

Silvestre Licea Dorantes*

Las características que adoptó el presidencialismo mexicano configuraron a la vez los alcances y límites del papel de los actores políticos en todo el país, específicamente el de los gobernadores. La estructura piramidal del poder colocaba en el vértice al presidente de la república, quien ordenaba el mapa político del país acorde a sus intereses. En esta situación, los gobernadores dependían de la simpatía (o al menos no antipatía) del Ejecutivo nacional para continuar en sus puestos.

En este contexto los ejecutivos estatales llevaban su vida política en un precario equilibrio de mantener el orden interno de sus estados a la vez que debían mostrar no ser una amenaza o problema para el presidente. Los gobernadores enfrentaban el problema de permanecer en un puesto en el que no habían sido colocados por el presidente en turno debido al desfase entre su elección en su estado y la elección de presidente de la república.

Debido a la configuración de poder político en el país el presidente depositaba su confianza en los gobernadores para desempeñar su trabajo a nivel estatal, sin embargo, en la medida que el presidente reciente consideraba que los gobernadores presentes que habían sido elegidos por su antecesor no respondían a sus intereses éstos se mantenían en una situación de vulnerabilidad hasta que eran considerados dignos de confianza a causa de su cooperación o en caso contrario eran removidos de su cargo. Los "... gobernadores tenían muy claramente un poder prestado; lo perdieron cuando los desposeyó de él quien se los había dado o permitido que lo tuvieran" (Granados 1985: 84)

* Prof. Investigador del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados "Ignacio Manuel Altamirano", de la Universidad Autónoma de Guerrero. Avenida del Espanto, número 50, Fraccionamiento Hornos Insurgentes, teléfono (744) 44.57.504. Correo electrónico: silvestre.licea.dorantes@gmail.com.

No obstante lo anterior, es un error pensar que los gobernadores eran un mero reflejo de los deseos del presidente. Los gobernadores, por su parte tenían un margen de maniobra que les permitía manejarse con sus decisiones propias.

A nivel estatal la estructura del poder era piramidal, replicando el modelo nacional, en el cual el vértice dispone sobre una situación y esta orden se decanta en los mandos inferiores. El ejecutivo nacional controla, de igual manera que el presidente, los diversos aspectos de la vida de su estado. Y al igual que el presidente, el gobernador tenía que velar por sus propios intereses.

Si bien las decisiones del centro modificaban el mapa estatal al injerir sobre situaciones locales, también el gobernador podía lograr una posición ventajosa para él y que a la vez implicara un alto costo político para el presidente modificarla. Esta situación era de precario equilibrio local, estatal y nacional, en que las partes involucradas alcanzaban y mantenían un statu quo.

En este sentido Figueras (2009: s/p) expresa que: “En sistema político mexicano tradicional, los gobernadores disfrutaban una independencia considerable para actuar dentro de sus jurisdicciones mientras cumplieran tres condiciones: no poner en riesgo el sistema político de ninguna manera, garantizar el orden en los territorios que gobernaban y proveer apoyo político para el partido.”

Una referencia acerca del diseño mismo de una federación puede introducirnos sobre los intereses tanto del presidente como de los gobernadores. Una república federal se compone de estados que deciden, por que así lo consideran sus intereses, agruparse en un territorio mayor, conformando una nación. Esta nación requiere para su funcionamiento un dirigente, cuyo interés principal es la nación como un todo y no los intereses particulares de las partes que integran la federación. Los gobernadores locales, en cambio, responden a los intereses circunscritos a su territorio, que son los que encara e intenta resolver. Esta situación coloca tanto al presidente como al gobernador con sus intereses respectivos, los cuales pueden en algún momento entrar en conflicto.

El gobernador como actor y su partido político

La mayor independencia del gobernador a la sujeción presidencial ha sido paralela a los avances democráticos del país, lo que cambió la relación prevaleciente entre ambos actores, no obstante no modificó la estructura de poder a nivel local (Alvarado, 1996; Cornelius, 1999; Hernández, 2010), dando como resultado la prevalencia una relación asimétrica del gobernador con los actores políticos, sin contrapeso nacional ni estatal.

... no puede ignorarse la herencia del centralismo autoritario que, por un lado, limitaba el margen de autonomía política de los gobiernos estatales frente a la Federación y, por otro, liberaba a los gobernadores de controles dentro del estado, ya que ni los Poderes Legislativo y Judicial, ni la prensa o la sociedad civil organizada tenían mecanismos para ejercer control. El proceso de democratización política de las últimas dos décadas modificó parcialmente ese arreglo, disminuyendo los controles políticos desde el centro (aunque no así los administrativos), pero sin crear contrapesos locales efectivos al poder de los gobernadores (Cejudo, 2009:12)

El papel del gobernador actual es diferente en contraste con la función que venía ejerciendo años atrás. De ser un encargado de despacho del Presidente a ser un actor protagónico en la vida de su estado y tener la expectativa de llegar a ser presidente de la república.

Los gobernadores estaban destinados a tener el máximo puesto dentro de su estado pero a la vez su cargo representaba un límite en su carrera política, a causa de que era descartado para acceder a la presidencia de la república (Figueras, 2009). No obstante, los gobernadores actuales pueden aspirar a la presidencia presentando los logros en su estado como capital político. Esto no sería posible sin la cooperación de los actores políticos locales, especialmente de su partido político.

Si los gobernadores ejercen su poder sin contrapesos dentro de su estado puede esperarse que incluso su partido político se sometería al control del gobernador (Hernández, 2010). No obstante, pensar al partido político como un actor debilitado frente al gobernador es una visión equivocada. Los partidos políticos estatales han presentado un grado de autonomía para oponerse al gobernador cuando éste atenta contra los intereses de su propio partido político.

Los intereses del propio gobernador lo llevan a considerar la modificación del para lograr que sus propias acciones le retribuyan un beneficio. Conseguir el apoyo de su partido político sería crucial en sus aspiraciones para continuar su carrera política. El apoyo de su partido en el Congreso estatal para la aprobación de sus políticas públicas, así como el respaldo en la opinión pública y frente a otros partidos políticos resultan importantes para construir y mantener una imagen de estadista, de político competente y personaje capaz de solucionar problemas.

Si bien, la mayoría de las veces el gobernador es apoyado por su partido político esto no ocurre siempre. Tanto Romero (2005) como Licea (2011) exponen los potenciales conflictos que pueden ocurrir entre el Presidente y gobernador con sus sendos partidos políticos, respectivamente.

El caso del gobernador de Aguascalientes, Luis Armando Reynoso Femat (2004-2010) muestra el distanciamiento entre el gobernador y su partido político. El inicio de su carrera como presidente municipal de Aguascalientes (1999-2001) por el Partido Acción Nacional, le rindió una imagen positiva que lo colocó como un candidato idóneo para la gubernatura. En su periodo como presidente municipal obtuvo reconocimientos en rubros como trámites oportunos, infraestructura urbana, áreas verdes, servicios públicos y ecología. Asimismo, su programas “Ludotecas”, “Dignifica” y “Florece” merecieron primer lugar y menciones honoríficas por parte del CEN del PAN, en su concurso “Programas Innovadores de Gobiernos Panistas”. Este capital político le permitió contar con un perfil competitivo para obtener la candidatura a gobernador, después de ganar el proceso interno de su partido.

En las elecciones del 2001 se evaluó en cierta medida la actuación de los dos gobiernos empresariales: en la capital del estado el papel del segundo ayuntamiento panista de extracción empresarial, encabezado por Reynoso Femat. Al parecer la percepción fue positiva, ya que el PAN repitió el procedimiento, evidente desde la selección del candidato: un empresario surgido del liderazgo de la Cámara de la Industria de la Construcción local...

Desde 1998, algunos actores del entramado social comenzaron a enfilear su proyecto político hacia las elecciones del 2004; entre ellos sobresalía Luis Armando Reynoso. Desde que tomó posesión de su cargo como presidente municipal de Aguascalientes,

Reynoso marcó su distancia con el líder de la corriente panista que sería su potencial opositora... (Rodríguez, 2008: 114).

Una vez como gobernador la relación con su partido político fue conflictiva. En 2006, el PAN de Aguascalientes solicitó la expulsión de Luis Armando Reynoso Femat debido a su solicitud de endeudamiento por dos mil millones de pesos, la cual fue aprobada por la Legislatura local. Martín del Campo Líder estatal del PAN expresó:

Se tomó un acuerdo de levantar un extrañamiento al gobernador, y otro a los diputados, quienes estuvieron ahí en la sesión (del miércoles), también externar nuestro respaldo a los diputados y al presidente del Congreso Jesús Santana que hoy trataron de sesionar. Aparte del extrañamiento, se iniciará al gobernador un trámite ante el Comité Ejecutivo Nacional, para buscar una sanción o la exclusión del mandatario del Partido Acción Nacional, por las diferentes y reiteradas intromisiones a la actuación del Poder Legislativo (La Jornada, 29 diciembre 2006)

Sin embargo, el CEN del PAN rechazó haber iniciado el proceso de expulsión del gobernador, debido a que no es competente para expulsar a miembros del partido. Asunto que corresponde a la Comisión de Orden a nivel estatal. Después de esta situación Martín del Campo mencionó: "Y ya, que decidan los tribunales, porque al menos para nosotros en el PAN, el gobernador ya no existe y ya incluso nos deslindamos de él y pintamos nuestra raya" (El Universal, 10 de enero 2007)

Nuevamente, en 2007 el gobernador tuvo un desencuentro con su partido a causa de las constantes críticas que los legisladores panistas hacían a su gobierno y los llamó "cabezones" (Proceso, <http://www.proceso.com.mx/?p=210576>). Y en 2010 en el marco de la competencia electoral para gobernador del estado César Nava, dirigente nacional del PAN externó su preocupación por el distanciamiento del gobernador con las acciones de su partido.

Nava agregó que el gobernador de Aguascalientes, el también panista Armando Reynoso Femat, hizo hasta lo imposible para evitar que Orozco Sandoval contendiera.

Está claro que no contamos con él; tampoco habríamos esperado algún beneficio o privilegio de su parte, pero sí le exigimos que se conduzca de manera imparcial durante el proceso electoral, dijo. Si no lo hizo en la etapa preelectoral, el gobernador está a tiempo de rectificar y retirarse con dignidad del encargo que obtuvo con la bandera del PAN, puntualizó. (La Jornada, 14 de mayo 2010)

El grado de conflicto llegó a tal punto que el PAN consideró a Luis Armando Reynoso Femat como adversario político, un contrincante del que debían cuidarse y ante el cual hay que estar preparados (<http://www.informador.com.mx/mexico/2010/199341/6/prepara-pan-la-expulsion-de-reynoso-femat.htm>)

Finalmente, el CEN del PAN determinó, por unanimidad, expulsar al Reynoso Femat, argumentando que el gobernador apoyó al candidato del PRI a la gubernatura, Carlos Lozano (El Universal, 30 de agosto 2010). Sin embargo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó la expulsión de Reynoso Femat y solicitó al PAN restituir los derechos de Reynoso Femat como miembro del partido.

Otro caso es el de Zeferino Torreblanca Galindo, gobernador de Guerrero de 2005 a 2011. Zeferino ganó la gubernatura apoyado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). A pesar de tener el respaldo del PRD la conformación de su gabinete no estuvo compuesto exclusivamente por miembros del partido sino de aquellas personas que consideraba que eran competentes para desempeñar los cargos en la administración pública (Licea, 2011). Este fue el primer punto de desencuentro entre el gobernador y su partido político. A pesar de que su partido aprobó las iniciativas en el congreso local, el partido manifestó su inconformidad con el gobernador a lo largo de su periodo. El partido le reclamaba al gobernador el abandono de los principios de izquierda, de girar a la derecha y de preferir priistas en su gabinete antes que miembros del PRD.

El punto más álgido de ruptura ocurrió cuando el PRD entró en el proceso de selección de candidato para la gubernatura del estado. En este punto Zeferino Torreblanca fue acusado de tener preferencia por un precandidato en particular, sin embargo el PRD eligió a Ángel Aguirre Rivero, previo acuerdo del PRD nacional. El gobernador por su parte declaraba que era el propio partido el que traicionaba los principios de izquierda por elegir a un candidato proveniente de las filas del PRI. Previamente el PRI había sufrido un conflicto interno que derivó en una fractura. Debido a que el candidato a gobernador fue Manuel Añorve Baños,

presidente municipal de Acapulco, y no Ángel Aguirre Rivero, un candidato con mucho arraigo entre la población de Guerrero. Como consecuencia Aguirre Rivero se separó del PRI y fue aceptado en el PRD como candidato para la gubernatura. Esto desató una serie de declaraciones que llevaron al PRD nacional y estatal a marcar su distancia del gobernador, mientras que éste los calificaba de traidores a los principios de la izquierda y de olvidar los orígenes del partido.

Aunque nunca no hubo una expulsión de las filas de la organización la respuesta del partido se hicieron notar tiempo después, cuando Zeferino ya no era gobernador.

El contralor general de Guerrero, Julio César Hernández Martínez, anunció el inicio de procesos administrativos y penales contra el ex gobernador Zeferino Torreblanca Galindo y cinco de sus colaboradores más cercanos.

En conferencia, el funcionario estatal informó que los procedimientos se derivan de las presuntas irregularidades en el manejo de mil 38 millones, 674 mil 837 pesos, durante el periodo de Torreblanca Galindo como titular del Ejecutivo del estado.

De acuerdo con las investigaciones y auditorías aplicadas por Auditoría Superior de la Federación (ASF) a las cuentas públicas del periodo de Torreblanca Galindo, se hallaron irregularidades en la comprobación de las obras aplicadas.

Las observaciones son en la Dirección de Adquisiciones y Servicios Generales de la Secretaría de Finanzas y Administración, en la obra de construcción del Centro de Atención Ciudadana, el cual se construía en el puerto de Acapulco y que concentraría todas las dependencias gubernamentales.

(<http://www.animalpolitico.com/2012/08/investigan-a-zeferino-torreblanca-por-irregularidades-administrativas/>)

La confrontación del gobernador y su partido político se ha extendido más allá del periodo de gobierno, y muestra el grado de conflicto entre ambos actores.

¿Por qué los gobernadores deciden confrontar a su partido político? Los conflictos entre el poder ejecutivo y su partido político pueden entenderse desde el sistema político mismo. Un sistema basado en elecciones diferentes para elegir tanto al ejecutivo como al congreso puede presentar opciones para contar con una mayoría en el congreso y apoyo de partidos distintos, prescindiendo del propio partido político, a diferencia del sistema parlamentario. (Samuel y Shugart, 2010).

Lo anterior destaca el marco en que se mueven los gobernadores en una época en que ya no están sometidos al control del centro o presidencial sino que se ven y actúan como actores protagónicos en sus estados, que toman iniciativas con miras a construir su capital político para mejorar su carrera política con la expectativa de tener una posibilidad real de alcanzar el cargo de presidente del país. Ahora su futuro político depende de su propio trabajo, pero en este nuevo escenario el apoyo del partido político es crucial pero puede ser prescindible en la medida que puedan tenderse puentes con otros partidos políticos para alcanzar los acuerdos necesarios con el fin de obtener la mayoría de la cámara y aprobar las iniciativas del Ejecutivo. La negociación, la persuasión y las presiones son parte consustancial del acuerdo político entre adversarios, ahora la confrontación con el propio partido político del gobernador se puede considerar como una negociación con un partido de oposición.

Esto también conlleva a replantear supuestos que se daban por sentado en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se considera que para garantizar la gobernabilidad se requiere que la mayoría del Congreso esté compuesto por el mismo partido político que el Ejecutivo, alcanzado un gobierno unificado. Sin embargo, esto no es necesariamente así. El gobierno unificado pasa, en primer lugar, por lograr la unificación entre el ejecutivo y su partido político. De otra forma, su propio partido político puede resultar en un obstáculo para el impulso de sus políticas públicas.

Comentarios finales

La figura del gobernador ha pasado de ser considerado como un encargado administrativo de sus respectivos estados a ser una figura protagónica en sus estados y a nivel nacional. La desaparición del presidencialismo brindó la oportunidad a los gobernadores de romper la sujeción del presidente en la toma de las decisiones de los gobernadores. Sin embargo, la estructura vertical no se modificó en los estados, dando un poder (formal e informal) muy amplio al ejecutivo estatal. En este contexto el partido del gobernador es una pieza clave pero en caso de no lograr un entendimiento con el partido se puede prescindir del mismo y negociar con los partidos políticos de oposición para obtener la mayoría en el congreso. Esto es posible por el sistema presidencial que permite la posibilidad de tener mayoría con los partidos de oposición, lo que no sucede en el sistema parlamentario.

Referencias bibliográficas

Alvarado, Arturo (1996) “Los gobernadores y el federalismo mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, México, IIS-UNAM, pp. 39-71.

Cejudo, Guillermo M (2009)

Número 12, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas,
México, Auditoría Superior de la Federación.

Cornelius, Wayne et al. (eds.) (1999)

La Jolla, Center of US Mexican Studies, University of California.

Figueras Zanabria, Víctor Manuel (2009),

, URL : <http://nuevomundo.revues.org/55760>

Hernández, Rogelio (2010) "El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores"
Foro Internacional, vol. L, núm. 3-4, julio-diciembre, 2010, pp. 872-875 El Colegio de
México, Distrito Federal, México.

Licea Dorantes, Silvestre (2011) ¿Durmiendo con el enemigo? La relación del gobernador
del estado de Guerrero con el PRD (estatal y nacional). El Cotidiano, núm. 167, mayo-
junio, Distrito Federal, México, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, pp.
99-110.

Rodríguez González, Juan Antonio (2008) Activismo político de los empresarios:
Aguascalientes, un estudio de caso. POLIS, vol. 4, Número 2, México, Distrito Federal,
Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, pp. 85-124.

Romero, Vidal (2005), Misaligned interest and commitment problems: a study of presidents
and their parties with application to the Mexican presidency and privatization in Latin
America. Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy. Stanford University,
Stanford.

Samuels, David J. y Matthew S. Shugart (2010),

. New York, EE.

UU., Cambridge University Press, New York.

Revista Proceso <http://www.proceso.com.mx/?p=210576>

www.informador.com.mx/mexico/2010/199341/6/prepara-pan-la-expulsion-de-reynoso-femat.htm.

<http://www.animalpolitico.com/2012/08/investigacion-a-zeferino-torreblanca-por-irregularidades-administrativas/>