

CAMBIO POLÍTICO Y RENOVACIÓN INSTITUCIONAL. LAS GUBERNATURAS EN MÉXICO

ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹

MÉXICO, DESPUÉS DE TRANSITAR POR UN LARGO cambio político, finalmente en julio del año 2000 consiguió la alternancia en el máximo cargo del país, la presidencia de la república, y con ello pasó la prueba formal de que comienza a experimentar la democracia. Pareciera que una vez alcanzado ese logro el análisis del proceso previo no sería ya importante. Sin embargo, ese proceso, si bien se centró en los aspectos electorales, tuvo consecuencias más amplias al afectar el funcionamiento de las más importantes instituciones del sistema político, a tal punto que hizo posible que algunas de ellas, como las gubernaturas y el Congreso federal, desplegaran una influencia hasta entonces desconocida. Lo interesante de este fenómeno consiste en que ese nuevo rol político se logró sin que se introdujeran modificaciones constitucionales que reordenaran o redistribuyeran facultades. En estricto sentido, se trató de una adaptación institucional provocada por la expansión del pluralismo.

Esta adaptación cambió sustancialmente el funcionamiento tradicional del sistema político aun antes de que la alternancia se convirtiera en realidad. Este fenómeno fue posible gracias a una condición decisiva del sistema mexicano que, en cierto modo, lo distinguió históricamente de otras formas no democráticas: su alto grado de institucionalización que le permitió no sólo regular los conflictos sino también adoptar paulatinamente los cambios políticos.

El presente ensayo se propone estudiar las modificaciones de una institución clave del sistema, las gubernaturas, como resultado de dos factores propios del proceso de cambio: el pluralismo y la contención paulatina del presidencialismo que, a su vez, produjo al menos dos manifestaciones distintas en la forma de actuar de los ejecutivos locales según se tratara de go-

¹ Agradezco las observaciones de los dictaminadores anónimos de Foro Internacional.

biernos del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuando aún eran de oposición, o del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en ese momento todavía en el poder. El nuevo arreglo institucional que se generó antes de la alternancia, en plena competencia por ella, afectó al último gobierno priista, pero también ha planteado una nueva relación con el primer gobierno democrático al romper las bases de la antigua subordinación.

LA ADAPTACIÓN INSTITUCIONAL

Los estudios sobre los procesos de cambio político han alcanzado un grado cada vez mayor de complejidad y especialización, y han permitido comprender mejor tanto los verdaderos alcances y limitaciones del proceso, como los requerimientos para que ese cambio se consolide y asegure la democracia. A diferencia de los primeros estudios, que fueron excesivamente optimistas al suponer que el cambio sería relativamente rápido y que concluiría en una democracia plena y funcional,² los más recientes se han concentrado en las instituciones que deben regular el conflicto, establecer normas de conducta y conducir el tránsito a la democracia. Este énfasis no sólo se debe al resurgimiento del enfoque institucional con los estudios provenientes del neoinstitucionalismo (que, dependiendo de la disciplina, continúa debatiéndose entre la tradición más clásica, ahora llamada historicista, y la individual racionalista),³ sino también al reconocimiento de un serio error en los primeros análisis, que consistió en suponer que entre los regímenes no democráticos, fueran autoritarios, totalitarios o dictatoriales, no había diferencias sustantivas ni menos aún en su entramado institucional, de tal manera que el cambio seguiría prácticamente los mismos caminos en todos los casos y culminaría siempre con el derrumbe del sistema. Implícitamente se mantuvo la idea de que el conjunto de instituciones de los antiguos regímenes sería sustituido porque éstos no eran democráticos ni podían contribuir al cambio. Al predominar la idea de la sustitución, se hizo a un lado la posibilidad de que esas instituciones tuvieran algún grado significativo de aceptación social y, por ende, fueran más

² Guillermo O'Donnell et al. (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1988; Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

³ W. Richard Scott, *Institutions and Organizations*, California, Sage Publications, 1995; Mary C. Brinton y Victor Nee (eds.), *The New Institutionalism in Sociology*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1998.

resistentes. En los primeros tiempos, la sobrevivencia de una institución del régimen autoritario fue considerada como promovida por grupos conservadores y no como el resultado de una identidad social o cultural. A ello se debe, por ejemplo, que prácticamente en todos los países, pero en particular en los de Europa del Este, una primera exigencia fuera la implantación de sistemas parlamentarios que reprodujeran puntualmente los esquemas occidentales sin tomar en cuenta tradiciones históricas y políticas que, al final, entorpecieron el funcionamiento general del sistema debido a la inadaptación institucional.⁴

Un fenómeno recurrente fue la persistencia de ciertas instituciones fundamentales de los regímenes anteriores, lo que obligó a que los análisis se dirigieran hacia su naturaleza misma o bien buscaran el diseño de otras nuevas que facilitaran y aseguraran el cambio, independientemente de las valoraciones y preferencias ideológicas. Si en cuanto a la persistencia es importante recuperar los grados de aceptación social (en sentido estricto, el grado de institucionalización de las mismas), en cuanto al diseño ha sido esencial establecer el tipo de instituciones, la dotación de recursos, los objetivos y tareas planteadas, y su relación con el resto de las instituciones.

Poco a poco, los analistas han recuperado dos propuestas básicas de la sociología y la ciencia política clásicas: que las instituciones sobreviven incluso en cambios radicales y que un régimen institucionalizado supone un alto grado de resistencia y aceptación social.⁵ Como lo han reconocido varios investigadores, ninguna institución parte de la nada, pues todas tienen antecedentes históricos y fundamentos tradicionales.⁶ Si en cambios radicales como las revoluciones sociales o, más próximamente, la caída del mundo socialista, algunas de las más importantes instituciones políticas sobreviven, en países con un alto grado de institucionalización, como lo han

⁴ Claus Offe, "Designing Institutions in East European Transitions", en Robert E. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

⁵ Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, The Free Press, 1968; Peter Blau, *Exchanging and Power in Social Life*, Nueva York, John Wiley and Sons, Inc., 1967; Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968; Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

⁶ William H. Riker, "The Experience of Creating Institutions: The Framing of the US Constitution", en Jack Knight e Itai Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1995; Jon Elster, Claus Off y Ulrik K. Preuss (eds.), *Institutional Design in Post-communist Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; Guillermo O'Donnell, "Transitions, Continuities, and Paradoxes", en Scott Mainwaring et al. (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, In., University of Notre Dame Press, 1992; Walter W. Powell, "Expanding the Scope of Institutional Analysis", en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Ill., The University of Chicago Press, 1991.

sido los autoritarios y en un destacado lugar México, éstas han sido capaces de absorber y adaptar los cambios.

Esta explicación tampoco es nueva. Forma parte de la tradición sociológica y política que, con mínimas diferencias, reconoce que las instituciones son patrones de conducta social, estables, recurrentes y que llegan a serlo porque logran que los hombres en sociedad los acepten y reproduzcan. Las instituciones no son únicamente fuentes de imposición y control, porque se volverían sumamente vulnerables por su rigidez. Una institución capaz de sobrevivir será aquella que pueda adaptarse a los cambios, pero también absorberlos para evitar perturbaciones sociales.⁷ Regímenes con tales características tienden a una mayor permanencia, pero aun así el cambio puede producirse por contradicciones en el medio en el que operan con el resto de instituciones, por modificaciones en el arreglo original que les asigna tareas específicas. Pueden ocurrir modificaciones económicas o políticas sorpresivas, como lo señalan Thelen y Steimo, capaces de provocar que instituciones antes secundarias comiencen a influir en los procesos o que adopten tareas, objetivos y estrategias distintas de las originales. O bien puede ocurrir que el medio impida que sus funciones se apliquen de acuerdo con su diseño y que el régimen les imponga otras. Una vez modificado el entorno, esos objetivos y atribuciones latentes pueden comenzar a aplicarse sin que la institución en su conjunto se transforme.⁸

Sin reconocerlo abiertamente, la perspectiva institucional aceptaba estas posibilidades sólo para los sistemas democráticos, en buena medida porque no consideraba que un régimen sin pluralismo pudiera tener algún grado de institucionalización. Pero la variedad de casos, su durabilidad y el hecho de que los sistemas autoritarios tuvieran un pluralismo limitado llevaron a los analistas a considerar que tales sistemas contaran con grados diversos de institucionalidad. Si Linz en sus primeros estudios proponía que el autoritarismo no se fundaba solamente en el control y la

⁷ Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity, 1984; Samuel Eisenstadt, *Tradition, Change, and Modernity*, Nueva York, John Wiley, 1973; Robert E. Goodin, "Institutions and their Design", en R. E. Goodin (ed.), *The Theory...*, op. cit., y Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, "Introduction", en *The New Institutionalism...*, op. cit.

⁸ Katheleen Thelen y Sven Steimo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en S. Steimo et al. (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; W. Richard Scott y John W. Meyer, "The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence", y Ronald L. Jepperson, "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism", ambos en W. W. Powell y P. J. DiMaggio, *idem*, y Elisabeth S. Clemens y James M. Cook, "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change", *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, 1999.

imposición sino que contaba con cierta legitimidad, fue Huntington quien reconoció que estos regímenes podían contar con una institucionalización similar a la del mundo democrático, al advertir en ellos la presencia de partidos, incluidos los regímenes de partido único.⁹

Ésta puede ser una de las diferencias fundamentales que explicarían los distintos caminos seguidos por países que en las transiciones partieron de la ausencia total de pluralismo o de un arreglo en el que, como en el autoritarismo, contaban con instituciones similares a las democráticas pero que limitaban la participación a grados que el sistema en su conjunto admitía como tolerables. Para conseguir ese pluralismo controlado, las instituciones debían estar profundamente arraigadas en la sociedad, pero al final su funcionamiento dependía del sistema, del entorno en el que cada una estaba insertada de tal manera que, por definición, se encontraban preparadas para adaptarse al cambio. Un sistema altamente institucionalizado podía resistir las presiones del cambio, pero también podía incorporar modificaciones que, independientemente del propósito y alcance originales, transformarían el entorno o arreglo general y permitirían que algunas instituciones particulares adoptaran nuevas tareas o simplemente renovarían su funcionamiento. El cambio, en este caso, no debería evaluarse solamente por un solo y definitivo resultado (la alternancia, por ejemplo), sino por la expansión del pluralismo y los cambios institucionales propiciados por las modificaciones del entorno.

UN SISTEMA PRESIDENCIALISTA Y DE PARTIDO ÚNICO

México ha sido ejemplo de régimen no sólo autoritario sino también de partido único, el más exitoso de estos últimos. Los observadores han destacado la enorme importancia que las instituciones han tenido para el mantenimiento del sistema. Huntington fue uno de los primeros analistas en reconocer ese alto grado de institucionalización y, por ende, aceptación social del régimen, lo que le había redituado estabilidad política y desarrollo económico. Al trabajo de Huntington siguieron otros que subrayaban esa característica, y que comenzaron a identificar tanto al partido único (PRI) como al presidencialismo como los factores esenciales que explica-

⁹ Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", en Eric Allardt y Stein Rokkan, *Mass Politics*, Nueva York, The Free Press, 1970; S. P. Huntington y Clement H. Moore, *Authoritarian Politics in Modern Society. The Dynamics of Established One-Party Systems*, Nueva York, Basic Books, Inc. Publishers, 1970.

ban ese eficaz entramado institucional.¹⁰ En realidad, como lo han mostrado recientes investigaciones, el presidencialismo mexicano no ha contado con mayores atribuciones constitucionales que otros. Más aún, algunos estudios señalan que, en términos formales, el mexicano estaría a un paso del equilibrio, en un grado semejante al del modelo estadounidense.¹¹

El presidencialismo mexicano alcanzó su extrema influencia debido al conjunto de prácticas políticas que anulaban el poder de otras instituciones, incluidas las destinadas a controlarlo, y terminaron por sobrevalorar al ejecutivo. Dos factores fueron decisivos para el funcionamiento de este esquema: la homogeneidad política derivada del predominio electoral del PRI y, naturalmente, de la inexistencia de competencia, y una eficaz red institucional que penetraba profundamente a la sociedad y permitía tanto la solución de problemas como la regulación del conflicto. En ese sentido, fue la manera de operar del sistema y de sus actores lo que determinó el predominio presidencial y no las atribuciones formales y su diseño constitucional.¹²

La homogeneidad política fue la más importante consecuencia de la falta de pluralidad. El PRI controlaba todos los puestos de elección e incluso el mismo aparato gubernamental. Ese dominio hacía inoperantes las verdaderas facultades institucionales del Congreso y las gubernaturas porque anulaba la discrepancia política. Al establecerse esa homogeneidad (la cual provenía tanto de la coincidencia partidaria e incluso ideológica como del cálculo y de los intereses personales y grupales), la autoridad legal y política del ejecutivo federal sobresalía. El presidente no siempre necesitaba emplear una facultad no prevista ni cometer una arbitrariedad para conseguir la aceptación de los funcionarios y las instituciones. El presiden-

¹⁰ Samuel P. Huntington, "Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems", en S. P. Huntington y C. H. Moore (eds.), *Authoritarian Politics...*, op. cit.; Barry Ames, "Bases of Support for Mexico's Dominant Party", *American Political Science Review*, vol. 64, núm. 1, marzo de 1970; Bo Anderson y James D. Cockroft, "Control and Cooptation in Mexican Politics", en J. D. Cockroft et al. (eds.), *Dependence and Underdevelopment: Latin America's Political Economy*, Garden City, Doubleday, 1972; José Luis Reyna y Richard Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, New Jersey, Princeton University Press, 1977.

¹¹ Scott Mainwaring y Matthew Shugart, Juan Linz, *Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal*, Notre Dame, Ind., Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper, núm. 200, 1993.

¹² María Amparo Casar, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, núm. 1, primer semestre de 1996, y "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*, núm. 1, primer semestre de 1999; Benito Nacif, *The Mexican Chamber of Deputies. The Political Significance of Non-Consecutive Re-Election*, tesis doctoral, University of Oxford, 1995, y Francisco Gil Villegas (comp.), *El Congreso mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1994.

te simplemente se convertía en el líder político nacional y sometía las instituciones a los intereses de su gobierno. Cualquier revisión de las facultades tanto del Poder Legislativo como de los ejecutivos locales demuestra que desde 1917, cuando se expidió la Constitución federal y con la cual comienza la institucionalización del sistema político, contaban con los recursos legales suficientes para supervisar el Poder Ejecutivo y, en su caso, corregir los excesos. En la Constitución no se diseñó un presidencialismo excesivo sino un verdadero equilibrio de poderes; el problema fue que ese diseño nada tuvo en común con un régimen que desde su inicio necesitó de un extremo centralismo para someter las regiones y los poderes locales. La creación del partido dominante en 1929 fue el más importante hecho político que garantizaría el control de la disidencia y, al mismo tiempo, la homogeneidad política.¹³ El partido único fue el principal recurso para que el centro federal lograra el dominio nacional por medio de las instituciones del sistema.

Por su parte, la red institucional que fue creándose en el país logró llegar a los más ocultos lugares de la sociedad. Gracias a esa extensa red, el sistema pudo saber de inquietudes incluso antes de que se expresaran, atender demandas sociales económicas, resolver problemas y, por tanto, regular el conflicto social. Las instituciones cumplieron su tarea esencial de ser intermediarias entre sociedad y gobierno, pero también como medios para desactivar posibles fuentes de inestabilidad. Adicionalmente cumplieron el propósito de preservar la figura presidencial, lo que también fue decisivo para el sistema. Ese conjunto de instituciones gradualmente iba resolviendo problemas en ámbitos locales y administrativos, y los mantenía dentro de un terreno localizado sin que afectaran la estabilidad nacional y sin que involucraran al presidente. El mandatario sólo intervenía en casos graves que lograban atravesar la red institucional correspondiente. La historia demuestra que todos los casos en los que el presidente tuvo una participación directa correspondieron a sucesos políticos que lograron rebasar un considerable número de instancias previas. Esta graduación servía para resolver problemas pero también para mantener intocada la figura presidencial.¹⁴

¹³ Como señaló Huntington, "alguien que quiera protestar en México puede ingresar en un partido minoritario, pero alguien que quiera presionar, lo haría dentro del PRI", "Social and Institutional...", op. cit., p. 6.

¹⁴ John H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon Paperbacks, 1968; José Luis Reyna, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, México, El Colegio de México, 1976, e Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, México, El Colegio de México, 1990.

La homogeneidad político-partidaria y la protección institucional hicieron que el presidente se convirtiera en el centro del sistema y dominara la actuación de políticos, poderes e instituciones. No fue un arreglo deliberado, con el que se buscara dotar de facultades excesivas al ejecutivo. En realidad, fue el resultado de una práctica política que privilegió la necesidad de integrar poderes locales y establecer un sistema en todo el país. Se trata de la clásica diferencia -aunque a veces simplemente conceptual- entre diseño institucional, en términos de atribuciones y tareas, y la manera en que en la práctica se establecen reglas y pautas de comportamiento. Es claro que las instituciones pueden ser obligadas al cambio porque su entorno se modifique. En el caso del sistema mexicano, algunas de las instituciones más importantes, como el Poder Legislativo y las gubernaturas, han comenzado a actuar de manera distinta de la tradicional no porque hayan obtenido más facultades sino porque paulatinamente se fue minando la homogeneidad política que auspició la falta de pluralismo.

LOS GOBERNADORES, ENTRE EL SOMETIMIENTO Y LA AUTONOMÍA

Los gobernadores no escaparon nunca al control que ejercía el presidente. Todos los estudios que analizaron la política en México durante la época de estabilidad y desarrollo (1940-1970) describieron a los mandatarios estatales como enviados del presidente, empleados del ejecutivo que estaban encargados de aplicar fielmente los programas del gobierno federal y satisfacer los deseos presidenciales.¹⁵ La idea prevaleció a tal grado que nunca se prestó atención a las gubernaturas y las funciones reales que pudieran tener los mandatarios. Con todo y ser cierta la subordinación, nunca fue total ni los gobernadores funcionaron como simples delegados presidenciales.

En realidad, los gobernadores han desempeñado un papel fundamental que ha requerido de una gran autonomía y que, sin embargo, no se había empleado para enfrentar al ejecutivo federal debido a la homogeneidad política. Como ha sido ampliamente comprobado por los estudios regionales, los estados siempre han gozado de poder suficiente para oponerse a las políticas nacionales. Más aún, la Revolución misma se desarrolló con líderes regionales que trataron sistemáticamente de fortalecerse aun a riesgo de fracturar la integridad del país. Con el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario en 1929 comenzó el control de líderes y caudillos locales, y

¹⁵ Robert Scott, *Mexican Government in Transition*, Urbana, Ill., University of Illinois, 1964; Frank Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, New Jersey, Prentice Hall, 1964, y Vincent Padgett, *The Mexican Political System*, Boston, Mass., Houghton Mifflin, 1976.

se convirtió a los mandatarios en intermediarios responsables del control, estabilidad y paz estatales.¹⁶

No sólo fue la tradición histórica la que aseguró cierta autonomía regional sino también el reconocimiento de que la complejidad geográfica y social del país impedía que una sola institución se encargara de atender la diversidad de demandas y peticiones. En ese sentido, la creación de instituciones no dependió tanto de una previsión política como de la necesidad pragmática de resolver problemas. Los gobernadores fueron el equivalente, formal y real, de la presidencia y los principales responsables de mantener la unidad del país y la tranquilidad política en cada entidad. El control que ejercieron no tenía el propósito de asegurar el poder personal, como lo hicieron los caudillos de principios del siglo, sino el de garantizar la estabilidad interna de acuerdo con los objetivos nacionales.¹⁷ En la medida en que la tarea suponía un conocimiento profundo de las condiciones del estado, los gobernadores no podían actuar como simples emisarios presidenciales ni consultarle las acciones cotidianas. Por el contrario, esas encomiendas exigían dotar a los mandatarios de la autonomía suficiente para controlar grupos políticos y de interés, grupos opositores, atender peticiones, repartir beneficios y solucionar los problemas que se presentaran. Si el presidente era responsable de la estabilidad nacional, cada gobernador lo era de su respectiva entidad.

La autonomía consistió, como lo señaló Anderson, en un considerable cuando no exclusivo y completo dominio de la élite y gobierno locales, la legislatura, los municipios y, naturalmente, del PRI estatal.¹⁸ El manejo de los cargos públicos fue un recurso que lo mismo servía para recompensar lealtades que para mantener el control político del estado. Por eso, también de manera similar a lo que ocurría con el Congreso federal, para asegurarse la homogeneidad política las cámaras de diputados locales y los presidentes municipales estuvieron sometidos a los intereses de cada mandatario. La relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo fue coincidente sin que se estableciera una dependencia formal entre ambos. El medio pa-

¹⁶ Lorenzo Meyer, *Los inicios de la institucionalización*, Historia de la Revolución mexicana, t. 12, México, El Colegio de México, 1978, y Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI Editores, 1982.

¹⁷ Marvin Alisky, *The Governors of Mexico*, Texas, Texas Western College Press, Southwestern Studies, núm. 12, 1965; Roger Ch. Anderson, *The Functional Role of the Governors and their States in the Political Development of Mexico, 1940-1964*, tesis doctoral, University of Wisconsin, 1971; Tao Neil Bernstein, *Fifty Years of State Governors in Mexico: Middle Elites and Political Stability*, tesis doctoral, University of Virginia, 1993, y Joy Langston, *The PRI Governors*, México, CIDE, Documentos de Trabajo, núm. 66, 1997.

¹⁸ Roger Ch. Anderson, *The Functional Role...* op. cit., p. 302.

ra que hubiera esa comunicación fluida y eficaz fue una vez más el partido, porque no sólo reunía las organizaciones sociales sino a la élite política local. Los militantes, sin importar el grado de su convencimiento ideológico, reconocieron que la identidad con los proyectos de los gobernadores era esencial para mantener sus carreras políticas, y en la medida en que ocupaban todos los cargos públicos servían como transmisores permanentes de una misma visión política. En rigor, la política local, se desarrollara en uno u otro ámbito, era un asunto exclusivo de priistas a cuya cabeza se encontraba el gobernador. Para conseguir la homogeneidad entre instituciones fue más importante la intervención de la estructura partidaria, incluida su dirección local, que las órdenes o las imposiciones de los mandatarios.

La ascendencia del gobernador sobre el partido y las instituciones lo convirtió en el líder de la élite local y, aunque la empleaba para controlar, al final lo dotó de un considerable poder que potencialmente lo llevaría al enfrentamiento federal. Evidentemente esta independencia no se manifestaba, lo que sumado a otros factores subrayaba la subordinación al presidente y al gobierno federal. Sin embargo, como lo han reconocido los pocos autores que se han ocupado del tema,¹⁹ la subordinación se expresaba solamente mediante tres formas: a) el manejo de los recursos presupuestales que son recaudados por cada entidad pero entregados a la federación, la cual decide las asignaciones de acuerdo con un programa diseñado por la Secretaría de Hacienda y que, normalmente, no coinciden con el grado de productividad estatal; b) la facultad tradicional del presidente para seleccionar a los gobernadores, y c) la evidente intromisión para retirar gobernadores.

El primer aspecto sobrepasa los fines de este ensayo por los detalles técnicos que implica,²⁰ pero el segundo es uno de los más importantes que sin embargo sólo es parcialmente cierto. No hay duda, como lo prueban los pocos testimonios disponibles,²¹ de que el presidente hacía la selección final del candidato, quien, dado el predominio del PRI, tenía asegurada la victoria. Pero esa selección no estaba determinada exclusivamente por las simpatías personales del jefe del ejecutivo, sino que tomaba en cuenta las condiciones locales, los intereses de grupos (incluidas, por supuesto, las corporaciones adheridas al PRI y a las cuales se les entregaban algunas gu-

¹⁹ M. Alisky, op. cit., y R. Ch. Anderson, *idem*.

²⁰ Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.

²¹ Carlos Loret de Mola, *Confesiones de un gobernador*, México, Grijalbo, 1978; Óscar Flores Tapia, *José López Portillo y yo*, México, Grijalbo, 1983; Luis M. Fariás, *Así lo recuerdo*, México, FCE, 1992; Griselda Álvarez, *Cuesta arriba. Memorias de la primera gobernadora*, México, Universidad de Colima-FCE, 1992; Víctor Manzanilla Schaffer, *Confesiones políticas*, México, Grijalbo, 1998.

bernaturas al igual que diputaciones federales y senadurías) y el liderazgo entre la élite. La cercanía o la identidad personal se conciliaban, en la mayoría de los casos, con lo funcional que sería el candidato para cumplir con la encomienda de garantizar la estabilidad. Era comprensible que se actuara así, independientemente del poder presidencial, porque el propósito era enviar a políticos que conocieran las particularidades y los intereses de cada entidad. Si la arbitrariedad hubiera dominado a los seleccionados, el resultado más frecuente habría sido el conflicto y no la estabilidad, como lo indican los datos.

El tercer punto se deriva del anterior. Contra la idea generalizada que afirma la frecuente remoción de gobernadores, prácticamente al arbitrio presidencial -que exhibiría la fragilidad institucional de las gubernaturas y la excesiva intervención federal-, durante la época moderna lo característico ha sido la permanencia en el cargo hasta su terminación legal. Como se ve en el cuadro 1, desde 1946 hasta 2000, han sido pocos los mandatarios retirados del cargo, ya fueran obligados a renunciar o promovidos a un cargo del gobierno federal. Con las únicas excepciones de Miguel Alemán (1946-1952) y Carlos Salinas (1988-1994), el porcentaje de gobernadores removidos se ha mantenido entre 6 y 28 del total de mandatarios por administración presidencial.²² Eso revela que el predominio del ejecutivo federal y la subordinación tradicional de los gobernadores nunca se manifestó mediante la arbitrariedad y que, por el contrario, hubo un reconocimiento a las funciones institucionales de las gubernaturas. Más aún, también con excepción de algunos casos durante el periodo de Carlos Salinas, las obligadas renunciaciones fueron ocasionadas por graves conflictos políticos que amenazaron la estabilidad estatal y comprometieron la nacional.

En todos los casos hubo graves fallas de los mandatarios al imponer presidentes municipales o gravámenes fiscales, por agredir a organizaciones sociales o reprimir protestas públicas y ocasionar con ello muertes que evidenciaron la incapacidad política de los gobernadores para resolver los conflictos y atender las demandas sociales, o, como lo encontró Anderson en los años sesenta, cuando el gobernador intentó preservar su influencia al designar sucesores inmediatos o potenciales y, así, minó su confiabilidad institucional.²³ Pero aun existiendo justificaciones políticas, lo cierto es que las remociones casi siempre implicaron una violación legal o constitucional, lo que revela con toda claridad el predominio absoluto del ejecutivo federal gracias a la hegemonía priista.²⁴ Lo llamativo, sin embargo, es

²² R. Ch. Anderson (*idem*, pp. 316-317), y T. N. Bernstein (*Fifty Years...*, op. cit., p. 30), llegan a las mismas conclusiones por diferentes caminos.

²³ *Idem*, pp. 315-317.

CUADRO 1

Remoción de gobernadores, 1946-2000

Administración presidencial	Renuncias o licencias	Designación en puestos federales	Total
Miguel Alemán (1946-1952)	12	2	14
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	5	3	8
Adolfo López Mateos (1958-1964)	3	0	3
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	1	1	2
Luis Echeverría (1970-1976)	6	3	9
José López Portillo (1976-1982)	3	2	5
Miguel de la Madrid (1982-1988)	4	2	6
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	12	5	17
Ernesto Zedillo (1994-2000)	5	2	7

Fuentes: Roger Ch. Anderson, *The Functional Role of the Governors and their States in the Political Development of Mexico, 1940-1964*, tesis doctoral, University of Wisconsin, 1971; Tao Neil Bernstein, *Fifty Years of State Governors in Mexico: Middle Elites and Political Stability*, tesis doctoral, University of Virginia, 1993; Rogelio Hernández Rodríguez, "Inestabilidad política y presidencialismo en México", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, núm. 1, 1994.

que a pesar de esa potencial arbitrariedad presidencial el recurso no fue empleado con frecuencia, lo que revela que hubo equilibrios institucionales que el mismo presidente respetó a lo largo del tiempo.

La relación entre los ejecutivos estatales y el federal siempre fue más compleja de lo usualmente reconocido. Ni el presidente tuvo tanta injerencia en los asuntos cotidianos ni los gobernadores carecieron de poder y recursos. La relación, como se prueba con el número de remociones, estuvo basada en el buen desempeño institucional del gobernador, es decir, en su capacidad para mantenerse como autoridad para controlar y regular conflictos, para mantener la estabilidad política local. No debe perderse de vista que esta capacidad dependía no tanto de las habilidades personales

²⁴ Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes, México*, UNAM, 1987.

del mandatario como del control directo e indiscutible que tenía sobre la política y las instituciones del estado. Al final, esos recursos dotaban de un enorme poder a los gobernadores que podrían crear un conflicto de interés con el presidente. No es una simple deducción, pues como lo prueban algunos casos, existieron gobernadores que intentaron consolidar su influencia designando sucesores sin consultar al presidente ni a los líderes nacionales del PRI. No hubo, sin embargo, uno solo que pudiera imponerse a la voluntad federal.

Mientras el gobernador cumpliera sus tareas y no intentara desafiar el proyecto nacional, el presidente no intervenía en la política local, incluso cuando el mandatario incurriera en abusos. Solamente cuando el gobernador fallaba en solucionar problemas y mantener la entidad en paz, es decir, cuando dejaba de ser funcional, se producía la intervención federal. Como fuere, lo más destacable es que las funciones de los gobernadores necesitaban un alto grado de poder y autonomía que no se hacía visible debido al control partidario. Se trataba de una práctica, de una manera particular de funcionamiento político del sistema y no de la carencia real de atribuciones. El entorno político era el factor determinante en su comportamiento y no el diseño original de la institución.

LA RUPTURA DEL ENTORNO: EL PLURALISMO

El proceso de cambio en México se ha concentrado, desde los años setenta pero sobre todo en los ochenta, en el terreno electoral. Entre 1973 y 1996 la legislación electoral ha sido modificada siete veces, lo que ha producido una radical transformación de las leyes y procedimientos electorales, así como de las instituciones que se encargan de preparar, observar y sancionar los comicios. En 1990 fue creado el Instituto Federal Electoral (IFE) y 1996 se le consideró como organismo autónomo del ejecutivo federal. En buena medida, debido a él las elecciones han conseguido un alto grado de equidad, transparencia y, por supuesto, credibilidad. Al ampliarse la participación, la competencia política ha hecho posible que los partidos de oposición alcancen triunfos y se conviertan en gobiernos con responsabilidades y tareas institucionales. Desde 1989, cuando el PAN obtuvo su primera gubernatura, en Baja California, la presencia de mandatarios de partidos diferentes del PRI se ha incrementado sostenidamente. Hasta diciembre de 2000, fecha en la que se materializa la alternancia en la presidencia, el PAN gobernaba en siete estados, el PRD en cuatro (incluida la capital del país) y ambos en coalición en dos, mientras que el PRI conservaba la mayoría, con 19 entidades (cuadro 2).

CUADRO 2

Presencia de los partidos de oposición en los gobiernos locales,
diciembre de 2000 (a)

Partido	Gubernaturas	Presidencias municipales
PRI	19	1 374
PAN	7	309
PRD	4	255
Coaliciones y otros partidos de oposición	2	69
Consejos municipales	-	2
Total	32 (b)	2 009 (c)

Fuente: Instituto Federal Electoral y Centro para el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación.

Notas: a) El propósito del cuadro es mostrar el avance de la oposición y, por ende, la realidad de la alternancia antes del triunfo del PAN en la contienda por la presidencia de la república.

b) Después de diciembre de 2000, el PRI perdió Yucatán y Michoacán, ante el PAN y el PRD, respectivamente.

c) A este total deben añadirse 418 municipios de Oaxaca con población predominantemente indígena, en los cuales las autoridades se designan directamente mediante el sistema de "usos y costumbres".

Como se aprecia en el mismo cuadro, la oposición también gobernaba 25% de los ayuntamientos, entre los que se incluyen las ciudades capitales más importantes, lo que indica su penetración en las zonas más modernas y desarrolladas del país. Entre 1989 y julio de 2000 la competencia electoral había dado lugar a una comprobada alternancia que, sin embargo, no había alcanzado a la presidencia de la república. Aun en esas condiciones, el proceso produjo otras transformaciones políticas que modificaron sustancialmente la forma de operar del sistema en su conjunto y que, en buena medida, ayudaron a que la alternancia no fuera traumática como se preveía después de 70 años de predominio priista.

Las reformas electorales que concentraron el cambio político modificaron el arreglo institucional que determinaba la actuación de cada una de las partes del sistema. Dicho de otra manera, comenzó a transformarse el entorno político que cancelaba las facultades institucionales. El pluralismo, que propició el cambio electoral, rompió definitivamente la homogeneidad política del país, la unidad del partido dominante, el liderazgo que mantenía el presidente de la república sobre él y, fundamentalmente, las bases que permitían que el ejecutivo federal se erigiera en el líder de la po-

lítica nacional. El pluralismo destruyó las condiciones que aseguraban la subordinación institucional al presidente. Con todo, el pluralismo tuvo dos consecuencias distintas, una para los gobernadores de oposición, que se han concentrado en la racionalización administrativa, y otra, profundamente política y por ello mismo de mayores repercusiones para el futuro del país, para los gobernadores priistas que comenzaron a enfrentar lo mismo al presidente surgido de su partido que al que logró la alternancia.

LOS GOBERNADORES DEL PAN Y EL PRD

Las distintas consecuencias del pluralismo se explican por el origen y la tradición histórica de los gobernadores y sus partidos. La alternancia en sí misma constituye un logro fundamental, pero, para que tenga efectos reales para la democracia, debe propiciar nuevas prácticas políticas, incluidas las puramente administrativas o de gobierno, que, al menos en el principio, se distingan claramente de las desarrolladas por el régimen autoritario. Gobiernos surgidos del PAN o el PRD deberían tanto asegurar el camino a la democracia como aplicar una práctica política que se distinguiera plenamente de las identificadas con el PRI.

Lo primero que hay que señalar es que hasta 1997 los únicos gobiernos de oposición procedían del PAN. El dato es importante porque demuestra la tradición opositora y la experiencia de ese organismo, pero también fundamenta sus diferencias con el PRD, igualmente adversario del PRI. La mayoría de gobernadores surgidos del PRD no son militantes de larga tradición, identificados con sus proyectos, sino priistas que durante la selección de candidatos a las gubernaturas no fueron tomados en cuenta por el PRI y decidieron en esa coyuntura abandonarlo y buscar al PRD para participar en las elecciones.²⁵ Ese origen priista, el repentino cambio partidario y el corto tiempo en el que se han desempeñado en el cargo han determinado que su actuación no se distinga esencialmente de las tradicionales prácticas del PRI, ni en la conformación de los gabinetes ni en los programas desarrollados. En ese sentido, los triunfos del PRD tienen más

²⁵ Las únicas excepciones han ocurrido en el gobierno del Distrito Federal, donde parece concentrarse el electorado del PRD. Se trata de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador, ambos ex priistas, fundadores de la Corriente Democrática y el Frente Democrático Nacional en 1988, y de Rosario Robles, una ex militante de la izquierda universitaria, que ingresara al Partido Mexicano Socialista en alguna de las múltiples fusiones que experimentó ese partido antes de concederle su registro a Cárdenas. El cambio significativo ha ocurrido en el año 2001, cuando el hijo de Cuauhtémoc, Lázaro, ganó la gubernatura de Michoacán. Hasta ahora es el único candidato auténticamente perredista que alcanza el poder.

valor simbólico que práctico para la democracia. Han sido una prueba más del avance del pluralismo y la alternancia, pero no han tenido efectos comprobables en cuanto a la manera de gobernar y practicar la política.

El PAN sí ha contado con una reconocida tradición opuesta al PRI y a su herencia histórica, la Revolución de 1910. Ha sido un partido conservador, identificado con la iniciativa privada, que rechaza abiertamente la intervención del Estado y que ha responsabilizado al gobierno de las crisis económicas y la corrupción de los funcionarios y políticos.²⁶ Sin embargo, su larga historia no ha sido suficiente para que convencidos militantes alcancen los puestos de elección más importantes. Por el contrario, sus éxitos electorales desde 1985 han estado asociados a la fuerte participación de empresarios que naturalmente han coincidido con los postulados del partido. Todos los mandatarios estatales del PAN (incluido Francisco Barrio, que gobernó Chihuahua de 1992 a 1998), y sus más importantes candidatos a la presidencia, han sido prósperos empresarios cuya militancia en el partido cuando mucho alcanza los cinco años y que poseen escasa experiencia política como Ernesto Ruffo, Barrio y Carlos Medina Plascencia, que fueron alcaldes antes de alcanzar la gubernatura. En la mayoría de los casos, han sido candidatos que el PAN postuló apresuradamente, a falta de verdaderos políticos militantes.²⁷

Como es de esperar, la combinación de empresarios y un programa partidario que se opone a la intervención gubernamental ha condicionado las acciones de los gobernadores panistas. Como lo han reconocido los analistas y simpatizantes del PAN, sus gestiones se han concentrado en la modernización y racionalización administrativa del aparato gubernamental.²⁸ Esta tarea se ha fortalecido porque los gobernadores, empresarios de origen con pocos vínculos con el partido, han constituido gabinetes en los

²⁶ Soledad Loaeza, *El PAN. La larga marcha, 1939-1999*, México, FCE, 1999.

²⁷ Yemile Mizrahi, "La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteros", *Foro Internacional*, núm. 5, octubre-diciembre de 1992, y "La nueva relación entre los empresarios y el gobierno: el surgimiento de los empresarios panistas", *Estudios Sociológicos*, núm. 41, mayo-agosto de 1996.

²⁸ Alberto Aziz, *Territorios de alternancia. El primer gobierno de oposición en Chihuahua*, México, Triana, 1996; Tonatiuh Guillén, *Baja California, 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 1993; Yemile Mizrahi, "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", *Política y Gobierno*, núm. 2, segundo semestre de 1995; Victoria Rodríguez y Peter M. Ward, *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of Nuevo Mexico Press, 1995; *Political Change in Baja California. Democracy in the Making?*, San Diego, Ca., Center for US-Mexican Studies, University of California, 1994; y *Policymaking, Politics, and Urban Governance in Chihuahua*, Austin, Tx., LBJ School of Public Affairs, University of Texas at Austin, 1992; Alicia Ziccardi (comp.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

que predominan ejecutivos de empresas, acostumbrados a una racionalidad administrativa que busca la eficiencia y eliminar o disminuir la corrupción. Como apuntan los analistas, el PAN incorporó ejecutivos y se concentró en lo administrativo porque carecía de experiencia en las responsabilidades de gobierno y porque suponía que, al hacer eficiente la administración pública, mejorar la atención a los ciudadanos y contener la corrupción, se convencería a los electores de las ventajas de votar por el PAN. Lo político, y concretamente lo electoral, fue visto como dependiente por completo de la limpieza administrativa, del simple convencimiento de que los servicios sociales podrían ganarle simpatías. En esto, paradójicamente, los gobernadores del PAN no se alejaron de la manera de hacer política de la generación tecnocrática que se apoderó del PRI y del gobierno en los últimos 18 años, que centró su atención precisamente en la racionalidad administrativa y financiera. El conjunto de estos factores le provocó serios problemas políticos al panismo, que en ocasiones no pudo retener los puestos ni mantener sus niveles de votación.²⁹

Los gobernadores del PAN se han concentrado en expedir leyes y regulaciones que obligan a rendir cuentas; han reorganizado y adelgazado la administración pública con el objetivo de reducir gastos corrientes, objetivo que para la sociedad se ha traducido en el despido de empleados, y han intentado, no siempre con éxito, reorientar políticas públicas desarrolladas con anterioridad. En más de una ocasión, la inexperiencia les ha hecho incurrir en errores administrativos, lo que el priismo, ahora en la oposición, explota con cierta fortuna. El aspecto más importante de los gobiernos panistas, que ha tenido reales efectos políticos y que manifiesta una auténtica modificación respecto de la tradición del PRI, ha sido su insistencia en cambiar la distribución de las partidas presupuestales federales, verdaderas fuentes del federalismo. Una y otra vez, tanto gobernadores como alcaldes panistas, han promovido e incluso realizado acciones para obligar al gobierno federal a revisar los términos de la ley, a permitir el cobro de impuestos o a obtener más recursos.

Estas medidas han sido consistentemente aplicadas desde el primer gobierno del PAN, en Baja California, bajo la dirección de Ernesto Ruffo. El gobernador exigió públicamente al gobierno federal revisar los acuerdos fiscales con el argumento de que el estado recibía mucho menos de lo que producía y de lo que necesitaba para atender las demandas sociales. Bajo la amenaza de retirarse del acuerdo federal en cuanto al programa hacenda-

²⁹ El único caso que rompió el esquema fue el de Vicente Fox, quien empleó todos los recursos disponibles en su gobierno en Guanajuato para construir los apoyos políticos que lo llevarían tanto a ganar la candidatura en el PAN como más tarde la presidencia.

rio, Ruffo consiguió que el presidente Salinas y la Secretaría de Hacienda atendieran su pedido. Cuando las discusiones se tensaron, ambas partes acordaron integrar un grupo de especialistas universitarios, sin vínculos con ninguna de las partes, para que evaluara los términos de la relación presupuestal y dictaminara la equidad de las distribuciones. Contra lo que esperaban Ruffo y su equipo, la comisión no falló a favor de la demanda estatal sino del esquema hacendario. Más aún, presentó evidencias de que Baja California había obtenido más recursos bajo ese programa que lo demandado por el mandatario local. Ruffo perdió la batalla y, lo que fue peor en términos políticos, quedó la impresión de que el gobierno panista no había contado con los argumentos necesarios ni había presentado las evidencias suficientes para vencer la posición federal. Al final, prevaleció la sensación de que se había procedido sin prudencia y sin experiencia política y administrativa.³⁰

El gobierno de Ruffo no ha sido el único que ha tomado medidas drásticas contra el esquema federal. En Guanajuato, en 1995, el gobernador panista también convocó a discutir el federalismo, tanto en su concepción constitucional como en los aspectos financieros. Poco después, el alcalde panista de Ciudad Juárez, Chihuahua, decidió cerrar las casetas de peaje en la frontera con el territorio estadounidense. Los cruces internacionales están considerados como zonas federales y, por ende, los recursos obtenidos son recaudados directamente por la Secretaría de Hacienda. Como es obvio, la decisión del alcalde implicaba un delito federal que le costó un encierro temporal en prisión. Todas las medidas, independientemente de su justa motivación, se acompañaron de equivocaciones políticas graves e incluso, como en el caso del alcalde, incurrieron en delitos federales que no justifican la demanda. En suma, el panismo no logró desarrollar acciones que protegieran políticamente a sus gobiernos ni tampoco consiguió establecer una política congruente, en términos administrativos y financieros, que presentara sus propuestas como justas revisiones del federalismo. Por el contrario, la falta de habilidad política los mostró como gobiernos con intereses partidarios y, sobre todo, que buscaban atacar al PRI.

Los errores, sin embargo, no demeritan un aspecto fundamental en cuanto a la renovación de las funciones institucionales de las gubernaturas. Tanto en los asuntos puramente administrativos como en los intentos de replantear el federalismo, han constituido desafíos al poder presidencial. El solo hecho de que el gobernador no fuera miembro del PRI, cuando este partido todavía se encontraba en la presidencia, le permitió evadir cualquier control informal, característico de aquella antigua homogeneidad

³⁰ A. Aziz, *Territorios...*, op. cit.; V. Rodríguez y P. M. Ward, *Political Change...*, op. cit.

política, y recurrir a las facultades legales para reactivar las funciones propias de la gubernatura. Pese a su limitado alcance político, que le ha significado al PAN un caudal de críticas: se le acusa de no separarse de la tradición priista e incluso de no atender el trabajo de convencimiento político-electoral -lo que le ocasiona derrotas en los comicios, como fue el caso de Chihuahua, cuyo gobierno y legislatura ganó en 1992, pero luego sufrió derrotas en la Cámara de Diputados local (en 1995) y la pérdida de la gubernatura (en 1998) frente al PRI-, la actuación de los gobernadores panistas ha sentado un importante precedente en la relación subordinada de los ejecutivos locales con respecto al ejecutivo federal. A pesar del poco éxito político de su énfasis en lo administrativo, los mandatarios del PAN han mostrado que las gubernaturas están dotadas institucionalmente de facultades y autonomía, suficientes para actuar con criterios y programas propios, y que sólo basta que los condicionantes políticos del sistema desaparezcan o al menos se debiliten para que pueda actuarse de manera distinta. Como se verá adelante, un gobernador priista, Manuel Bartlett, claramente identificado como un político tradicional, empleó en Puebla los mismos recursos, e incluso parcialmente los argumentos de los mandatarios panistas, para elaborar una ley hacendaria local que buscaba atacar electoralmente al PAN y, adicionalmente, confrontar al presidente.

Es importante subrayar que las acciones de los gobernadores panistas no han partido de una reforma constitucional que aumente o, al menos, modifique sus atribuciones. En estricto sentido, son las mismas con las que contaban los gobernadores del PRI. La diferencia estriba en que han roto el vínculo de dependencia partidaria. Con todo, los gobernadores de oposición han carecido de las habilidades y recursos políticos de los priistas, concretamente les ha faltado experiencia y la estrecha vinculación con el aparato partidario en cada entidad. Mientras que los panistas han renunciado voluntariamente a estrechar sus vínculos con sus partidos locales cuando se han convertido en gobierno, los priistas los han reforzado tanto para enfrentar y vencer a la oposición, como para evadir los controles presidenciales e incluso distanciarse de sus proyectos ideológicos y de gobierno.

LOS GOBERNADORES DEL PRI

Los efectos del pluralismo no se limitaron a la alternancia. El pluralismo fue un elemento que cambió también el papel de los gobernadores surgidos del PRI. Por un lado, los llevó a fortalecer su relación con la estructura partidaria en cada entidad con el objetivo de enfrentar a la oposición y,

por otro, el distanciamiento que se produjo entre el presidente y el PRI nacional hizo posible que los gobernadores aumentaran su influencia en las decisiones del partido. La conjunción de ambos factores permitió el abierto desafío de varios de estos mandatarios estatales al presidente y sus decisiones, sentando un precedente que ha llegado a afectar los primeros meses de la administración de Fox.

a) El control del PRI. Desde el inicio de la década de los noventa y obligado por su mayor derrota electoral, la de 1988, el partido entonces dominante fortaleció la actuación de las estructuras que se localizan en los estados y que, como se adelantó, han sido órganos tradicionalmente conducidos por los gobernadores. Desde entonces se produjo un regreso a las regiones que, si bien consiguió resistir a la oposición, también revaloró las funciones políticas y la autonomía institucional de los gobernadores.

Como se aprecia en los cuadros 2 y 3, el avance opositor fue patente en los estados. Las posiciones ganadas no se reducían a las gubernaturas, sino que se extendieron a los ayuntamientos y a los congresos locales, donde el PAN y el PRD, hasta diciembre de 2000, habían conseguido dominar 38% de las cámaras y empatar con el PRI en otro 9%. Naturalmente, la presencia de esos partidos en el Congreso federal ha sido relevante y desde 1997 ha superado en conjunto al PRI, con lo que ha impuesto negociaciones al ejecutivo federal antes impensables.³¹ Que el avance de la oposición se hubiera concentrado en los estados, sin afectar la presidencia, significó que el verdadero desafío lo enfrentaron los gobernadores y las estructuras partidarias locales. Esa amenaza puso en riesgo la unidad y la homogeneidad política que antes aseguraban el control de cada mandatario, pero también cuestionó la habilidad del gobernador para satisfacer las demandas y lealtades priistas.

Las élites locales fueron las primeras en advertir el peligro que representaba para su futuro político que la oposición obtuviera gobiernos, diputaciones y alcaldías. Como se señaló al principio, el gobernador controlaba no sólo las instituciones políticas sino el partido y, gracias a ello, lograba mantener la estabilidad. Con el avance opositor, la élite priista presionó al gobernador como líder partidario para asegurarse posiciones. El resultado fue el fortalecimiento de la tradicional relación entre los mandatarios y sus

³¹ Alonso Lujambio (comp.), Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la federación mexicana, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996; Ulises Carrillo y Alonso Lujambio, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000", Revista Mexicana de Sociología, núm. 2, abril-junio de 1998.

CUADRO 3

Control partidario de congresos locales,
agosto de 2000

Partido	Número de congresos
PRI	17
Oposición	12
Empatados	3
Total	32

Fuente: Instituto Federal Electoral.

estructuras partidarias.³² Una primera consecuencia de este reencuentro con el partido local fue el paulatino cambio de perfil de los gobernadores. Anderson encontró que, de 1940 a 1964, 59% de los gobernadores habían tenido trayectorias nacionales y 41%, estatales.³³ El predominio de lo nacional era la consecuencia de que el presidente seleccionara a los candidatos, ya que los aspirantes, para estar cerca del mandatario, se veían obligados a realizar su carrera política y administrativa en la capital del país y no en los estados. Por décadas fue irrelevante tener presencia política local, porque lo que contaba era la experiencia acumulada y la cercanía con los centros de decisión. Una vez elegido por el presidente y el PRI nacional, la llegada a la gubernatura era algo seguro, sin que el arraigo local contara demasiado. El hecho de que el mandatario careciera de vínculos personales con los grupos locales y, sin embargo, en la mayoría de los casos tuviera éxito en mantener la estabilidad, demuestra que existían canales institucionales que soportaban la regulación del conflicto, tanto nacionales como locales. Lo interesante es que las gubernaturas funcionaban con cierta independencia de los titulares, incluso para compensar su falta de habilidades. Como bien lo advertía Anderson, por décadas predominó la idea de que era indispensable un gobernador que administrara, porque, al final, eran las instituciones y sus relaciones conjuntas las que solucionaban los problemas políticos.³⁴

Esta costumbre tuvo que abandonarse conforme se modificaron las

³² Alberto Arnaut, "The Partido Revolucionario Institucional", en Mónica Serrano (ed.), Mexico: Assessing Neo-Liberal Reform, Londres, ILAS, University of London, 1997, y Joy Langston, "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados", Política y Gobierno, núm. 2, segundo semestre de 1998.

³³ R. Ch. Anderson, *idem*, p. 158.

³⁴ *Idem*, p. 8.

condiciones políticas y la oposición pudo realmente enfrentar al PRI. En la medida en que ya no bastaba ser postulado por el PRI, los candidatos tuvieron que buscar apoyos locales y, lo que es más interesante, el mismo partido y sus dirigentes reales comprendieron la necesidad de no imponer funcionarios cuyas trayectorias se basaban en los cargos federales. Los candidatos tuvieron que cambiar su perfil para enfrentar con éxito a la oposición. Como lo muestra el cuadro 4, los candidatos priistas a las gubernaturas tuvieron cada vez más trayectorias estatales y menos federales, eran políticos poco conocidos en el centro del país, pero que gracias a permanecer en sus estados lograron tejer una red de intereses que, llegado el momento de la postulación y las campañas, les sirvieron para ganar votos. Si bien en los tres últimos periodos presidenciales priistas predominan los mandatarios con carreras íntegramente federales, su proporción tiende a disminuir sostenidamente de 55% a 38%. El cuadro permite distinguir entre aquellos cuyas carreras tuvieron predominio federal o estatal. Al sumar las dos categorías federales se mantiene el predominio, pero también su tendencia a la baja (de 55% a 41%). Por su parte, los candidatos con perfiles estatales, con predominio local o, al menos, combinados con los federales, aumentan sensiblemente: de 23% en el periodo 1982-1988 a 58% entre 1994 y 2000. Es evidente que ha cambiado no sólo el perfil sino también el centro que tomaba la decisión sobre los candidatos. Claramente se observa que los posibles mandatarios aumentan su grado de independencia federal y estrechan sus vínculos locales.

Este cambio tuvo tres consecuencias fundamentales en cuanto a la independencia de los gobernadores. La primera es que fortaleció las estructuras partidarias locales que se identificaban con un candidato también local y que por ende conocía los problemas políticos, incluidas las necesidades del propio partido. La segunda es que en la selección del candidato tomó parte activa el gobernador saliente que, siguiendo la tradición de asegurar la estabilidad del estado, pudo elegir al que consideraba más adecuado para ganar las elecciones, así no coincidiera con la opinión federal. La tercera es que estas ganancias de los mandatarios y las estructuras locales constituyeron pérdidas netas para el poder presidencial, que se vio obligado a aceptarlas para no perder plazas ni arriesgar la estabilidad política. Mientras el presidente perdía influencia, los gobernadores aumentaban las lealtades del partido y de los sucesores, quienes, objetivamente, no le debían nada al presidente sino al partido local y al gobernador. Como es obvio, la causa de este cambio no fue la búsqueda deliberada de participación, sino la necesidad de enfrentar a los partidos opositores. Nuevamente, en este cambio fueron decisivos los recursos tradicionales de los gobernadores. Al igual que con los mandatarios estatales de oposición, no se emplearon

CUADRO 4

Tipo de carreras previas de gobernadores del PRI,
1988-2000 (a)

Periodo presidencial	Sólo		Principalmente		Combinada	nd	Total
	federal	estatal	federal	estatal			
Miguel de la Madrid	17	1	6	2	4	1	31
Carlos Salinas	12	6	2	3	8	0	31
Ernesto Zedillo	12	2	1	1	15	1	32 (b)

Fuente: recopilación hemerográfica y documentos del PRI.

Notas: a) Incluye candidatos derrotados.

b) Se incluye al primer jefe de gobierno del Distrito Federal, elegido en 1997.

facultades adicionales ni se buscó realizar algún cambio constitucional. Simplemente se pusieron en práctica las atribuciones y mecanismos que siempre tuvieron pero que no podían emplear. La diferencia es que los gobernadores priistas encontraron un espacio abierto y dispusieron de un instrumento privilegiado para actuar: las maquinarias del PRI en cada entidad. El pluralismo es, sin duda, el referente obligado para los gobernadores priistas, no porque quisieran necesariamente ampliarlo, sino más bien contenerlo.

El papel de los gobernadores en la política se vio favorecido por la creciente separación del presidente como líder del partido. El tradicional liderazgo del presidente sobre la élite política y sobre el PRI, que le permitió durante décadas imponer un comportamiento político congruente con sus programas de gobierno, al decidir perfiles de candidatos y manejar instituciones del sistema, resultó seriamente dañado en los últimos 12 años de dominio priista. En este distanciamiento influyeron dos circunstancias. La primera fue una definición ideológica de la nueva élite que gobernó al país desde la década de los ochenta, convencionalmente llamada tecnocrática, que privilegió el racionalismo gubernamental, tanto en lo administrativo como en lo financiero, y que menospreció las actividades políticas. La segunda circunstancia fue la reacción del PRI para enfrentar la cada vez mayor competencia política y el fortalecimiento de la oposición.

La llegada de esa nueva élite, altamente especializada en asuntos financieros, fue el resultado del agravamiento de la crisis económica y, paralelamente, del fracaso de los viejos políticos en el intento de controlarla. Esos jóvenes funcionarios, que nunca antes habían tenido contacto con las actividades políticas, responsabilizaron a los anteriores gobiernos priistas de provocar los problemas económicos debido a que emplearon el gasto

público para cumplir objetivos políticos. Para ellos, el PRI concentraba los errores del sistema: el control sindical que auspiciaba el dominio caciquil de los líderes e impedía el mejoramiento de la productividad en las empresas, el desorden administrativo y financiero del gobierno y la falta de democracia.³⁵ Con estos principios, era obvio que los nuevos gobernantes intentarían separarse del partido y sus acciones.

La separación, sin embargo, rebasó el ámbito gubernamental hasta afectar el funcionamiento interno y electoral del PRI. Para muchos militantes, esa nueva élite actuó abiertamente en contra del partido e incluso ayudó a la oposición. Lo que se inició como una diferenciación de roles entre instituciones, se convirtió en una lucha entre dos concepciones distintas del partido y, por supuesto, de la política. Ese distanciamiento menoscabó el liderazgo que tradicionalmente ejercía el presidente sobre el PRI y que le garantizaba el control institucional. Ese liderazgo fue sustituido por políticos que los militantes consideraban comprometidos con el partido y su futuro. En la medida en que los estados se convirtieron en los principales campos de batalla con el PAN y el PRD, el PRI reforzó su maquinaria electoral y los gobernadores aparecieron como la autoridad más cercana y, sobre todo, probada frente a la oposición. El alejamiento del presidente como líder del partido favoreció la influencia de los gobernadores de manera natural.

El fortalecimiento de los gobernadores en las decisiones del PRI fue un proceso paralelo al empeño de reformarlo. Desde 1990, con los primeros intentos de Luis Donald Colosio encaminados a terminar con el dominio de las corporaciones, hasta 1996, cuando se fijaron condiciones insalvables para ser candidato y dirigente del partido, tanto los órganos directivos estatales y locales, tradicionalmente sometidos a los gobernadores, como la presencia misma de los mandatarios aumentaron significativamente en la conducción del PRI. Poco a poco, reforma tras reforma, los ejecutivos locales lograron apoderarse del Consejo Político Nacional y conseguir que esta instancia, antes secundaria, absorbiera facultades decisivas, como la de nombrar al presidente y secretario general del Comité Ejecutivo Nacional, y al candidato a la presidencia de la república.³⁶

³⁵ Peter H. Smith, *Labyrinths of Power*, Princeton, Princeton University Press, 1979; Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pa., Pennsylvania State University, 1994; Rogelio Hernández R., "La división de la élite política mexicana", en Carlos Bazdresch et al. (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, México, FCE, 1992, y Francisco J. Morales Camarena, *La tecnocracia en México: las actitudes políticas de los funcionarios públicos*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.

³⁶ PRI, *Documentos básicos*, México, PRI, 1990 y 1996, Joy Langston, *Why Rules Matter: The Formal Rules of Candidate Selection and Leadership Section in the PRI, 1978-1996*, México, CIDE, *Documentos de Trabajo*, núm. 58, 1996.

Al retirarse el presidente como líder natural del partido, su autoridad la ocupó una figura institucional que no era nueva pero que no operaba debido a la subordinación tradicional. Por ello no fue extraño que en la Asamblea Nacional de 1996 se impusieran condiciones antes impensables a los aspirantes a la candidatura presidencial: diez años de militancia y haber tenido cargos de dirección del partido y de elección popular. Esas condiciones estaban desde el principio dirigidas contra el presidente y su gabinete, integrado en su mayoría por funcionarios sin contacto con el partido y los puestos de elección. Un desafío de este tamaño nunca antes se había presentado a la autoridad presidencial y, aunque las medidas contaron con un apoyo espontáneo de los militantes (que por este medio mostraron su antipatía por los tecnócratas), fueron preparadas y propuestas por los delegados de las estructuras estatales, claramente controladas por los gobernadores.

Poco a poco, la presencia de los mandatarios pasó del ámbito local al nacional y consiguió controlar el proceso de selección de candidatos, lo que significó arrebatarle al presidente la facultad tradicional de elegir a su sucesor. Las limitaciones impuestas por el PRI y la creciente influencia de los gobernadores favorecieron la participación de los más activos y comprometidos con el partido, incluso críticos del presidente y sus acciones, como Manuel Bartlett, gobernador de Puebla, y Roberto Madrazo, de Tabasco. A ellos se enfrentó el secretario de Gobernación, Francisco Labastida, vinculado al equipo presidencial pero que también había sido gobernador. Por primera vez en la historia moderna de México, el presidente no pudo decidir libremente quién sería su sucesor, tal como había sido común en la política y, por el contrario, asistió a una competencia en la que los participantes tenían apoyos estatales, no controlados por él.

Al final, el PRI eligió a su candidato a la presidencia para los comicios de 2000 en una experimental elección primaria, en la que los contendientes fueron gobernadores o ex gobernadores y en la que los principales apoyos surgieron del resto de los mandatarios. Si el diseño de las primarias se basó en la votación por distritos, claramente bajo el control de los órganos locales del partido subordinados a los ejecutivos estatales, cada contrincante recurrió a sus fuentes locales de apoyo. Madrazo y Bartlett emplearon los recursos financieros, políticos y logísticos que estaban a su disposición, el primero como mandatario en funciones y el segundo que recientemente había concluido su periodo. Pero Labastida, ex gobernador de Sinaloa y en ese momento secretario de Gobernación, hasta entonces la dependencia destinada a la vinculación con los mandatarios, no sólo empleó los recursos institucionales de la dependencia federal, sino que también se

rodeó de ex gobernadores que evidentemente movilizaron sus apoyos locales a su favor.³⁷

b) Los desafíos a la presidencia. La militante actitud de los gobernadores priistas se alimentó y complementó con abiertos desafíos a las decisiones presidenciales que, no obstante, no tuvieron un patrón común. Por el contrario, mientras en unos casos, como en los que estuvieron involucrados Madrazo y Bartlett, hubo una política alternativa a la presidencial, en otros, como los de los gobernadores de Morelos, Guerrero y Yucatán, se trató de la defensa de simples intereses personales o de grupo ante la debilidad del presidente. En todos, sin embargo, los gobernadores resistieron apegándose a las disposiciones legales que formalmente protegían sus medidas y que, por contraste, obligaban al ejecutivo federal a las destituciones por razones políticas.

Un elemento clave en la actitud desafiante de los gobernadores fue la serie de arbitrariedades cometidas en el sexenio 1988-1994, mismas que habían sensibilizado al PRI contra las injerencias del presidente. Como se observa en el cuadro 1, Carlos Salinas ha sido el presidente que más gobernadores ha retirado del cargo, lo mismo por problemas políticos que para nombrarlos en un puesto federal. En general, la expulsión de los 12 gobernadores obedeció a la necesidad de resolver problemas políticos graves en sus entidades, lo que no se apartaba de las prácticas anteriores. La diferencia estribó en que todos esos conflictos fueron provocados por las presiones del PAN y el PRD, que ignoraron las instancias locales y se dirigieron siempre al presidente Salinas para obtener soluciones inmediatas. En consecuencia, las renunciaciones no respondieron tanto al propósito de resolver un conflicto local como al de evitarle presiones al presidente. En todos los casos fue claro que las remociones fueron obligadas para tranquilizar a los partidos y acallar las críticas. Por eso se llegó al extremo de que en algunas entidades los mandatarios fueron despedidos hasta en tres ocasiones.³⁸

³⁷ Labastida nombró como subsecretarios bajo su mando a gobernadores que habían concluido meses antes sus mandatos: en enero de 1998, cuando se hizo cargo de la secretaría, contaba con los ex gobernadores de Michoacán (Ausencio Chávez) y de Campeche (Rafael Rodríguez Barrera), e incorporaría a un ex gobernador de Puebla (Guillermo Morales Jiménez). En octubre del mismo año designó al todavía gobernador de Hidalgo (Jesús Murillo Karam), quien tuvo que renunciar meses antes de terminar su mandato, y en diciembre al ex gobernador de Oaxaca (Diódoro Carrasco).

³⁸ Jean-Francois Prud'homme, "State Electoral Conflicts and National Interparty Relations in Mexico, 1988-1994", en Wayne A. Cornelius et al. (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, San Diego, Ca., Center for US-Mexican Relations, University of California, 1999; Rogelio Hernández Rodríguez, "Inestabilidad política y presidencialismo en México", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, núm. 1, 1994.

Esta forma de disponer de las gubernaturas, para mantener la estabilidad o para ocupar plazas en el gabinete presidencial, no sólo rompía con una visión institucional de sus funciones, puntualmente respetada incluso por los presidentes más autoritarios, sino que también significaba una afrenta a las estructuras estatales del PRI, que se sentían traicionadas después de ganar una elección. Esto tuvo consecuencias inmediatas al terminar la administración de Salinas, porque reforzó las autonomías locales y la autoridad de sus ejecutivos. Cuando Ernesto Zedillo tomó posesión como nuevo presidente, intentó expulsar a un gobernador con los mismos procedimientos que sus antecesores, sin darse cuenta de la fuerza que éste había alcanzado. La elección del gobernador de Tabasco había sido fuertemente impugnada por el PRD y todavía en enero de 1995 se exigía su anulación. A cambio de que ese partido aceptara pactar una nueva reforma electoral que formaba parte del programa del nuevo presidente, Zedillo obligaría a renunciar al gobernador. Pese a todas las circunstancias favorables para el nuevo presidente (el inicio de su mandato, el apoyo de la oposición, su indiscutible legitimidad electoral), Zedillo no pudo cumplir su promesa, pues en 1995 el gobernador Roberto Madrazo logró movilizar un espectacular apoyo social, en cuya organización tuvo un papel preponderante el PRI local, que impidió su renuncia. Mientras el gobierno federal anunciaba en la capital la salida del gobernador, en Tabasco se producían manifestaciones públicas que demandaban el respeto a la soberanía del estado y que el presidente no invalidara un proceso electoral sancionado por las instancias legales correspondientes. La defensa de Madrazo se basó en la falta de razones objetivas, de tal manera que su salida se presentó como una arbitrariedad presidencial que respondía, como en la época de Salinas, a las presiones de la oposición. Ésta fue la primera vez en la historia del país que un gobernador (y, además de todo, surgido del PRI) logró imponerse sobre la voluntad e incluso los recursos políticos del presidente.³⁹

De una manera menos espectacular pero igualmente significativa, el gobernador de Puebla, Manuel Bartlett, resistió negociaciones entre el PAN y la Secretaría de Gobernación para reconocerle a este partido triunfos electorales, e impuso una ley estatal que le permitía a su gobierno distribuir los fondos federales asignados a la pobreza de acuerdo con criterios distintos de los establecidos por la federación. La ley no sólo rompió con el criterio siempre aceptado de que el gobierno federal decidiera cómo emplear el presupuesto en cada entidad, sino que le sirvió al gobernador para

³⁹ Todd A. Eisenstadt, "Electoral Federalism or Abdication of Presidential Authority? Gubernatorial Elections in Tabasco", en W. A. Cornelius et al., (eds.), *Subnational...*, op. cit.

ganar votos para el PRI, amenazado por el PAN. La ley, conocida desde entonces con el nombre de Bartlett, establece que el principal indicador para asignar los recursos no sería el número de habitantes sino el grado de pobreza de los municipios. La iniciativa pudo aplicarse porque ya se contaba con antecedentes, paradójicamente, de parte de los gobiernos panistas, lo que exhibía la falta de habilidad de esos gobernantes. Y lo más grave es que probaba el compromiso social de un gobierno priista y la inutilidad de votar por otro partido, es decir, que los beneficios sociales no dependían de la alternancia política. Pero el principal efecto fue que la nueva distribución de recursos restaba fondos a los municipios gobernados por el PAN, urbanos, de sectores medios y, por supuesto, densamente poblados, mientras que los municipios en manos del PRI eran los beneficiados por ser en su mayoría rurales y tener habitantes con mayores carencias.⁴⁰ Una medida absolutamente independiente del gobierno estatal que, al mismo tiempo que podía beneficiar al PRI, enfrentaba a una oposición fuerte y rompía las limitaciones históricas impuestas por la federación y el presidente.

En los dos casos, lo importante es que los gobernadores priistas se opusieron abiertamente a las injerencias del presidente y lograron vencerlo sin incurrir en violaciones que hubieran facilitado su destitución. Por el contrario, apegados a la ley y a sus facultades, ambos se apoyaron en sus diputados, alcaldes y estructuras partidarias para rechazar el antes incontrolable poder presidencial. En contraste, hubo otros casos de resistencia local que, aun cuando se apoyaron en ambigüedades de la ley, estaban lejos de expresar alguna opción administrativa o política. En el fondo, defendían intereses personales o grupales no ante la oposición sino ante su propio partido. Sea como fuere, al final se sumaron a los dos casos anteriores como muestras de enfrentamiento con el ejecutivo federal y, bien o mal, como expresiones de una autonomía renovada.

En Guerrero, en 1995, una manifestación de campesinos que se dirigía a la capital del estado fue detenida por la policía estatal que, en medio de circunstancias poco claras, atacó a los manifestantes y dejó un saldo de 17 muertos. Desde el principio, el gobernador Rubén Figueroa se declaró dispuesto a realizar las averiguaciones necesarias y a castigar a los responsables, pero sin aceptar ninguna participación en los hechos. A pesar de las acusaciones y testimonios disponibles, que si bien no probaban la intervención directa del mandatario sí dejaban la duda sobre su encubrimiento, el gobernador no presentó su renuncia al cargo apoyándose en las declaraciones el entonces presidente Ernesto Zedillo, quien se negó reiterada-

⁴⁰ Walt Vanderbush, "Assesing Democracy in Puebla: The Opposition Takes Charge of Municipal Government", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, núm. 2, 1999.

mente a intervenir y apeló a la ley para que, en su caso, se fincaran las posibles responsabilidades penales. El rigorismo legal con que se autolimitó la autoridad presidencial hizo posible que Figueroa resistiera las presiones durante diez meses, en los cuales el gobernador pareció intocable.⁴¹

Tres años más tarde, en Morelos, ocurrió un desafío similar, tanto en la conducta del gobernador, Jorge Carrillo Olea, como en el centro legal de la disputa. Al sorprenderse a un comandante del grupo antisequestros de la policía judicial del estado cuando intentaba deshacerse del cuerpo de un secuestrado, comenzó una investigación en la que resultaron involucrados en muchos de los delitos de esta índole de aquella época no sólo miembros de dicho grupo policiaco, destinado precisamente a prevenirlos, sino el director de la policía judicial y el mismo procurador de justicia del estado. Al igual que a Figueroa, a Carrillo Olea no se le probó ninguna participación directa pero abundaron las sospechas de encubrimiento o, al menos, de negligencia. Y también como en el caso de Guerrero, el gobernador de Morelos resistió las presiones y las críticas apoyado tanto en la falta de argumentos legales que lo obligaran a separarse del cargo, como en la posición presidencial que confiaba en la ley y rechazaba cualquier intervención política al margen de las facultades constitucionales. El gobernador se mantuvo en el cargo varios meses, en un aparente vacío legal y político en buena medida propiciado por las omisiones presidenciales. Más allá del verdadero involucramiento de ambos mandatarios en los delitos que originaron los conflictos, lo relevante es que lograron enfrentar las demandas de partidos y organizaciones civiles, en circunstancias que en el pasado habrían sido resueltas por el ejecutivo federal.

A diferencia de Madrazo y Bartlett, quienes no sólo se mantuvieron en el cargo sino que se erigieron en una opción al liderazgo priísta, Carrillo Olea y Figueroa abandonaron la gubernatura a pesar de la resistencia y la protección formal de la ley. Los cuatro casos, empero, constituyeron ejemplos de autonomía local que fueron seguidos por otro gobernador, sólo

⁴¹ El caso dio pie a una intervención de la Suprema Corte de Justicia que arrojó muy pobres resultados pero que exhibió la poca autoridad del Poder Judicial. El presidente, basándose en el artículo 97 constitucional, pidió a la Corte averiguar si en el caso de Guerrero existían delitos y responsables de ellos con el fin, no confesado, de facilitar la justificación legal para la desaparición de poderes. La Corte comisionó a dos magistrados para elaborar el dictamen en el que solamente pudieron confirmar las propias averiguaciones de la procuraduría estatal, que responsabilizaba a policías, y expresar suposiciones personales sobre la posible responsabilidad del gobernador. Al final, el presidente no pudo emplear el informe de la Corte y ésta mostró su total incapacidad para intervenir en asuntos de clara naturaleza política. Sobre las complicaciones político-jurídicas, véase el ensayo de Jesús A. Arroyo Moreno, "La Suprema Corte de Justicia y la política", en *Anuario de Derecho Público. Los controles constitucionales*, México, ITAM-McGraw Hill, 1977.

que esta vez el presidente enfrentado fue Fox, el primero de la alternancia. En Yucatán, en agosto de 2000, el congreso local nombraría a los miembros del Consejo Electoral, si bien apeándose formalmente a las disposiciones legales, omitiendo procedimientos que dejaban fuera a los candidatos del PAN y el PRD. Este último partido impugnó el proceso ante el Tribunal Federal Electoral, el cual falló a su favor y ordenó al congreso reponer el procedimiento hasta en dos ocasiones. En la segunda el congreso se negó a hacerlo y a partir de entonces el proceso se convirtió en una feroz disputa entre el poder legislativo local y el Tribunal Federal, en medio de una prolija discusión acerca de las atribuciones de este organismo para intervenir en asuntos de naturaleza electoral pero previos a los comicios mismos.

La disputa, que poco a poco revelaría lagunas de gravedad en las atribuciones del Tribunal, involucró directamente al gobernador Víctor Cervera Pacheco y al presidente Fox. Mientras Fox, al igual que Zedillo, invocaría la ley para solucionar el conflicto (una ley poco clara y un organismo bajo sospecha en cuanto a sus facultades), el gobernador se atrincheró en la Constitución y la soberanía local para no obedecer el mandato del Tribunal ni ceder a las presiones tanto presidenciales como de Gobernación que, al igual que Zedillo hiciera con la Suprema Corte en el caso de Guerrero, apremió al Tribunal para que ordenara la intervención policíaca en contra del gobernador y del congreso. El conflicto, como los de Morelos y Guerrero, se prolongó excesivamente (hasta abril de 2001), a pesar de las continuas amenazas, ahora de la Procuraduría General de la República, de procesar penalmente a Cervera por desacato a la ley. Al final, el congreso yucateco reconoció un consejo integrado por el Tribunal Federal, lo cual, si bien significó una derrota para el gobernador Cervera, no tuvo mayores consecuencias políticas y legales para que pudiera concluir sin contratiempo alguno su administración.

Aunque era evidente que Cervera protegía intereses particulares y grupales,⁴² también fue claro que no había evidencias legales sólidas que permitieran destituirlo y procesarlo. La única salida era una intervención abierta del presidente que, empleando los viejos métodos, obligara al go-

⁴² Cervera tiene una larga historia de control político en el estado que nunca pudo ser contenido por otros gobernadores ni por el ejecutivo federal; este último, más de una vez, recurrió a Cervera lo mismo para solucionar problemas locales que en apoyo de presidentes, como sucedió en el sexenio de Salinas, en el que fue secretario de la Reforma Agraria. Los libros de Loret de Mola (*Confesiones...*, op. cit.) y de Manzanilla Schaffer (*Confesiones políticas...*, op. cit.) son testimonios de las intromisiones permanentes de Cervera en los problemas políticos de Yucatán.

bernador a dejar el cargo. Cervera tenía frescos los antecedentes de los otros mandatarios que resistieron, todos ellos amparados en la ley, pero también sabía que Fox, cuya campaña había enarbolado la democracia y el respeto a la ley, no podía destituirlo sin pagar un elevado costo político. De nuevo las fallas legales, la autonomía local y la autocontención presidencial permitieron el abierto desafío de un gobernador.

Los conflictos no tuvieron el mismo final, lo que revela la ausencia de un patrón de comportamiento. Madrazo y Bartlett continuaron en el cargo pero sólo el primero pudo realmente vencer al ejecutivo, pues más tarde la Suprema Corte invalidó parcialmente la ley expedida por el poblano. Carrillo Olea y Figueroa abandonaron el cargo sin que mediara más que la presión social, no la del presidente y menos la de la ley. Cervera tuvo que ceder a las presiones, pero a cambio permaneció en la gubernatura hasta su término constitucional sin sufrir ningún requerimiento legal. Aunque el ejecutivo federal se impuso sobre la mayoría de los mandatarios (la única excepción fue Madrazo y parcialmente Bartlett), prueba de que aún conserva su ascendencia sobre los poderes locales, lo logró con un esfuerzo inesperado que evidencia que ya no es capaz de someter como antes las rebeldías y desafíos de los mandatarios, menos todavía cuando los excesos de poder se protegen en la formalidad de la ley.

El cambio político restringió la intervención presidencial pero también mostró que la existencia de un ordenamiento legal no basta para controlar las arbitrariedades de los gobernadores. Por el contrario, probó claramente que la institución presidencial fue tradicionalmente el centro del sistema que permitía corregir fallas y, por supuesto, imponer comportamientos políticos gracias a un conjunto de prácticas que giraban en torno del predominio electoral del PRI. Es verdad que los mismos ordenamientos legales exhibieron vacíos y ambigüedades que justificaron la actitud de los gobernadores, pero todos ellos advirtieron de inmediato que el margen de autonomía política se había ampliado significativamente al replegarse el presidente de la república. Esa autonomía no era nueva, sólo cobró una importancia enorme porque el factor que normalmente la contenía no intervino. Las razones de esa abstención presidencial son muy discutibles. En el caso de Zedillo, para algunos, incluido el ex presidente, fue una sana demostración de apego a la ley y, sobre todo, una corrección de los abusos presidenciales cometidos en el pasado. Para otros, simplemente fue el resultado de una manifiesta debilidad e incapacidad política para resolver realmente los problemas que el cambio político presentaba a cada paso. En el caso de Fox, la inexperiencia del recién llegado y las limitaciones naturales que le impuso su propio ascenso democrático le ataron las manos y lo obligaron a buscar las soluciones en la formalidad de la ley. De cualquier

modo, la consecuencia fue el fortalecimiento de los ejecutivos locales, que pudieron desafiar a los presidentes e incluso cuestionar su autoridad.

CONCLUSIONES

La ampliación de las autonomías locales fue el resultado de un reordenamiento en cierto modo indirecto del cambio político, encaminado desde el principio a conseguir la alternancia. Por ello tuvo diferentes efectos según se tratara de mandatarios surgidos de la oposición de aquel entonces o del PRI. Si los gobernadores priistas fueron los más beneficiados se debió, por un lado, a que los de oposición, en especial los panistas, concentraron su trabajo en lo administrativo y, por otro, a que los priistas aprovecharon una red partidaria construida desde los orígenes del régimen. El primer efecto de este cambio fue la disminución de la influencia del presidente para manejar la política, un efecto sin duda positivo para el país, pero que, al poner el control del partido en manos de los gobernadores, trasladó un factor decisivo a un sector que no es homogéneo en sí mismo y que, además, es conservador, profundamente identificado con el régimen autoritario. El riesgo, ahora que se ha conseguido la alternancia, es que se renueven antiguos cacicazgos y se desarrolle una práctica destinada a bloquear las políticas del gobierno federal. Como ha ocurrido en otros países con experiencias de cambio político, en México se abren posibilidades para que sectores conservadores obtengan mayor capacidad para obstaculizar el proceso. Es en este punto donde la resistencia del antiguo régimen se muestra por completo, al mantenerse en pie algunas instituciones que pueden ser aprovechadas lo mismo por actores vinculados al viejo régimen que por nuevos, comprometidos con el cambio. Con todo, el hecho de que al lado de los gobernadores priistas actúen otros surgidos de la oposición, significa que lo que está en juego son las funciones institucionales de los ejecutivos locales, más que la habilidad personal o la procedencia partidaria. Se trata, para decirlo de otra manera, de cómo un cambio regulado ha reactivado notablemente algunas instituciones del antiguo régimen y cómo éstas pueden servir para ampliar los márgenes de la participación y el pluralismo.⁴³

Sería un error suponer que estos riesgos desaparecerán con el nuevo gobierno de Vicente Fox. Por el contrario, la ruptura de la homogeneidad

⁴³ En el libro *Caminos a la democracia* (Reynaldo Yunuen Ortega, comp., México, El Colegio de México, 2001) algunos de los autores presentan conclusiones semejantes.

política, que mantuvo la subordinación de los mandatarios estatales y el predominio del ejecutivo federal, ha ampliado los márgenes de autonomía local. Los gobernadores priistas no sólo mantienen su mayoría sobre el resto sino que han ganado, paradójicamente, con la derrota presidencial pues de pronto se han sacudido la tutela natural que se les imponía. No hay ninguna razón para que renuncien a sus facultades constitucionales ni menos a sus controles y recursos políticos locales que les permitirían preservar su presencia y, acaso, desarrollar algún proyecto personal.

Los gobernadores panistas tampoco tienen un compromiso incondicional con Fox, no sólo porque la relación del PAN con el ejecutivo está plagada de conflictos sino porque el mismo Fox, como gobernador en campaña por la candidatura partidaria y la presidencia, impuso una pauta de independencia, en particular sobre la utilización de los recursos públicos, que será imposible soslayar. Por parte del PRD el principio de autonomía es mayor debido a las crecientes dificultades internas del partido, así como a sus derrotas electorales que propician los enfrentamientos entre líderes e impiden cualquier disciplina con respecto a militantes y representantes populares.

En suma, al margen de su origen partidario, los gobernadores gozan ahora de una independencia que antes era impensable y que puede traducirse en la reproducción de viejos cacicazgos si las facultades presidenciales sobre los estados se interpretan como una absoluta marginación. Si el ejecutivo federal renuncia a su papel de árbitro y conductor nacional, los gobernadores tenderán a fortalecer sus poderes para imponer condiciones especiales. Es temprano todavía para plantear conclusiones sobre el futuro de la nueva relación política, pero sobre lo que no hay duda es que los gobernadores no son ya sujetos pasivos de la política nacional; por el contrario, se han constituido en contrapesos reales del Poder Ejecutivo federal.