

GEOGRAFÍA DE LA GOBERNANZA: ¿LA ALTERNANCIA PARTIDARIA COMO FACTOR DE CONSOLIDACIÓN DEL PODER DE LOS GOBERNADORES EN EL ESCENARIO NACIONAL MEXICANO?

MAGALI MODOUX*

LA MULTIPLICACIÓN Y LA PLURALIZACIÓN PROGRESIVAS de los actores implicados en el juego político, ya sean institucionales, partidarios o procedentes de la sociedad civil, constituyen una de las características de la liberalización política que México emprendió a partir de los años ochenta, la cual fue sancionada en 2000 por la primera alternancia partidaria en el poder supremo desde hace 70 años. No obstante, el episodio debe ser entendido más como una etapa que como el fin de un proceso de apertura política, en la medida en que la victoria electoral del Partido Acción Nacional (PAN) se inscribe en el marco jurídico-institucional vigente y no cuestiona, al menos a corto plazo, el ordenamiento del poder. La Constitución en vigor sigue siendo aquella promulgada en 1917, sin cambios sustanciales. Sin embargo, la alternancia participa en el repliegue —relativo— del ejecutivo federal, cuya autoridad y cuyo poder se ven fragilizados por la pérdida de recursos (numerosos durante el monopartidismo triunfante) y por la presencia de los demás actores¹ —entre otros, los gobernadores estatales— en el escenario político nacional. Queda por determinar hasta qué punto se puede hablar de un cambio en la manera de tomar las decisiones y de un equilibrio de fuerzas diferente en el sistema político mexicano, en particular entre los poderes institucionales (Legislativo, Judicial y Ejecutivo), entre las

* Mi agradecimiento a los lectores del Comité Editorial de *Foro Internacional* por sus valiosos comentarios, que me permitieron matizar algunas afirmaciones. Para la traducción del texto al español conté con la colaboración de Lucía Rosales.

¹ La implicación en el proceso decisonal de múltiples y variados actores en interacción —incluso también aquellos que proceden de la esfera no institucional— define una situación de gobernanza.

administraciones centrales y periféricas (estados federales y municipios) y entre los representantes del Estado y los de la sociedad.

Desde una perspectiva federalista, con base en el estudio detallado de la evolución política de siete entidades federativas mexicanas en los años noventa (Yucatán, Guanajuato, Jalisco, Baja California, Baja California Sur, Zacatecas y Distrito Federal),² y a la luz de los diferentes cambios y ajustes observados a partir de 2000, sostendremos que, por una parte, la autonomización creciente de los gobernadores es paralela al debilitamiento relativo de la función presidencial y, por otra parte, que el nuevo margen de manobra hace de los gobernadores actores cada vez más presentes e ineludibles en el escenario político nacional. Pero, más allá de ello, ¿se puede hablar de una valorización de la institución federal? ¿O más bien de la expresión de ambiciones individuales que sacan provecho del contexto particular de transición y de dilución de los referentes políticos hasta entonces vigentes? En otros términos, ¿cuál es el grado de sistematización y de reproducción consolidada de la realidad observada?

Un régimen sui generis

De 1929 a 2000, México es gobernado por un partido hegemónico, llamado Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde 1946. El PRI ocupa todos los escalones del poder, desde los ayuntamientos hasta la presidencia de la república, cuyo titular se atribuye de facto funciones que van más allá de sus atribuciones constitucionales *stricto sensu*.³ El responsable del ejecutivo federal es el principal promotor de leyes, el jefe de la administración, el dueño oficioso del PRI y el gran ordenador de las carreras políticas, hasta el punto de haberse acostumbrado a designar al candidato del partido a la sucesión presidencial (práctica del “dedazo”).

El sistema político mexicano es federal, pero en la práctica —al menos hasta en los años noventa— la omnipresencia del PRI y la omnipotencia del presidente lo hacen un sistema extremadamente centralizado, en donde los 31 estados federados (más el Distrito Federal) tienen un poder decisional marginal en los asuntos nacionales, y su margen de manobra global, debido a su dependencia financiera, es limitado. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) hace transitar todos los impuestos por la capital del país (con unas excepciones, como el impuesto predial, que es percibido por los munic-

² Cfr. Magali Modoux.

³ Hablaremos de “poderes metaconstitucionales” del presidente, según la terminología utilizada, entre otros, por Jorge Carpizo (*El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1975).

pios y no por los estados), así que el presupuesto de las entidades federativas depende 90% de la generosidad del poder central.⁴ El uso estratégico de políticas distributivas y la falta de claridad en el reparto de los fondos entre las regiones permiten además al ejecutivo federal mantener lazos clientelistas directos tanto con las poblaciones como con los gobiernos locales.

Sin embargo, los gobernadores gozan de extensos poderes dentro de sus estados y reproducen en el ámbito local el esquema de poder nacional.⁵ En la práctica, gestionan con pocas restricciones sus territorios, a condición de no meterse en la política nacional y seguir la línea del presidente.⁶ Este último, a su vez, no dudaría en destituirlos en caso de necesidad. Durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994), 17 gobernadores renunciaron antes del término legal de su mandato.⁷ Esto no significa que no se den actos de rebeldía, pero en general son pocos y aislados (aunque, durante los años ochenta, cada vez más numerosos e importantes). Los eventos de 1987 implican una ruptura dentro del poder, cuando Cuauhtémoc Cárdenas, ex gobernador de Michoacán, así como algunos dirigentes del PRI lanzan un movimiento alternativo en el interior del partido, la Corriente Democrática (futuro Partido de la Revolución Democrática, PRD). Esa corriente cuestiona las reglas internas de funcionamiento del PRI, y particularmente la práctica del “dedazo”. La crisis llega hasta la ruptura y da lugar a la secesión de los rebeldes y a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas para las elecciones presidenciales contra su anterior partido.⁸

⁴ Sobre el proceso de concentración de riqueza en los poderes federales y de centralización progresiva de los recursos fiscales, véase José Luis Méndez, ‘Estudio introductorio’, en Deil Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, pp. 19-40.

⁵ Así como el presidente de la república controla el PRI y todos los escalones del poder, los gobernadores actúan como *líderes* regionales del PRI. Esto les permite disponer del aparato político del partido para imponerse como autoridad.

⁶ El Senado, contrariamente al modelo constitucional estadounidense, no representa los estados federados. Ignacio Marván interpreta esta situación como el resultado de un acuerdo tácito entre el centro y los estados, que se remonta al siglo XIX: los poderes centrales renuncian a hacer uso de la Suprema Corte de Justicia para injerirse en la vida política y electoral local, mientras que las entidades federativas renuncian a usar el Senado como tribuna para entrometerse en las cuestiones nacionales. Cfr. Ignacio Marván, ‘Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México’, *Política y Gobierno*, vol. 4, núm. 1, enero-junio de 1996, p. 166.

⁷ Algunos renuncian para entrar en la administración pública federal o en el gabinete presidencial. La mayoría, sin embargo, debe, ante la presión del presidente, renunciar al puesto cuando los resultados de las elecciones intermedias locales no son satisfactorios para el PRI. Cfr. Rogelio Hernández Rodríguez, ‘Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México’, *Foro Internacional*, núm. 174, octubre-diciembre de 2003, p. 800.

⁸ Cfr. Luis Javier Garrido, *La ruptura. La Corriente Democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993, p. 57.

I. AUTONOMÍA DE LOS GOBERNADORES Y DEBILITAMIENTO DEL PODER PRESIDENCIAL

El federalismo mexicano conoce importantes modificaciones a partir de 1989, fecha de la primera elección de un gobernador ajeno al PRI, Ernesto Ruffo (PAN) en Baja California. Este acontecimiento marca una ruptura de facto en la cadena del poder priista y confiere al titular del ejecutivo local una nueva autonomía política frente al gobierno central. Sin embargo, esa autonomía es relativa, ya que sólo rompe con la obediencia partidaria. Concretamente, la presencia de uno, y luego de varios gobernadores no priistas⁹ —una quincena en total entre 1989 y 2000—, representa un desafío a la injerencia presidencial en los asuntos internos de los estados. La autonomía implica, a su vez, un cierto repliegue del ejecutivo federal en cuanto a sus atribuciones metaconstitucionales, aunque mantiene su presencia preponderante en el escenario político mexicano. Subrayamos que los estados que se sumaron a la oposición no son los únicos en beneficiarse de la ruptura partidaria, en la medida en que los gobernadores priistas la aprovechan también para emanciparse —hasta cierto punto— de la tutela presidencial.

Las primeras victorias de la oposición representan un logro de autonomía, que se traduce en la progresiva emancipación de los procesos electorales locales de la intervención del ejecutivo federal. En 1991 Carlos Salinas todavía interfiere en Guanajuato para intentar imponer a un gobernador priista —cuya elección ha sido fuertemente cuestionada por la oposición y por la sociedad local— y para negociar con la dirección nacional del PAN la renuncia del gobernador electo y la designación consensual de otro, el panista Carlos Medina.¹⁰ Al principio de su mandato, Ernesto Zedillo (1994-2000) también intenta interferir en los asuntos electorales, cuando busca obtener la renuncia de dos caciques priistas, cuyas elecciones al puesto de gobernador de Tabasco y de Puebla, respectivamente, fueron denunciadas como fraudulentas por los demás partidos. Pero Roberto Madrazo y Manuel Bartlett cuestionan la injerencia presidencial, argumentando que las elecciones fueron ratificadas por los diputados locales —con mayoría priista—,

⁹ Algunos de ellos, antiguos miembros del PRI, aprovechan las circunstancias para presentarse en las elecciones contra sus ex compañeros que los habían apartado de la dirección local del PRI, como es el caso de Leonel Cota en Baja California Sur (PRD, ex priista) o de Ricardo Monreal (PRD, ex priista) en Zacatecas.

¹⁰ Los arreglos poselectorales entre el PRI y el PAN son llamados “concertación” (una síntesis de concesión y concertación). El candidato del PAN, en las elecciones de 1991 en Guanajuato, era Vicente Fox, pero Carlos Salinas se había opuesto a su asunción como gobernador. Cfr. Luis M. Rionda, “Guanajuato: el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido”, *Frontera Norte*, vol. 8, núm. 16, junio-diciembre de 1996.

únicos habilitados constitucionalmente para emitir un fallo a ese respecto.¹¹ Este episodio marca el fin de las intervenciones presidenciales directas en la arena electoral local, incluso en las zonas que siguen estando bajo el control del PRI, y confirma que dentro del partido mismo la autoridad del jefe del Estado se ve cuestionada. Por otra parte, el presidente Zedillo anuncia poco después que renuncia a intervenir en los asuntos internos de su partido, con el cual desea establecer una “sana distancia”. La coincidencia entre el repliegue progresivo del presidente de la república en sus atribuciones metaconstitucionales (tanto en lo interno —PRI— como en lo externo) y la multiplicación de desaires y de muestras de afirmación de autoridad de los gobernadores sugiere que los ejecutivos locales en su conjunto ven reforzado su poder de intervención, mientras que la capacidad de influencia presidencial se achica. La dinámica de ese reforzamiento es alimentada por el paso a la alternancia. El fenómeno queda limitado bajo Carlos Salinas (cuando tres estados son gobernados por el PAN: Baja California, Guanajuato y Chihuahua), en la medida en que este mandatario controla todavía una parte importante del PRI y desarrolla redes de poder alternativo (particularmente a través de las políticas distributivas, como es el caso del Programa Nacional de Solidaridad —Pronasol), que le permiten pasar por encima de los gobernadores y establecer relaciones directas con los alcaldes y los agentes federales dentro de los estados.

No es el caso de Ernesto Zedillo (1994-2000), que no dispone de los mismos medios que su predecesor y que, por otra parte, padece de una falta de legitimidad inicial dentro del PRI debido a las condiciones de su designación como candidato a la presidencia.¹² Desde esta perspectiva, es necesario subrayar que la restricción de los poderes presidenciales no es sólo el resultado de las victorias de la oposición o de la personalidad del jefe del ejecutivo federal, sino que también se inscribe en un contexto global. El desarrollo de la legislación electoral y la creación de un organismo nacional autónomo encargado de velar por la integridad y la transparencia de los procesos

¹¹ En el caso particular, el argumento de la legalidad institucional sirve para validar la autoridad de los dos gobernadores citados en sus respectivos estados. Cfr. Hernández Rodríguez, “Cambio político y renovación institucional”, art. cit., p. 815.

¹² En 1994, Ernesto Zedillo es elegido candidato sustituto del PRI a la presidencia, tras el asesinato de Luis Donaldo Colosio, protegido de Carlos Salinas, unas semanas antes de las elecciones. Ernesto Zedillo es un *outsider*, pero tiene la ventaja de estar disponible; de hecho, según la Constitución mexicana, todo candidato a un puesto de elección no debe haber tenido ninguna función oficial seis meses antes de los comicios. Esta cláusula deja a sus principales adversarios internos fuera de la carrera presidencial. Ernesto Zedillo forma parte de la élite “tecnócrata” y neoliberal del PRI, como sus dos predecesores. Por eso se encuentra separado de la base militante y sindicalista, fundadora del PRI.

correspondientes (Instituto Federal Electoral —IFE) cumplen un rol considerable en la racionalización de las relaciones entre el centro y los estados.

Los gobernadores —particularmente los de la oposición (PAN y PRD antes de 2000, PRI y PRD luego)— sacan provecho de los espacios liberados por el ejecutivo federal para intentar acrecentar sus márgenes de maniobra, aunque la lealtad partidaria y la dependencia financiera pueden constituirse en obstáculos para ello (ya volveremos sobre este punto). El área presupuestal se encuentra en medio de las controversias intergubernamentales. Desde su elección, Ernesto Ruffo cuestiona el sistema fiscal nacional que concentra casi la totalidad de los recursos en las cajas de la federación y distribuye sólo una pequeña parte (23% en 2005)¹³ entre los estados, según criterios poco transparentes y arbitrarios.¹⁴ Los otros gobernadores del PAN hacen lo mismo, así como algunos priistas electos tras la asunción de Ernesto Zedillo. La pérdida de la mayoría absoluta del PRI en el Congreso en 1997, la victoria electoral de la izquierda (PRD) en la ciudad capital y el contexto de escándalos políticos y de crisis financiera debilitan la presidencia y permiten a la oposición atribuirse libertades suplementarias y emprender alianzas de circunstancia para acrecentar la presión sobre el poder central (cfr. *infra*).

Las reivindicaciones de los gobernadores van tras la distribución de competencias entre los estados y la federación. La alternancia en sí misma obliga al presidente a restringir sus injerencias en los asuntos locales, para evitar una crisis política, pero los estados siguen dependiendo de políticas públicas federales y, sobre todo, de presupuestos y subsidios de parte del centro. Esto limita el margen de maniobra de los gobernadores y lleva a los de oposición a mantener un perfil bajo frente a aquél.¹⁵ Para responder a

¹³ A lo largo de los años noventa, esta parte ha sido de 20%. Aun aumentada a 23%, queda muy por debajo de las necesidades de los estados y de las proporciones que existen en otros sistemas federales; Brasil se sitúa en 26%, mientras que Canadá se encuentra en 41%. Cfr. Enrique Cabrero, p. 87.

¹⁴ Esto conduce a un enfrentamiento en 1990-1991 entre Ernesto Ruffo y la Secretaría de Hacienda, a la que acusa de segregar a Baja California. La comisión de arbitraje falla en contra de Ernesto Rufo, pero éste desata una dinámica contestataria sin precedente, por la cual y desde entonces cada gobernador busca tantear los límites políticos de la presidencia. Cfr. Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1998, pp. 106-107.

¹⁵ Cuando los gobernadores optan por colaborar con el poder central, observamos un beneficio inmediato en términos de gobernabilidad y de concesiones federales. La experiencia muestra que los gobernadores que adoptan una actitud de bajo perfil ante los poderes federales obtienen más fácilmente respuesta a sus demandas y más recursos suplementarios que aquellos que, como Ernesto Ruffo, Cuauhtémoc Cárdenas o Ricardo Monreal, se mostraron ofensivos y hasta agresivos para con el centro. Cfr. entrevistas con Carlos Medina, gobernador de Guanajuato (1991-1995), México, D.F., 30 de junio de 2000, y Salvador Beltrán del Río, representante del gobierno del estado de Jalisco en el DF (1998-2001), México, D.F., 16 de mayo de 2000.

las presiones centrífugas, el ejecutivo federal desconcentra la administración y descentraliza ciertas funciones relativas a servicios públicos, mayormente durante la presidencia de Ernesto Zedillo.¹⁶ Bajo el lema de “nuevo federalismo”, la administración central trata ante todo de transferir el mantenimiento y la gestión material de la infraestructura pública (edificios escolares, carreteras, establecimientos penitenciarios, estructura médica y social) a los estados. Aunque se acompañe de un traspaso financiero (insuficiente, según los estados), muchas entidades federativas no tienen el personal competente ni los medios técnicos ni presupuestarios para encargarse de estas nuevas funciones. Algunos estados piden entregar parcial o totalmente la transferencia de las nuevas atribuciones;¹⁷ además, la federación se queda con el control de las grandes orientaciones y de una parte importante de los fondos, a través de diferentes estructuras (recursos etiquetados, agencias federales con delegaciones en los estados, organismo de planificación entre los tres niveles de gobierno, etc.). Sin embargo, esto constituye un paso adelante hacia una mayor autonomía para los estados, en la medida en que los gobernadores ven aumentar más rápidamente sus prerrogativas y los fondos que gestionan que las obligaciones que pesan sobre ellos (inadecuación de las legislaciones locales con respecto al nuevo contexto).

II. LA ALTERNANCIA FEDERAL: ACELERADOR DEL PROCESO DE EMANCIPACIÓN DE LOS GOBERNADORES

En el contexto antes descrito, la alternancia en el poder representa un momento clave. Lleva a los ejecutivos locales a un proceso de autonomización partidaria e institucional, lo que impulsa la emancipación de los gobernadores del PRI, hasta entonces poco dispuestos a enfrentarse al poder central —salvo en algunos casos.¹⁸ El federalismo deviene incluso más interesante para el PRI, cuyos dirigentes se dan cuenta del potencial

¹⁶ El “nuevo federalismo” puede ser interpretado también como una estrategia para asegurar a las autoridades federales el control del proceso de descentralización, consistente en dar más competencias a los otros niveles del gobierno antes de que éstos se muestren demasiado exigentes en sus reivindicaciones (o que formen un frente común). Al mismo tiempo, la estrategia permite neutralizar a los ejecutivos locales al otorgarles un “falso presente” que moviliza las energías y los medios de que disponen, al menos en un primer momento.

¹⁷ Cuauhtémoc Cárdenas en el D.F., se niega, por ejemplo, a encargarse de la educación básica (salvo del cuidado de la infraestructura) y deja para después del 2000 el traspaso de las competencias previsto por las autoridades centrales. Cfr. E. Durden y P. Ward, p. 15.

¹⁸ En los años noventa, la mayoría de los gobernadores del PRI siguen siendo leales al sistema y se niegan a reconocer abiertamente las restricciones a sus márgenes de maniobra política impuestas por el poder central. Cfr. Instituto Cultural Ludwig von Mises (ICUMI).

político y estratégico que el mismo confiere para conservar influencia política y presionar al gobierno federal. La existencia de esta “salida” contribuye a explicar por qué el PRI deja el poder central en el año 2000 sin cuestionar el resultado del proceso electoral.¹⁹ El PRI sigue siendo, de hecho, el primer partido nacional en cuanto a número de votos, pero el lazo de sumisión (teniendo en cuenta todos los matices del mismo) que mantenían los gobernadores priistas para con las autoridades centrales (presidente de la república, Comité Ejecutivo Nacional del PRI) se deshizo. Los acontecimientos de 2000 llevaron, entre otras cosas, a revalorar la periferia para la formulación de las estrategias y la toma de decisiones internas del PRI, así como a la autonomización de los satélites locales del partido.²⁰

La presencia de los gobernadores en el espacio político, tras el 2000, se diferencia de lo que hemos podido observar durante el periodo precedente, en la medida en que ya no se trata únicamente de actos de resistencia individuales, sino de la emergencia de un movimiento más general que muestra a los gobernadores decididos a ejercer una presión colectiva y concertada sobre las autoridades federales. Hasta 1999, los gobernadores del PAN y Cuauhtémoc Cárdenas (jefe de gobierno del Distrito Federal) —quienes conformaban la oposición en ese momento— trataron primero de salir adelante solos (la estrategia de rancho aparte), pero perdieron muchas peleas frente al poder central u obtuvieron sólo algunas concesiones específicas y sin importancia (la mayor de las veces, compensaciones financieras). En 1999 se constituye la primera organización formal de gobernadores para defender sus intereses: la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), cuya dinámica es alimentada por los nuevos ejecutivos estatales del PRD (los de Zacatecas y Tlaxcala), y por Rosario Robles, que sucede a Cuauhtémoc Cárdenas al frente de la capital. Leonel Cota, de Baja California Sur, apoya la iniciativa, pero sin entrar como socio.²¹

¹⁹ Mientras que en el ámbito local, algunos ex priistas han destruido archivos y documentos sobre las cuentas o han votado disposiciones que coartan la libertad de la nueva administración, como sucedió en Baja California en 1989. Cfr. Tonatihu Guillén, *Baja California, 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1993, pp. 37-38.

²⁰ Es necesario destacar que ésta había empezado en los años noventa en los estados donde el PRI perdió el poder (la dirección nacional es considerada como responsable del fracaso electoral, ya que impuso campañas inadecuadas al contexto local, razón por la cual es desafiada) y donde los caciques priistas buscaban diferenciarse de la élite tecnócrata que detentaba el poder en el seno del partido. Cfr. Hernández Rodríguez, “Cambio político y renovación institucional”, *art. cit.*, pp. 805-812.

²¹ En 1998 algunos priistas ya habían hablado de lanzar un “sindicato de gobernadores”, pero se inscribían en el marco de la lucha partidaria interna por el poder, no en cuanto al reforzamiento del sistema federal (cfr. “Astillero”, *La Jornada*, 18 de junio de 1998).

Oficialmente, la ANAGO acoge a todos los estados, pero, en los hechos, sólo los gobernadores del PRD van a integrarse en ella. Las demás gubernaturas se niegan a participar en lo que consideran un *lobby* partidario. Esta negativa limita la influencia de la ANAGO. Más allá de las peticiones de principio, la ANAGO es un movimiento que se articula alrededor de las reivindicaciones financieras, pero sin un proyecto global compartido que le dé sentido y que le asegure continuidad.

El PAN, cuya experiencia de gobierno local es la más antigua, no desarrolla, por su parte, ningún mecanismo formal de cooperación entre sus gobernadores.²² La gran heterogeneidad de los territorios panistas puede explicar esto último, en la medida en que cada estado tiene intereses diferentes, hasta divergentes, lo que es un obstáculo para actuar conjuntamente en las áreas clave, como son la de las finanzas y la fiscal.²³ Los estados gobernados por el PRD en 1999 muestran una mayor convergencia en materia socioeconómica (salvo el Distrito federal) y en cuanto a sus necesidades. En todo caso, hay que subrayar que es difícil para los gobernadores elaborar estrategias y políticas comunes, o sacar provecho de unas y otras experiencias. Así, más que el resultado de una posición única adoptada por los gobernadores, la implementación a fines de 1999 del Fondo Especial para los Estados²⁴ es la coincidencia de dos proyectos paralelos, presentados a los diputados por cada una de las fracciones parlamentarias. Aun así, la constitución de este fondo representa un momento importante que, por un lado, confirma que la unión hace la fuerza y, por el otro, establece un contrapeso frente al ejecutivo central, con la alianza de poderes periféricos y el legislativo nacional. Eso anuncia las estrategias desarrolladas por los gobernadores luego del año 2000 (cfr. *infra*).

²² El PAN implementó poco después de 1995 una Secretaría de Acción Nacional para el seguimiento y la coordinación de las políticas de sus gobernantes, pero su eficacia es limitada; brinda más bien asistencia técnica a los municipios panistas. Los gobernadores quieren conservar su independencia y prefieren distanciarse del partido; se reúnen en algunas ocasiones por su cuenta, pero no terminan de formular un programa de acción conjunto. Cfr. entrevista con Ana Rosa Payán, responsable de la Secretaría de Acción Nacional del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, México, D.F., 30 de junio de 2000.

²³ Baja California y Nuevo León, por ejemplo, que contribuyen con una parte importante a los recursos fiscales federales, reclaman un aumento de sus participaciones (parte de las tasas devuelta a los estados), mientras que Guanajuato, estado más pobre y más rural, milita por mantener la distribución y el aumento de los recursos asignados a los estados desfavorecidos.

²⁴ El 2% de los recursos fiscales federales financia este fondo que se reparte según un cálculo que toma en cuenta el nivel de desarrollo de cada estado, la importancia de su población y su grado de marginación. Cfr. "Acuerdo general PAN-PRD sobre el paquete económico. Obligarán a mayor federalización de recursos presupuestales", *La Jornada*, 25 de noviembre de 1999.

En términos estratégicos, se debe subrayar que, una vez conocida la victoria de Vicente Fox, los gobernadores ajenos al PAN aprovechan la incertidumbre propia de la alternancia, y los cinco meses que separan la elección de la asunción del cargo, para mostrarse como actores políticos relevantes y probar los límites del poder de Fox y su disposición a dar oportunidades a la periferia²⁵. Ricardo Monreal, gobernador perredista de Zacatecas, organiza en agosto de 2000 una marcha en la capital del país, en la que desfila con los alcaldes de su estado para pedir más recursos al poder federal. Pero no tiene éxito: el centro no cede y apuesta a la carta de la legalidad política.²⁶ Vicente Fox se mantiene en su juego de negarse a interferir en las disputas electorales de fines de 2000. Cuando el ex mandatario de Yucatán Víctor Cervera Pacheco intenta modificar la composición del consejo electoral del estado antes de las elecciones de gobernador, Vicente Fox dice ser partidario del respeto a los procedimientos y a la legislación. El ex gobernador rebelde termina por aceptar las decisiones de la justicia federal, tras una disputa que dura de agosto de 2000 a abril del 2001.²⁷

La CONAGO

Dos acontecimientos estimularon la presencia de los gobernadores en el espacio nacional: por una parte, la derrota presidencial del PRI en 2000 y, por la otra, la constitución en el verano de 2002 de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) por los mandatarios de oposición de 20 estados (todos socios de la ANAGO o gobernadores priistas). Oficialmente, la CONAGO es un grupo de trabajo que busca “reforzar el federalismo por medios democráticos”.²⁸ En los hechos, puede ser vista como el intento de constituir un grupo de presión, con peso en la formulación de la agenda federal, y de erigirse en interlocutor del poder central. La decisión del gobierno federal de ajustar a la baja los presupuestos de los estados para el año 2002 y su negativa a revisar el sistema nacional de coordinación fiscal sirven de

²⁵ Marcos, jefe del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), otro actor local visible en el espacio político nacional, aunque no sea gobernador, también intenta probar los límites del nuevo poder; organiza una marcha importante a México en febrero-marzo de 2001. El presidente Fox invoca la legalidad institucional y reenvía la cuestión del Chiapas al Congreso, argumentando que las demandas zapatistas implican modificar la Constitución federal.

²⁶ Cfr. “Acabar con el federalismo asfixiante”, *Imagen* (Zacatecas), 9 de septiembre de 2000.

²⁷ Cfr. Hernández Rodríguez, “Cambio político y renovación institucional”, art. cit., p. 818.

²⁸ Cfr. CONAGO, “Fundamentos básicos” [en la red]. Fuente: www.conago.org.mx/generales/quE.asp [3 de abril de 2005], 6 p.

detonadores.²⁹ En un primer momento, los gobernadores del PAN se niegan a adherirse al movimiento por solidaridad con el ejecutivo federal panista, reproduciendo con ello el tipo de lealtad observada en el periodo precedente, cuando el PRI controlaba la presidencia.³⁰

El de la constitución de la CONAGO es un momento clave, en la medida en que hace visibles públicamente y les da un peso político a los gobernadores, a través de una estructura de representación conjunta, organizada y regular.³¹ El poder central la reconoce rápidamente como interlocutora, al mismo tiempo que trata, sin éxito, de canalizarla y luego cooptarla.³² De hecho, la importancia y el peso de la CONAGO devienen tales que los gobernadores del PAN no pueden permitir quedarse fuera de la misma; se adhieren progresivamente al movimiento, aprovechando la invitación del presidente de la república y de la CONAGO a participar en la Convención Nacional Hacendaria. La nueva asociación se inspira en la ANAGO, pero se diferencia de ella por la cantidad de sus miembros (a mediano plazo, todos los estados), por el peso de los partidos que representa, por su organización (regularidad en las reuniones —al menos cuatro veces al año—, estructuración en comisiones permanentes y sesiones plenarias, *lobbying* en los poderes Legislativo y Ejecutivo federales) y por su presencia en la discusión de los grandes temas nacionales, incluso aquellos que tratan de política exterior.

La Convención Nacional Hacendaria, que se celebra entre febrero y agosto de 2004 y efectúa más de 500 reuniones, pone a prueba la cohesión del movimiento. Es un ejercicio de concertación pero también de comunicación, que permite a los gobernadores mostrarse e insertarse en el escenario federal. Sin embargo, sus resultados no fueron más que recomendaciones que quedaron sin efecto en un primer momento, mientras que el poder central ignoró las demandas financieras de los estados.³³ El *output* principal del

²⁹ Los gobernadores priistas habían esbozado una unión estratégica después de la elección de Vicente Fox, pero es la ANAGO la que lanza la convocatoria en julio de 2002; los ejecutivos locales del PRI responden a ella, mientras que los panistas no quieren formar parte de lo que consideran, en principio, un *lobby* para fragilizar al presidente. Cfr. Luis Pineda y Alberto Mendoza.

³⁰ Esta actitud puede explicarse también por el miedo a perder el lazo privilegiado que mantienen los estados dirigidos por el PAN con el poder federal.

³¹ Entre julio de 2002 y fines de 2005, los socios de la CONAGO se reúnen 26 veces. Cfr. A. Díaz Cayeros, p. 18.

³² Tras el llamado a la unión de los gobernadores por la ANAGO, el gobierno federal anuncia una mesa de discusión entre los ejecutivos de los tres niveles de gobierno para discutir sobre el futuro del federalismo y sobre la descentralización; frente a la determinación de los gobernadores de seguir a la CONAGO, el presidente Fox invita a la reunión extraordinaria sobre presupuesto y fiscalidad (Convención Nacional Hacendaria). Cfr. Alberto Mendoza y Luis Pineda.

³³ Cfr. El estudio detallado de Alberto Díaz Cayeros, *op. cit.*, y CONAGO, *Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajos de la primera Convención Nacional Hacendaria*, México, agosto de 2004. Disponible en www.conago.org.mx

ejercicio sigue siendo la inserción de un movimiento de representación de los estados a escala nacional. La CONAGO adquiere, de hecho, una forma de legitimidad oficial, en la medida en que las autoridades centrales la reconocen como interlocutora y los medios nacionales le ofrecen una tribuna. El símbolo es fuerte, pero ¿es suficiente para modificar la articulación del poder y provocar un reequilibrio en el ordenamiento del federalismo mexicano?

Por primera vez, los estados constituyen un grupo de presión unido y autónomo con respecto al poder central.³⁴ Le confieren a la CONAGO un peso político importante, que llega a influir —en parte— la organización de la agenda del gobierno federal, así como a convocar a los ministros a reuniones.³⁵ Es pertinente preguntarse en qué medida los gobernadores, al meterse en los asuntos del Congreso federal y estudiar y seguir los asuntos gubernamentales, a través de la constitución de comisiones *ad hoc*,³⁶ están sobrepasándose en sus derechos constitucionales. La CONAGO no se conforma con negociar los presupuestos de los estados e involucrarse en las relaciones intergubernamentales, también interfiere en los asuntos federales, como la inmigración o las relaciones con la Unión Europea.³⁷ De hecho, la CONAGO toma posición a propósito de todos los temas y se pronuncia a favor de una campaña electoral leal, honesta y transparente, y ofrece su apoyo al Pacto de Chapultepec, por el cual los candidatos del PAN, del PRI y del PVEM, para las elecciones presidenciales de julio de 2006, se comprometen a respetar la legalidad y a formular propuestas constructivas.³⁸

Más allá de su presencia, la influencia de la CONAGO sobre las grandes decisiones y sobre las orientaciones de política pública es limitada, en la medida en que ella puede ejercer presiones indirectas sobre el Congreso y sobre el gobierno central, pero no tiene acceso a los mecanismos de deci-

³⁴ Recordemos que la CONAGO es una iniciativa que surge desde abajo y no una estructura impuesta por el centro; el hecho de que la oposición sea mayoritaria en la misma favorece su independencia frente al poder federal, aunque los gobernadores siguen negociando individualmente ventajas particulares con el ejecutivo central.

³⁵ Cfr. Alberto Díaz Cayeros, *op. cit.*, p. 19.

³⁶ Las comisiones de trabajo de la CONAGO cubren áreas como agricultura, migración, ciencia y tecnología, finanzas, educación, justicia, seguridad, salud, relaciones entre México y la Unión Europea. Cfr. CONAGO [en la red]: <http://conago.org.mx/estructura/comisiones.asp>. Referencia del 20/02/06.

³⁷ Como ejemplo, una delegación de gobernadores fue a Estados Unidos para discutir la política de las autoridades de California sobre trabajadores migratorios mexicanos. Cfr. "Governors Stand Up for Migrants' Rights", *El Universal Online*, 8 de diciembre de 2003.

³⁸ Es de comentarse que el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, se negó a participar en el pacto. Cfr. CONAGO, *Pronunciamiento por la civilidad democrática para coadyuvar en la legalidad, transparencia y equidad del proceso electoral federal del 2006*, Torreón, Coahuila, 14 de noviembre de 2005. Texto disponible en www.conago.org.mx. Véase también "Exige Slim poner fin a descalificaciones políticas", *La Jornada*, 23 de noviembre de 2005.

sión. Estos límites se observan particularmente al momento de votarse los presupuestos, en donde los diputados siguen decidiendo solos acerca de sus orientaciones, mientras que el gobierno federal redistribuye los fondos a los estados según los esquemas vigentes y con el mismo margen de discrecionalidad. La incapacidad de la CONAGO para conseguir una revisión profunda del sistema nacional de coordinación fiscal, reivindicación que era uno de los elementos que motivaron su constitución, le hace disminuir su peso. Al final del mandato presidencial de Vicente Fox, la CONAGO parece estar bien consolidada en la escena política mexicana, pero la ausencia de resultados en los expedientes clave (fiscalidad, inmigración, reforma del Estado) y la elección de un nuevo jefe del ejecutivo federal podrían sacudir sus cimientos y sacar a la luz su fragilidad interna.

La principal debilidad de la CONAGO es, sin duda, su carencia de un verdadero proyecto articulado en torno de una propuesta que abogue por un federalismo renovado, y que permita transformar las alianzas circunstanciales en lazos de solidaridad entre los estados. Un hecho significativo es que los estatutos de la CONAGO establecen que todas las decisiones deben ser tomadas por unanimidad,³⁹ lo que, por una parte, marca la voluntad de cada estado de mantener el control de sus compromisos, y por la otra, representa una fuente de conflicto potencial, incluso de bloqueo en el seno de la asociación. Además, existe el riesgo de que algunos de los miembros de la CONAGO dejen de solidarizarse con otros, en función de las circunstancias y de las oportunidades de interés particular —recordamos que los objetivos fiscales y económicos de los estados difieren entre sí, se oponen, aun cuando concuerdan en la revisión del sistema de repartición de los recursos.⁴⁰ Los estados gobernados por el PRI y el PRD han desempeñado el papel de motor en el seno de la CONAGO, donde encarnan la oposición al poder central panista. ¿Pero estas alianzas son inmutables? No se puede descartar la tentación de los gobernadores, cuyo partido ganará la elección presidencial de 2006, de cambiar de estrategia y apoyar a “su” presidente. A las debilidades internas de la CONAGO hay que añadir dos elementos externos, que condicionan igualmente su futuro: la ausencia de estatus institucional (y en consecuencia de financiación pública garantizada) y, en otro registro, el

³⁹ “Los acuerdos y decisiones que toma el Pleno de Gobernadores tienen siempre el respaldo de todos y cada uno de los mandatarios estatales [...]”. Fuente: CONAGO, “A dos años de la CONAGO: la construcción institucional del federalismo mexicano”, <http://conago.org.mx/reuniones/conago2005.asp> [ref. del 20 de febrero de 2006].

⁴⁰ De hecho, esto contribuye también a explicar el fracaso del *lobbying* a favor de una modificación del sistema fiscal, en la medida en que, cuando se trata de las modalidades de reparto presupuestario entre cada estado, las disensiones estallan, lo que sirve a los intereses del poder central.

incremento de reivindicaciones municipales, paralelo al crecimiento de sus recursos materiales (gracias a las medidas de descentralización tomadas en el contexto del “nuevo federalismo”; cfr. *supra*). Las autoridades municipales se perfilan así como rivales de los gobernadores en sus propios estados, en campos como el social, y en el ámbito nacional, cuando las asociaciones de alcaldes se desarrollan para hacer valer sus derechos.

III. UN FORTALECIMIENTO DE LOS GOBERNADORES COMO ACTORES POLÍTICOS NACIONALES QUE HAY QUE MATIZAR

La formación de la CONAGO se inscribe en la lógica del proceso de fortalecimiento de los gobernadores en la escena política nacional. La afirmación de líderes locales va más allá de la defensa de los intereses de los estados frente al poder central. Los gobernadores ya no dudan en oponerse al presidente de la república, también se inmiscuyen en los asuntos federales, incluso internacionales, saliéndose así de su tarea institucional en *stricto sensu*. Igualmente se toman ciertas libertades con la ley, lo cual no es nuevo, en la medida en que los gobernadores han tenido la costumbre de ejercer poderes metaconstitucionales en sus respectivos estados; la diferencia con lo observado a mediados de los años noventa es que algunos están tentados de hacer lo mismo a escala nacional y se niegan a acatar la autoridad de las instituciones federales, incluso si acaban por entrar en el marco legal.⁴¹

Tenemos el caso del gobernador de Yucatán, que se negó a obedecer la legislación electoral federal y más tarde la orden de la Suprema Corte de Justicia, ya mencionado (cfr. *supra*). Hay otro caso digno de mención, el de las autoridades federales y el jefe del gobierno del Distrito Federal, que lleva la tensión al paroxismo, algunos meses más tarde, hasta el punto de poner en peligro la autoridad del Estado. La crisis larvada desde 2001, que opone a Andrés Manuel López Obrador a la instancia judicial, a propósito de una cuestión menor relacionada con unas indemnizaciones por expropiación, estalla en la primavera de 2005, cuando los diputados federales deciden votar que se le quite la inmunidad y se le suspenda de sus funciones por negarse a acatar la decisión de la justicia.⁴² Andrés Manuel López

⁴¹ Hay que tener en cuenta que la impunidad de que disfrutaban los gobernadores salientes hasta los años noventa no está más en práctica. Ya en la presidencia de Zedillo, algunos de ellos se ven perseguidos por la justicia al término de su mandato, como el de Quintana Roo, sospechoso de estar implicado en un asunto de narcotráfico.

⁴² El caso empieza en 2001 cuando un juez de distrito ordena suspender los trabajos de una vía de acceso a un hospital encargados por el gobierno del Distrito Federal, el tiempo para determinar si procedía la suspensión de la expropiación que se había requerido. Las autorida-

Obrador hace un llamamiento al apoyo popular contra las instituciones, que es atendido en varias manifestaciones públicas de decenas de miles de ciudadanos, y se niega a ceder, presentándose como víctima de una maquinación destinada a cerrarle el paso a las elecciones presidenciales de 2006. De hecho, la proximidad con los comicios confunde los hechos y sugiere que la controversia no es únicamente institucional, sino también política, lo que fortalecen las reiteradas intervenciones personales del presidente Fox para sostener la legalidad de las decisiones de la justicia.⁴³ Finalmente, la crisis política y la presión popular cobran tal magnitud que conducen a Vicente Fox a destituir al procurador general de la república a fines de abril de 2005, y al ministerio público a desistir de actuar penalmente contra Andrés Manuel López Obrador.⁴⁴ Éste conserva así su puesto y gana un aura de simpatía que trasciende las fronteras de la capital, que nunca antes había tenido, según las encuestas, y que le da un impulso a su campaña presidencial aún antes de iniciarla.

Este repliegue permite evitar una explosión política. Sin embargo, la marcha atrás de las autoridades federales cuestiona la credibilidad de las instituciones, en la medida en que hace de la legitimidad popular un proceso distinto del de la legitimidad institucional. Esto debilita también a la Suprema Corte de Justicia, que había logrado adquirir desde fines de los años noventa el estatuto de árbitro último de las divergencias entre los niveles de gobierno.⁴⁵

De hecho, el peso y el margen de maniobra de los gobernadores en su conjunto, en relación con la federación, parecen ser mayores que lo que eran en el periodo 1995-2004, cuando, aunque el poder estaba muy centralizado, la periferia adquiere una importancia creciente y el puesto de gobernador se convierte en una instancia política clave para acceder a una carrera nacional, mientras que en los años de 1970 a 1980 no era un puesto de tanta consideración. Los tres principales candidatos a la presidencia de la república en 2000 tienen experiencia como ejecutivos locales: Vicente

des locales tardan en obedecer, lo que conduce a una nueva intervención de la justicia, y luego al traspaso del asunto a un nivel superior.

⁴³ El peso político de Andrés Manuel López Obrador —basándose en la importancia de la capital—, unido a su carisma, a sus elecciones políticas hábiles y a una estrategia de comunicación eficaz le confieren una cota de popularidad que favorece sus ambiciones presidenciales. Cfr. “El alcalde que cambia modestamente la ciudad de México”, *Le Monde diplomatique*, enero de 2004.

⁴⁴ El ministerio público justifica su decisión argumentando que la ley no prevé una sanción clara para el caso que corresponde a Andrés Manuel López Obrador, ello sin dejar de reconocerlo como “probable responsable” de no haber respetado el primer fallo en el que se pedía la suspensión de los trabajos. Cfr. “López Obrador, *probable responsable*, pero no habrá acción penal”, *La Jornada*, 5 de mayo de 2005.

⁴⁵ Cfr. Alberto Díaz Cayeros, *op. cit.*, p. 5.

Fox (Guanajuato/PAN), Cuauhtémoc Cárdenas (Michoacán/PRI y Distrito Federal/PRD) y Francisco Labastida (Sinaloa/PRI). En los meses que siguieron a la alternancia federal, las personalidades emergentes en el seno de los partidos en plena reestructuración son, en su mayoría, gobernadores en ejercicio o que han terminado su mandato, mientras que el presidente Fox recluta entre antiguos ejecutivos estatales panistas a consejeros y responsables de proyectos.⁴⁶ ¿Empieza la legitimidad política a anclarse en el ámbito local, para irradiar luego a escala nacional, en un movimiento inverso del observado durante el periodo priista?

Desde un punto de vista pragmático, la derrota del PRI y del PRD durante las elecciones presidenciales de 2000 desestabiliza a los responsables políticos en el seno de la dirección nacional de cada uno de los partidos y da lugar a arreglos de cuentas internos. En este contexto de crisis, los militantes y las estructuras partidarias intermedias, en búsqueda de un liderazgo, se dirigen hacia personalidades fuertes, que no han sido salpicadas por la campaña electoral y sus consecuencias o hacia los gobernadores que gozan por sus funciones de un cierto poder político y de un reconocimiento social. La problemática es diferente del lado del PAN, pero se traduce igualmente como una valorización de los gobernadores panistas, en la medida en que son los únicos dentro del partido en haber tenido una experiencia de poder ejecutivo al momento de acceder al poder federal.

Sin embargo, el peso de los gobernadores en el espacio nacional debe ser matizado, considerando la evolución de los partidos y la composición de los círculos de poder. Si en el momento de la creación de la CONAGO en 2002 —en un contexto de cuestionamiento general de los esquemas de poder tras la derrota presidencial del PRI— los gobernadores, viento en popa, parecían tener iniciativas para todos los niveles, la situación es un poco diferente llegado el fin del mandato de Vicente Fox, en el que se observa un retorno al escenario político de los hombres del partido. Los candidatos a la presidencia de la república para el 2006 emergen así del aparato partidario, como Felipe Calderón, ex diputado federal y presidente nacional del PAN. Competía con el secretario de Gobernación de Vicente Fox, Santiago Creel, también sin experiencia de mandato ejecutivo. Los ex gobernadores panistas, que dirigieron estados anteriormente, son excluidos de la competencia.⁴⁷ Los otros dos

⁴⁶ Las figuras políticas principales de la última década son los ex gobernadores Francisco Barrio (Chihuahua), Alberto Cárdenas Jiménez (Jalisco) y Fernando Canales Clariond (Nuevo León) por el PAN; Ricardo Monreal (Zacatecas) y Leonel Cota (Baja California Sur) por el PRD; Roberto Madrazo (Tabasco) y Arturo Montiel (Estado de México) por el PRI.

⁴⁷ Esta situación es inversa de aquella del 2000 en donde Vicente Fox, que primero hizo carrera en Guanajuato, asaltó literalmente el PAN y se impuso como candidato con el sostén popular local, y luego nacional, aun con las reticencias de la dirección panista de entonces.

principales candidatos a la presidencia, Roberto Madrazo por el PRI y Andrés Manuel López Obrador por el PRD, han sido ambos gobernadores, pero también han sido políticos destacados en sus respectivos partidos, que dirigen o que dirigieron, tratándose del segundo, y donde tejieron redes de apoyo en la base militante —y no dentro de la élite, con la que están en competencia por el poder interno. Andrés Manuel López Obrador utiliza su puesto en el Distrito Federal como un trampolín que le permite asegurar sus posiciones dentro del PRD frente a su rival de siempre, Cuauhtémoc Cárdenas, y frente a los gobernadores salientes de Zacatecas y de Baja California Sur.⁴⁸ Las modalidades de la validación de la candidatura de Roberto Madrazo por el PRI muestran también los límites de la influencia de los gobernadores, que se opusieron abiertamente en las elecciones internas a su designación, para lo cual crearon una corriente disidente, Unión Democrática, pero sin efecto; al final, el jefe del partido gana las primarias, tras el retiro de su principal rival, el gobernador del Estado de México, Arturo Montiel, que, implicado en un asunto de corrupción,⁴⁹ debió abandonar la competencia electoral.

Estos diferentes elementos muestran los límites de los gobernadores en un sistema político que sigue estando muy centralizado y jerarquizado, donde el presidente de la república conserva el control de los recursos fundamentales y la iniciativa de las políticas públicas. El repliegue del ejecutivo federal, que se observa en relación con el periodo anterior, es entonces muy relativo y corresponde esencialmente con la pérdida de los poderes metaconstitucionales del presidente. Sin embargo, el régimen sigue siendo presidencial. De hecho, la creciente presencia de los gobernadores en el ámbito nacional no se traduce como un debilitamiento del poder central tan importante como para que se hable de una correlación mecánica (ni de un juego de suma cero), sino más bien de una tendencia.

CONCLUSIÓN

El contexto global de repliegue de la presidencia en sus atribuciones metaconstitucionales refuerza a los gobernadores como actores clave en los esta-

⁴⁸ Andrés Manuel López Obrador logra tomar el control interno del PRD desde su puesto de jefe de gobierno del Distrito Federal, apostando a ciertos grupos de militantes y bajo la presión de la opinión pública, lo que le permite luego de imponerse como "candidato natural" del PRD a la presidencia de la república, sin pasar por elecciones internas por falta de competidores oficiales.

⁴⁹ Véase entre otras: "Las distintas corrientes del PRI consiguen alcanzar un acuerdo para la convocatoria de sus primarias", *AméricaEconomica.com*, 24 de agosto de 2005, y "Lucha por candidato presidencial en PRI. Fuerte guerra de declaraciones", *Univision Online*, 29 de septiembre de 2005.

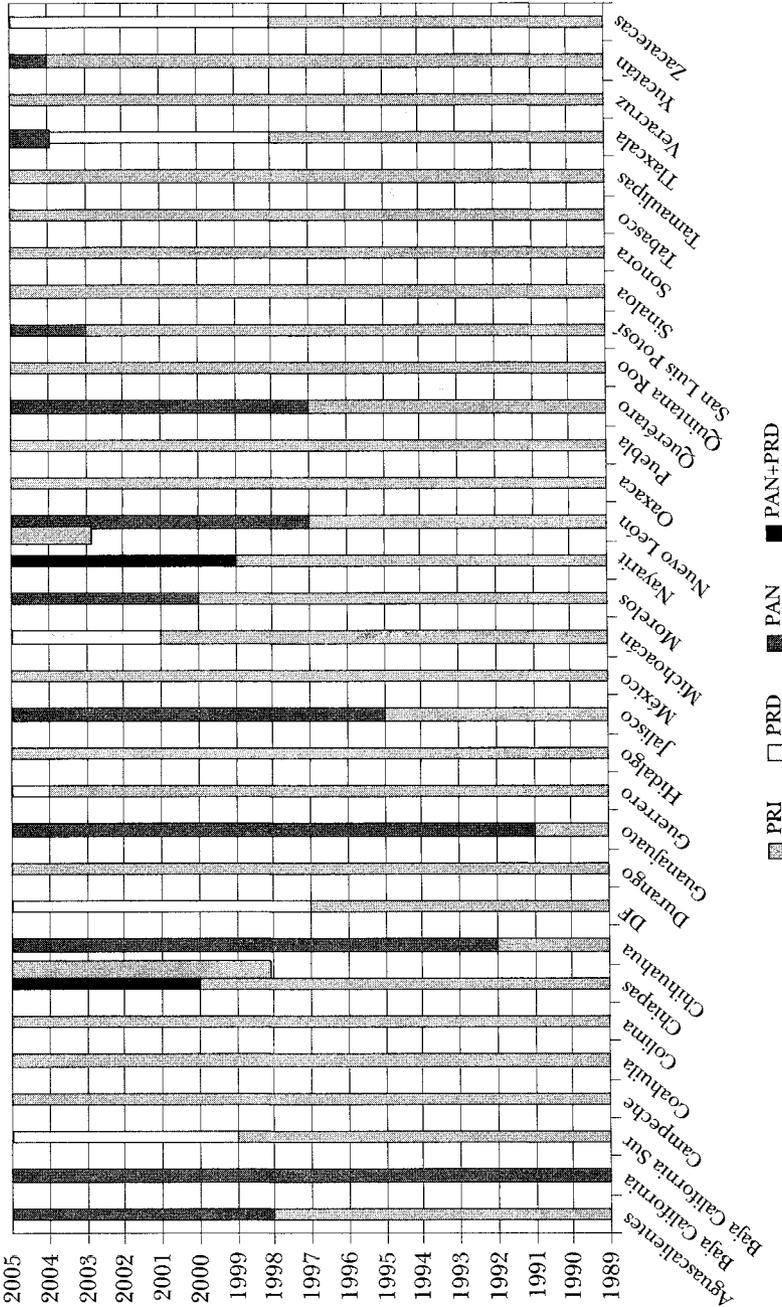
dos que representan y como figuras cada vez más presentes e ineludibles en la política nacional. Los gobernadores se encuentran ahora en posibilidad de influir la agenda gubernamental, así como el Legislativo, a condición de presentarse en un bloque unido. La CONAGO constituye un logro importante, en tanto que es la primera asociación formal, durable y estructurada de defensa de los intereses de las entidades federativas, pero su fragilidad interna y la heterogeneidad de las preocupaciones y estrategias de sus miembros pesan sobre su futuro, en el sentido de que no llegue a crear la base de una relación renovada y más equilibrada entre los dos polos de poder, la federación y los estados. Otro obstáculo para la consolidación de los estados como fuerza nacional es el rol creciente de los municipios que buscan elevarse a un nivel gubernamental digno de tenerse en cuenta, y que desprecian los poderes atribuidos a los gobernadores. Para terminar, el liderazgo político, los recursos y el control de los grandes programas aún están centralizados en las instancias del ejecutivo federal.

Individualmente, ciertos gobernadores se aprovechan del repliegue relativo del centro y de las incertidumbres jurídicas y políticas para mantener bajo su control zonas de poder que escapan al control de las autoridades federales,⁵⁰ o para actuar fuera de la ley y de las instituciones, atendidos al sostén popular. El juego con la opinión pública favorece la persistencia de la cultura paternalista, populista y clientelista, donde la legitimidad popular y la legitimidad democrática no coinciden siempre. No es raro ver a los mismos individuos obrar a favor de la implementación del Estado de derecho y de la democracia “formal” y desarrollar actitudes contrarias a las leyes—incluso tratándose de los más conocidos entre quienes ocupan puestos de elección popular.⁵¹

⁵⁰ Diferentes factores pesan sobre el margen de maniobra de un gobernador, muchos ligados al contexto local y nacional, a las redes personales de control social de que dispone, a la configuración misma del congreso de su estado (dicho de otra manera, si el jefe del ejecutivo puede o no contar con el apoyo de la mayoría de los diputados), pero también a la capacidad de los demás actores políticos locales para erigirse como contrapesos. Cfr. Magali Modoux, *Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000)*, *op. cit.*

⁵¹ Cfr. Marcelo González Tachiquín, “El principio de legalidad en la era foxista”, *op. cit.*, pp. 53-67.

Gobiernos estatales por partido (México, 1989-2005)



Fuente: Magali Modoux, 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- Amezcuca, Adriana y Juan Pardinás, *Todos los gobernadores del presidente. Cuando el dedo de uno aplasta el voto popular*, México, Grijalbo, 1997, 279 pp.
- Bizberg, Ilán, "Succès et limites du nouveau régime politique mexicain", *Problèmes d'Amérique latine*, núm. 50, otoño de 2003, pp. 9-35.
- Bruhn, Kathleen y Daniel Levy, *Mexico. The Struggle for Democratic Development*, Berkeley-Los Angeles-Londres, University of California Press, 2001, 362 pp.
- Cabrero, Enrique, "L'intergouvernementabilité en reconstruction: le cas du Mexique", *Sociologie du travail*, vol. 46, núm. 1, enero-marzo de 2004, pp. 85-98.
- Díaz Cayeros, Alberto, "Mexican Federalism and the Institutionalization of the Politics of Governors", documento inédito, Stanford University, mayo de 2005, 33 pp.
- Durden, Elizabeth y Peter Ward, "Government and Democracy in the Federal District of Mexico: Cárdenas, the PRD, and the Curate's Egg", presentado en el XXII Congreso de la Latin American Studies Association, Miami, marzo de 2000.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandró (coord.), *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, Plaza y Valdés/ El Colegio de la Frontera Norte, 2000, 224 pp.
- Instituto Cultural Ludwig von Mises (ICUMI), "Diálogo de gobernadores sobre el nuevo federalismo", en *Federalismo: de la teoría a la práctica*, México, ICUMI, 1998, pp.185-214.
- Mendoza, Alberto y Luis Pineda, "Los gobernadores frente al federalismo" [en línea], fuente: www.equipopueblo.org.mx/conago-gobernadores.htm. [ref. del 09/06/2005].
- Modoux Magali, *Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000)*, París, Karthala, 2006, 425 pp.
- Prud'homme, Jean-François, *Mexique: l'art de la négociation politique*, Ottawa, Fondation canadienne pour les Amériques, enero de 2003 [en internet].
- Rodríguez, Victoria y Peter Ward, "New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 31, núm. 3, octubre de 1999, pp. 673-710.
- Tachiquín, Marcelo González, "El principio de legalidad en la era foxista", en Samuel Schmidt (coord.), *Fox a mitad del camino*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2004, pp. 53-67.
- www.conago.org.mx