

LA DISPUTA POR EL PRESUPUESTO FEDERAL. PRESIDENCIALISMO Y GOBIERNOS ESTATALES EN MÉXICO

ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹

EL PROCESO DE CAMBIO POLÍTICO QUE HA EXPERIMENTADO México a lo largo de casi dos décadas ha producido modificaciones profundas en el funcionamiento de las principales instituciones del sistema, que no han sido resultado de la alternancia en el ejecutivo federal (ocurrida apenas en el año 2000) sino que la precedieron. Mucho antes de que un partido opositor al PRI ganara la presidencia de la república, la alternancia ya se había confirmado en los congresos locales, gubernaturas y el mismo Congreso federal, lo que hizo que estas instituciones, antes sometidas al control partidario, pudieran poner en práctica sus facultades constitucionales. Pero, con una mayor anticipación, se habían producido importantes cambios administrativos y presupuestales mediante los cuales el gobierno federal fue cediendo atribuciones y recursos a los gobiernos estatales y a los municipales, de tal manera que los ejecutivos añadieron a su creciente autonomía política el fortalecimiento financiero.

Ambos procesos tendrán su más clara manifestación al producirse el desplazamiento del PRI en la presidencia de la república. El nuevo mandatario llegó fortalecido por un triunfo inobjetable, pero encontró sumamente restringido su margen de maniobra porque tanto en el Congreso federal como en las gubernaturas había una significativa diversidad partidaria en la representación política. El pluralismo no sólo otorgó autonomía a aquellas instituciones, sino que facilitó la comunicación y los acuerdos entre gobernadores y legisladores, debido a que los primeros conservaron un mayor control sobre las representaciones locales. Gracias a ello, los gobernadores han desarrollado mecanismos inéditos en la vida política del país para

¹ Agradezco las observaciones de Philippe Faucher, Eric Montpetit y François Vaillancourt, de la Universidad de Montreal, así como las sugerencias de tres dictaminadores anónimos de *Foro Internacional*.

disputarle al gobierno federal el diseño y reparto del presupuesto e incluso el control del poder político central.

LAS BASES DE LA CENTRALIZACIÓN

El predominio del Poder Ejecutivo que por años caracterizó al sistema mexicano, no sólo se manifestaba en la subordinación del Congreso sino también en el sometimiento de los gobiernos estatales. Del mismo modo que en la práctica el equilibrio de poderes fue inexistente, el federalismo se mantuvo vigente en las disposiciones constitucionales pero no en la vida política cotidiana. El origen de este control se basó en razones tanto financieras como políticas. Por un lado, estuvo presente la necesidad de concentrar recursos económicos y administrativos para emprender planes de desarrollo y favorecer la integración nacional, que estaba amenazada por fuertes poderes locales encabezados por caudillos y caciques y, por otro, ésta pudo preservarse por la falta de competencia electoral que aseguraba los triunfos del PRI y, por ende, creaba una efectiva homogeneidad política que se imponía sobre todos los funcionarios elegidos o designados. Como se ha señalado en los últimos años, el poder presidencial excesivo no estaba sustentado en las normas jurídicas sino en condiciones electorales y concretamente en las limitaciones del pluralismo.²

El presidente, como dirigente real del PRI, se convertía no sólo en árbitro de las disputas entre grupos dentro del partido sino en líder de la élite política nacional. Como lo han confirmado los testimonios disponibles,³ era el jefe del ejecutivo el que decidía en última instancia quiénes debían ser los mandatarios. Sin embargo, esta decisión no era arbitraria sino que con ella se buscaba asegurar la presencia de un político experimentado y con la suficiente autoridad y reconocimiento entre las élites locales para que pudiera garantizar la estabilidad del estado y, por esa vía, contribuir a la nacional. Debido a que la principal función del gobernador era la de mantener la estabilidad, su mandato contaba con un alto grado de autonomía para controlar instituciones, grupos políticos y de interés, grupos opositores, la estructura local del partido y, en general, recursos para repartir beneficios. En rigor, eso implicaba que el mandatario controlara lo mismo

² María Amparo Casar, "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)", en Scott Morgenstern *et al.* (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002.

³ La bibliografía es abundante, pero los siguientes son ejemplares: Carlos Loret de Mola, *Confesiones de un gobernante*, México, Grijalbo, 1978; Luis M. Farías, *Así lo recuerdo*, México, FCE, 1992, y Víctor Manzanilla Shaffer, *Confesiones políticas*, México, Grijalbo, 1998.

el gobierno y congreso locales que los ayuntamientos, de tal manera que en la práctica se convertía en el líder de la élite y la política del estado. Sólo un gobernador fuerte, en el sentido de ser capaz de mantenerse como árbitro de las disputas locales, podía desarrollar la función de intermediario que le tenía asignado el sistema tradicional.

En estricto sentido, los gobernadores llegaron a disponer de poderes mucho más directos y verticales que aquellos que ejercía el mismo presidente en el terreno nacional, no sólo por el reducido ámbito de su acción, sino porque tenía menos mecanismos de vigilancia institucional. Gracias a esas atribuciones los mandatarios dispusieron de un grado de autonomía que potencialmente podía amenazar al gobierno federal; si esto no ocurrió nunca, fue debido al control político y presupuestal que ejerció el ejecutivo y que, en la práctica, imponía límites al poder de los gobernadores. La facultad presidencial para elegir a los sucesores locales se complementaba con la de retirarlos cuando los problemas políticos rebasaban la capacidad del gobernador y comenzaban a amenazar al centro político.⁴ La etapa moderna del sistema autoritario, que comprende los años de 1946 a 2000, registra 71 remociones de gobernadores, en su mayoría provocadas por conflictos políticos locales; aunque la cifra es conservadora, si se tiene en cuenta que en los mismos años otros 270 mandatarios completaron sin contratiempos sus periodos, no sólo revela una práctica inaceptable para una democracia establecida, sino también un recurso que en manos del presidente era una eficaz arma para mantener el control sobre los gobernadores.

El procedimiento, sin embargo, se agregaba a otro financiero y acaso más eficaz porque implicaba el manejo central de los recursos para promover el desarrollo. En parte porque era sostenido por ese control político y en parte porque el gobierno federal asumió desde principios del siglo pasado la conducción del desarrollo económico, el ejecutivo centralizó la recaudación de impuestos y su distribución a los estados, pero reservándose los recursos indispensables para desarrollar obras públicas y de carácter social y, de esta forma, corregir los desequilibrios naturales entre regiones. Aunque el centralismo aseguró la integración de un país con graves diferencias locales, trajo consigo un severo sometimiento de los gobiernos al poder federal.

Un aspecto particularmente interesante es que el poder tributario de los estados no es una delegación de la federación sino que, por el contrario, es originario, precede al federal; más aún, fue centralizado después de un largo periodo de disputas entre ejecutivos locales y el federal, en el que

⁴ Rogelio Hernández R., "The Renovation of Old Institutions: State Governors and the Political Transition in Mexico", *Latin American Politics and Society*, University of Miami, núm. 4, invierno de 2003.

también y de manera significativa se construyeron las instituciones básicas del sistema político.⁵ La historia se remonta al siglo XIX pero tiene sus principales manifestaciones en el XX, después de la Revolución, cuando el nuevo poder surgido de ella se construyó mediante fuertes confrontaciones con los poderes locales en manos de caudillos revolucionarios.⁶ La centralización fiscal y presupuestal corresponde al mismo proceso mediante el cual el gobierno federal concentró las principales políticas, como la legislación obrera, el reparto agrario, la educación, etc., con el propósito de evitar que los fuertes poderes locales las emplearan para sus propios fines, pero también para que la federación pudiera elaborar y poner en práctica programas de desarrollo nacionales que compensaran los desequilibrios regionales tan marcados del país.

Tras diversos intentos por establecer un sistema tributario que garantizara los recursos necesarios al gobierno federal y a los estatales, en los años cuarenta del siglo pasado se creó el sistema de participaciones mediante el cual la federación entregaría recursos suficientes a cada entidad para que pudieran subsanar las pérdidas ocasionadas al dejar de recaudar sus propios impuestos. Desde entonces, el sistema ha sido objeto de constantes críticas; se acusa a la federación, por un lado, de no retribuir equitativamente lo que cada entidad genera y, por otro, de cancelar la libertad de los gobiernos estatales para implementar sus propios planes de desarrollo de acuerdo con sus particulares necesidades y prioridades.

En 1978 se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que implicó varias modificaciones importantes. La primera fue que las participaciones federales se calcularían sobre la base del total de impuestos federales recaudados y ya no, como se hacía hasta entonces, en función de los específicamente generados por cada entidad. Eso permitió un incremento significativo del monto total asignado a los estados y se determinó también que 20% del total entregado a los gobiernos estatales fuese trasladado íntegramente a los municipios, y, por último, se creó un fondo especial (el Financiero Complementario) que sería destinado a compensar a los estados más pobres y que, por ende, no podían generar impuestos significativos.⁷ En 1980, sin embargo, tendría lugar la modificación más importante del sistema al aplicarse el IVA, con el que se evitaba la doble tributación y sobre todo se simplificaba la recaudación federal. Así nació el actual sistema de participaciones que combina tres criterios básicos: población total y

⁵ David Colmenares, "Retos del federalismo fiscal mexicano", *Comercio Exterior*, núm. 5, mayo de 1999.

⁶ Alicia Hernández, "Las tensiones internas del federalismo mexicano", en Alicia Hernández (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, El Colegio de México, 1996.

⁷ David Colmenares, *op. cit.*

su proporción en el territorio nacional (45.17%), ingresos propios recaudados en el pasado (45.17%) y una tasa de compensación para premiar la eficiencia estatal en la recaudación local (9.66%).⁸

A partir de entonces las fórmulas han cambiado pero no los criterios de asignación, de tal manera que se ha preservado la inequidad porque tanto las entidades como los municipios con mayor población reciben siempre más recursos y, con frecuencia, son los mismos que generan más riqueza y cuentan con mejores sistemas para recaudar impuestos, lo que les asegura más presupuesto. El sistema, por lo tanto, ha buscado compensar las asignaciones en aras de la equidad pero sin que la federación pierda la potestad tanto de recaudar como de fijar los criterios de distribución.

Hacia mediados de los años noventa y como resultado del proceso de descentralización administrativa puesto en marcha por el gobierno federal para trasladar a los gobiernos de los estados el control total de los servicios educativos y parcialmente los de salud y algunos de infraestructura, el sistema de participaciones fue ampliado con dos partidas más, conocidas como transferencias y aportaciones, destinadas ambas a apoyar el proceso de descentralización y el desarrollo de áreas sociales específicas, como educación (básica, normal y tecnológica), salud, infraestructura estatal y municipal, seguridad pública y fortalecimiento municipal. Los nuevos fondos, si bien constituyen un aumento neto de recursos financieros para los estados, tienen una restricción importante para los gobiernos estatales porque, a diferencia de las participaciones, que pueden ser manejadas y asignadas libremente por los gobernadores para desarrollar proyectos propios, las transferencias y las aportaciones no pueden modificar su destino y deben aplicarse exclusivamente en las áreas originalmente determinadas.⁹

El esquema tiene diversas repercusiones sobre las finanzas estatales que han sido permanentemente objeto de disputa. La primera y más importante es que las transferencias federales en conjunto han representado desde los años ochenta la mayor parte de los recursos de los estados, al pasar de 50% en 1985 a 80% en 1999,¹⁰ lo que significa una fuerte limitación a sus potestades para recaudar y determinar sus planes de desarrollo y, sobre todo, una clara dependencia de la federación. Otra restricción es que sólo una parte de esos recursos (aproximadamente la tercera) no tiene

⁸ Alberto Díaz Cayeros, "Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano. Hacia una prueba empírica", en Jaime Sempere y Horacio Sobrazo (comps.), *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México, 1998.

⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Programa para un nuevo federalismo, 1995-2000, Balance sexenal*, México, Secretaría de Gobernación, 2000.

¹⁰ INEGI, *Finanzas públicas, estatales y municipales de México, 1996-1999*, México, INEGI, 2000.

predeterminada su utilización por criterios federales y los gobiernos locales pueden emplearla a su arbitrio, pues tanto las transferencias como las aportaciones están destinadas a atender necesidades básicas, preestablecidas por el gobierno federal o de común acuerdo con los estatales, pero una vez entregadas son intransferibles. El problema se acrecienta porque aquella tercera parte de fondos libres está también determinada por la federación y, por lo tanto, supone un criterio de imposición que ha agudizado los desequilibrios sociales y regionales.

Es conveniente advertir que este esquema presupuestal, a pesar de sus restricciones, supuso ciertas ventajas para los gobernadores, quienes ayudaron a que durante un largo periodo no fuera planteado su cambio. La más importante de todas fue que el gobierno federal asumió plenamente el diseño y aplicación de los programas de desarrollo, así como las obras públicas de gran envergadura, lo que suponía no sólo su puesta en marcha sino el manejo de las dependencias y personal encargado de ellas. Así, los gobiernos locales no tenían ninguna responsabilidad en los problemas que implicaba su administración, lo que les simplificaba enormemente el trabajo gubernamental y, en la práctica, reducía su tarea a la política, es decir a la negociación entre grupos para mantener la estabilidad. De ahí que fueran siempre los problemas de este tipo, cuyo desbordamiento demostraba la falta de habilidad del mandatario en la tarea más importante del gobierno, los que lo llevaban a su retiro.

Otra consecuencia, ligada estrechamente a la anterior, consistía en que los recursos que recibía el estado eran entregados al gobernador, quien tenía a su cargo la distribución a los municipios. Esa atribución implicaba un alto grado de discrecionalidad de los mandatarios porque podían lo mismo asignar los montos que ellos quisieran que retrasar las entregas para lograr el sometimiento de alcaldes poco colaboradores, ya fueran del PRI o de la oposición. Aunque la ley establece que los congresos locales deben aprobar las asignaciones y aun supervisar su entrega y aplicación, el control que los gobernadores mantenían sobre los diputados locales, muchas veces superior al que el propio presidente tenía sobre los federales, les garantizaba el manejo personal del reparto de los recursos. Así, no obstante que el presupuesto fuera restringido, se convertía en un inestimable recurso político en manos del gobernador. Mientras los recursos existieron y estuvieron a su disposición, los gobernadores podían ejercer un poder casi absoluto sobre su territorio y al mismo tiempo desentenderse de las responsabilidades administrativas y sociales que llevaban consigo las obras públicas. Más aún, podían atribuir al gobierno federal los retrasos e incapacidades de la administración local en la medida en que no tenían injerencia en los planes de desarrollo.

UNA NUEVA DISTRIBUCIÓN

El esquema comenzó a cambiar debido no a las críticas o presiones de los mandatarios sino a que el gobierno federal sufrió fuertes restricciones presupuestales como resultado de la crisis económica de los años ochenta. Ante una de las más agudas crisis de la historia del país, el gobierno federal, encabezado entonces por Miguel de la Madrid (1982-1988), decidió enfrentarla con una reducción directa del gasto público y, en general, de las funciones del gobierno, en lo que entonces se denominó la Reforma del Estado,¹¹ que implicó un largo proceso en el cual el gobierno disminuyó al mínimo indispensable sus responsabilidades tanto de inversión como de administración directa de empresas. Además de privatizar diversos organismos, el gobierno decidió trasladar la operación de áreas completas hasta entonces en sus manos con el fin de reducir costos y corresponsabilizar a los gobiernos estatales en el control de la crisis. Fue así como se dio inicio a un proceso de descentralización administrativa que llevó consigo una reforma profunda en el reparto de responsabilidades entre los gobiernos estatales y municipales, así como una redistribución de los recursos presupuestales.

En 1983 se modificó la Constitución para precisar la competencia de los municipios en la prestación de los servicios públicos, a la vez que definirles fuentes de ingreso propias, y, como se señaló líneas antes, se aseguró la entrega directa de asignaciones federales para ser ejercidas por el ayuntamiento. La reforma se propuso ampliar y garantizar la autonomía municipal no sólo para desarrollar proyectos, sino para administrar recursos y tareas al margen de la voluntad del mandatario. En especial, les otorgó facultades para recaudar y administrar ingresos sobre propiedad inmobiliaria, lo que, junto con la ampliación de la representación partidaria y ciudadana en el cabildo, fortaleció la independencia de los alcaldes y les permitió resistir presiones económicas de parte de los gobernadores, en particular cuando pertenecían a partidos distintos.¹²

También en ese año comenzó la transferencia de algunos servicios, como los de salud e infraestructura, aunque lo más importante fue el traslado total de los servicios de educación básica y normal a los estados, que implicó recursos financieros, organismos, inmuebles y personal adminis-

¹¹ Kevin J. Middlebrook et al. (eds.), *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, Center of US-Mexican Studies, University of California, 1994.

¹² Mauricio Merino, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992. Para un recuento del proceso de descentralización, véase Victoria E. Rodríguez, *La descentralización en México*, México, FCE, 1999.

trativo y docente. La llamada federalización educativa amplió las responsabilidades directas de los gobiernos locales no sólo a la prestación de los servicios educativos, sino también a su administración, incluidos, desde luego, todos los asuntos sindicales relacionados con maestros y empleados, una de las fuentes de conflictos más delicados para la federación.¹³

La descentralización y los nuevos recursos tuvieron repercusiones importantes en el fortalecimiento de los mandatarios locales. A diferencia de lo que ocurría antes, desde ese momento los gobernadores fueron responsables de prestar servicios sociales básicos, con lo cual tuvieron oportunidad no sólo de capitalizar políticamente los beneficios de las obras sociales sino también de construir nuevas bases de apoyo sindical con los burócratas que ahora estaban bajo su control, en especial las delegaciones locales del poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Como era previsible, el gobernador ganó autonomía y fortaleció su papel como intermediario ante el gobierno federal. Este proceso tuvo un periodo de fuertes tensiones, cuando el presidente Carlos Salinas puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, con el cual realizó obras públicas, especialmente dirigidas a los sectores en pobreza extrema, con total independencia de los gobernadores, alcaldes e incluso de las instituciones encargadas de la planeación del gobierno federal. El programa no sólo recuperaba legitimidad social para el gobierno central y el presidente, sino que eliminaba cualquier intermediación de los gobernadores y, con ello, las clientelas que habían logrado construir.¹⁴

Finalmente, al tomar el poder el presidente Ernesto Zedillo los recursos de Solidaridad fueron reasignados al presupuesto e integrados a las aportaciones federales bajo el rubro del Fondo para Infraestructura Social para estados y municipios. Si bien con ello se eliminó la discrecionalidad con que se manejaban los recursos y los gobernadores recuperaron el control de los programas, el mecanismo tuvo un fuerte condicionante que hasta ahora ha sido cuestionado por los mandatarios, pues esos fondos se asignan según un índice de pobreza integrado por indicadores que comprenden ingreso, nivel educativo, condiciones de vivienda y bienes básicos, como electricidad, agua potable y drenaje, y que también son formulados por el gobierno federal. Como es fácil suponer, el fondo ha beneficiado principalmente a entidades con población indígena, así como a munic-

¹³ Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, y María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999.

¹⁴ Peter M. Ward y Victoria E. Rodríguez, "New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 31, núm. 3, octubre de 1999.

pios con mayores carencias en zonas rurales.¹⁵ Ya se dijo que estos fondos, una vez asignados, tienen un destino único e intransferible para garantizar su beneficio social, pero al mismo tiempo constituyen una limitación para los gobernadores que no tienen capacidad formal para intervenir ni en su diseño ni menos aún en sus montos.

De cualquier forma, es necesario tener presentes dos elementos importantes en esta reorganización administrativa y presupuestal. La primera es que los gobernadores obtuvieron una mayor influencia política y social, y, aunque también lo fue económica, ésta se vio condicionada por criterios de aplicación que siempre se ha reservado el gobierno federal. El segundo aspecto es que son precisamente las restricciones económicas las que se han convertido en el principal problema de los gobernadores con la federación, lo que ha motivado demandas en el sentido de que se rediseñe el esquema de asignación, pues los requerimientos financieros, derivados de una mayor administración y prestación de servicios, no se han acompañado de un flujo de recursos equivalente. Al final, los mandatarios han demandado más presupuesto y han cuestionado no sólo la forma de asignar los recursos (y de paso sus montos) sino la imposibilidad de manejar libremente los que se entregan. Con el tiempo la disputa ha mezclado los argumentos técnico-financieros con los políticos.

El ingrediente político se ha fortalecido debido a otra circunstancia, totalmente distinta del proceso económico, pero que, de manera significativa, fue paralela. Desde los años ochenta el proceso de democratización del país fue constante e hizo posible que los partidos de oposición al PRI ganaran cada vez más ayuntamientos, congresos locales y, desde 1989, gubernaturas. Si los triunfos en los primeros trajeron consigo un desafío a los mandatarios locales, que se vieron obligados a negociar con diputados y sobre todo alcaldes que demandaban los recursos presupuestales que les correspondían por ley, las victorias en las gubernaturas rompieron la homogeneidad política que durante décadas había asegurado el dominio del gobierno federal y concretamente del presidente. El impacto sobre las relaciones entre ejecutivos puede comprenderse si se tiene presente que entre 1989 y 2000 el PRI perdió 13 de los 32 estados (Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro ante el PAN; Baja California Sur, Distrito Federal, Tlaxcala y Zacatecas ante el PRD, y Nayarit y Chiapas ante alianzas de estos dos partidos),¹⁶ casi en el mismo

¹⁵ Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 81.

¹⁶ Para 2005 la distribución no ha variado significativamente, pues el PAN ha ganado Morelos y San Luis Potosí y el PRD Michoacán y Guerrero. El PRI, por su parte, ha retenido varias gubernaturas e incluso recuperó Nuevo León y Nayarit, de tal suerte que a fines de 2005 gobierna en 17 entidades, mientras el PAN en 9, el PRD en 5 y ambos en una.

periodo en que los gobernadores recibieron los mayores recursos presupuestales.

Si la alternancia rompió el vínculo jerárquico del ejecutivo federal con su partido, hubo otro elemento que operó en los mandatarios del mismo PRI. Desde los años ochenta, durante la gestión de Miguel de la Madrid, comenzó una lenta pero constante separación entre el presidente y el partido que, después de atravesar por conflictos graves como la escisión de la Corriente Democrática en 1987-1988 y la reforma del PRI intentada por Luis Donald Colosio en 1992, llegó a su punto más alto con Zedillo, a tal grado que en 1996, durante la XVII Asamblea Nacional, el partido decidió separarse del presidente al establecer requisitos rigurosos para postular candidatos a la primera magistratura, lo cual significó limitar la injerencia del mandatario en la decisión final. El proceso, cuyas particularidades ocuparían un ensayo particular, significó la eliminación del liderazgo que los presidentes habían mantenido hasta entonces sobre el PRI y la élite política gobernante, en especial los mandatarios. Fue así como, por motivos diferentes aunque relacionados, los gobernadores procedentes de todos los partidos pudieron replantear las relaciones federales relativas al presupuesto.

EL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA

Con la extensión del pluralismo en los gobiernos estatales los mandatarios estuvieron en mejores condiciones de hacer del sistema de distribución presupuestal un tema de debate permanente. Por un lado, desapareció el vínculo político entre ellos y el ejecutivo federal, pero, por otro, los gobernadores de oposición vieron en el tema presupuestal un medio para vulnerar el poder presidencial, todavía en manos del PRI. Desde 1989 y hasta 1997 los únicos gobernadores de oposición fueron del PAN y ese hecho ayudó a que el presupuesto se debatiera, pues esto siempre fue un principio del programa de ese partido, lo que obligaba a los gobernadores a plantearlo y ganar con ello apoyo social y electoral. No fue extraño entonces que el primer gobernador de oposición, Ernesto Ruffo, de Baja California, dedicara buena parte de su periodo a una abierta confrontación con el gobierno federal por los asuntos fiscales.

Ruffo exigió a las autoridades hacendarías revisar los montos, acuerdos e incluso la equidad con que se habían entregado recursos al estado. Después de ásperas discusiones entre ambos gobiernos, se formó una comisión independiente que revisó el esquema federal y, contra lo previsto, concluyó que ese esquema no sólo era equitativo sino que el estado había obte-

nido más recursos que los calculados por el gobernador.¹⁷ A pesar de que Ruffo fracasó en su propósito original de modificar el esquema de reparto, tuvo la oportunidad de desafiar al gobierno federal con respecto a un tema básico de las relaciones con los estados, que hasta entonces se había mantenido relegado. Desde entonces otros mandatarios, sobre todo del PAN, retomaron la demanda de que el gobierno federal revisara los montos y criterios presupuestales. El presidente Vicente Fox, cuando se desempeñó como gobernador de Guanajuato, también hizo del tema un objeto de crítica permanente que, sin embargo, no la acompañó de medidas concretas.

De manera significativa, el más exitoso avance individual procedería de un gobernador surgido del PRI, Manuel Bartlett (de Puebla), quien no sólo criticó el esquema sino que evitó la confrontación con el presidente y decidió expedir una ley estatal que lo autorizaba a reasignar los recursos federales. Para Bartlett los criterios federales, además de injustos, eran arbitrarios porque se aplicaban indiscriminadamente a todos los estados y no permitían combatir la pobreza adecuadamente; pero, a diferencia de los gobernadores panistas, no intentó modificarlos, sino que los aceptó como generales y pidió al congreso local aprobar una ley propia que permitiera emplearlos de acuerdo con las prioridades del estado. Como no incurrió en una violación de las leyes federales, su iniciativa fue aceptada pese al disgusto de las autoridades hacendarías y del propio presidente Zedillo; lo más importante de ello es que el procedimiento aún está vigente.¹⁸

Al margen del alcance de cada intento, lo interesante es que todos ellos fueron individuales y sus beneficios, en caso de haber existido, correspondieron solamente a la entidad que los promovió. En el fondo, fue una manera de reconocer que, a pesar de la autonomía conseguida, el poder federal era todavía demasiado fuerte para ser enfrentado. El cambio tuvo lugar precisamente con la llegada del PAN a la presidencia porque, si bien el PRI perdió el control del ejecutivo, en ese momento retuvo 19 de las 32 gubernaturas y la mayoría simple del Congreso federal, de tal manera que el nuevo presidente no tuvo, como sus antecesores, oportunidad alguna de imponer sus proyectos. Aun cuando Fox ha logrado la colaboración de los gobernadores del PAN (que en los cuatro años de gobierno apenas ha conquistado dos entidades más), ésta no ha sido suficiente para contener las presiones de 22 mandatarios del PRI y el PRD que han encontrado un campo

¹⁷ Eduardo Zepeda y David Castro, "El gasto público en Baja California. Los vaivenes de la descentralización y el control político", en Jaime Sempere y Horacio Sobarzo (comps.), *op. cit.*

¹⁸ Walt Vanderbush, "Assessing Democracy in Puebla: The Opposition Takes Chance of Municipal Government", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 41, núm. 2, verano de 1999.

extraordinariamente fértil para negociar mejores condiciones presupuestales. Los gobernadores han logrado avanzar en aspectos antes impensables, como conseguir que el ejecutivo federal los reconozca como interlocutores legítimos en los asuntos fiscales y hacendarios, crear una asociación en la que han formulado proposiciones comunes y obtener mayores recursos del gobierno federal. Como se verá adelante, estas conquistas han contado con aliados inesperados, los legisladores, que también han recuperado la necesaria independencia del ejecutivo para poner en práctica sus facultades, en especial para la preparación del presupuesto federal.

UN FRENTE COMÚN DE GOBERNADORES

La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) tiene su antecedente más importante en la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago) fundada a fines de 1999, por los mandatarios del PRD, para presionar al presidente Zedillo en su último año de gobierno, cuando era más visible el crecimiento de la entonces oposición al PRI. La Anago no tuvo repercusiones importantes en el diseño del presupuesto porque no logró nunca elaborar una propuesta alternativa y porque ni los mandatarios panistas ni menos aún los priistas secundaron sus propuestas. Con todo, sería esta asociación la que más tarde, ya en el gobierno de Fox, serviría como plataforma para construir la Conago.

El principal impulso para ello provino, paradójicamente, del propio presidente que vio en los gobernadores un aliado para vencer la resistencia del Congreso a aprobar su propuesta de reforma fiscal presentada en 2001. En ese año, Fox envió al Poder Legislativo una iniciativa para extender el IVA a todos los productos y servicios, incluidos alimentos, medicamentos, libros y colegiaturas en escuelas. La reforma tuvo una fuerte oposición desde el principio, debido a que no perseguía una modificación sustancial del sistema fiscal sino más bien un incremento directo de impuestos que fortaleciera los ingresos del gobierno federal (necesarios en particular para pagar el rescate bancario de 1994), lo que tendría altos costos políticos para los partidos que, además, eran los adversarios del presidente. La reforma sería rechazada un año después pero Fox insistiría durante todo 2001 en la necesidad de aprobarla para hacer realidad su proyecto de cambio. Ante la oposición abierta del Congreso, Fox convocó en agosto de 2001 a los 32 gobernadores para solicitarles apoyo para que sus respectivos grupos parlamentarios aprobaran la reforma.

La reunión no tuvo el éxito que el presidente esperaba porque los mandatarios no se convencieron de que la reforma, en caso de salir ade-

lante, beneficiaría realmente a los estados. Pero los gobernadores sí consiguieron que el presidente aceptara celebrar reuniones periódicas con ellos para discutir asuntos de política nacional y no sólo los fiscales. Desde entonces quedó claro que los mandatarios habían logrado constituirse en un interlocutor del ejecutivo federal y que aprovecharían la oportunidad para debatir tareas políticas antes vedadas a ellos. Diez días más tarde de esa primera reunión habría otra en la que se demostraría que la iniciativa política se había trasladado a los gobernadores, en especial los de oposición.

En esa oportunidad, 14 gobernadores del PRI, 4 del PRD y solamente 2 del PAN tuvieron un encuentro en el que rechazaron la propuesta de Fox de aumentar el IVA y formularon en su lugar 26 propuestas con las que buscaban aumentar los ingresos estatales y tener injerencia directa en la política nacional. Solicitaron al Congreso reformar la Constitución para crear la Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público, integrada por los gobernadores y el presidente, que se encargaría de discutir “la agenda de la nación”, además de los asuntos hacendarios y presupuestales. También pidieron recibir 3% del total del IVA recaudado por la federación, sin que aumentara ni se extendiera el gravamen vigente, monto que debía añadirse al total recibido hasta entonces por concepto de participaciones federales; amén de solicitar ingresos extraordinarios y mayores potestades tributarias.¹⁹

Como es fácil advertir, si la propuesta prosperaba, el gobierno federal no sólo recibiría menos recursos sino que perdería la facultad central de asignarlos e incluso de diseñar el presupuesto federal, con lo cual el ejecutivo dependería de las voluntades locales. Si a ello se suma la propuesta de constituir una comisión con rango constitucional que tendría atribuciones en materias financieras y de política interna, era obvio que la soberanía del Estado se diluiría en los ejecutivos locales. Ante tales propuestas, ni Fox ni los gobernadores panistas volverían a reunirse con los demás mandatarios, en un intento por detener sus avances que desde entonces serían calificados de oposición política al primer gobierno democrático. El intento fue vano porque, convencidos de su fortaleza y de las limitaciones del ejecutivo, los gobernadores del PRI y del PRD continuaron con sus reuniones hasta constituir la Conago en julio de 2002, con el principal propósito, de acuerdo con su declaración de principios, de “acelerar la transición y crear equilibrios políticos en el país”, además de diseñar soluciones a los problemas nacionales, como los de la pobreza y la reforma hacendaría.²⁰

¹⁹ Conago, *Declaración de Mazatlán*, 10 de agosto de 2001.

²⁰ Conago, *Declaración de Cancún*, 13 de julio de 2002.

Un nuevo poder había nacido y ello se demostró muy pronto al discutirse a fines de ese año el presupuesto federal de 2003. En esa ocasión los gobernadores demandaron mayores recursos financieros y, ante el rechazo del ejecutivo federal, la Conago amenazó con negociar directamente con el Congreso aprovechando la relación de los gobernadores con los grupos parlamentarios de cada estado. La amenaza se cumplió y durante todo el último bimestre de 2002 hubo frecuentes contactos entre mandatarios, secretarios de finanzas estatales, diputados y senadores para obtener más ingresos del presupuesto anual. Así fue como se aprobó que desde 2003 hubiera aumentos en los porcentajes generales de las participaciones federales; que se integrara al presupuesto federal un fondo hasta entonces contingente llamado Programa de Apoyo al Fortalecimiento de Entidades Federales (PAFEF), que el gobierno central diseñaba y manejaba libremente, con lo cual, además de hacerlo una obligación presupuestal fija, trasladaba su integración al Congreso; y, por último, que los estados recibieran 50% del total de los ingresos extraordinarios por la venta de petróleo.

Las acciones de la Conago resultaron tan eficaces y amenazadoras para el gobierno federal que Fox decidió colaborar para tener alguna influencia en sus decisiones. Esa fue la razón por la que se incorporaron a ella los gobernadores del PAN y representantes del Poder Ejecutivo, y conjuntamente decidieron convocar a una convención para tratar temas hacendarios básicos, como la definición de competencias en el gasto público y la distribución de potestades tributarias con el fin de otorgar mayores recursos a los estados. Sin embargo, las conclusiones de la convención (que realizó sus trabajos de febrero a agosto de 2004) fueron más amplias y claramente resultado de la negociación con el gobierno federal. Las propuestas de la convención y la Conago comprenden modificaciones al régimen fiscal de PEMEX para concederle autonomía financiera, la redistribución de impuestos para fortalecer las facultades de estados y municipios, la creación de nuevos gravámenes para aumentar los recursos estatales y la recomendación de modificar el IVA para que un porcentaje de éste sea entregado directamente a las entidades federativas, lo cual supone incrementarlo o ampliarlo a otros productos y así compensar las pérdidas del gobierno federal.²¹ Si las primeras propuestas revelan el interés de los mandatarios por obtener mayores ingresos, la última es un nuevo intento presidencial por imponer su reforma fiscal rechazada por el Congreso.

Los resultados expresan bien el poder que han alcanzado los gobernadores pero también su dependencia del Congreso porque, a final de

²¹ Conago, *Declaratoria a la nación y acuerdos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*, 17 de agosto de 2004.

cuentas, sus propuestas deben ser avaladas por esa institución para materializarse. De cualquier forma, demuestran que han logrado constituirse en un sujeto político importante, capaz de actuar tanto de manera individual como colectiva y que el ejecutivo federal no puede ya dejar de reconocerlo. La relación de poder entre ejecutivos queda claramente expresada en las resoluciones de la convención porque, mientras los acuerdos relacionados con la redistribución de impuestos se presentaron como propuestas al Congreso, las modificaciones al IVA son simples recomendaciones. La participación del ejecutivo federal en los trabajos de la Conago no resultó tan provechosa como se suponía, en especial para sus propuestas, debido a que las relaciones entre mandatarios estatales y legisladores es mucho más efectiva que la que el presidente ha podido establecer.

La actividad e influencia de los mandatarios han sido notables en tan sólo cuatro años y en ellas han coincidido diversos factores, entre los cuales destacan dos: la absoluta pérdida de controles políticos y aun económicos del ejecutivo federal sobre los estados, debido al pluralismo partidario, y la autonomía que ha conseguido también el Congreso federal, sometido en el pasado al presidente. No es posible desarrollar aquí el tema de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que han existido en México, pero sí puede señalarse que el sometimiento del Congreso, que durante décadas hizo parecer que existía un presidencialismo extremo, se debió fundamentalmente al predominio electoral del PRI y no a la carencia de facultades reales del Poder Legislativo.

En realidad, el Congreso dispone de atribuciones legislativas y políticas para supervisar y, en su caso, controlar al ejecutivo, mientras que el ejecutivo carece de facultades constitucionales para imponerse a una asamblea dominada por la oposición, debido a que su poder depende en gran medida de eventualidades electorales que le permitan ganar la mayoría parlamentaria. Esto fue lo que ocurrió durante los años de hegemonía del PRI, cuando lograba dominar ambos poderes y unificaba sus decisiones de acuerdo con los planes presidenciales. El poder excesivo del presidencialismo mexicano fue el resultado de una práctica dependiente del sistema electoral y no de un desequilibrio constitucional, de ahí, que cuando el PRI perdió la mayoría calificada en el Congreso, el Poder Legislativo recuperó su autonomía para aplicar sin restricciones sus facultades.

El desequilibrio en las facultades entre poderes ha determinado que, en condiciones de gobierno dividido, el ejecutivo no pueda imponer su voluntad al Congreso y se vea obligado a negociar constantemente con la oposición. Lo delicado del caso es que este fenómeno se ha presentado sin interrupciones desde 1997 y ha afectado en particular al primer gobierno de alternancia, que no ha logrado la aprobación de ninguna refor-

ma estructural y se ha visto precisado a aceptar modificaciones al presupuesto federal.²²

Una de las demostraciones del enorme poder que logró desarrollar el ejecutivo durante el dominio del PRI fue la aprobación incondicional del presupuesto por parte del Congreso, presupuesto que era elaborado íntegramente por el gobierno federal, a pesar de que la Cámara de Diputados tenía la atribución de introducir las modificaciones que estimara conveniente, sin que el ejecutivo pudiera oponerse.²³ Desde 1997, el Congreso ha tenido una composición fragmentada; ningún partido ha obtenido la mayoría calificada (aunque el PRI ha conservado siempre la simple), y de entonces a la fecha esta facultad ha sido ejercida sistemáticamente, de tal suerte que el ejecutivo ha tenido que aceptar diversas modificaciones y reasignaciones a las partidas presupuestales que le han impuesto los legisladores, a instancias de partidos y gobernadores.

A diferencia del pasado, ahora el Congreso se ha convertido en una institución central para decidir el presupuesto y, en general, el ingreso y gasto públicos. Y esta ventaja se ha fortalecido porque también los gobernadores han recuperado su autonomía y, sobre todo, han mantenido su influencia en el Poder Legislativo mediante las bancadas locales de diputados y senadores. Así, mientras el ejecutivo federal ha perdido su poder sobre ambas instituciones, los mandatarios locales han podido enfrentar al presidente en una de las materias más delicadas, como es la relativa al presupuesto federal. Sin embargo, la convergencia de intereses está amenazada por las pugnas políticas de corto plazo, como lo comprobó la discusión del presupuesto federal para el año 2005.

En diciembre de 2004 la Cámara de Diputados introdujo modificaciones profundas a la propuesta presidencial, que no sólo afectaban los programas gubernamentales sino los recursos de los mismos gobiernos estatales. En esa ocasión el conflicto fue más delicado porque la Cámara se opuso frontalmente al ejecutivo federal, pero no siguió las recomendaciones de los gobernadores sino que trazó una propuesta propia, lo que significa que la autonomía de la asamblea es mucho mayor que lo que se había supuesto

²² Rogelio Hernández R., "Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Irvine, University of California, núm. 1, invierno de 2005.

²³ La Constitución establece que el veto presidencial no puede aplicarse a las resoluciones de una sola cámara y, como el presupuesto es revisado solamente por los diputados, el ejecutivo no podría ejercer ese derecho. Hasta 2005 este precepto nunca fue discutido, pero cuando la Cámara de Diputados modificó sustancialmente el presupuesto de aquel año, el ejecutivo presentó una controversia constitucional para reclamar su derecho a vetar la resolución legislativa. La Suprema Corte de Justicia, en una decisión dividida (un solo voto dio la mayoría), aceptó, contra la letra del texto constitucional, que el presidente podía hacerlo.

y, lo más grave, que está siendo influida por intereses políticos diversos. En realidad, cada cámara ha desarrollado estrategias particulares que responden esencialmente a los intereses e incluso conflictos internos de los partidos y que hacen muy eventual la coincidencia con los gobernadores.

CONCLUSIONES

Una de las consecuencias más importantes del cambio político en México ha sido la recuperación de facultades institucionales de las gubernaturas y del Poder Legislativo federal, como resultado de la eliminación del control político que ejercía el presidente por medio del dominio electoral del PRI. Sin mecanismos de subordinación, los gobernadores han cuestionado sistemáticamente el esquema federal de distribución de recursos presupuestales y han logrado construir un organismo de representación colectiva que el ejecutivo federal se ha visto obligado a reconocer. Aunque los gobernadores no han conseguido modificar sustancialmente el esquema fiscal y por lo tanto se mantienen las limitaciones en su aplicación, sí han obtenido incrementos en las asignaciones que presionan los márgenes de acción del gobierno federal. En esta estrategia ha sido esencial la colaboración que los gobernadores han establecido con el Congreso y que contrasta agudamente con los conflictos que este poder ha tenido con el presidente Fox durante toda su administración.

Existen varios elementos que explican el contraste de las relaciones, pero los más importantes pueden resumirse así: la autonomía que ha recobrado el Congreso, debido al marcado pluralismo en su composición partidaria, le ha permitido ejercer sus facultades de control sobre el ejecutivo, una de las cuales es precisamente la de modificar el presupuesto federal que determina las asignaciones a los estados; además está la relación estrecha y muchas veces de subordinación que varios gobernadores, en especial del PRI, guardan con los diputados federales que representan a sus estados. Por estas razones, que circunstancialmente se suman al hecho de que tanto en las gubernaturas como en las cámaras el PRI tiene la mayoría, se ha facilitado el contacto y colaboración entre ambas instancias, las mismas que en el pasado reciente eran ejemplo de sometimiento al presidente.

Una de las consecuencias más significativas del proceso de cambio democrático en México es que el presidencialismo, que por décadas se consideró excesivo, ha resultado particularmente limitado en sus verdaderas facultades, una vez desaparecido el dominio electoral y político del PRI. El ejecutivo tiene pocas atribuciones y recursos para enfrentar a los gobernadores y sobre todo al Congreso, con mayorías de oposición, por lo que el

primer mandatario debe recurrir a la negociación permanente y no a la imposición de medidas.

El punto es fundamental para el futuro político del país porque implica que las decisiones básicas serán tomadas en lo sucesivo por varios actores institucionales y no, como sucedía antes, por el ejecutivo federal. Como es fácil advertir, la intervención de instituciones fuertes, con similares atribuciones, puede llevar a equilibrios políticos precarios que amenacen la gobernabilidad democrática, entendida en este caso como la capacidad del gobierno para desarrollar políticas públicas eficientes y al mismo tiempo para garantizar la estabilidad política. Muy al margen de las motivaciones electorales que podrían estar detrás de la oposición a las propuestas presidenciales, lo importante es que en general la constante discusión de opciones simplemente puede limitar la actividad del gobierno o provocar su parálisis.

La autonomía recuperada por los gobernadores y las actividades que han desarrollado en torno del presupuesto no constituyen necesariamente un avance en el equilibrio de poderes y menos aún preservan la capacidad del Estado para mantener la integración nacional. Con independencia de que el otrora centralismo del sistema político mexicano haya cancelado opciones de desarrollo regional, su aplicación tuvo como propósito básico concentrar los recursos para solucionar los profundos desequilibrios entre estados y regiones que han caracterizado al país. Sin un Estado fuerte y centralizado las regiones hubieran profundizado sus diferencias y estimulado prácticas tradicionales muy cercanas al caciquismo, que ha demostrado históricamente que es capaz de amenazar al propio poder central. La independencia que han alcanzado los mandatarios solamente será benéfica para el país si se dirige a construir un federalismo que logre conciliar las necesidades particulares de cada entidad con la idea de nación, es decir, si se propone dar forma a un país integrado y equilibrado.

Llevar la discusión sobre el presupuesto federal más allá de la equidad de los criterios de distribución significaría tratar de invertir el desequilibrio original, esto es, regresar a los estados los recursos e impedir con ello que el ejecutivo federal ponga en marcha programas nacionales de desarrollo. Como se ha observado en las jóvenes democracias, una de las principales amenazas a su mantenimiento se deriva de la poca o nula capacidad y eficacia de los nuevos gobiernos para promover el desarrollo y satisfacer demandas sociales. Un gobierno sin recursos económicos, y sin capacidad para imponer condiciones para el equilibrio regional, no sólo no podrá cumplir con el crecimiento sino que auspiciará las desigualdades y condenará a los estados más atrasados a mantenerse en esas condiciones. En el fondo del debate presupuestal se encuentra mucho más que la formalidad

técnica de la recaudación y distribución. Se encuentra la potestad de un gobierno central que tenga visión del conjunto nacional y los recursos para desarrollar un gobierno eficaz.

Pero existe otra amenaza mayor. Si bien en el pasado el ejecutivo federal intervino en los asuntos estatales, la mayor parte de las veces lo hizo para corregir abusos políticos de los gobernadores que ponían en riesgo la estabilidad local y en ocasiones la nacional. Con la autonomía de los estados y la incapacidad real del ejecutivo para controlar los posibles excesos, la tentación regionalista encabezada por viejos cacicazgos puede comprometer seriamente la política nacional. En este contexto el presupuesto puede convertirse en un medio para allegar recursos a caciques que intenten preservar su poder y no necesariamente para solucionar problemas estatales. La pérdida de centralidad del ejecutivo federal puede tanto dañar el equilibrio económico nacional como ofrecer una oportunidad para que resurjan los radicalismos regionales que en el pasado afectaron la estabilidad del país.

El pluralismo ha traído consigo el acotamiento del presidencialismo antes excesivo; sin embargo, no ha significado todavía un mejor esquema de colaboración, pero sí un desafío al primer gobierno de alternancia porque, en la medida en que no se ha acompañado de reformas institucionales, ha dejado a la presidencia desprotegida frente a los gobernadores y el Congreso. En las nuevas condiciones democráticas, el presidente está obligado a negociar con diferentes sujetos políticos e instituciones en evidente desventaja, toda vez que no cuenta con recursos legales para superar a una oposición reacia a apoyar al gobierno.

Por eso la autonomía regional e institucional, es decir, de gobernadores y Congreso, debe completarse con un ejecutivo dotado de facultades suficientes para conciliar intereses nacionales. El pluralismo en México se enfrenta al desafío que parece ser común a todos los procesos de transición: crear las condiciones para que la democracia permita la formación de gobiernos eficientes, lo que supone colaboración institucional, pero también se ve afectado por una vieja tradición política que concentra poderes, a veces en exceso, en gobernantes locales con poca visión nacional.