

**La democracia mexicana a nivel subnacional:
De la deshegemonización al patrimonialismo**

**Mexican Democracy at the Subnational Level:
From Dehegemonization to Patrimonialism**

*José DEL TRONCO PAGANELLI**

*ANTECEDENTES: DEMOCRACIA
Y (NEO)PATRIMONIALISMO
A NIVEL SUBNACIONAL*

En México, durante las últimas décadas, los regímenes políticos subnacionales han experimentado un aumento en la competencia partidista, así como un incremento en los niveles de alternancia en el poder (Reynoso, 2005; Loza y Méndez, 2013). Sin embargo, el ejercicio del gobierno propiamente dicho sigue siendo cuestionado. Denuncias de corrupción, ataques contra la libertad de prensa, violencia política (contra ciudadanos que quieren ejercer sus derechos de elegir y/o ser elegidos democráticamente) son relativamente comunes en países federales de reciente democratización (Loza y Méndez, 2016), y particularmente graves en México.

En este contexto, ha surgido una cantidad no desdeñable de escándalos de

corrupción en el manejo de las finanzas públicas estatales. Exgobernadores de diferentes estados (Coahuila, Quintana Roo, Veracruz, Tabasco, Sonora, entre otros) se han visto envueltos en denuncias de peculado por grandes sumas de dinero, y algunos de ellos enfrentan hoy procesos judiciales en condición de reclusión (Borge, en Quintana Roo, y Javier Duarte en Veracruz) mientras que otros se encuentran prófugos de la justicia (el caso más destacado es el de César Duarte, en Chihuahua).

La magnitud de los recursos públicos involucrados tanto como los efectos que su uso patrimonialista ha tenido sobre el gasto público y social –para el que estaban destinados dichos fondos– disparan la pregunta general de este trabajo: ¿Son las entidades con niveles más bajos de democratización las más propensas a un ejercicio patrimonialista del

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, jdelttronco@flacso.edu.mx
<http://dx.doi.org/10.17428/rfn.v30i60.1904>

presupuesto? Si bien la investigación se encuentra aún en una fase exploratoria, el trabajo presenta una breve radiografía del proceso de democratización subnacional en México, y seguidamente comparte algunas pistas sobre la dirección de la relación entre patrimonialismo y democratización, al menos en el caso de México durante las últimas dos décadas.

¿AUTORITARISMO SUBNACIONAL O DESHEGEMONIZACIÓN? UNA RADIOGRAFÍA DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN A NIVEL ESTATAL EN MÉXICO

Si bien está muy presente en la literatura especializada, este trabajo se despega del concepto autoritarismo subnacional para describir la realidad institucional que caracteriza a las unidades políticas estatales mexicanas.¹ En términos estrictos, la democracia es un régimen político en el cual las autoridades llegan al poder a través del voto popular (igualitario) en elecciones competitivas y justas (Dahl, Shapiro y Cheibub, 2003; Przeworski y Maraval, 2003), y este proceso ha permeado gradualmente la realidad de las entidades federativas.

Para analizar los niveles de democratización alcanzados por los regíme-

nes políticos subnacionales mexicanos, este trabajo adopta la propuesta conceptual de Robert Dahl. En su ya clásico libro sobre la poliarquía, Dahl se pregunta bajo qué condiciones un régimen donde la oposición al gobierno no tiene permitido organizarse abierta y legalmente en partidos políticos ni enfrentarse a él, puede transformarse en uno donde la vigencia de elecciones libres e imparciales para la selección de los gobernantes sean su rasgo distintivo. Dicho de otra forma, cómo se puede transitar desde un régimen autoritario a otro donde el gobierno puede ser “contestado”, controlado y desafiado electoralmente (Dahl, 1989, p. 13).

Con base en la Encuesta a expertos estatales de México (Eepemex), desarrollada por investigadores de Flacso México en 2014 (Loza y Méndez, 2014), en este apartado se presenta una radiografía de los niveles de poliarquía a nivel subnacional, a partir de las dos dimensiones planteadas por Dahl: la posibilidad de ejercer la oposición al gobierno en el poder (componente liberal) y el grado de *inclusiveness* o participación libre de los ciudadanos en la elección de sus representantes (componente democrático).

Del análisis empírico resultante (del Tronco, 2018), se puede decir que a nivel subnacional, por tanto, existen tres

¹ En Argentina, estas unidades políticas, autónomas del gobierno federal, se denominan gobiernos *provinciales*, y en Brasil (que junto con Venezuela, constituyen los únicos cuatro Estados federales de la región) se denominan gobiernos *estadales*.

tipos de trayectorias a partir de una situación de hegemonía participativa. Aquellos estados que se han mantenido en una situación de relativa hegemonía (casi todos ellos sin alternancia en el poder durante el período analizado), si bien algunos lejos de mejorar su nivel de contestation, la han visto deteriorarse, como Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz, todos ellos sin alternancia en el poder durante el período de gobierno aquí analizado (2001-2012).²

En segundo lugar, están las entidades federativas que han ido más allá en el proceso de deshegemonización, que presentan altos niveles de competitividad partidista, pero con niveles de participación electoral muy bajos. Estos casos se encuentran más cerca de lo que Dahl considera oligarquías competitivas, es decir, gobiernos electos en elecciones competitivas, pero con partidos políticos que no alcanzan a establecer vínculos representativos fuertes con ciudadanos poco participativos. Hubo una mejora en términos del componente liberal de la poliarquía, pero a costa del elemento mayoritario. Finalmente, están aquellos Estados que, más allá de los problemas relativos a la formulación e implementación de políticas, han mejorado sus niveles de competitividad sin ver dete-

riorado el vínculo democrático de los ciudadanos con las instituciones de representación. En estos casos (en los que la Ciudad de México se destaca de forma significativa, pero entre los que aparecen Nuevo León, Zacatecas, Morelos, San Luis Potosí y Baja California Sur) la alternancia entre partidos ha sido frecuente, y en algunos de ellos, como Morelos y Baja California Sur, ya ha habido gobiernos del PAN y del PRD, los dos principales partidos de oposición del Partido Revolucionario Institucional, (PRI).

No obstante, a raíz del arraigo de una concepción patrimonialista del poder, el gobierno suele ser concebido—más allá de los mecanismos democráticos de acceso— “como un dominio privado del gobernante”. Se trata de un “ejercicio” discrecional y poco responsable del poder público (Gervasoni, 2013; Giraudy, 2013, Guliyev, 2011).

PATRIMONIALISMO Y DEMOCRACIA

El *patrimonialismo* fue conceptualizado por Weber como aquella dominación caracterizada por un ejercicio personalista del poder, sólo enmarcado por la legitimidad de las tradiciones (1993). En la

² Sin embargo, todos ellos experimentaron la alternancia en las siguientes dos elecciones (Puebla, Sinaloa y Oaxaca, en 2010, a manos de coaliciones PAN-PRD; y Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz—junto con Durango— en 2016).

actualidad, sin embargo, el ejercicio patrimonialista se combina con elecciones aceptablemente democráticas y con formas burocráticas (modernas) de administración (Guliyev, 2011, pp. 578-579). De allí deriva el concepto –propuesto en esta investigación– de patrimoniarquías, como una forma de gobierno caracterizada por la vigencia de condiciones democráticas en el acceso al poder, pero de marcados rasgos patrimonialistas en el proceso de toma de decisiones.

Si tal como sostienen diversos autores, la “calidad del acceso al poder importa” (Loza y Méndez, 2013; Reynoso 2011, Gervasoni, 2011), analizar la relación entre democratización y nivel de patrimonialismo puede ser de utilidad para entender por qué algunos Estados subnacionales continúan con niveles de desarrollo similares al de países en guerra civil (de acuerdo con sus niveles de desarrollo humano, Chiapas es como Siria y Guerrero es como Palestina), mientras que otros se comparan con países del primer mundo (la Ciudad de México tienen un ingreso per cápita similar al de Francia) (Nolasco y Ávila, 2014).

El ejercicio del presupuesto público es un acto por medio del cual se transparentan la agenda de gobierno y los intereses que serán representados durante un determinado período contable, en este caso el año fiscal. Sin embargo, cuando el presupuesto acordado no es el ejercido, ese acto anticipado de ren-

dición de cuentas pierde todo valor. En el caso del presupuesto federal, no se puede considerar que hay apertura gubernamental cuando los verdaderos planes de gasto no son parte de la propuesta, ni del presupuesto consensado entre ambos poderes (México Evalúa, 2018, p. 2). En estas condiciones, el presupuesto que realmente se va a ejercer es como una caja negra que impide el escrutinio ciudadano e institucional hasta después que dicho gasto es ejercido, y lamentablemente, la dimensión sancionatoria –que la Auditoría Superior de la Federación puede promover como resultado de su función de control– por lo general no tiene lugar. Así, la posibilidad de un ejercicio patrimonialista (discrecional y orientado a satisfacer intereses particularistas en retribución tardía o anticipada de alguna contraprestación no pública) del presupuesto está asociado a menores instancias y capacidad de control gubernamental y ciudadano (Isunza y Gurza, 2010).

En México el presupuesto público se divide en ramos. En el caso de las entidades federativas, destacan el Ramo 28 (participaciones federales) por ser gasto no programable, el cual puede ser utilizado a discreción por las entidades federativas y el Ramo 33, etiquetado para rubros como educación, salud, infraestructura social, seguridad pública, entre otros. Finalmente, el Ramo 23 permite atender las obligaciones el gobierno

federal. Para los ramos mencionados, en 2015, se observan los siguientes porcentajes sobre el presupuesto nacional: Ramo 28, 32 por ciento; del Ramo 33, 31.3 por ciento; y para el Ramo 23, 3.2 por ciento.

De los porcentajes mencionados se realiza un desglose por entidad federativa a fin de mostrar el presupuesto asignado a los ramos antes señalados y el porcentaje que representan los mismos en el presupuesto nacional, en donde se observa que las entidades con mayor presupuesto para el Ramo 28 son: Estado de México (4.2 %) y Ciudad de México (3.8 %), mientras que las dos más bajas son: Baja California Sur y Colima (0.2 % por cada entidad). Respecto al Ramo 33, las entidades federativas con mayores porcentajes son: Veracruz (2.4 %), y nuevamente el Estado de México (3.2 %), mientras que las de menor porcentaje son de nuevo Baja California Sur y Colima (0.3 %, respectivamente). En lo que se refiere al Ramo 23, el Estado de México es la entidad con mayor porcentaje presupuestario (0.4 %).

Del análisis de la arquitectura del gasto público a nivel subnacional, se desprende que, en promedio, aproximadamente uno de cada dos pesos del presupuesto público del que disponen los gobernadores de las entidades federativas mexicanas, es dinero cuyo uso se mantiene fuera del circuito de rendición de cuentas. Dicho de otro modo, el es-

pacio de discrecionalidad y las probabilidades de un uso patrimonialista de dichos recursos no son menores.

CONCLUSIONES Y APUNTES A FUTURO

A lo largo del presente análisis, se ha podido constatar que los niveles de democratización de las entidades federativas mexicanas son desiguales. En casi dos tercios de los estados, entre fines de la década de 1990 y 2012, han aumentado las posibilidades de ejercer la oposición, a partir de una mejora en las condiciones que permiten la competencia política, y ello se ha traducido en alternancias de partidos en el poder. Así mismo, algunos estados se han mantenido más cerca de regímenes hegemónicos, más cerrados en casos donde los niveles de abstencionismo son más altos —hasta 2012, Coahuila, Hidalgo, Tamaulipas y en menor medida Veracruz estaban en este grupo—, más incluyentes allí donde la participación ciudadana ha sido mayor.

Respecto a la relación entre democratización y patrimonialismo, los datos aquí presentados permiten esbozar dos hipótesis, a explorar en el futuro. En primer lugar, que independientemente de la proporción de recursos públicos que provienen de transferencias federales no sujetas a reglas de operación y/o ejecución (elemento que podría expli-

car en parte un ejercicio patrimonial), el patrimonialismo es más probable cuando hay una menor presencia de instancias políticas, institucionales y societales de rendición de cuentas, capaces de controlar el ejercicio del poder.

En segundo lugar, que un mayor grado de patrimonialismo en el ejercicio de los recursos públicos, puede afectar negativamente el proceso de democratización política, al erosionar las normas y condiciones sociales que permiten la vigencia de libertades civiles (expresión, prensa, movilidad) y derechos políticos (a elegir y ser elegido en elecciones com-

petitivas, limpias y libres), sobre las cuales se sostiene el régimen democrático, además de limitar la probabilidad de medios y ciudadanos de controlar el ejercicio del poder. Dado que sin recursos no hay gobierno, democratizar el proceso de acceso y ejercicio del poder desde una perspectiva de derechos ciudadanos, implica no sólo trabajar sobre las condiciones que enmarcan la competencia electoral, sino también —y fundamentalmente— sobre aquellas que favorecen o limitan el uso patrimonialista de los recursos públicos

REFERENCIAS

- Dahl, R., Shapiro, I. y Cheibub, J. A. (2003). *The Democracy Sourcebook*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- Dahl, R. (1989). *La Poliarquía. Participación y oposición*. [Trad. al español]. Madrid: Tecnos.
- Del Tronco, J. (2018). Una radiografía de la poliarquía subnacional en México. En M. A. López y J. Cadena-Roa (Coords.). *Problemas de representación política y social en México*. Manuscrito inédito.
- Gervasoni, C. (2011). Democracia, Autoritarismo e Híbridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales. *Journal of Democracy en Español*, 3, 75-93.
- Gervasoni, C. (2013) Trasferencias Federales y Competitividad Electoral: La Ventaja Oficialista de Gobernadores en Provincias Rentísticas (1983-2011). En C. Gervasoni y A. Porto (Eds.). *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino* (pp. 73-104). Argentina: Universidad de La Plata, Edición de *Económica*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas.
- Giraudy, A. (2013). Varieties of Subnational Undemocratic Regimes: Evidence from Argentina and Mexico. *Studies in Comparative International Development*, 48(1), 51-80.

- Guliyev, F. (2011). Personal rule, neopatrimonialismo, and regime typologies: integrating Dahlian and Weberian approaches to regime studies. *Democratization* 18(3), 575-601.
- Isunza V., E. y Gurza A. (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS.
- Loza, N. y Méndez de Hoyos I. (2013). De la calidad de las elecciones a la calidad de las democracias en los estados mexicanos. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, (4), 353-368.
- Loza, N. y Méndez de Hoyos I. (2014). *Encuesta a expertos en política estatal en México*. México: Flacso.
- Loza, N. y Méndez de Hoyos I. (2016). *Poderes y democracias. La política subnacional en México*. México: Flacso.
- México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas. (Febrero de 2018). *Arquitectura del Ramo 23*. CDMX: México Evalúa. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/2018/02/27/arquitectura-del-ramo-23/>
- Nolasco, M. y Ávila, J. (21 de julio de 2014). Si los estados de México fueran países... [*Animal Político*]. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-salir-de-dudas/2014/07/21/si-los-estados-de-mexico-fueran-paises/>
- Przeworski, A. y Maraval, J. M. (2003). *Democracy and the Rule of Law*. Nueva York: Universidad de Cambridge.
- Reynoso, D. (2005). Competencia electoral y deshegemonización en los estados mexicanos. En V. A. Espinoza y L. M. Rionda (Coords.). *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad* (pp. 165-196). México: UAM-Unidad Azcapotzalco.
- Reynoso, D. (2011). *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos, 1988-2011*. Buenos Aires: Teseo, Flacso.
- Weber, M. (1993). *Economía y Sociedad*. México: FCE.