

El regreso de los gobernadores

/Rafael Morales Ramírez

La larga marcha del cambio político en México ha llevado a que el pluripartidismo, los gobiernos divididos y la alternancia se implanten en todos los órdenes. Los especialistas coinciden en que la ruta que siguió este cambio fue de las regiones hacia el centro. Sin embargo, *la mayoría ha pasado por alto las implicaciones que la competitividad en las regiones ha tenido sobre la democratización del sistema político nacional*. Muy pocos han reparado cómo este proceso llevó al declive de actores políticos tradicionales, por ejemplo, el gobierno federal, la presidencia de la República o las corporaciones,¹ pero también a la renovación de otros, como los gobernadores. Precisamente, el regreso de estos últimos a un primer plano en la política nacional muestra la inversión de los equilibrios políticos nacionales una vez que han sido debilitados los mecanismos que permitían la existencia de un centro de gravedad, desde el que se imponían a las regiones planes, políticas y candidatos.

En este trabajo se discuten los efectos que ha tenido la democratización local sobre el sistema político. Se quiere mostrar cómo se han ido ajustando los gobernadores a la nueva dinámica posautoritaria y cómo han logrado articularse en la Conago (Conferencia Nacional de Gobernadores): una suerte de contrapeso al poder que el centro (el presidente) aún tiene sobre los estados.

La competitividad en las regiones

Formalmente, el régimen posrevolucionario puede ser clasificado como democrático pues permitió la celebración ininterrumpida de elecciones. Sin embargo, entre 1929 y 1988, el partido oficial ganó todos los cargos para senador o gobernador y no perdió más que un par de docenas de curules en la Cámara de Diputados.² Debido a la existencia de una periferia de partidos se-

cundarios, a los que no se les permitía competir en pie de igualdad,³ las elecciones para presidente representaban más un ritual por el que se reproducía el sistema político que un medio para competir abiertamente por el poder. La hegemonía de un partido y la no competitividad de las elecciones fueron el signo distintivo de la política mexicana durante muchos años.

La crisis de este sistema vino por el lado de la competitividad electoral. A finales de los ochenta, las ventajas con las que el PRI acostumbraba ganar comenzaban a reducirse. Desde entonces la tendencia a la baja en su votación ya no cambiaría, con la excepción de 1991. Como sea, en elecciones presidenciales o de diputados, entre 1979 y las elecciones de 2000, el descenso de su votación alcanzaría aproximadamente 35%.⁴ De hecho, cualquier indicador que se tome —número de partidos, promedio de candidatos a diputados federales o alternancia—, evidencia que el viejo sistema autoritario se agotó casi en su totalidad. Visto desde las regiones es más patente. La caída histórica de la votación del PRI en el ámbito local pasó de casi 98% de todos los escaños en sus manos en 1974 a tan sólo 49% en 1999.⁵ El número de capitales ganadas por la oposición aumentó considerablemente: en el periodo 1979-99, de 90 triunfos de la oposición sólo 24 tuvieron lugar antes de los noventa. De acuerdo con cálculos de Valdés, de 31 capitales, 24 fueron ganadas por partidos opositores en el periodo de la transición a la democracia.⁶

Una muestra de elecciones para gobernador en seis estados expresa de qué forma ha disminuido el margen de triunfo entre el primero y el segundo lugares (a mayor margen menor competitividad), al pasar de 68% en 1985 a un promedio de 7% en 2003. Si se analiza caso por caso, puede verse que en estados como Campeche el cambio ha sido por demás sorprendente.

Visto así, la democratización en México se encuentra asociada a fuertes procesos de descentralización. En los estados, y en los municipios también, se experimentaron mucho antes los fenómenos de la alternancia, la pluralidad y el gobierno dividido que hoy se ven en las instituciones nacionales. Algunos analistas explican

El autor agradece a Yanelly Guerra, del Centro de Documentación Electoral, UAM-I, su ayuda en esta investigación.

que las causas por las que en ciertas regiones se manifestó con más fuerza el pluralismo, como en el norte, fueron que los controles nacionales ahí resultaron más débiles.⁷ No obstante, ha sido el aumento de la competitividad local lo que volvió insostenible el mantenimiento de *mecanismos nacionales de control político*. Por ejemplo, cuando las corporaciones perdieron la capacidad para movilizar el voto, el PRI no sólo se enfrentó a partidos opositores que pugnaban por una política de bases territoriales, al dar primacía a lo local frente a lo nacional,⁸ sino también a su propia militancia, que veía en el sistema de cuotas por sectores un desprecio al trabajo partidista local y un obstáculo para hacer frente al incremento de la competitividad en las regiones.⁹ Dado que las estructuras locales servían a los intereses del presidente en turno, fue visible cómo los candidatos impuestos desde el centro eran menos capaces de ganar elecciones más competidas, por lo que el PRI tuvo que modificar gradualmente sus reglas para nominar candidatos a gobernador, dificultando al presidente su capacidad para imponer candidatos desde el centro.¹⁰ Así, fueron ensanchándose las demandas de la militancia local por una mayor libertad y autonomía del partido, “incluso de los órganos directivos nacionales”.¹¹

Los partidos en México son organizaciones muy centralizadas. Pero el aumento de la competitividad ha llevado también a que el resto de las fuerzas políticas recurra a nuevos procedimientos de nominación que le permita competir por las gubernaturas con candidatos con mayor arraigo y fuerza, intentando también evitar las divisiones internas y las escisiones. El caso más interesante es el del PAN, que acostumbrado a designar a sus candidatos bajo fórmulas restrictivas (es decir, que contemplan sólo a sus miembros activos) ahora plantea incorporar un método de elección abierto a toda la sociedad para la gubernatura de Chihuahua;¹²

incluso, se considera ampliarlo a otros estados en los que también habrá elección para gobernador. Aunque para el PRI la modificación de las reglas de selección de candidatos (primarias abiertas) no ha permitido lograr el mejor de los mundos posible, esto es, candidatos más atractivos, unidad, control jerárquico centralista en las regiones,¹³ han coadyuvado a impulsar la “descentralización” de la vida política local.

En los pasados comicios internos del PRI, fue evidente también la incapacidad de varios gobernadores para designar a sus candidatos y mantener el poder. En San Luis Potosí, el gobernador Fernando Silva Nieto intentó imponer a un empresario de la región bajo la fórmula de “candidatura de unidad”; su intento se vio frustrado ante la protesta inmediata del resto de los aspirantes que respaldaban el acuerdo alcanzado por el consejo político estatal para establecer la elección mediante consulta abierta a militantes y simpatizantes del partido.¹⁴ Una vez que declinó aquél, ingresó a la contienda Luis García Julián, quien fue acusado de ser “el candidato del gobernador” y a quien se le comprobó no contar con la militancia mínima de diez años ni la experiencia en cargos de dirección partidista, de manera que al ganar provocó la salida de varios priistas, entre ellos Elías Dip Ramé quien se convirtió en abanderado del PRD. A pesar de que se impulsó la candidatura de García con una coalición, Alianza para Todos, con el Partido Verde y Sociedad Nacionalista, el priismo no pudo obtener el triunfo.

Los pasados comicios para gobernador muestran que ahí donde hubo imposición o fraude en la nominación de candidatos los ejecutivos locales no pudieron retener el poder, debido a la división de las elites locales o a la ruptura con la dirigencia nacional. Si se pudiera extraer una lección, se diría que los triunfos y derrotas son un reflejo cada vez más de decisiones locales. Particularmente, en el caso del PRI, si bien el gobernador en turno no tiene ya el peso de las preferencias presidenciales –útiles en su momento para controlar la sucesión sexenal– ahora el mayor dilema es cómo conciliar los intereses de candidatos de las familias políticas locales, los candidatos del gobernador y de los que proceden del Congreso o de las instancias nacionales del partido, a fin de evitar escisiones y la derrota electoral. Éste es el escenario al que se enfrentará de manera más clara, por ejemplo, el gobernador de Veracruz en este año.

El eclipse de los poderes formales

La imagen que se tiene de los gobernadores es ambi-

Cuadro 1. Margen de triunfo, elecciones para gobernador en seis estados, 1985-2003

Estado	Margen de triunfo (%)			
	1985	1991	1997	2003
Campeche	93.8	70	44.8	1.6
Colima	72.3	53.4	6.2	7.3
Querétaro	69.6	54	5.2	3.7
Nuevo León	41.2	28.5	6.4	22.8
San Luis Potosí	85.1	45	7.0	5.1
Sonora	42.2	44.8	8.9	0.9

Fuente: Elaboración propia con base en Consejos estatales electorales-CEDE, UAM-I. Para San Luis Potosí se tomaron los resultados de las elecciones extraordinarias de gobernador, celebradas en 1993.

Cuadro 2. Reglas de nominación de candidatos a gobernador 2003

Estado	PRI	PAN	PRD
Campeche*	Candidato nominado por convención estatal.	Candidato nominado por miembros activos.	Candidato interno nominado por el Comité Ejecutivo Estatal por medio de encuesta.
Colima	Candidato nominado por elección abierta.	Candidato nominado por miembros activos.	Candidato externo nominado por el Comité Ejecutivo Estatal y El Comité Ejecutivo Nacional por medio de encuesta.
Nuevo León*	Candidato nominado por elección abierta.	Candidato nominado por miembros activos.	Candidato interno nominado por el Comité Ejecutivo Estatal y el Comité Ejecutivo Nacional de manera conjunta.
Querétaro	Candidato nominado por elección abierta.	Candidato nominado por miembros activos.	Candidato externo nominado por el Comité Ejecutivo Estatal y El Comité Ejecutivo Nacional por medio de encuesta.
San Luis Potosí	Candidato nominado por elección abierta.	Candidato nominado por miembros activos.	Candidato externo nominado por el Comité Ejecutivo Nacional a través de encuesta.
Sonora*	Candidato nominado por elección abierta.	Candidato nominado por miembros activos.	Candidato interno nominado a través de plebiscito interno.

Fuente: PRI, revisión hemerográfica; PAN, "Reglamento de elección de candidatos a cargos de elección popular"; PRD, Secretaría de Acción Electoral. Los asteriscos indican los estados en los que ganó el PRI.

gua. Fluctúa entre quienes ven a éstos como una suerte de virreyes o caciques capaces de imponer su ley y quienes afirman que no gobiernan sino que sólo administran, por la falta de poderes efectivos. *De acuerdo con encuestas recientes de cultura política, tienen niveles medios de confianza, aunque muy pocos mexicanos creen que ellos representan mejor sus intereses.*¹⁵ Esta imagen coincide quizá con el hecho de la ausencia de poderes efectivos para dar respuesta a las demandas locales. Aunque parezca que el poder de los gobernadores ha sido siempre el mismo, lo cierto es que en las últimas décadas éstos han visto reducir sus facultades drásticamente. Desde finales de los años cuarenta, cuando inicia el proceso de consolidación del Estado mexicano (mediante la centralización administrativa, fiscal, electoral y del PRI, expropiando, en palabras de Weber, los bienes y servicios políticamente utilizables), los gobernadores fueron despojados de muchos poderes, formales e informales, mediante convenios hacendarios, del aparato partidista local e incluso a partir de reformas constitucionales como la del municipio, realizada en 1983, que amplió las funciones de éste a costa de los estados.

Este sistema político, de una estructura centralizada de instituciones y de fuerzas políticas girando alrededor de los intereses del presidente, colocaría a los gobernadores como *agentes* de control territorial, sin capacidad para establecer bases de apoyo popular para

servir a sus intereses personales. Así, la facultad metaconstitucional de la remoción de los gobernadores sería posible en tanto el presidente tuviera el control de las regiones a través de instituciones y mecanismos nacionales, como el partido, la organización de las elecciones o la orientación del gasto público. La instrumentalización de los gobernadores sería el último golpe a la autonomía local y solamente el aumento de la competitividad en este ámbito y la democratización obstaculizarían tal práctica.

Las reformas políticas de las últimas décadas ampliaron las oportunidades de participación y oposición para ciudadanos y partidos cada vez más diversos, y acotaron el poder de los gobernadores para incidir en los resultados electorales. Cuando se alcanza la última reforma electoral federal de 1996, los gobiernos locales cuentan con un modelo de competencia que pone a los ciudadanos al frente de la organización electoral. Y aunque constitucionalmente pudieran no seguir la evolución de la norma electoral –de acuerdo con la Constitución los estados son autónomos en todo lo que concierne a su régimen interior (art. 40)–, lo que se observa es que muchos sí han reproducido en escala la legislación federal o hasta han ido más adelante de ella. Por ejemplo, en estados como Jalisco, Nuevo León, Sonora, Sinaloa y Yucatán la legislación electoral contempla la convocatoria abierta a la ciudadanía para proponer a los candidatos a consejero electoral.

Una revisión de las legislaciones electorales locales¹⁶ muestra cómo en los últimos años los gobernadores han perdido más influencia, sobre todo para intervenir en la designación de las autoridades electorales, como los presidentes de los consejos electorales y los *magistrados* de los tribunales electorales. En 1996, al menos en la mitad de los estados, los gobernadores podían proponer a los consejeros electorales; hoy sólo los ejecutivos de Chihuahua y Guanajuato detentan dicha facultad. Para el mismo año, en una veintena de estados el Ejecutivo podía nombrar al presidente del consejo estatal electoral; en 2003 ningún Ejecutivo tiene injerencia en esta designación.¹⁷ En el caso de los tribunales electorales, son los congresos o los propios tribunales de justicia locales quienes se encargan mayoritariamente de la conformación de estos órganos, lo cual puede incrementar su autonomía e independencia. A pesar de ello, todavía algunos gobernadores cuentan con muchos recursos para influir en el resultado de los comicios: un ejemplo es el pasado proceso electoral de Colima, en el que resultó electo el candidato del gobernador, debido a que el Ejecutivo estatal intervino por todos los medios para favorecerlo, mediante la coacción del voto, denostando a los contendientes de otros partidos y difundiendo obras públicas. Sin embargo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en una decisión histórica, invalidaría el proceso.¹⁸

La Conago y el poder presidencial

Los gobernadores ya no cargan con el estigma de haber sido designados desde el centro. La competencia dentro de los partidos y el fortalecimiento de las fuerzas opositoras han obligado a descentralizar los procesos de nominación y a poner en marcha una gestión local más transparente. Lo paradójico es que su nueva legitimidad contrasta con la ausencia de facultades para gobernar. Convertidos en una suerte de administradores en pequeña escala, por la falta de instrumentos de política para impulsar el desarrollo, se podría esperar un papel modesto en la consolidación democrática. Sin embargo, con el surgimiento de la Conago, en julio de 2002, se ha podido articular una serie de demandas en torno a la *devolución* de facultades políticas, financieras y fiscales a los estados. La Conferencia es una de las muestras de cómo se han alterado los viejos equilibrios políticos nacionales gracias al cambio operado en los estados. En suma, una viva muestra del agotamiento del arreglo político federal centralista

prevalenciente hasta el momento. La Conferencia fue firmada por los 16 gobernadores del PRI, los cuatro del PRD y sin la participación del PAN, con el compromiso de no utilizarla como plataforma para proyectos políticos personales. Una de las razones que sus miembros aducen para explicar la necesidad de constituir tal asociación es la falta de conducción política del presidente Vicente Fox.¹⁹ Las desavenencias entre el gobierno y su partido, la falta de acuerdos entre aquél y el Congreso en materia de reformas laborales, energéticas y fiscales así como el conflicto en San Salvador Atenco, fueron muestras suficientes para sostener que el gobierno no tenía en sus manos el control de la política nacional. No obstante, la inconformidad más fuerte se planteaba en torno a la anarquía fiscal prevaleciente.²⁰ Al día de la constitución de la Conago, la mayoría de los gobernadores no había recibido los recursos que prometió Fox resarcir del segundo recorte presupuestal que la Secretaría de Hacienda hizo a las participaciones a los estados, en el segundo trimestre de 2002. De ahí que para los ejecutivos locales el sistema fiscal represente el último de los instrumentos con el cual el gobierno federal mantiene el control de las regiones, en la medida en que nadie sabe a ciencia cierta cómo y para quién estarán disponibles los recursos que recauda.

Lo que en un principio fue visto por el PAN como un “bloque” en contra del presidente,²¹ hoy se ha convertido en un contrapeso de las decisiones presidenciales: la convocatoria por parte de la Conago a una nueva Convención Nacional Hacendaria es la expresión de una nueva forma de distribuir el poder en el país. En más de un sentido, la asociación de los ejecutivos locales señala cómo el aumento de la competitividad política en los estados ha producido una nueva relación centro-regiones, en la que se demandan nuevos espacios de interlocución y concertación *nacionales*. Aun con las enormes disparidades de origen, bases de apoyo y facultades constitucionales que siempre los han distinguido,²² los gobernadores resurgen como representantes de los más variados intereses regionales, aunque con una demanda en común: rediseñar el federalismo centralista mexicano.

Aunque la demanda por un nuevo federalismo fiscal ha sido uno de los motivos principales del surgimiento de la Conago, en el fondo lo que se encuentra es la reivindicación de las regiones como entidades constitucionalmente autónomas y como gobiernos con capacidad de influir en las decisiones nacionales. Por eso, en relación con la reforma al federalismo, el futuro

de la Conferencia no resulta incierto. Es más: es previsible que a la larga esta asociación juegue un papel decisivo en la orientación misma de la reforma.

Cambios locales, cambios nacionales

La competitividad en las regiones abrió el sistema político nacional y con ésta fueron perdiendo influencia los actores, las instituciones y los mecanismos nacionales de control local. A su paso, quedaron amplias zonas políticas que ya no fueron reclamadas como parte del territorio del poder presidencial, pero que ocuparon lentamente la militancia local de los partidos y los gobernadores. Las regiones quedaron entonces sujetas al juego político local, pues las viejas instituciones de concertación, como las corporaciones, habían perdido eficacia dada “la creciente debilidad de la clase social y la ocupación como factores de definición del comportamiento político.”²³ La Conferencia ha llegado a ocupar el espacio que de manera natural se abre por la lenta, pero constante, disminución de liderazgo del presidente Fox, que en el primer trienio de su mandato se ha contentado en reducir la actividad presidencial al marco constitucional, sin recurrir a la política.

De lo anterior se desprende la necesidad de iniciar una amplia discusión sobre el sistema federal. La urgencia es tanto más evidente dado el surgimiento de nuevos actores que no se reconocen en los restos de las viejas estructuras centralistas. En general, la mayor parte de los politólogos han enfocado su interés en la reforma al presidencialismo cuando no a una nueva modificación electoral. Lo inexplicable es que siendo claras las tendencias a una mayor dispersión del poder, por las razones antes aducidas, no ocupe el federalismo un lugar medianamente visible dentro de los estudios sobre la consolidación democrática ■

⁴ Gómez Tagle, Silvia, “Cambios y continuidades en la geografía del comportamiento electoral”, en Meyemberg, Y., *El dos de julio. Reflexiones posteriores*, Textos de coyuntura, FLACSO/UAM/IIIS-UNAM, México, 2001, pp. 237-278.

⁵ Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, con la colaboración de Horacio Vives Segl, Océano, México, 2000. Aunque como el autor señala, el incremento del tamaño de los congresos no mermó las posiciones del PRI, pues tiene más escaños hoy que en 1974.

⁶ Valdés Zurita, Leonardo, “La transformación política de México durante el último cuarto del siglo XX: ¿por qué perdió el PRI en el 2000?”, mimeo, abril de 2003.

⁷ Loeza, *El Partido...*, op. cit., p. 96, en donde señala “que en ellos los mecanismos tradicionales de control corporativo eran poco efectivos pues las organizaciones sindicales afiliadas al PRI eran débiles, y la presencia de las agencias administrativas federales no era muy grande, según se desprende de las cifras de gasto federal en esas entidades.”

⁸ *Ibid.*, p. 95 ss.

⁹ Hernández Rodríguez, Rogelio, “La historia moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento”, *Foro Internacional*, vol. XL, abril-junio, 2000, núm. 2, El Colegio de México, pp. 278-306

¹⁰ Langston, Joy, *Changes in gubernatorial candidate selection in the PRI*, México, CIDE, 1999 (Documento de trabajo 102)

¹¹ Hernández, “La historia moderna del PRI...”, op. cit.

¹² *La Nación*, 4 de noviembre de 2003.

¹³ Langston, op. cit.

¹⁴ *La Jornada*, 27 de septiembre de 2002.

¹⁵ “Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados de la encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2001 de la Segob”, en *Este País*, núm. 137, agosto de 2002.

¹⁶ La revisión de las 31 legislaciones locales se realizó a través de la Unidad de Documentación de Legislación y Jurisprudencia, del Instituto de Investigaciones Legislativas de la UNAM, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/>

¹⁷ Para 1996 ha sido útil José Antonio Crespo, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales en México*, Fundación Friedrich Nauman-CIDE, México, 1996.

¹⁸ *Reforma*, 30 de octubre de 2003.

¹⁹ *La Jornada*, 13 de julio de 2002.

²⁰ Martínez Assad, Carlos, “Los gobernadores y el sistema político que se construye”, en *Este País*, núm. 147, julio de 2003, pp. 22-30.

²¹ *La Jornada*, 14 de julio de 2002.

²² Martínez Assad, Carlos y Álvaro Arreola Ayala, “El poder de los gobernadores”, en Loeza, Soledad y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, El Colegio de México, México, 1987 y Alvarado, Arturo, “Los gobernadores y el federalismo mexicano” en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre, 1996, pp. 39-71.

²³ Loeza, *El Partido...*, op. cit., p. 94.

¹ Soledad Loeza ha sido de las pocas que ha subrayado los aspectos territoriales de la democratización. Véase *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, FCE, México, 1999.

² Molinar Horcasitas, Juan, “Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera”, en *III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, <http://www.trife.gob.mx/congreso/sede.html>

³ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, México, 1992, p. 276.