales, pues los bienes públicos nacionales son provistos en forma relativamente uniforme por el gobierno federal. En congruencia con lo expresado por

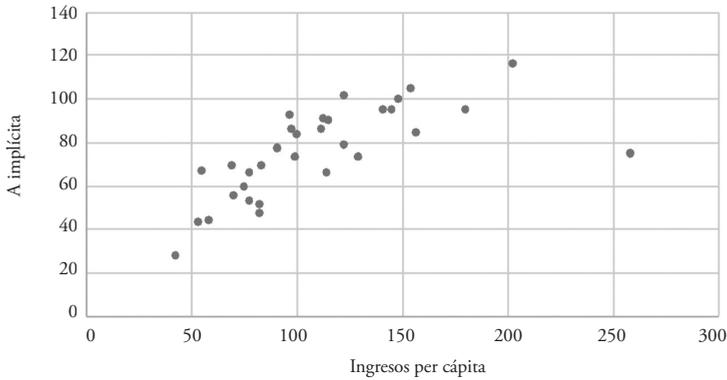
---

<sup>6</sup> Se asume una función Cobb-Douglas  $Y=K(AH)^{1-\alpha}$  en la que Y es ingreso, A es el parámetro tecnológico y H es un indicador de trabajo-capital humano  $H = \epsilon\psi uL$  en el que L es trabajo, es la semi-elasticidad ingreso de los años de educación (10%), o los años de educación promedio en la entidad y asumimos  $\alpha = 0.4$ . Expresando en términos per cápita con minúsculas tenemos  $y = k(A\epsilon\psi u)^{1-\alpha}$ . Finalmente despejamos  $A = yk^{1-\alpha}\epsilon\psi u$ .

GRÁFICA 5  
*Brecha entre cociente explicado / observado*



GRÁFICA 6  
*Factor tecnológico institucional implícito*



Fuente: elaboración a partir de información del Inegi, Censos económicos 2015 y Cuentas nacionales. Todas las variables monetarias en miles de pesos de 2015 por persona. Escolaridad medida en años.

Gamboa y Messmacher, el gobierno federal intenta compensar parcialmente asignando más recursos a las regiones atrasadas. Dados los fenómenos recientes de corrupción local, se puede aventurar que una de las razones por las que estas erogaciones no tienen el resultado deseado es que no necesariamente son destinadas a los fines que teóricamente persiguen. Ello reforzaría aún más la explicación de brechas institucionales como explicación de las brechas de ingreso.

## CONCLUSIONES Y DILEMAS

De acuerdo con lo expuesto en esta nota, en México tenemos un federalismo peculiar, mezcla de reglas formales derivadas del modelo constitucional copiado de Estados Unidos con concreciones informales derivadas de la realidad mexicana caciquil y clientelista que condujo al surgimiento de poderes locales arbitrarios, con capacidad para manipular la economía a favor de sus intereses particulares. Las funciones de contención que teóricamente lo justifican han operado poco en la realidad, pues no han existido las estructuras efectivas de pesos y contrapesos de los poderes locales y frente a innumerables problemas generados por las deficiencias de la gestión local, lo que observamos es un proceso de centralización del *diseño* de funciones críticas tales como el cobro de impuestos, la seguridad, la transparencia y el manejo electoral.

Una y otra vez a lo largo de la historia, los estados de la federación pugnan por aumento de competencias y presupuesto. Los efectos de este proceso, que se intensificó a partir de que ningún partido tuvo mayoría en la Cámara de Diputados en 1997, son, en el mejor de los casos, ambiguos, pues a mayores facultades lo que se observa es mayor depredación, gasto desordenado, proliferación de programas sociales de dudosos resultados –casi siempre usados para satisfacer las demandas de clientelas políticas–, o beneficios para grupos estrechos de intereses con mayor capacidad de influencia sobre las autoridades locales, como ocurrió con la eliminación del cobro de la tenencia vehicular.

Al analizar los factores que explican las diferencias de ingreso entre regiones, observamos que las diferencias de capital y educación explican la menor parte de las brechas; es necesario incorporar elementos adicionales (institucionales) para explicar por qué somos un país tan desigual a nivel regional.

La ubicación de la actividad económica en el territorio responde a elementos económicos de largo plazo que no son fáciles de alterar, como el proceso de apertura comercial que implica un reacomodo en *clusters* regionales que no siguen exclusivamente la lógica de los operadores de política pública ni las fronteras estatales. Para atender las necesidades de estos procesos de reorganización geográfica, el Estado debe buscar que los apoyos sigan a las personas y no a las regiones. Un proceso de dispersión de recursos y potestades haría más lento y tortuoso el proceso de reacomodo.

La ampliación de competencias en estados con gran heterogeneidad institucional, más que cerrar las brechas de ingreso puede ampliarlas. Los estados más ricos, al recibir más potestades aprovecharán de mejor forma sus recursos y las brechas se abrirán. La estructura federal además complica enormemente la operación coordinada de las funciones de gobierno. Basta ver las complejidades de la administración de usos de suelo en zonas urbanas o los diferentes requerimientos estatales para la apertura y operación de nuevos negocios.

En este entorno cabe cuestionarnos si la manera en la que el federalismo se ha concretado en México, con su mezcla de instituciones formales e informales, donde el poder arbitrario local sólo ha encontrado contrapesos efectivos en la centralización fiscal y funcional, sigue siendo válida para el México del siglo XXI. Los argumentos expuestos en este artículo nos conducen a pensar que nuestra forma peculiar de federalismo ha resultado más un obstáculo que un estímulo para el desarrollo.

A 200 años de la instauración formal del federalismo en México, vale la pena partir del análisis crítico de sus resultados para construir una ruta de reformas que mejoren la operación estatal. Si bien es cierto que existe una dependencia de la trayectoria institucional federalista que hace prácticamente imposible la reversión a un sistema centralista de gestión estatal en México, sí es imaginable un proceso de cambio incremental que ajuste la institucionalidad formal del federalismo mexicano, de manera que se superen sus principales limitaciones y se establezcan nuevos mecanismos de relación entre el gobierno central y los gobiernos locales para impulsar la convergencia. Ello implicaría abandonar gradualmente el modelo federal copiado de Estados Unidos para incorporar elementos de otras estructuras federales, como la alemana o de la experiencia del Estado español de las autonomías, que han logrado la convergencia de regiones disímiles después de procesos políticos democratizadores como la unificación de Alemania en 1992 o la transición democrática en España en las décadas de 1970 y 1980. También la incorporación de países con niveles de desarrollo muy desigual a la Unión Europea plantea pistas interesantes sobre cómo impulsar la convergencia económica y social sin centralización política.

Si bien durante los últimos años, de 2018 a la fecha, el predominio de una coalición mayoritaria en la política nacional ha significado una preponderancia del gobierno central sobre los gobiernos locales, las tensiones y los desencuentros, sobre todo en los casos de gobiernos locales de signo distinto al de la Presidencia de la República, muestran la necesidad de la reconstrucción del conjunto de reglas del juego en la relación entre el poder central y los poderes regionales.

Sin embargo, el tema central a resolver es la reforma integral del Estado mexicano, para convertirlo en una organización profesional y democrática, lejos de su larga tradición clientelista y patrimonial y para superar su larga tradición antifiscal. Mientras los gobiernos locales sean un botín por capturar de las facciones políticas, ningún arreglo formal permitirá la convergencia necesaria para superar la desigualdad nacional.

## REFERENCIAS

- Barro, Robert J. y Xavier Sala-i-Martin (1992). “Convergence”, *Journal of Political Economy*, vol. 100, pp. 233-251, abril.
- Coneval (2016). Presentación y análisis del Inventario Federal de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. México
- (2016a), Presentación y análisis del Inventario Coneval de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social, 2013-2014, México.
- Esquivel, Gerardo (1999). “Convergencia Regional en México, 1940-1995”, *Documento de Trabajo* núm. IX, abril. México: El Colegio de México.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman y Anthony Venables (1999). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Gamboa, Rafael y Miguel Messmacher (2003). “Desigualdad regional y gasto público en México”, *Documento de Divulgación*, núm. 21, marzo. Departamento de Integración y Programas regionales. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guerra, François Xavier (1988). *México, del antiguo régimen a la revolución*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jones, Charles y Dietrich Vollrath (2013). *Introduction to Economic Growth*. 3a. Edición. Nueva York: Norton.
- Krugman, Paul (1991). *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Krugman, Paul y Raúl Livas Elizondo (1996). “Trade Policy and the Third World Metropolis”, *Journal of Development Economics*, vol. 49, abril. Elsevier B.V., pp. 137-150.
- Messmacher, Miguel (2000). “Desigualdad regional en México. El efecto del TLCAN y otras reformas estructurales”, *Documento de Investigación*, núm. 2004-4, diciembre. Dirección General de Investigación Económica. Banco de México.
- Olson, Mancur (2001). *Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Pardinas, Juan (2018). “Sí se puede”, *Reforma*, México, 11 de marzo.
- Paxman, Andrew (ed.) (2018). *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*. México: Grijalbo.
- Rabasa Estebanell, Emilio (1999). *La Constitución y la dictadura*. México: Cámara de Diputados.
- (2017). “El derecho de propiedad y la Constitución mexicana de 1917”, en J.A. Aguilar Rivera, *El derecho de propiedad y la Constitución Mexicana de 1917*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Solow, Robert (1957). “Technical Change and the Aggregate Production Function”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 39, núm. 3, agosto, pp. 312-320.
- Tena Ramírez, F. (1994). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
- Van Young, Eric (2021). *A Life Together. Lucas Alamán and Mexico, 1792-1853*. New Haven: Yale University Press.

