

ACTORES EN EL CAMBIO DE MILENIO: EL PRESIDENCIALISMO Y LOS GOBIERNOS ESTATALES DE OPOSICION EN MEXICO.¹

Manuel Cedeño del Olmo.²

1. Introducción.

En 1989 el triunfo opositor en la gubernatura del estado de Baja California determinó una nueva etapa de la vida federal en México pues marcó lo que continúa como la paulatina cobertura de entidades que ganan partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional. A ese primer avance en ejecutivos estatales le siguió Guanajuato (1991) y Chihuahua (1993); unos años después, en 1997, se incorporaron al esquema los estados de Nuevo León y Querétaro; todos en la órbita del Partido Acción Nacional y, en el mismo año, la jefatura de gobierno del Distrito Federal quedaba en manos del PRD; para 1999 la oposición cubre 10 entidades de las cuales, Zacatecas, Baja California Sur, Tlaxcala y Nayarit son arrebatadas al partido del Estado por la vía de una coalición entre diferentes partidos pero que abandera, en algunos casos el PRD.

Asimismo solamente Chihuahua se presenta como la primera experiencia de alternancia donde después de un ciclo completo de gobierno panista recupera el PRI la gubernatura. Pero ¿qué significa en términos de aportación democrática para las transformaciones del sistema político? ¿El aumento en el número de gubernaturas opositoras afecta determinadamente al presidencialismo? ¿Qué factores entran en juego en los nuevos niveles de análisis en estas dos esferas de poder?

Este ambiente tiene que ver con cambios en el presidencialismo, cambios que consideramos se dan sobre su mismo eje en cuanto a que la liberalización política es limitada y selectiva. La adaptación implica condiciones de juego político determinado por diversas dinámicas regionales.

En otro tipo de sistema político donde el esquema federal funciona normalmente el presidente es una pieza que negocia y coordina la vida nacional sin más atributos que los señalados en la Constitución, pero en México por lo menos desde el periodo posrevolucionario la estructura de poder determinó la subordinación de los gobernadores al presidente. La historia contemporánea federal está determinada por atribuladas designaciones y remociones que provienen desde las oficinas presidenciales aunque, en el último decenio la forma autoritaria de gobierno ha tenido que ser flexible y conceder la razón, incluso, ante la tenacidad de una ciudadanía local en diversas partes del país agraviada por los excesos del centralismo .

2. Marcos de la discusión.

En el análisis político la acción de dos elementos del régimen, la institución presidencial y los gobiernos estatales son abordados las más de las veces en forma separada y cuando se hace en otro sentido resultan poco claras las interacciones que de suyo son diversas y complejas; tal panorama no excluye situaciones de conflicto o condiciones de negociación que cotidianamente se cuestionan (como sucede con el Partido Acción

¹ Documento presentado en el Congreso Internacional de LASA, Miami, Fla. Marzo de 2000.

² Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Alumno del doctorado en ciencias sociales CIESAS (occidente)- Universidad de Guadalajara.
Email: cedenom@yahoo.com

Nacional en sus controvertidas interacciones y apoyos a ciertas medidas gubernamentales) donde la característica es la presencia de la voluntad del presidente.³

Consideraríamos que, pese a las deficiencias, la transición inicia en los estados es decir que el corolario está en la vida local o regional por lo que en sí puede considerarse una propuesta y al mismo tiempo un límite del cambio democrático, dada la forma en que se establecen diversas relaciones con el nivel nacional. Hablar de las elecciones estatales implica remitir a un amplio mosaico donde se contrastan a veces adelantos así como también retrocesos o estancamientos que hacen pensar en situaciones de cambio diferencial y no integral. Paulatinamente hasta el presente se han ampliado las bases para que los partidos políticos obtengan triunfos pues si bien comienzan con el PAN, al cabo del tiempo los cismas en el PRI (y como corolario una tenaz defensa del respeto al voto) permiten incluir al PRD.

Esta situación no sólo tiene que ver con el incremento competitivo electoral sino también con la erosión del presidencialismo y la ampliación en la conformación del sistema de partidos. Según Segovia⁴ las tensiones entre los estados y el Ejecutivo federal han sido permanentes lo que se refleja en los rechazos a este último cuando se advierten diversas formas de intervención para modificar la decisión concebida por fuerzas locales militantes.⁵

Los cambios en uno y otro nivel no pueden entenderse si no se determinan los ambientes históricos de interrelación entre ellos y por la caracterización de **qué** se mantiene o modifica en el transcurso del tiempo en lo que podría marcarse como una situación latente, aunque con giros parciales en las actitudes del presidencialismo a partir del sexenio de Carlos Salinas y que favorecen en un principio con el PAN, pero en un escenario dual de conflicto-negociación. De aquí surge una cuestión importante: no puede considerarse el presidencialismo y los gobiernos estatales de diferente signo partidista como elementos yuxtapuestos, pues la búsqueda de predominio de un nivel de poder sobre otro y las estrategias de defensa, implicó *desde* el presidencialismo (y la presidencia) el “reconocimiento del contrario”, esto no puso en riesgo sus puntales que garantizan la vigencia del “federalismo centralista”; lo que implica además la intervención de diversos mecanismos y recursos (por ejemplo de información, financieros, presupuestales, y políticos de índole nacional pero en los marcos de la vida local) y que limitan las posibilidades del cambio regional o hacen más difícil la consolidación de mecanismos no autoritarios.

Entre los mecanismos asociados a la estructura política se encuentran los criterios para asignar recursos económicos vía el presupuesto federal, los que son específicamente políticos tiene que ver con: a) Las maquinarias electorales (el PRI y las múltiples combinaciones que resultan con dependencias federales); b) La imposición de candidaturas de diverso tipo; c) Los operadores políticos del presidente o,

³ Loaeza a partir de seguir la evolución del PAN define su situación que incluye el aspecto estatal como la “oposición del presidente” en virtud de que la decisión de éste allanó el camino para el reconocimiento de triunfos en los gobiernos estatales. Esto parece dar un sesgo muy importante a los límites estructurales en el sistema político para lograr una reforma integral hacia un campo democrático. Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional*, de. FCE, México, 1999.

⁴ Rafael Segovia, “La sucesión; indecisión y resistencia”, en *Nexos*, México, 1999, núm.256, pp.67-69.

⁵ “La recuperación electoral del PRI, presente en todos los discursos –dice este autor–, se ha dado en las elecciones locales pero se debe señalar una salvedad decisiva: el PRI ha triunfado cuando el juego político se presenta como exclusivo para del partido local, sin las conocidas interferencias del centro. Las elecciones de Zacatecas, Aguascalientes, Tlaxcala y Baja California son ejemplo de las consecuencias acarreadas por el CEN priista. (Idem: 68).

concretamente, de la secretaria de Gobernación (desde donde surgen las decisiones para remociones del cargo) y d) las delegaciones de los organismos federales electorales, entre los mecanismos más utilizados.⁶

Teniendo como base estos elementos encontramos la formación de escenarios diferentes que, dependiendo del periodo o de la entidad, generan alguna de las situaciones siguientes:

1. La presión del PRI y, las más de las veces combinada con acciones del gobierno federal, para que en los casos de remociones de gobernadores se eviten las elecciones extraordinarias que pongan en peligro el predominio del partido del Estado.⁷
2. Los gastos que hacen los gobernadores y que provienen de partidas especiales otorgadas por el centro político, mismas que son más utilizadas en periodos de campañas electorales.
3. Los límites políticos a un auténtico federalismo fiscal.⁸
 - 3.1. Las erogaciones en materia de gasto social aportadas por los dos niveles de gobierno (educación, salud y otros).
4. La imposición de concejos municipales en los casos de elección cuestionada de ayuntamientos.
5. La hegemonía priista y el control sobre las legislaturas locales.

Es posible abordar simultáneamente ambos niveles (presidencialismo-gobernadores panistas) porque algunas gubernaturas (por ejemplo Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco) se mueven en una misma lógica relacionada con la perspectiva de cambio regional manejada por el presidencialismo, este tiene una característica diferente en el periodo de gobierno de Salinas de Gortari e influye en la definición del siguiente sexenio, por lo menos hasta 1995-96.

Las gubernaturas "cedidas"⁹ a la oposición panista se dan en el marco de una nueva situación de la presidencia.¹⁰ tal dinámica por lo menos en los primeros años de la

⁶ Las elecciones en el mes de febrero de 1999 en Guerrero y en Quintana Roo dejan ver que es muy amplia y compleja la trama por la cual se orienta el voto donde va desde la coacción, la compra y la inducción por vía de apoyo material que proviene del gobierno local. No quiere decir que en las otras entidades (Baja California Sur e Hidalgo) no sucediera algo similar, nada más que el nivel de eficiencia de la intervención exterior-local es distinto.

⁷ Me refiero a un gran número de casos entre ellos: San Luis Potosí (licencia al gobernador Fausto Zapata e interinato de Martínez Corbala) y de Guanajuato (licencia a Ramón Aguirre e interinato de Carlos Medina) en 1991; Tabasco (licencia al gobernador Salvador Neme e interinato de Manuel Gurría) Michoacán (licencia a Eduardo Villaseñor e interinato de Ausencio Chávez) y Jalisco (licencia a Guillermo Cosío) en 1992 y de Chiapas (Aceptación de solicitud de licencia al gobernador Patrocinio González e interinato-renuncia de Elmer Zetser) en 1994. La operación corre por cuenta de los Congresos para aceptar licencias y descalificar la renuncia que implicaría nuevas elecciones. En todos los casos se encuentra documentada la forma en que los operadores políticos directos del presidente, las revelaciones sobre las citas en la residencia oficial presidencial y la situación de los futuros interinos Confróntese: (1992), Granados Chapa, Miguel Angel, *Nava sí, Zapata no. La hora de San Luis Potosí: crónica de una lucha que triunfo*, ed. Grijalbo, México, 1992; Amezcua, Adriana y Juan E. Pardini, *Todos los gobernadores del presidente. Cuando el dedo de uno aplasta el voto popular*, México, ed. Grijalbo, 1997; Luis Miguel Rionda, "Guanajuato: el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido, en *Frontera Norte*, Vol.8, julio-diciembre 1997.

Jaime Rivera, "Michoacán 92, la historia sin fin", en Alonso, Jorge y Jaime Tamayo, *Elecciones con alternativas. Algunas experiencias en la República mexicana*, México, La Jornada-CIIH, 1994.

⁸ Díaz Cayeros identifica la distribución de recursos financieros y negociaciones fiscales con la supervivencia política del ejecutivo federal y con las carreras políticas de los gobernadores y con el hecho de que los intereses y necesidades de la federación y los estados frecuentemente no coinciden.

administración de Zedillo no pudo ser completamente transformada y capitalizada a favor de la presidencia dada la precariedad de los procesos nacionales.¹¹ Durante el año de 1995 Zedillo no pudo establecer cambios propios e inicia un oscilante comportamiento debido a la crisis económica y al efecto que causó en la recomposición de la élite política el asesinato de Colosio.

3. *El presidencialismo y la vida política nacional*

El andamiaje presidencial puede convivir no sólo con un sistema de partidos plural (lo que incluye además obstáculos a la posibilidad fincar un régimen de tipo semipresidencial que ha sido visto como una de las mejores alternativas en el mundo), también lo hace con otros niveles de gobierno dentro del esquema federal. La forma real de ejercicio del poder ha hecho del presidencialismo una estructura centralista y autoritaria que han manejado los presidentes de la República en forma particular pero siguiendo algunos cánones básicos.

Tan sólo señalaría para el caso de México dos aspectos distintivos de la faceta de concentración política del presidencialismo, uno es el de la relación con los poderes legislativo y judicial y otro el de la estructura del régimen político donde se inserta el partido de Estado (lo que genera una variante en los presidencialismos latinoamericanos) donde mecanismos políticos se encuentran regidos por el centralismo de recursos de diverso tipo y por los efectos sobre el desarrollo de funciones del Estado.

Con respecto a la función y efectos que adquieren los recursos financieros, como una parte más de la preeminencia del ejecutivo federal sobre la vida regional, volveré en la última parte de este documento. Para ello es posible considerar los hallazgos en la

⁹ Esta claramente identificada la forma en que se reconocen los triunfos legítimos de la oposición y, para los tres primeros casos se concede a partir de la negociación simultánea de temas en la agenda nacional o simplemente por confrontaciones personales con el presidente (por ejemplo el caso de Guanajuato). El punto está en que si la nueva interacción de gobernadores panistas y presidencialismo bajo esta situación modifica sustancialmente las expectativas democráticas y de transición política durante esos años. La respuesta parece por lo pronto ser negativa, sin embargo esto no determina que el sistema presidencial no pueda funcionar en forma menos personalizada. Véase: Alberto Díaz Cayeros, Alberto, "Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano. Hacia una prueba empírica", en Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (compiladores), *Federalismo fiscal en México*, El Colegio de México, México, 1998.

¹⁰ Lorenzo Meyer, "El sistema político y la gobernabilidad mexicana", en Samuel Schmidt (coordinador), *La capacidad de gobernar en México*, ed. Aguilar, México, 1997 y Francisco Gil Villegas, "Cambio institucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari", en *Foro Internacional*, vol.36, núm. 1-2, ener-julio, México, 1996.

¹¹ Aunque no coincido totalmente con la idea de que la presidencia se estaba debilitando, después de los resultados electorales de 1988 si es cierto que la precaria situación de Salinas, mezclada con su proyecto económico obligó a la formación de una nueva coalición. Lo paradójico es que se creó una presidencia sin límites que se vio obligada a reconocer en el nivel de las gubernaturas los triunfos del PAN pero en el marco de los objetivos de cambio constitucional para el proyecto económico. Los contrastes entre la elección de 1988 en Tabasco y las de 1989 en Baja California dan idea de la diferente actitud hacia el entonces FDN y al PAN pues el primero no era útil en el proyecto modernizador. Después, Zedillo inicia un gobierno que debe verse a la luz de las circunstancias que rodearon su postulación estas crearon lados positivos y negativos, entre los primeros que dependía del presidente saliente, no pudo diseñar con anticipación un proyecto propio y entre los segundos se encontraba el margen de legitimidad propiciado por la elección, la necesidad de un liderazgo real en el PRI, los excesos de Salinas en materia institucional pero decidió no capitalizar el marco de las ventajas sustantivas. Más adelante en la volveré a otros elementos que caracterizan la situación del presidencialismo reciente. Véase: Rogelio Hernández, "Presidencialismo y elite en el cambio político de México" en *Política y gobierno*, CIDE, México, vol.V, núm1, primer semestre de 1998, pp.197-224.

materia hechos por Mizrahi¹² y Espinoza¹³ para los casos de Chihuahua y Baja California, respectivamente, aunque está pendiente el análisis de otras fuentes que versan sobre estos aspectos¹⁴.

Los presidencialismos contemporáneos están determinados por las tendencias de las formas de gobierno que se relaciona, entre otros motivos, con el cambio en la composición del Estado lo cual no implica desenvolverse en el campo en ocasiones engañoso de discutir si es mejor el parlamentarismo lo cual cancela la problematización en el análisis¹⁵. Sólo me limitaré a señalar que podemos considerarlo como una respuesta a la necesidad de un gobierno fuerte en condiciones de redefinición de mecanismos de poder.¹⁶

Sin embargo lo que por obvio no se mencionaba pero es preciso subrayar que el presidencialismo no es el mismo en todas partes pues depende de las condiciones de vida política de cada país de forma tal que puede basar la fuente de su legitimidad en marcos democráticos o bien autoritarios¹⁷. El autor señala además que desafortunadamente la polémica es antagónica y excluyente, encontrándose dos tipos de análisis, uno monocausal y unidireccional basado en la adjudicación de un valor dominante a la variable institucional y, otro multicausal y circular basado en la relativización propiciada por aspectos como la cultura política, la historia local, etc.

De acuerdo a esta tipología también Serrafiero¹⁸ considera que el análisis sobre el presidencialismo debe enfocarse desde lo normativo y lo político, esto es, en los diferentes periodos históricos, regímenes y presidencias. En otras palabras, se trata de dos tipos de análisis: el de las ideas institucionales a través de diferentes épocas y el de la práctica institucional concreta de los mecanismos constitucionales.

El presidencialismo es un factor que, visto en perspectiva de los problemas que nos planteamos, determinaría una relación dual con otro nivel de autoridad política. Este tiene que ver con los gobernadores de los estados insertos en un esquema republicano-federal, aunque aquél sirve de marco referencial para determinar el cambio en la situación

¹² Yemile Mizrahi, “¿Administrar o gobernar? El reto del gobierno panista en Chihuahua”, *Frontera Norte*, vol.8, julio-diciembre, 1997, pp.57-80.

¹³ Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 1998.

¹⁴ Entre los últimos materiales que no pudimos incorporar aquí pero que son imprescindibles están: Victoria Rodríguez y Peter Ward, *Political change in Baja California. Democracy in the making?*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, Azucena Valderrábano, *Historias del poder. El caso de Baja California*, ed. Grijalbo, México, 1994; Irma Montoya Campuzano, *Baja California en los tiempos del PAN*, La Jornada, México, 1994; Mizrahi, Yemile, *Conciliation against confrontation: How does the PAN rule in Chihuahua*, CIDE, México, 1995.

¹⁵ Todavía es hora que continúan apareciendo trabajos que plantean lo que parece el interminable debate parlamentarismo versus presidencialismo (y dentro de este último las opciones cuasipresidenciales) pero no llegan al fondo del problema de las mutaciones de uno u otro tipo de gobierno. Arturo Valenzuela, “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina”, en *El Universal*, México, noviembre, 1994, Carpizo, Jorge, “Renovar el presidencialismo”, en *Nexos*, abril, núm.256, pp. 75-79, 1999.

¹⁶ Scott Mainwaring, y Matthew Shugart, “Juan Linz, *presidentialism and democracy: a critical appraisal*”, s.pi, Working paper, núm.200, 1993. También Juan Linz y Arturo Valenzuela (editores), *The failure of presidential democracy. The case of Latin America*, 2 vols., Baltimore, The John Hopkins University Press, 1994.

¹⁷ Dieter Nohlen y Mario Fernández B., (editores), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, ed.Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

¹⁸ M. Serrafiero, “El presidencialismo en Uruguay”, en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM-IIS, núm. 2, 1998.

de los gobiernos estatales, de ahí la importancia de precisiones sobre su entorno y desempeño.

La diversidad del implante del presidencialismo obliga a reflexionar sobre las causas de la ausencia de un tipo puro, por lo que se trata de determinar tanto las características del tipo autoritario o fuertemente personalizado y la variante en el presidencialismo atenuado (variante ésta última que para algunos se relaciona con una forma mixta de gobierno).¹⁹

Visto de una manera la interpretación debe considerar la influencia de la evolución del presidencialismo y retomar el problema de la relación entre poderes y entre el presidencialismo; cambios en la presidencia y el federalismo representado por los estados y regiones del país.²⁰ Para México en el pasado lejano y como consecuencia del perfil autoritario de la concentración de poder el presidencialismo fue clave en la consolidación de cacicazgos locales que reprodujeron una forma dual donde coexistieron el centralismo y cierto tipo de coaliciones también de corte particular adaptadas a un complejo equilibrio que, dependiendo de la temporalidad, los ubicaba en ocasiones como dominantes o como subordinados.

Estudios recientes sobre la vida política coinciden en que la faccionalización de la política en el país tiene que ver con el hecho de que ya no funcionan los mecanismos de control que volvieron altamente corporativo el manejo de las fuerzas políticas regionales.²¹

El presidencialismo en su versión centralista y autoritaria²² tiene a contraluz dos de los aspectos relacionados con esta forma de gobierno: 1. El gobierno de mayoría (que incluye el control del congreso) y 2. La naturaleza y viabilidad de las coaliciones.

Para el caso de México me gustaría detenerme en estos rasgos, en el primero durante la década de los noventa el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo cual no impide negociaciones circunstanciales pero constantes con un partido en particular (el PAN) para evitar la parálisis legislativa y, la segunda cuestión en la historia reciente del presidencialismo es que no ha tenido que recurrir al gobierno de coalición y aun así conserva el control sobre el proyecto nacional.

Por otro lado atañe a dos cuestiones clave, la naturaleza de la descentralización de decisiones (incluido el aspecto financiero) y los procesos electorales. El primer aspecto se relaciona con una perspectiva amplia sobre el Estado y la toma de decisiones desde principios de los años ochenta .

Pese a que se advierte lo difuso y confuso del tema sobre la descentralización²³ o bien a la orientación sobre reglas institucionales en el contexto de la globalización y el

¹⁹ En tiempos más o menos recientes se puesto atención en las formas híbridas y mixtas de doble ejecutivo (*premier-presidential*) pero es una forma que unas veces funciona de una manera y otras de otra. Entre ellos Giovanni Sartori es está a la vanguardia de las interpretaciones.

²⁰ Coincido con el argumento de Nohlen y Fernández de que el fortalecimiento del Ejecutivo puede estar vinculado con una reducción de la influencia de los otros dos poderes, pero también puede tener como consecuencia un desplazamiento general de los límites entre las esferas estatales y sociales (idem, p.113)

²¹ Véase: Wayne Cornelius, *Mexican politics in transition. The breakdown of a One-Party-Dominant regime*, Center for US-Mexican Studies, San Diego, 1996. También: Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley (editores), *Subnational politics and democratization in Mexico*, Center for US-Mexican Studies, San Diego, 1999.

²² Por ejemplo consideremos las características que tiene en norteamérica o bien en Uruguay, Perú y México. En los dos primeros casos puede coexistir en un complejo equilibrio con influyentes partidos políticos así como permitir la vigencia de un sistema federalista, en tanto que en los últimos casos ambos aspectos están constreñidos por sus condiciones centralistas y autoritarias que definiría como una situación de presidencialismo hegemónico y excluyente.

²³ Dieter Nohlen, (editor), *Descentralización política y consolidación democrática, Europa-América*

impacto de aquella en cada país²⁴ implica elementos comunes que gravitan sobre el aspecto²⁵ funcional, territorial y político. Si observamos esos parámetros en el caso mexicano se habría incrementado la centralización sobre las decisiones y sobre el dominio de recursos estratégicos, para resaltar dos de los principales ámbitos del poder. A la luz de estos elementos me inclino por la idea de que la descentralización regional implica en casi todos los casos la necesidad de construir políticamente las regiones²⁶ lo que habla de que el poder no es sólo una estructura formal de organización.²⁷

En cuanto al segundo aspecto, cuestiones como las tendencias electorales de los ochenta, el cambio en el peso de los partidos políticos y las reformas políticas que parecían tocar al régimen de partido de Estado,²⁸ confluían a determinar la alternancia en el poder presidencial como uno de los aspectos que confirmaría el cambio; sin embargo el periodo que va de 1988 a mediados de los noventa invita considerar una transición no exitosa y en su lugar se encontraría la posibilidad de una etapa de liberalización y de aperturas parciales²⁹. Asimismo la faceta electoral de la transición tiene en cuenta dos factores: uno es el de la relación presidencialismo-PRI-Estado y el segundo la capacidad legitimadora de los procesos electorales.

Para mi estudio resulta central hablar del tipo de sistema de partidos y de su relación con el gobierno. La subordinación de un partido dominante al Estado y la escasa competitividad que por décadas permeó la vida local, ofrecieron un matiz diferente a la posibilidad de incidir sobre el cambio.

México no es en estricto sentido un gobierno de partido (si lo vemos por ejemplo en el marco de transición en los principales países del centro y sur del continente americano), las diferencias son notables en particular por las bases regionales de los partidos y por su debilidad o fortaleza en los congresos o asambleas nacionales. Puede compararse por ejemplo la situación en Brasil donde el sistema de partidos es heterogéneo y por lo que general tienen una estrategia clientelar para tener garantizado el acceso a los recursos del Estado, lo que indica la presencia de un tipo de Ejecutivo ante una dispersión de partidos que tienen la capacidad de negociar coaliciones y apoyos³⁰. En contraparte México aparece como experiencia digamos más monótona en cuanto a que ofrece una

del Sur, ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.

²⁴ Jong Jun y Deil Wright (editores), *Globalization and decentralization: institutional contexts, policy issues, and intergovernmental relations in Japan and the United States*, Georgetown University Press, Washington, 1997.

²⁵ Jaime Preciado señala que podemos comprender este proceso descentralizador como la transferencia y el fortalecimiento de las atribuciones decisivas de los niveles locales de gobierno así como la intervención creciente de las colectividades locales en sus asuntos internos. Véase: Jaime Preciado Coronado, *Por una geografía del poder: La inversión pública en la federación y en Jalisco*, UdeG, Guadalajara, Cuadernos de Difusión Científica, núm.31, 1992.

²⁶ Boisier, Sergio, "La descentralización: un tema difuso y confuso", en Nohlen, Dieter, (editor), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.

²⁷ En nuestro caso el presidencialismo no tolera la construcción de regiones políticamente capaces. La falta de una verdadera reforma fiscal federal es uno de los principales nudos al proceso de desarrollo de los gobiernos estatales y municipales.

²⁸ Cuando hablamos de un partido de Estado no quiere decir que el partido gobierne, sino que se trata de un apéndice del Estado que es utilizado eficazmente para el control político.

²⁹ Alberto Aziz Nassif, *Territorios de alternancia. (El primer gobierno de oposición en Chihuahua)*, México, ed. Triana-CIESAS, 1996; José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, ed. Océano, México, 1999 y Víctor A. Espinoza, *Op.cit.*, .

³⁰ Rachel Meneguello, "Las relaciones gobierno partido en Brasil" en César Cansino (coordinador), *Gobiernos y sistemas de partido en América Latina. Un estudio comparado*, CEPACOM, México, 1997.

experiencia de ausencia de gobierno de partido pues es clara la relación entre formación del régimen y, lo que es poco frecuente en muchos casos, la presencia de un partido dominante surgido de aquella base³¹. Sin embargo actúa como una correa de transmisión del Ejecutivo aunque al mismo tiempo es capaz de constituirse, en determinadas circunstancias (sobre todo en los medios locales como una arena de competencia política entre elites y coaliciones), pero cumple la función de proveer la base de organización política de apoyo al sistema en su conjunto. En suma, se trata de la subordinación partidista al poder ejecutivo.

En el periodo que nos ocupa, en los últimos diez años ciertamente se observa una relación diferente del presidencialismo con el PRI. El hasta entonces tradicional control por la vía de las esferas corporativas fue cuestionado en 1989 por el propio presidente. No sólo se desarrolló un cambio en los mecanismos internos a partir de la XIV Asamblea nacional (cambios que por cierto nunca se llevaron a la práctica de manera exitosa pues fueron cancelados en 1991), también se repiten los argumentos años después por Zedillo en la XVII Asamblea, todo lo cual cancela la posibilidad arribar al “final del partido único”.³²

El presidente siguiente en 1995 también puso énfasis en que nadie podía hablar ya del partido de Estado y en 1997 relacionó la reforma electoral de un año antes con su afirmación de que el PRI había logrado un lugar en la “normalidad democrática”³³ situación que confirmó su opinión inicial que no se involucraría como decisor dentro del PRI.³⁴ En suma se observa la búsqueda de reformas que tuvieron sus limitaciones y que se expresaron claramente en los asuntos de índole local, particularmente sobre las gubernaturas.³⁵

³¹ Maria Amparo Casar, “Las relaciones gobierno-partido en México”, en César Cansino (coordinador), *Gobierno y partidos...op cit.*, pp.47-117.

³²Mónica Serrano, “El legado del cambio gradual”, en Serrano, Monica y Víctor Bulmer-Thomas, *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, en Serrano, Mónica, “El legado del cambio gradual”, en Serrano, Monica y Víctor Bulmer-Thomas, *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, ed. FCE, México, 1998.

³³ *Uno más Uno*, julio 16 de 1997, p.9

³⁴ En 1998 Zedillo señaló al periódico The New York Times que tendría un papel muy inferior en la elección del candidato presidencial. El Universal, febrero 13 de 1998, p.5. El tema de la sucesión y de los plazos en que se da es una de las partes medulares que definen al sistema político. Por otro lado el expresidente José López Portillo opinó que el presidencialismo está siendo acotado dado que el sistema que lo sustentaba (particularmente la presencia de un partido cuasi oficial) se está transformando, lo que para este autor implica una nueva relación de coparticipación con el Poder Legislativo. Entrevista *El Universal*, viernes 9 de mayo de 1997, p.30.

³⁵ Considero que el año de 1991 fue el parteaguas de una situación de antaño en que prevaleció la monotonía de subordinación local al presidencialismo e iniciar un complejo entramado que persiste hasta nuestros días en el que la subordinación a la decisión presidencial desencadena triunfos de la oposición. En este continúan siendo claras las injerencias del presidencialismo en la remoción de gobernadores (por mencionar los casos más recientes se pueden tomar como ejemplos Guerrero, Chiapas, Morelos e Hidalgo). Sin embargo en 1991 solicita licencia definitiva el gobernador de Tabasco y se muestran rasgos de gran tensión en las elecciones de Guanajuato, Campeche, Colima y Nuevo León (Serrano, 1998:29) También en 1992 (algunos meses después de la renuncia del candidato electo a la gubernatura de Guanajuato, Ramón Aguirre Velázquez, renunció el candidato electo del PRI en San Luis Potosí y luego en Michoacán. En el caso de San Luis Potosí fue desplazado Fausto Zapata, se ofreció la gubernatura a Gonzalo Martínez Corbalá. Y después de visitar al Presidente en Los Pinos renunció a la postulación. Las decisiones tomadas por diversos motivos determinaron que al finalizar el sexenio de las 32 entidades hubiera 17 gobernadores interinos. Posteriormente en 1995 casos relevantes de crisis ejecutiva estatal se observan en Yucatán, Tabasco y Chiapas.

Las modificaciones desde el presidencialismo son muy claras en sus relaciones con niveles locales y extralocales pero, en realidad, el resultado se expresa por otorgar un nuevo sentido a su papel para dar centralidad a la vida nacional. Se trata de un proceso dual donde confluyen elementos de ruptura (la cobertura priista que implicaba formación de coaliciones dominantes y negociación de espacios local-centrales) y el rediseño de controles políticos para redimensionar la figura presidencial. Aquí aspectos como la centralización-descentralización, muestran límites que pueden actuar de manera oscilante, esta posibilidad se encuentra siempre definida por los criterios centrales que consideran la idea de proyecto nacional y cambios en el Estado y la territorialidad de los procesos políticos.

Un elemento que funcionaría como telón de fondo de la situación del PRI es el efecto precisamente en la elección presidencial del 88. Según el agrupamiento de Centeno³⁶ las entidades donde obtiene el candidato de este partido menos del cincuenta por es precisamente en Baja California, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Distrito Federal, Estado de México y Morelos. En tanto que Chihuahua se encuentra en el grupo de entidades donde resultó competida (entre el 50 y 70 por ciento). Como se observa la tendencia electoral va anunciando poco a poco la importancia del marco local. El eslabonamiento de los triunfos en las gubernaturas en los años inmediatamente sucesivos podrían encontrar dos explicaciones: 1. La tendencia del electorado anticentralista y específicamente antipresidencialista que decide agruparse en el PAN y, 2. La negociación de un paquete de reformas presidenciales que impactan sobre el sistema de partidos y que no afectan la centralidad de los procesos por la vía presidencial.

Del seguimiento electoral de los tres primeros años del gobierno salinista, Javier Santiago³⁷ señala que de diciembre de 1988 a diciembre de 1991 se realizaron siete elecciones de gobernador, 30 elecciones estatales, 32 de ayuntamientos y una elección federal. Si lo observamos en un sentido llama la atención que de ese número sólo una fuera conquistada por el PAN y, aún reconociéndola, no autoriza a plantear una apertura sólida hacia la transición, incluso puede verse en esa perspectiva la elección en Guanajuato en 1991 y, por la forma en que se dirime el enfrentamiento del presidente con el candidato ganador del PAN abren dudas sobre las condiciones reales del cambio que esperaba la dirigencia nacional panista.

Cabe mencionar que específicamente para el caso de la elección del gobernador en Jalisco es importante confrontarlo con la elección presidencial pues en 1988 sólo tres días después de la toma de posesión presidencial se realizaron elecciones en cuatro entidades³⁸ Jalisco (gobernador; diputados y ayuntamientos); Guanajuato (ayuntamientos); San Luis Potosí (ayuntamientos) y Zacatecas (ayuntamientos). En el primer caso sucede una situación peculiar pues se trata de candidaturas en el ámbito del recambio sexenal y ahí la decisión del presidente saliente puede trocarse en motivo de conflicto con el entrante (como sucedió en Tabasco y que desembocó en una crisis local a finales de 1991 y la separación del cargo de Salvador Neme), en Jalisco, Cosío Vidaurri no fue candidato del presidente entrante pero una vez que éste consolida su equipo puede definir la suerte del gobernador (como de hecho sucedió).

³⁶Miguel Angel Centeno, *Mexico in the 1990s. Government and opposition speak out*, University of California, San Diego, 1991.

³⁷ Javier Santiago Carrillo, "Tres años de elecciones", en Pedro Castro (coordinador), *Las políticas salinistas: balance a mitad de sexenio (1988-1991)*, UAM-Iztapalapa, México, 1993.

³⁸ *Idem.*, p.148.

4. De globalizaciones, efectos locales y sistema político.

Son innegables los efectos de orden político que tienen los procesos de globalización. Para nuestro caso se considera que las condiciones de concesiones electorales (reconocimiento de triunfos de candidatos panistas en las gubernaturas) implica reconocer que el centralismo sobre todo con sus rasgos autoritarios está propiciado por las exigencias de liderazgo político nacional y de legitimidad por la vía del cambio democrático (Recuérdese que Salinas es el primer presidente de la época contemporánea que llega al poder con un enorme déficit de legitimidad).

Las nuevas condiciones mundiales para el desarrollo, nos permiten entender que puede hablarse de un telón de fondo determinado por cambios en las negociaciones del PRI en los estados y por la forma de concebir el desarrollo regional, en los plazos y en las alternativas locales.

Considero que la globalidad afecta los procesos políticos que se enmarcan dentro del Estado y esto tiene que ver sobre todo con tres elementos señalados por Castells,³⁹ me refiero a **las identidades, a los gobiernos locales y a la deconstrucción del Estado-nación**. Uno de los signos del cambio en el Estado se encuentra en el marco de las reformas implementadas a lo largo de esta década. La agenda de las reformas tiene distintas expresiones dependiendo el tipo de sistema político;⁴⁰ en México indicó relaciones con los procesos electorales. Pero por ejemplo, la reforma del Estado en México ofrece una perspectiva limitada que, ante las expectativas de los partidos políticos, careció de eficacia. Asimismo el presidencialismo no ha consolidado una nueva perspectiva sobre todo ante la nueva composición del Congreso de la Unión ni con el establecimiento de lo que se da en llamar el federalismo cooperativo en los países desarrollados.

5. Poderes ejecutivos y transición regional cuestionada.

La evolución en los noventa indica que se excedieron los antiguos límites institucionales y los aspectos formales y tradicionales en materia de decisiones (escritos y no escritos). El inicio del gobierno de Zedillo ilustra y contrasta bien la tendencia de la década donde, ante su deseo expreso de dar marco constitucional al presidencialismo, en realidad quedó al desnudo el “descentramiento” de antiguos valores del sistema político mismo que trastocó Salinas. Estos tienen que ver con la prudencia política, el prestigio de la investidura, la ruptura con la tradición y las reglas que gravitaban sobre factores que funcionaban tradicionalmente por la voluntad del ejecutivo; en otras palabras, los cambios institucionales determinaron paradójicamente un debilitamiento, en el sentido de que el prestigio y autoridad que mantenía en determinados órganos han cambiado de composición.⁴¹

Convendría saber si esta es una tendencia de los regimenes presidencialistas en general pues según se sabe el presidencialismo continúa experimentando una determinante hegemonía sobre procesos políticos y no es adecuado ver tan sólo la yuxtaposición

³⁹Manuel Castells, *The power of identity. The information age: economy society and culture*, Blackwell, London, , 1997.

⁴⁰Jordi Borja y Manuel Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, ed. Taurus, 1997.

⁴¹ Para Hernández (op cit., p.198) esta suerte de debilidad tiene que ver con el tránsito que ha tenido tal figura que pasó de la personalización combinada con una nueva forma de asignar recursos a un problema por el asesinato del candidato priista en medio de rompimiento que hicieron de Zedillo un presidente con pocos poderes y que decidió dejar que las cosas por su propia dinámica se reacomodaran de manera que muchos procesos quedaron sin conducción. Se trataría de una situación no buscada concientemente sino el resultado del comportamiento del ejecutivo.

presidencialismo-parlamentarismo sin antes comprender que en el último medio siglo a sido determinado más por el desarrollo socioeconómico que por los procesos institucionales.

Asimismo habría dos factores sobre los cuales meditar: uno que no fue posible limitar o equilibrar el poder presidencial desde las regiones o las municipalidades y, aunque especialmente en la última década gran parte de la discusión de las reformas políticas se acerca a estos niveles, los avances concretos son muy escasos y poco exitosos. En segundo lugar los esfuerzos descentralizadores en los procesos democráticos (transiciones) no pueden ser considerados antipresidenciales o ajenos al papel de la presidencia y lo cierto, en cambio, es que han sido impulsados por ésta utilizando la vía de los órganos planificadores centrales y por la capacidad ejecutora del sector público.

Por la estructura del sistema político se entiende que todos los canales y mecanismos se conectan hacia el presidencialismo tanto por el aparato federal como por la forma en que está dispuesta la estructura priista.

No existe una línea de causalidad directa pero las reformas electorales sobre todo las que se encuentran en el periodo 1987 a 1994 indican cambios pero no en el rumbo de consolidar un proceso democrático, lo que quiere decir que, pese a los datos, todavía no se determina con precisión clarifica que aportan las entidades para el cambio político. El principio de la década del setenta, tiene que ver con el crecimiento del autoritarismo que tenía como eje aspectos institucionales centrados en el corporativismo. Naturalmente la institución presidencial nunca estuvo en crisis pero había un límite a la forma en que el presidente operacionalizaba sus relaciones. De 1970 a la fecha los cambios en las estrategias de los presidentes demuestra una cosa, aunque el presidencialismo todavía no llega a enredarse en contradicciones insalvables, los acontecimientos cotidianos han orillado a que se pase de una presidencia que mantenía formas institucionales propias de los pactos políticos y el control corporativo particularmente entre 1970-81, hacia formas que paulatinamente tendieron hacia un tipo de presidencia personalizada. Esta es una experiencia u otra fase, según se quiera ver, que inicia hacia 1985 y tiene su punto de mayor concentración en el sexenio de Carlos Salinas. El entonces presidente, magnificó más allá de todo precedente los poderes de la presidencia, pero lo hizo socabando las bases tradicionales que impactaron generando una precariedad institucional al proceso presidencial sobre todo en 1994.⁴²

La otra fase dentro de la tendencia en la personalización de decisiones podríamos señalarla hacia un proceso de flexibilización (situación que no restringe el corte autoritario) y que se observaría en los últimos cuatro años. Como señalé ésta tiene su antecedente en la centralización autoritaria salinista, pero aunque aparentemente se propuso un cambio institucional, no cuajo en la realidad. El ejemplo más patético de ausencia de una presidencia democrática y de la inviabilidad de las propuestas oficiales se evidenció con motivo de las reformas al poder judicial en 1995 pues nuevamente salió a flote el poder aplastante del presidente o bien en la discusión sobre el Fobaproa a fines de 1998.

Por otro lado el presidencialismo sin perder su esencia centralista ha concedido nuevas formas de relación con los gobernadores. Es indudable que la cimiento está relacionada con gobernadores de oposición que, por lo menos en el aspecto formal, determinan una nueva forma de participación. Esta no es una contradicción pues la forma en que se construyen los poderes regionales y sus relaciones con el centro tienen diversos comportamientos.

⁴² Mónica Serrano, *La reforma...op cit.*, p.78.

El presidencialismo entre los años 1995-1998 muestra las dos vías que lo caracterizan. Una donde la presión directa o indirecta de los gobernadores del PAN pusieron al federalismo en los primeros puntos de la agenda nacional. Otra donde la hegemonía priista no puede ser rota a riesgo de que se derrumbe el dominio y el arribo o consolidación de gobernadores que se distinguieron por diversos excesos entre los que se encuentran elementos muy graves como el asesinato y el abuso de poder y, aunque contrastan con los antiguos caciques regionales, determinaron una nueva cara de la centralización del poder. Si bien algunos han sido retirados esto ha sucedido cuando se ha tensado al máximo el apoyo presidencial -Tal vez los casos extremos se encuentran en Chiapas en 1995, Guerrero, Nuevo León y Morelos en 1998.⁴³

El hecho de que no funcionen los mecanismos de control sobre las fuerzas políticas y no se cuente con instituciones que permitan una competencia por el poder abierta pero con estabilidad plantearía que probablemente nos encontramos ante un crucial punto de quiebre, en buena medida está determinado (aunque se trata de un factor que se sincroniza con otras situaciones) por la sucesión de gobernadores con derrotas del PRI o bien con una variante de crisis regionales que desembocan en la separación del cargo de gobernadores priistas.

Sobre la situación de los representantes de los poderes ejecutivos estatales, resulta cada vez más claro que se trabaja profusamente la coyuntura electoral en la que está de por medio la elección de gobernadores.⁴⁴ Lo que indica que se han abordado los diversos temas relacionados con los gobernadores como las remociones o la influencia del centro sobre las designaciones y el rumbo que ha tomado el proceso regional-local.

Es claro que los términos en que se basaba la gran coalición interclasista centrada en la presidencia han cambiado como consecuencia de los obstáculos al desarrollo económico pero innegablemente es una de las facetas del modificado sistema federal.⁴⁵

La característica del presidencialismo con respecto a los poderes estatales siguiendo las dos fases de referencia, se pueden establecer con Salinas con las situaciones siguientes:

1. La remoción de gobernadores por diversos motivos afectó a 17 entidades, la cifra más alta en la historia sexenal de los últimos cuatro periodos.
 - 1.1. En estos movimientos fueron determinantes conflictos poselectorales locales e incorporaciones al gabinete.
2. Las dos primeras gubernaturas son cedidas por la concertación con la cúpula dirigente nacional del PAN para beneficiar la agenda económica y política del presidente.
3. Concesiones selectivas que beneficiaron al PAN y marginaron al PRD.

⁴³ Amezcua y Pardinás. *Lo hombres...op cit.*

⁴⁴ Una de las primeras obras que puso atención a la elección, a la situación de gobernadores, la caracterización regional y movimientos sociales en el pasado reciente fue la revista **Eslabones**. Cfr. Elección o designación de gobernadores,. Enero-junio de 1992. Ahí se discutió desde diferentes perspectivas los procesos estatales del año de 1991.

Después siguieron los trabajos especializados compilados por Loyola (1992), referidos a la elección de gobernadores en 1992. Se trata de compilaciones de varios casos pero observados aisladamente. En el presente una buena fuente de consulta que observa la elección y remoción de gobernadores durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari es el trabajo de Amezcua y Pardinás (1997) pues se trata de una crónica periodística y de narraciones de los actores bastante útil.

⁴⁵ Según Meyer en 1993 es posible detectar una nueva coalición construida alrededor de la presidencia en la que se incluía al PRI en una fase de debilitamiento, a pesar de continuar siendo mayoritario en términos electorales, un acuerdo básico con la oposición panista, la iglesia católica, el gran capital nacional e internacional beneficiado con las privatizaciones y los beneficiarios del PRONASOL, sin embargo se trató de una coalición que al año siguiente se debilitó, Lorenzo Meyer, *El liberalismo autoritario*, Océano, México, 1997, (p.82).

Ahora bien para el caso de la presidencia de Zedillo la situación es la siguiente:

1. Un alejamiento del interés por sostener a gobernadores con problemas. (Guerrero y Morelos donde opera la tradicional licencia que los separa del cargo y donde no se llama a elecciones extraordinarias).
2. El interés de mantener al gobernador interino en Chiapas (Albores Guillén quien en realidad es interino de otro interino), después de una crisis del ejecutivo estatal desde 1994 donde ha habido cuatro gobernadores interinos (donde no opera la elección extraordinaria). Aquí es importante señalar que el actual gobernador encaja en un doble papel pues responde a elites locales pero también actúa como emisario directo de la presidencia.⁴⁶
3. Una menor proclividad a llamar a gobernadores para incorporarlos al gabinete presidencial;
4. El aumento en el número de casos en los que está de por medio por parte de legisladores de oposición, la exigencia de juicios políticos (Guerrero, Yucatán y Tabasco).

En parte los cambios obedecen a la situación sociopolítica en aquellas entidades donde se encuentra abonado el terreno de la reorientación en las preferencias de los votantes, en particular tiene que ver con la situación social en términos de educación, ocupación, ingreso, etc. Se trata de factores cuantificables y correlacionables con el cambio en la relación centro-regiones y, en parte, por la forma en que el ejecutivo federal concibe la transición, en el papel que juega con respecto a la lucha interna del PRI (incluido el liderazgo) así como el efecto que genera en la morfología de las regiones.

No contamos con datos que nos permitan determinar cuantitativamente la forma como se instaure por ejemplo el neocorporativismo, pero pese a que sólo podemos basarnos en las conductas electorales y de partidos, puede señalarse que el presidencialismo está mutando sobre su mismo eje, (garantizado por la línea constitucional) pero en forma cada vez más rápida (obligado a crear un nuevo tipo de pactos y compromisos). En su faceta constructiva acepta triunfos electorales pero en su cara restrictiva se encuentra el problema de la imposibilidad de desembarazarse del PRI y del control sobre el Congreso nacional.

El presidencialismo de fines de los noventa sigue manteniendo actitudes discrecionales: los casos ilustrativos como decíamos, son las separaciones del cargo de los gobernadores de Guerrero y Morelos que se mantuvieron pese al reclamo de una sociedad agraviada que no recibe una justicia total y los casos de Tabasco y Yucatán donde se desactivaron conflictos, particularmente en el primer estado, donde el gobernador entabló una controversia constitucional contra el presidente que luego se convirtió en una suerte de entendimiento mutuo donde la garantía la ofrece éste.

Aquí vale la pena hacer algunas precisiones en términos de los límites de la transición y su relación con la preeminencia del presidencialismo de corte autoritario. Al respecto Paramio⁴⁷, señala que en América Latina está latente una suerte de “mito fundante” de la legitimidad de democracias eficaces por sus resultados pero en la que está presente el retorno del líder, éste puede darse en forma del presidencialismo populista de los cincuenta. Sin embargo la posibilidad de generar democracias delegadas asocia rasgos como el que el poder democrático se asocia con la presidencia y se mantienen como obstáculo el poder legislativo. Esto indica una incapacidad institucionalizadora de las democracias delegadas, esto es que pueden presentarse escenarios de competencia, preferentemente electorales, pero que no inciden en la conducción de la vida política nacional en forma efectiva.⁴⁸

⁴⁶ El papel del ejército, como factor dependiente del presidencialismo también incide en los marcos locales.

⁴⁷ Ludolfo Paramio, “La presidencia plural” en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1998.

⁴⁸ Esto significa la ausencia de reglas del juego estables, como también la ausencia de responsabilidad y control horizontal de las decisiones del poder ejecutivo a diferencia de lo que sucede en las democracias asentadas. *Idem.*, p.133.

La base federal tiene uno de sus límites en la forma como la presidencia de la República tendió a centralizar el poder a través de una complicada red de negociaciones locales y de una variante corporativa definida en una base territorial específica. Al sufrir modificaciones este nivel, como consecuencia de la incesante reconfiguración regional, poco a poco se reflejó en una nueva condición de los gobernadores, de manera que en este cambio se consideraría a éstos como el actor más activo en el campo del intermediarismo entre niveles de gobierno. En segundo lugar está el peso que le conceden los partidos políticos y en tercero, la incidencia que tiene sobre esta figura la recomposición en las coaliciones locales (grupos dominantes, elites políticas, esferas donde se garantiza la representación, etc).

Partiríamos de establecer una base que permita integrar mis niveles de análisis: ¿de que tipo, qué y cómo se negocian recursos de la relación entre el presidencialismo y los gobiernos estatales?

Se debe considerar primero cómo se enmarcan las jefaturas estatales en el ámbito de la transición. Es decir que han aportado nuevas condiciones de cambio. Para ello se intentará observar el cruzamiento o traslapes de diferentes niveles que a su vez nos orientan sobre los recursos que determinan la relación. Se trata de recursos políticos y financieros y los podríamos caracterizar rápidamente de la siguiente manera:

A) Recursos financieros.

Implica considerar la formación de grupos de poder local, esto cuando menos conlleva dos situaciones, una que se relacionan con los partidos y, segundo en concreto la estructura del PRI estatal no resulta disuelta, por el contrario esta entra en una nueva fase donde las líneas de orientación desde el centro resultan claves. Para Díaz Cayeros (op cit: 79) la dispar evolución de los estados en el proceso de cambio político y electoral y las diferentes incidencias que la transformación económica a nivel nacional ha tenido sobre ellos han obligado a reevaluar el papel del federalismo en el desarrollo regional y sugiere que los gobernadores -sin importar su pertenencia partidistas- se vuelven cada vez más autónomos y vocales en sus demandas.⁴⁹

Con respecto al primer punto podemos tomar como base la inversión, el ingreso y el gasto público federal y estatal del último decenio. En términos del ingreso son apabullantes las cifras de lo que obtienen todas las entidades de la República por concepto del gasto federal, aunque, paralelamente el ingreso estatal real ha declinado apartir de 1992. Por otro lado las conclusiones que se pueden extraer son diversas y dependen mucho de la deflación de distintos renglones en el rubro de las finanzas estatales y municipales. En mi estudio tendré que hacer referencia a tres aspectos:

- Tendencia histórica en materia de inversión pública federal.
- Los ingresos y egresos brutos por sector deflactados para conocer su tendencia real no nominal.
- Los proyectos de desarrollo de los gobiernos estatales y los criterios de las dependencias federales.

Preciado⁵⁰ llamó la atención sobre los efectos del federalismo financiero en Jalisco, se trata de un trabajo que llega hasta 1987-88 y que valdría la pena actualizar pero nos permite adelantar que es difícil saber los criterios que se asignan para los gastos, la organización del gasto público, cómo se manifiesta el ejercicio de la inversión pública y

⁴⁹ Queda pendiente por revisar los trabajos de Michel Uribe y Zepeda y Castro sobre Jalisco y Baja California respectivamente. Véase de estos autores: “Gasto público y federalismo: el caso del estado de Jalisco(1989-1992)”, y “El gasto público en Baja California. Los vaivenes de la descentralización y el control político en Carlos Sempere y Alejandro Sobarzo, *El federalismo... op cit..*

⁵⁰ *Idem.*, p.13.

cuál es la distribución territorial del gasto público dependiendo del programa de inversión y de la instancia gubernamental que decide sobre él.

Por ejemplo Gallegos⁵¹ señaló que entre 1991 y 1995 no se observa una modificación sustancial en las participaciones federales y sólo dos entidades -Distrito Federal y estado de México- han absorbido alrededor de la cuarta parte del total de las participaciones entregadas por la federación en dicho periodo. Además, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pese a las supuestas bondades que se dice oficialmente representa, introdujo algunos elementos que continúan inhibiendo las reales responsabilidades de inversión a estados y municipios. Es decir, que no ha habido correspondencia entre los mayores recursos y mayores responsabilidades de gasto para los niveles estatal y municipal.

Volviendo a los gastos sectoriales los matices que toman estos procesos son realmente muy variados, por ejemplo en el sexenio 1983-1988 se observan dos momentos de la estrategia para la asignación sectorial de la inversión pública que consistió en la preeminencia del sector industrial en tanto que la inversión en agricultura decrece⁵², esto afecta la conformación de la vida económica de los estados y, por ejemplo, si en algunos casos de estudio (Jalisco y Guanajuato) es distintiva la inversión para apoyar la industria maquiladora deben entresacarse las fronteras en las que se mueve la relación con el gasto federal y los signos políticos clave y determinantes (hasta dónde se encuentra determinado el proyecto de la federación sin tener encuentra la filiación política del gobierno estatal).⁵³

B) Los recursos políticos.

El presidencialismo mexicano está estructurado sobre el control de partido de Estado, lo que quiere decir que no puede prescindir de la estructura nacional, pero el PRI ha entrado en una etapa de reorganización en parte propiciada por la actitud de Carlos Salinas de Gortari para, bajo una fachada modernizadora, sujetarlo a nuevos ejes⁵⁴ que pretenderían haber girado sobre los pilares de una presidencia aparentemente más democrática, aunque en realidad revitalizó el centralismo. Estas manifestaciones en el régimen político se traduce en diversos realineamientos en los estados que modifican a las coaliciones dominantes. Este es un factor que determina la eficacia de los gobiernos panistas y su capacidad para enfrentar una pirámide de poder que escapa a la construcción de prácticas más locales. De esta forma se abre un nuevo reto en torno de

⁵¹ Mónica Gallegos Ramírez, "Estructura y evolución de las participaciones federales a los estados", en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol III, enero-abril de 1997, pp.75-92.

⁵² *Idem.*, p.13.

⁵³ Se puede encontrar por ejemplo entre los setenta y parte de los ochenta el aumento de presupuestos de manera irregular lo que obedece a las opciones sectoriales y regionales tomadas por las distintas administraciones federales. Con base en los datos de Preciado podríamos construir dos grupos del total de cuatro que maneja El primero entre los que se haya Jalisco tiende a recibir proporciones constantes del gasto público o indica, si acaso, ligeros descensos. Se trata de entidades que, aparentemente no son estratégicas para la federación al no haber tenido proyectos especiales durante un lapso (1959-1986) y, el segundo grupo, donde se encuentran Chihuahua y Guanajuato muestra oscilaciones irregulares durante el periodo lo que indica que por periodos se encontraron proyectos estratégicos que rápidamente entran en desuso. (P.20). Para hablar de apoyos estratégicos tenemos que pensar en las combinaciones de factores políticos y administrativos que den por resultado una relación causal y no fortuita que no nos conduciría a interpretar la tendencia en términos de la atención del gobierno federal. Parto entonces que esta tendencia tiene siempre un motivo o una base para determinar el criterio.

⁵⁴ Respecto a las variantes que consideran los cambios en el presidencialismo puede consultarse: Luis Carlos Ugalde, "Presidencia acotada", en *Voz y voto*, México. Documento recuperado de Infolatina.

la liberalización política y que pone en cuestión los linderos de las aportaciones del medio local y del medio nacional.

Los gobiernos estatales continúan manifestando su desarrollo en la esfera del presidencialismo (entendido como la discrecionalidad en decisiones y formas de poder) y es posible concluir que se trata de una lógica dentro del sistema político de la que no puede prescindir. De acuerdo a la evolución electoral, a los cambios en la oposición y del sistema de partidos es que tanto los personajes como las esferas en que se determinaba la presencia presidencial han cambiado ya sea para ampliar el número de actores o cambiar los escenarios donde se negocian los recursos así, por ejemplo, la remoción de los gobernadores es una de las partes problemáticas de esta relación.