

# Federalismo revitalizado, pluralismo político y acción legislativa. Las relaciones entre los gobernadores mexicanos y el Congreso de la Unión durante la última década

*Juan C. Olmeda\**

Durante la última década los mandatarios estatales han surgido como figuras centrales en la vida política mexicana, al tiempo que las cámaras legislativas han ganado dinamismo y autonomía. Este artículo se propone abordar la relación entre ambos, una temática hasta ahora no demasiado estudiada. El trabajo argumenta que si bien diferentes cualidades del sistema político mexicano hacen que la dinámica legislativa continúe estando definida por lógicas primordialmente partidarias, a través de un involucramiento selectivo y utilizando estrategias tanto individuales como derivadas de la acción colectiva, los gobernadores han dejado de ser espectadores pasivos de lo que acontece en el Congreso.

*Palabras clave:* Congreso de la Unión, gobernadores, negociación presupuestaria, Conago.

Over the last decade, both state governors and federal and local legislatures have gained a central role in the political life of the country. This article suggest that although given the specificities of the Mexican political system attributing a greater role to parties in the Legislative Power, state governors using different strategie started to actively participate in congressional debates.

*Keywords:* Federal Congress, state governors, budget, Conago.

\* Candidato a doctor. Departamento de Ciencia Política, Northwestern University. Dirección: Scott Hall, 601 University Place, Evanston, Illinois, 60208, EEUU. Correo electrónico: j-olmeda@northwestern.edu

## Introducción

El estudio de las dinámicas legislativas ha adquirido creciente relevancia durante la última década en México como consecuencia directa de la creciente importancia que el Congreso de la Unión ha ganado en la vida política nacional (Lujambio, 2000). La consolidación de este prominente rol ha sido el resultado de la creciente pluralidad que, desde mediados de los noventa del siglo pasado, se ha constatado en la composición de ambas cámaras.

Pocos estudios, sin embargo, han considerado la manera en que las transformaciones observadas en otras dimensiones del entramado institucional sobre el que se construye el orden estatal mexicano —en particular el federalismo— y la creciente importancia política de ciertos actores ligados a dicha institucionalidad —en especial los gobernadores— han impactado en el comportamiento del Congreso. Este vacío resulta llamativo teniendo en cuenta la centralidad que estos tópicos han adquirido en los estudios de la dinámica parlamentaria en otros países federales de la región, como Argentina y Brasil, y que han resaltado la influencia que los gobernadores han adquirido en las últimas décadas en dichos casos en la vida legislativa nacional.

Este trabajo se propone entonces explorar de manera más sistemática y comparada de qué modo la revitalización del federalismo mexicano ha impactado en la vida del Congreso de la Unión. En una primera sección consideramos las transformaciones experimentadas por el sistema político mexicano durante las últimas décadas para concluir que, a diferencia de lo observado en otros países federales latinoamericanos, la lógica partidaria es la que, por sobre los intereses estatales, sigue organizando la actividad legislativa en México. En una segunda sección proponemos, sin embargo, que a pesar de la falta de control por parte de los mandatarios estatales de las delegaciones legislativas, han desarrollado diferentes estrategias para introducir, a partir de un involucramiento selectivo, sus intereses en la agenda legislativa. Realizamos entonces un análisis del tipo de estrategias desarrolladas por los gobernadores en su relación con las cámaras proponiendo una división clara entre, por un lado, cursos de acción primariamente individuales y, por el otro, estrategias de carácter co-

lectivo y canalizadas a través del organismo que agrupa a los mandatarios estatales, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Consideramos luego los ámbitos en que los gobernadores se involucran de manera más directa. Concluimos con una serie de reflexiones motivadas por el análisis.

### **Apertura democrática, Congreso y federalismo**

#### **El nuevo rol de los gobernadores**

Dos son las tendencias que comúnmente se señalan en el estudio de la política mexicana reciente como indicadores de la apertura experimentada por el sistema político. Por un lado se destaca la creciente pluralidad observada en las cámaras del Congreso nacional desde mediados de los ochenta; por el otro, el paralelo aumento de unidades políticas subnacionales (tanto municipios como gubernaturas) en manos de miembros de la oposición. En relación con el primer punto, la pérdida del control de los dos tercios de las curules de la Cámara de Diputados en 1988 por parte del partido oficial, número necesario para la promoción de reformas constitucionales, así como la caída del número de diputados del PRI por debajo de la mayoría relativa como resultado de las elecciones intermedias de 1997 son señalados como hitos de una tendencia irreversible hacia la instalación en el Congreso de la Unión de un escenario en donde diversas fuerzas políticas se encuentran representadas y tienen peso en las decisiones (Casar, 2001; Lujambio, 2000; Weldon, 2004). En relación con el segundo punto, si bien ya importantes municipios urbanos se encontraban para entonces gobernados por la oposición, el triunfo del candidato panista en las elecciones para la gubernatura de Baja California en 1989 marcó el inicio de una oleada de victorias electorales de los partidos opositores y, por tanto, un creciente número de gobernadores no pertenecientes al PRI (Flamand, 2008; Hernández Rodríguez, 2008; Ochoa-Reza, 2004). Por otro lado, y en forma paralela a este proceso, diferentes políticas descentralizadoras transfirieron a los mandatarios estatales crecientes potestades y recursos (Rodríguez, 1999). Diversas reformas institucionales, como la creación de ramos presupuestales

específicos para canalizar parte importante de dichas transferencias, redujeron a su vez la capacidad del Ejecutivo federal de manejar parte de los recursos destinados a los estados y municipios de modo arbitrario. La conjunción de ambos aspectos determinó entonces que, a lo largo de la transición, los gobernadores ganaran mayor autonomía respecto de las autoridades federales, autonomía que en la mayoría de los casos usaron para dominar y fortalecer maquinarias políticas locales, al tiempo que se convertían, a los ojos de los líderes políticos nacionales, en aliados cada vez más necesarios para conseguir triunfos electorales en un clima de creciente competencia.

Esta revitalización de las instituciones federales determinó que los gobernadores emergieran como nuevos actores con un importante peso en la discusión de la política nacional y aspirantes naturales a ser promovidos por sus partidos como candidatos a la contienda por la presidencia (Cornelius *et al.*, 1999; Díaz-Cayeros, 2004).

La paulatina pluralidad del Congreso mexicano y el aumento del número de ejecutivos subnacionales en manos de mandatarios que no respondían directamente al presidente<sup>1</sup> determinaron que la transición política mexicana permitiera observar procesos paralelos de fortalecimiento del rol del órgano legislativo y revitalización del federalismo, antes incluso de que tuviera lugar la alternancia en la presidencia en el 2000.

Al igual que lo observado en México, la consolidación de una democracia pluripartidista implicó, también en el caso de Argentina y Brasil, un fortalecimiento de las instituciones federales y la instalación de los gobernadores como figuras centrales en la vida política nacional (Eaton, 2005; Samuels y Abrucio, 2000; Wibbels, 2005). En ambos casos, y tal como se esboza en numerosos estudios (Abrucio, 1998; Ames, 2001; Jones y Hwang, 2005), este poderío de los mandatarios subnacionales estuvo cimentado en la creciente influencia de los mismos sobre la vida legislativa de los respectivos congresos nacionales, una característica que, como analizaremos más adelante, se aleja de lo observado para el caso mexicano.

<sup>1</sup> Durante la presidencia de Ernesto Zedillo, diferentes eventos políticos dejaron en evidencia que incluso los gobernadores enrolados en el PRI comenzaron a mostrar signos de autonomía respecto a la autoridad presidencial (Hernández Rodríguez, 2008).

Diferentes cuestiones explican la consolidación de esta tendencia. En primer lugar, las propias particularidades institucionales del órgano legislativo en ambos países ha permitido que los gobernadores encuentren incentivos para ejercer presión en las cámaras. Tal como en la mayoría de los sistemas federales, en Argentina y Brasil los congresos nacionales se organizaron sobre la base de un bicameralismo incongruente y simétrico (Lijphart, 1999).

La primera de las cualidades hace referencia a que los criterios de elección de los representantes en cada cámara son constitutivamente diferentes: mientras que para la cámara baja cada unidad subnacional tiene asignada una cantidad de representantes relativos a su población; para el caso del Senado todas las unidades subnacionales cuentan con la misma cantidad de representantes.<sup>2</sup> Simétrico porque más allá de que cada cámara tiene prioridad para el tratamiento de ciertos temas, no existen cláusulas particulares que explícitamente excluyan a una u otra del proceso de aprobación parlamentaria de ciertas cuestiones. En este entramado, el Senado aparece claramente como el ámbito de representación de los intereses de los estados, y en un ámbito propicio para que los gobernadores operen con el objetivo de bloquear las iniciativas con las que desacuerdan.

En segundo lugar, aunque diferentes, el sistema electoral lleva a que, tanto en Brasil como en Argentina, los gobernadores se conviertan en actores centrales en los procesos de nominación de candidatos y en sustento para que éstos logren su elección, promoviendo la generación de lazos de lealtad por parte de los representantes<sup>3</sup> (De Luca *et al.*, 2002; Samuels, 2003).

<sup>2</sup> En ambos países esto ha consolidado importantes niveles de sobrerrepresentación de las unidades subnacionales periféricas en detrimento de los estados o provincias más poblados (Samuels y Mainwaring, 2004), lo que en términos concretos ha dado lugar a esquemas de distribución de recursos federales que claramente benefician a los primeros. Esta situación refuerza los incentivos que los gobernadores de las subunidades más atrasadas tienen para formar coaliciones legislativas que bloqueen cualquier intento de reformular estas lógicas de representación y reparto.

<sup>3</sup> En el caso de Argentina, el sistema de elección por representación proporcional con base en listas cerradas y bloqueadas determina que las probabilidades de ganar una banca en el Congreso nacional dependa de la posición que el legislador ocupa en la lista (principio que aplica especialmente para la

Esto se explica en gran medida por el hecho de que en ambos casos los distritos electorales para la elección de diputados y senadores coinciden con los límites de los estados o provincias.

En tercer lugar, en ambos países los partidos políticos se muestran como organizaciones relativamente descentralizadas y en donde los intereses locales asumen una presencia importante (Desposato, 2004; Leiras, 2007; Mainwaring, 1999). Además, tanto en Argentina como en Brasil a los partidos con presencia nacional se suman partidos provinciales o estatales, que a pesar de su extensión territorial delimitada, tienen representación en el Congreso nacional e incluso controlan ciertas gubernaturas.

La combinación de estas lógicas lleva a que los gobernadores ejerzan su influencia en el ámbito del Congreso nacional a través del control de las delegaciones legislativas de sus estados o provincias (Jones *et al.*, 2002; Samuels y Mainwaring, 2004), obligando a las autoridades federales a, o bien negociar previamente con los mandatarios estatales en pos de generar las coaliciones parlamentarias que posibiliten la aprobación de su agenda de reformas, o bien desistir de proponer transformaciones que afecten negativamente los intereses de los mismos (Eaton, 2005; Samuels y Mainwaring, 2004).

¿Qué es lo que explica que a pesar del desarrollo de procesos similares, el grado de influencia que los gobernadores mexicanos ejercen sobre el Congreso de la Unión no pueda ser comparable con lo observado en los otros países federales de la región? Los siguientes

---

elección de diputados, pero también tiene peso en la elección de senadores luego de que la reforma constitucional de 1994 incorporara la figura de senadores por minoría). La conformación de las listas ha pasado a ser cada vez más una competencia casi exclusiva de los líderes locales (Jones y Hwang, 2004). En Brasil, el sistema de elección proporcional con base en listas desbloqueadas ha tendido a generar incentivos para que los candidatos se orienten localmente, prioricen cultivar el voto personal antes que apelar a las identidades partidarias y deban recaudar fondos de manera individual para ampliar sus oportunidades (Samuels, 2003). Esto lleva a que 1) los candidatos deban generar vínculos de lealtad con los gobernadores con el objetivo de obtener recursos y apoyo, y 2) una vez elegidos, promover los intereses de sus estados o región con objeto de obtener crédito, con todo eso que pueda ser usado para promover sus carreras tanto en el ámbito federal como subnacional (Ames, 2001).

apartados están dedicados a abordar e intentar responder esta interrogante.

### **Gobernadores fuertes y alta disciplina partidaria, dos tendencias que van de la mano en México**

Tal como proponemos, a pesar del fortalecimiento de las instituciones federales y el nuevo rol de los gobernadores, la dinámica legislativa en México sigue estando estructurada con base en las líneas de acción propuestas por los liderazgos partidarios.

Por un lado, diversos análisis de las últimas legislaturas muestran que las votaciones denotan elevadísimos niveles de cohesión en los bloques legislativos. En relación particular con la Cámara de Diputados y tomando el periodo 1997-2006, Weldon (2008) convincentemente deja en evidencia que los niveles de disciplina son igualmente altos, sea que se trate de diputados elegidos bajo el principio de mayoría relativa, teóricamente más cercanos a los gobernadores, o aquellos electos bajo las reglas de la proporcionalidad. Inclusive los diputados de mayoría pertenecientes al mismo partido que el gobernador de sus estados —el tipo de legislador que en términos abstractos mayor cercanía tendría a los intereses particulares de los mandatarios subnacionales— son los que presentan menores niveles de indisciplina (Weldon, 2008).

Además, a pesar de que para el caso del PRI se constata una disminución en el nivel de cohesión en la LVIII Legislatura (2000-2003), la primera luego de la derrota priista en las elecciones presidenciales y de que los gobernadores ganaran importantes cuotas de poder dentro del partido, esta disminución no resulta extremadamente significativa (Weldon, 2008).<sup>4</sup>

Por otro lado, pocos son los casos en los que se han comprobado quiebres en los grupos parlamentarios y sólo en contados ejemplos puede verse la acción decidida de los gobernadores detrás de dicho

<sup>4</sup> Por el contrario, el PAN es el partido que muestra un aumento en la disciplina partidaria luego del 2000 (Weldon, 2008).

resultado. El caso más emblemático ha sido, quizás, el conflicto dentro del grupo parlamentario del PRI en torno a la votación de ciertos aspectos de la reforma fiscal impulsada por el Ejecutivo federal durante los primeros años del gobierno de Fox. Las disputas se hicieron manifiestas cuando en la votación decisiva en la Cámara de Diputados en diciembre de 2003, 151 diputados priistas se proclamaron en contra del proyecto, desobedeciendo las indicaciones de su coordinadora parlamentaria (Langston, 2005).

En dicho caso, el posicionamiento público de los gobernadores priistas en contra del alza propuesta a las alícuotas del IVA, se daba asimismo en el marco de una medición del pulso al interior del partido que denotaba el descontento de ciertos sectores con la negociación que la coordinación priista en la Cámara de Diputados había llevado adelante con las autoridades federales.

El involucramiento activo de los gobernadores para evitar que el grupo parlamentario del PRI apoyara el proyecto oficial apuntaba más bien a saldar conflictos intrapartidarios, esfuerzos que a fin de cuentas derivaron en la remoción de Elba Esther Gordillo de la coordinación de la bancada partidaria en la cámara baja (Weldon, 2008). Langston (2005) considera el mencionado caso como un ejemplo para sostener la hipótesis de que los gobernadores (en particular los del PRI) delegan en los coordinadores parlamentarios el control sobre sus legisladores, asumiendo que éstos son los únicos que pueden resolver los problemas de acción colectiva asociados al manejo de los grupos legislativos y el escaso impacto que los “legisladores leales” pueden tener en cuerpos deliberativos tan numerosos (Langston, 2005). Siguiendo con dicha lógica, es sólo en aquellos casos en los que dicha delegación se utiliza de un modo que contraría sus intereses, cuando los mandatarios estatales adoptan una postura más activa y que apunta sobre todo a hacer visible la disconformidad con el accionar de los líderes parlamentarios.

Si ésta puede haber sido una dinámica presente en los años que siguieron a la alternancia presidencial, el fortalecimiento de las instancias centrales del partido en años más recientes y su impacto en la vida legislativa parece poner en duda la capacidad actual de los mandatarios estatales priistas de generar acciones que les permitan



“retomar” el control sobre los legisladores. Un claro indicador del cambio de lógica parece estar dado por el hecho de que durante la actual legislatura el Congreso aprobó medidas que no gozaban del favor de los mandatarios estatales y sobre las que, inclusive, muchos de ellos se habían manifestado en contra.

El tratamiento y aprobación de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en 2007 resulta sumamente paradigmático. Claramente una de las intenciones centrales de dicha reforma fue quitarles a los gobernadores en ejercicio (especialmente a destacados priistas como el gobernador del estado de México, Enrique Peña Nieto) la posibilidad de utilizar la visibilidad política y el acceso a recursos asociados al cargo para promocionar sus gestiones como plataforma para, desde allí, instalarse como potenciales precandidatos a la presidencia. Interesante resulta notar que la iniciativa y las líneas generales de la reforma fueron primeramente establecidas en el Senado, instancia que en la estructura de un gobierno federal aparece teóricamente como el espacio en donde mayor eco adquieren las voces de los estados. Numerosas crónicas periodísticas dieron entonces cuenta del activo accionar de los gobernadores, en especial de los priistas, en pos de lograr la eliminación de aquellos puntos del proyecto que más negativamente afectaban sus intereses.

Ante el limitado efecto de sus reclamos, muchos inclusive proclamaron que utilizarían su influencia sobre las legislaturas estatales para que éstas rechazaran las reformas constitucionales propuestas.<sup>5</sup> El abierto accionar de los coordinadores parlamentarios de las diferentes bancadas, y en particular del PRI, permitió, sin embargo, que tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados el proyecto fuese

<sup>5</sup> Más allá de las amenazas esbozadas por los gobernadores con anterioridad al tratamiento de dicho proyecto, todas las legislaturas estatales, excepto la del estado de Coahuila, ratificaron finalmente la reforma. La oposición inicialmente esbozada por ciertos gobernadores priistas, entre los que se puede mencionar a Humberto Moreira de Coahuila y Enrique Peña Nieto del Estado de México como los más prominentes, derivó inclusive en recriminaciones públicas entre éstos y los coordinadores parlamentarios de las diferentes bancadas, en las que los últimos llamaban a los gobernadores a evitar utilizar su poder sobre las legislaturas locales para bloquear el proyecto ya aprobado (*El Universal*, 17 de septiembre de 2007; *La Jornada*, 18 de septiembre de 2007).

apoyado por los tres partidos más importantes, aprobado por abrumadoras mayorías y sosteniendo las cláusulas que claramente se dirigían a limitar el poder de los gobernadores.

### **Federalismo revitalizado y nuevo rol del Congreso** **Algunas particularidades del caso mexicano**

Diferentes elementos explican por qué en México a pesar de que la creciente pluralidad política observada en el Congreso resultó paralela a la revitalización de las estructuras federales y a una creciente importancia de los mandatarios locales la influencia de los gobernadores en la vida legislativa no resulta comparable a lo observado en otros países federales de la región.

En primer lugar, la estructura institucional del Congreso mexicano difiere de la observada en los otros países. Diferentes transformaciones acontecidas en el Congreso durante el siglo XIX y ratificadas por la Constitución de 1917, han limitado las atribuciones del Senado en ciertas temáticas, y en particular en una que resulta de interés prioritario para los gobernadores: el tratamiento y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Tal como establece el texto constitucional, y a diferencia de lo que acontece en los demás países federales latinoamericanos, ésta resulta una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. El Senado, en contrapartida, conserva como potestad exclusiva la de declarar la “desaparición de poderes” en las entidades federativas, mecanismo que determina como consecuencia directa la remoción de las autoridades locales. De este modo, y a diferencia de sus pares latinoamericanos, el Congreso mexicano se ha estructurado históricamente con base en un bicameralismo incongruente y asimétrico (Díaz-Cayeros, 2005a).

Al mismo tiempo, si bien las reformas institucionales que afectaron de manera directa la elección de los miembros de ambas cámaras durante las últimas décadas sirvieron para promover una creciente pluralidad, trastocaron de manera directa, sin embargo, el principio de la incongruencia. En el caso de la Cámara de Diputados, la introducción del mecanismo de elección por representación proporcional que,

a partir de la reforma electoral de 1977, se propuso como reemplazo al sistema de elección de “diputados por partido”, permitió a la oposición contar con un creciente número de representantes (Ochoa-Reza, 2004). Similar efecto tuvo la introducción de las figuras de senador por primera minoría en 1993 y luego la incorporación de senadores elegidos a partir de la representación proporcional, en 1996, reforma esta última que quebró la lógica tradicional de conformación del Senado.<sup>6</sup> Uno de los efectos directos de las mencionadas reformas, además, es que introdujeron nuevos criterios de territorialidad en la elección de los representantes. Así, por ejemplo, la elección de los 200 diputados por representación proporcional se organiza con base en cinco distritos electorales establecidos conforme a criterios regionales, y que rebasan los límites de un estado en particular. En el caso del Senado, órgano que en los países federales se postula como el ámbito por excelencia de representación territorial, la incorporación de los 32 senadores por lista única con base en un único distrito electoral de alcance nacional trastocó el principio de igual número de representantes por estado. A partir de estas reformulaciones se ha consolidado, para el caso de México, un bicameralismo cada vez más congruente, pero sostenidamente asimétrico (Díaz-Cayeros, 2005b), entramado que imposibilita la conformación de coaliciones de veto en términos primariamente regionales y, por tanto, facilita que las lógicas partidarias continúen primando por sobre los intereses subnacionales (Díaz-Cayeros, 2005a).

Un segundo punto tiene que ver con el limitado rol que los gobernadores mexicanos aún asumen en la nominación de candidatos al Congreso de la Unión. Si por un lado la mayor competencia electoral y el creciente poder económico de los gobernadores ha reforzado el peso que éstos tienen en dichos procesos de selección, las particularidades de las instituciones electorales que estructuran la elección de diputados y senadores permitieron que las instancias centrales de los partidos conservaran importantes cuotas de poder en la conformación de las listas partidarias. Debe reconocerse que en los últimos años los gobernadores juegan un rol cada vez más importante en la selección

<sup>6</sup> Tal como los datos históricos permiten constatar, fue gracias a estas transformaciones que los partidos de oposición lograron un aumento paulatino de sus delegaciones legislativas (Ochoa-Reza, 2004).

de candidatos a diputados por mayoría. Tanto el aumento en el poder político de los gobernadores como la creciente competencia electoral, parece haber impuesto a las instancias de conducción nacionales la necesidad de promover para dichos distritos de mayoría a candidatos con experiencia local y relaciones preestablecidas con sus comunidades y, en el caso de estados gobernados por el partido, con vínculos de lealtad con los gobernadores en ejercicio que permitieran contar a los postulantes con el apoyo explícito de las maquinarias electorales locales. Tal como muestran algunos trabajos, los candidatos a dichos puestos suelen ser cada vez más figuras políticas locales, inclusive con experiencia en las instancias legislativas o ejecutivas municipales o estatales (Langston y Aparicio, 2008).<sup>7</sup> Las particularidades del calendario electoral que, sin embargo, establece la elección escalonada de gobernadores al tiempo que hace coincidir la elección de la totalidad del Senado y Cámara de Diputados con la elección presidencial, determina que la capacidad de intervención de los mandatarios estatales en ejercicio en la conformación de las listas se vea circunscrita sólo a momentos puntuales.

Asimismo, la combinación de los diferentes sistemas de elección ha limitado el avance de los gobernadores. Así, las negociaciones intrapartidarias dejan la conformación de las listas de candidatos por representación proporcional, tanto para el Senado como para la Cámara de Diputados, casi exclusivamente en manos de las autoridades partidarias nacionales (Langston 2006, 2008). Las primeras posiciones en dichas listas son prioritariamente ocupadas por postulantes leales a los órganos centrales del partido, y con la intención firmemente establecida de convertirse en los coordinadores de sus bancadas, u ocupar oficinas importantes en las cámaras, luego de tomar posesión de sus curules (Nacif, 2002).

En tercer lugar, los partidos mexicanos poseen características diferentes a las observadas en sus pares brasileños y argentinos. A pesar

<sup>7</sup> Tal como proponen diferentes trabajos de Langston (2006, 2008), estas redefiniciones en los patrones de reclutamiento y selección de candidatos han resultado más evidentes en el PRI, partido en el que históricamente el CEN tuvo primacía en dicho proceso, siguiendo cuotas prefijadas para permitir la representación de los diferentes sectores corporativos internos.

de ciertos cambios internos que han dado mayor participación a los gobernadores en las instancias de decisión partidaria, proceso observado particularmente en el PRI (Hernández Rodríguez, 2008), los partidos mexicanos continúan siendo, en comparación, altamente centralizados (Nacif, 2002) y orientados a temáticas nacionales antes que regionales (Ochoa-Reza, 2004), cualidades que permean el tipo de relaciones que se tejen dentro el sistema político mexicano entre los diferentes actores institucionales. Los votantes mexicanos aún demuestran una sólida identificación con los sellos partidarios antes que con liderazgos personalistas (Nacif, 2002), y las particularidades de las leyes electorales han frenado el crecimiento de fuerzas políticas regionales.

Como obviamente no puede dejar de mencionarse, la prescripción constitucional que impide la reelección inmediata en la totalidad de los cargos de elección popular<sup>8</sup> tiene una centralidad innegable en la definición de los incentivos que guían la conducta de estos diferentes actores y en la explicación de por qué los partidos continúan concentrando una cuota sustantiva de poder en la vida política mexicana (Nacif, 2002). Esta prohibición genera las condiciones para que las carreras de los políticos mexicanos (tanto de quienes eventualmente ocupan curules en el Congreso de la Unión como de quien circunstancialmente se encuentra al frente de una gubernatura) estén, más que en otros países, atadas a las decisiones y favores del partido.<sup>9</sup>

Por último, y en directa relación con los puntos tratados anteriormente, en el ámbito legislativo el poder de los partidos se ve reforzado

<sup>8</sup> Si bien para el caso de los cargos legislativos de elección popular la prohibición sólo aplica para periodos sucesivos en el mismo puesto, el porcentaje de quienes habiendo cumplido un mandato en alguna de las cámaras vuelven a ser elegidos luego de cumplir los requisitos establecidos constitucionalmente, resulta bastante bajo. Tal como dejan en evidencia Langston y Aparicio (2008), del total de diputados que ejercieron funciones en el periodo 1997-2006 sólo un 16% había ejercido previamente ese mismo rol, y sólo un 4% se había desempeñado en el Senado. Similares porcentajes son reportados por Nacif (2002) para el periodo 1982-1991. Para el caso de los senadores, sin embargo, el porcentaje de aquellos con experiencia previa como diputados federales resulta bastante más alto (Nacif, 2002).

<sup>9</sup> Tal como señala Weldon (2002), la intención de limitar el poder de los líderes locales y sus máquinas, políticas fue una de las motivaciones centrales para la promoción de la cláusula antirreeleccionista durante el Maximato (1928-1934).

por ciertos mecanismos institucionales ligados al funcionamiento de las cámaras, que limitan la presión que puede ser ejercida de manera directa por los gobernadores sobre los legisladores. Por un lado, el prominente rol que las juntas de Coordinación Política, integradas por los coordinadores de los grupos parlamentarios, desempeñan tanto en la conformación de la agenda de ambas cámaras como en la negociación de ciertos acuerdos luego ratificados en el pleno, dota de importante poder a los líderes partidarios, obligando a los gobernadores a negociar con ellos.<sup>10</sup>

Las facultades de la Junta de Coordinación Política respecto de la conformación de las comisiones y la potencial remoción de sus miembros, parecen importantes herramientas utilizadas por los coordinadores para castigar o recompensar a los legisladores de los grupos parlamentarios a los que lideran (Caballero Sosa y Dávila Estefan, 2005).<sup>11</sup> Por otro lado, las limitadas facultades con las que cuenta el Senado mexicano, en particular en lo referido al tratamiento del presupuesto de egresos, reduce los incentivos de los gobernadores para actuar en el que sería el ámbito natural de expresión de los intereses de los estados.

Si bien lo hasta aquí expuesto deja en claro que los gobernadores mexicanos no ejercen un control efectivo sobre las delegaciones legislativas, esto no supone, sin embargo, que sean sólo espectadores de lo que ocurre en el Congreso y acepten pasivamente las decisiones

<sup>10</sup> La creación de juntas de Coordinación Política en ambas cámaras a partir de la reforma de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1999 resultó una consecuencia inevitable de la creciente pluralidad política observada para ese entonces, principalmente en la Cámara de Diputados. Dicho cuerpo reemplazó a la Gran Comisión, órgano que durante los años de hegemonía priista había gobernado la vida parlamentaria y en la que sólo podían tomar parte legisladores del partido con mayoría absoluta (Weldon, 2002), una realidad que en la Cámara de Diputados dejó de ser observada desde 1997. Nacif (2002) provee un detallado recuento de los cambios introducidos en relación con los órganos de gobierno de las cámaras *vis-a-vis* su creciente pluralización.

<sup>11</sup> El proceso de remoción de los diputados "leales" a Elba Esther Gordillo de sus puestos en las comisiones que siguió al reemplazo de la líder magisterial como coordinadora del bloque priista en marzo de 2004, resulta un claro ejemplo de cómo este tipo de facultades pueden servir para castigar a los legisladores que no se ajustan a las líneas directrices emanadas desde las cúpulas partidarias (Weldon, 2008).

que eventualmente puedan afectar los intereses de las entidades federativas e impactar negativamente en sus carreras políticas. En la siguiente sección destacamos que la relación de los gobernadores con el Legislativo federal se construye, por un lado, a partir de la puesta en marcha de dos tipos fundamentales de estrategias, al tiempo de un involucramiento selectivo en la vida legislativa.

### **Gobernadores y accionar en el legislativo: el cómo y el cuándo**

Tal como ya propusimos en secciones anteriores, la relación de los gobernadores con el Congreso está permeada por particularidades del bicameralismo mexicano, al tiempo que por la restringida capacidad de los mandatarios estatales de ejercer control sobre las delegaciones de diputados y senadores de sus estados.

De estas condiciones se derivan dos premisas que permiten ordenar el análisis de la acción de los gobernadores en su relación con el Congreso.

En primer lugar, los mandatarios estatales se involucran en la vida legislativa a partir de intervenciones selectivas, accionando más activamente sólo en relación con aquellas temáticas que afectan directamente sus intereses y siendo las cuestiones presupuestarias y fiscales las más destacadas en este sentido. Dada la particular división de potestades establecidas constitucionalmente, la acción de los gobernadores se orienta entonces más recurrentemente hacia la Cámara de Diputados. Sin embargo, los casos en los que en el Senado se ha propuesto el tratamiento de solicitudes de desaparición de poderes, también ha dado lugar a un involucramiento activo de los gobernadores.

En segundo lugar, las mismas limitaciones determinan el tipo de estrategias que los mandatarios ponen en práctica para hacer avanzar sus intereses en el Congreso. Los gobernadores motorizan sus acciones adoptando, por un lado, lo que podríamos definir como estrategias individuales, orientadas fundamentalmente a obtener beneficios particulares y, por el otro, estrategias de acción colectiva que los involucran, en tanto grupo, y apuntan a generar beneficios comunes.

En las siguientes secciones abordamos estas dos cuestiones centrándonos primero en esta última para luego abordar la primera.

*Los gobernadores y sus estrategias de acción*

Como ya hemos dejado en claro en secciones anteriores, la relación de los gobernadores con el Legislativo federal no aparece en México dado por la capacidad de influencia que éstos puedan ejercer en las delegaciones de sus estados y en la mayoría de las votaciones; los legisladores se ajustan a las directrices emanadas de los coordinadores de los grupos parlamentarios. Las estrategias de “relacionamiento” de los gobernadores deben, por tanto, sortear dichas limitaciones y construirse con base en dos patrones bien definidos. Por un lado, los gobernadores deben actuar individualmente con el objetivo de conseguir beneficios particulares para los estados. Por el otro, desde la creación de la Conago, pueden presionar, y presionan, en conjunto con el objetivo de lograr beneficios colectivos.

En relación con el primero de los puntos, diferentes líneas de acción son las que permiten materializar dicha estrategia. Por un lado, los gobernadores apuntan de manera individual a presentar sus preocupaciones y necesidades a los coordinadores parlamentarios de sus partidos con el objetivo de que éstos las consideren al momento de negociar con los líderes de los demás grupos parlamentarios. Este accionar adquiere mayor relevancia al momento de la negociación anual del presupuesto, en particular para los gobernadores de la oposición que no tienen llegada directa al presidente o a la Secretaría de Hacienda, y durante el proceso de nombramiento de los miembros y autoridades de las comisiones al inicio de cada legislatura, momento durante el cual los mandatarios intentan que legisladores de confianza ocupen algunos puestos clave. Por otro lado, los gobernadores utilizan a ciertos legisladores leales para impulsar sus demandas, tanto durante la discusión de los proyectos en las comisiones, como durante el tratamiento en el pleno. Esto resulta particularmente evidente durante la revisión del proyecto de presupuesto de egresos por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.



Para los gobernadores, contar con “agentes” que tengan voz y voto en esta u otras comisiones relevantes resulta vital, ya que dichos representantes son los que en muchos casos controlan la redacción de los aspectos menos explícitos de la legislación. Por último, las legislaturas de las entidades federativas se han convertido de modo más recurrente en fuentes de remisión de proyectos a las cámaras. Tal como se desprende de Flamand (2008), el número de iniciativas presentadas desde los estados ha crecido de manera constante, tanto en términos absolutos como en porcentaje del total de proyectos remitidos a ambas cámaras, desde 1997.<sup>12</sup> Teniendo en cuenta la influencia decisiva que los gobernadores ejercen sobre los congresos locales (Hernández Rodríguez, 2008) es posible suponer que dichos proyectos reflejan de modo directo los intereses de los mandatarios.

Como propusimos, estas acciones apuntan a promover intereses particulares y en muchos casos no resultan fácilmente observables a simple vista, por lo que su nivel de efectividad es difícil de establecer.

Por el contrario, las estrategias colectivas parecen haber generado beneficios más evidentes. La Conago, formalmente creada en julio de 2002, ha sido el vehículo que de manera más clara ha motorizado ante las cámaras las demandas de los gobernadores como grupo. El surgimiento de la Conago, organización que no tiene paralelo en los otros países federales latinoamericanos,<sup>13</sup> no puede ser entendido al margen del proceso de alternancia en la presidencia y la consolidación de un escenario de gobierno dividido tanto en términos horizontales (relación Ejecutivo-Legislativo) como verticales (relación Ejecutivo federal-ejecutivos estatales).<sup>14</sup> La centralidad que dicha institución adquirió

<sup>12</sup> La cantidad de iniciativas presentadas por los congresos locales muestra la siguiente evolución: en la LVII Legislatura (1997-2000) 35, LVIII Legislatura (2000-2003) 97, LIX Legislatura (2003-2006) 129, LX Legislatura (2006-2009) 93 (sólo computa hasta abril de 2009). Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, <http://sil.gobernacion.gob.mx/>.

<sup>13</sup> En algún otro trabajo propusimos que la limitada influencia que, en términos comparados, los gobernadores mexicanos tienen sobre los legisladores, pueda servir como una de las razones para entender el surgimiento de dicha asociación (Flamand y Olmeda, 2008).

<sup>14</sup> Para una visión más detallada del surgimiento de la Conago y sus antecedentes, ver entre otros, Flamand (2008), Díaz-Cayeros (2005), Pacheco Pedraza (2008), Hernández Rodríguez (2008).

durante la primera parte del sexenio de Vicente Fox resultó inevitable consecuencia de los problemas fiscales a los que se vio enfrentado el gobierno federal y sus intenciones de reducir consecuentemente las transferencias presupuestarias distribuidas hacia los estados, lo cual instaló una relación primeramente conflictiva entre las autoridades de ambos niveles.

La decisión de la Conago de canalizar parte de sus demandas a través del Congreso de la Unión se vio propiciada por las malas relaciones existentes durante la mayor parte del sexenio entre dicha institución y el presidente de la República,<sup>15</sup> lo que convirtió a legisladores y gobernadores en aliados coyunturales (Hernández Rodríguez, 2008). En este marco, la acción de la Conago se orientó principalmente a obtener beneficios colectivos para las entidades federativas, a expensas del gobierno federal.

La discusión anual de los proyectos de presupuesto de egresos se convirtió en el momento de mayor acercamiento entre los gobernadores y los diputados, unidos por la intención de modificar los preceptos establecidos en la iniciativa oficial. Tal como se detallará más adelante, los logros alcanzados en relación con dichas temáticas a partir de esta estrategia colectiva resultaron indiscutiblemente mayores que aquellos que los gobernadores pudiesen haber obtenido actuando de manera individual. La decisión de los mandatarios estatales panistas de unirse a la Conferencia hacia finales de 2002,<sup>16</sup> contrariando los

<sup>15</sup> Numerosos son los ejemplos que dejan en evidencia la mala relación existente entre Fox y el Congreso durante su presidencia. Las dificultades del Ejecutivo federal para establecer acuerdos con las cámaras se tradujeron en la imposibilidad de materializar importantes iniciativas de reforma impulsadas por el presidente (el fracaso de la reforma fiscal resultó el más claro y rotundo ejemplo). En varias instancias Fox intentó recurrir a la legitimidad generada por su elección como presidente como contracara de una institución legislativa a la que, públicamente asociaba al “viejo régimen”. El Congreso, por su parte, desafió en varias instancias la autoridad presidencial de maneras nunca antes vistas, por ejemplo negando en abril de 2002 el permiso del Legislativo que el presidente necesita para ausentarse del país, o votando en 2004 un Presupuesto de Egresos que no se ajustaba a las pretensiones del presidente y que derivó en que el presidente promoviera una controversia constitucional para vetarlo (Hernández Rodríguez, 2008).

<sup>16</sup> La Conago fue originalmente conformada por 22 gobernadores de la oposición (17 del PRI, 3 del PRD y 2 elegidos con base en alianzas). Las presiones

deseos del propio presidente, ponen en evidencia los claros beneficios percibidos por los gobernadores de dicho tipo de estrategia.

Durante los últimos años el peso de la Conago ha sido menor y su relación con el Congreso más distante, en parte por cuestiones internas de la organización, pero también como resultado de la decisión del presidente Calderón de, por un lado, establecer un control más férreo sobre los legisladores oficialistas y, por el otro, de reconstruir canales de negociación con la oposición, en especial con el PRI, pero también con ciertos sectores del PRD.

### *Los gobernadores y su intervención selectiva.*

Sin lugar a dudas, la discusión acerca de cómo se reparten los recursos públicos ha crecido desde mediados de los años noventa del siglo pasado, como consecuencia directa de la profundización de la pluralidad política observada tanto a nivel del Congreso como de los gobiernos estatales y municipales (Hernández Rodríguez, 2006). Si la elección de los primeros gobernadores de oposición estableció este debate en la agenda política, totalmente ausente durante los años de hegemonía priista, la pérdida de la mayoría parlamentaria por parte del PRI en 1997 convirtió desde entonces al Congreso de la Unión en una caja de resonancia para la expresión de los reclamos de los mandatarios estatales. Dada la preeminencia que las cuestiones presupuestarias ocupan en la agenda de los gobernadores, la Cámara de Diputados, órgano con facultades exclusivas para el tratamiento del presupuesto, ha sido el foco central de sus presiones de manera más recurrente.

Diferentes estudios acerca tanto de las tendencias generales (Cassar, 2001; Hernández Rodríguez, 2006; Sour *et al.*, 2003; Weldon, 2002) como de episodios puntuales de negociación (Caballero Sosa y Dávila Estefan, 2007; Cepeda *et al.*, 2004) destacan el rol cada vez más activo que el Congreso ha adquirido en la discusión presupuestaria a partir de la instalación de una lógica de gobierno dividido.

---

ejercidas desde la Secretaría de Gobernación para que los mandatarios panistas no asistieran al encuentro inaugural resultaron inicialmente exitosas.

A diferencia de lo que resultaba norma durante la etapa de hegemonía priista, años en los que el proyecto del Ejecutivo era aprobado en tiempo y forma y casi sin modificaciones (Weldon, 2002), desde la segunda mitad del mandato de Zedillo el tratamiento del Presupuesto de Egresos ha resultado una tarea ardua para el gobierno de turno, y las negociaciones entre la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, los coordinadores parlamentarios nucleados en la Junta de Coordinación Política y los funcionarios de la Secretaría de Hacienda del gobierno federal durante dicho proceso, se han impuesto como norma (Casar, 2001; Sour *et al.*, 2003).

En relación con esta cuestión de los recursos, y combinando estrategias individuales y colectivas, los gobernadores parecen haber perseguido una serie definida de objetivos: 1) lograr el aumento en las transferencias que anualmente el gobierno federal remite a las entidades federativas en el marco de lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>17</sup> 2) incorporar al presupuesto anual nuevos ramos a través de los cuales se puedan canalizar fondos federales dirigidos a los gobiernos estatales, y 3) generar mecanismos para limitar el nivel de discrecionalidad que el gobierno federal posee sobre el manejo de ciertos recursos públicos, en particular los derivados de los excedentes petroleros.

En relación con el primer punto, si bien la capacidad de los legisladores de reformular el proyecto enviado a la Cámara de Diputados por

<sup>17</sup> Dos son los mecanismos a través de los cuales se da la mayor porción de transferencia de recursos federales a las entidades federativas: las participaciones y las aportaciones. Las primeras corresponden a los recursos que a cada entidad federativa le corresponden de la masa de impuestos federales participables recaudados por el gobierno federal. Para establecer el porcentaje de los mismos que le corresponden a cada estado se utiliza una serie de coeficientes que remiten a criterios de población, eficiencia tributaria y recursos propios. Es importante destacar que dichos recursos son de libre disponibilidad de las entidades federativas. Las aportaciones refieren a recursos que el gobierno federal transfiere a los estados o municipios para financiar porciones específicas del gasto, en particular relacionadas con las áreas sociales. Si bien para el establecimiento de los porcentajes que corresponden a cada estado también se utilizan diversos coeficientes, a diferencia de lo establecido para las participaciones, las aportaciones se transfieren de modo etiquetado, es decir, el destino que deben tener dichos recursos se encuentra ya determinado de antemano por el gobierno federal (Hernández Rodríguez, 2006).

el Poder Ejecutivo es limitada, el porcentaje de los montos reasignados por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública respecto del presupuesto total ha tendido a crecer a lo largo de los años.

Dentro de dichas reasignaciones no resulta casual que sean las referidas al ramo 33 (ítem presupuestal a través del cual se canalizan transferencias a las entidades federativas para financiar diferentes aspectos del gasto social) las que han demostrado mayores niveles de incremento. Durante el periodo 1997-2003, los ramos que corresponden a las aportaciones y participaciones fueron los más sistemáticamente favorecidos en las reasignaciones efectuadas en la Cámara al proyecto de presupuesto remitido por el Ejecutivo federal (Sour *et al.*, 2003).<sup>18</sup> El análisis de procesos de negociación puntual revela además que la mayoría de las iniciativas remitidas por los diputados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública durante la etapa de revisión del proyecto tiene que ver con pedidos de incremento de los fondos asignados a las entidades federativas, lo que revelaría a dichos legisladores como “agentes” de los gobernadores (Caballero Sosa y Dávila Estefan, 2007). A partir de la sanción de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006, que entre otras cuestiones estableció reglas precisas para organizar el tratamiento parlamentario del presupuesto, los gobernadores lograron generar un espacio más formal de relacionamiento de los gobernadores con la Comisión de Presupuesto. A partir de entonces los mandatarios estatales pueden solicitar comparecer en audiencia pública ante la comisión durante el proceso de tratamiento del proyecto del ejecutivo, solicitando la incorporación de sus demandas en el dictamen remitido al pleno.

En relación con el segundo punto, la institucionalización del Programa de Apoyo y Fortalecimiento a Entidades Federativas (PAFEP) dentro del presupuesto resulta uno de los logros más importantes de la acción de los gobernadores (Flamand, 2008; Pacheco Pedraza, 2008). Dicho éxito no hubiese sido posible sin la interacción de los goberna-

<sup>18</sup> Cabe destacar que, en particular durante la primera mitad del sexenio de Vicente Fox, dichas reasignaciones se dieron en un contexto de crisis fiscal del estado federal que se tradujo en diversos intentos de las autoridades nacionales de promover reducciones y recortes a los fondos distribuidos a los estados (Hernández Rodríguez, 2008).

dores (nucleados en la Conago), por un lado, y los diputados federales, especialmente los del PRI, por otro.

El PAFEP fue originalmente creado durante los últimos años del sexenio de Zedillo como mecanismo para asignar fondos a los estados con el objetivo de que los mismos pudieran financiar obras de infraestructura en sus territorios (Pacheco Pedraza, 2008). Su inclusión dentro del proyecto de presupuesto, sin embargo, quedó desde un inicio supeditada a la voluntad del Ejecutivo federal (Hernández Rodríguez, 2008).

Haciendo uso de estas facultades fue que, con el objetivo de hacer frente a la profundización de la crisis fiscal, el gobierno de Fox decidiera eliminar dicho componente del proyecto de Presupuesto de Egresos para el año 2003 remitido a la Cámara de Diputados en los últimos meses de 2002. La acción de presión de la Conago a los diputados resultó clave para que éstos no sólo volviesen a incluir los montos recortados, sino que además en los años siguientes establecieran un ramo particular (el ramo 39) como exclusivo para la canalización de dichos recursos (Pacheco Pedraza, 2008) y pasando a ser desde 2006 el octavo fondo que forma parte del ramo 33, denominándose desde entonces Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Respecto al último de los puntos, no hace falta destacar la importancia que tienen para el Estado mexicano los ingresos provenientes de la venta del petróleo para el financiamiento del gasto público.<sup>19</sup> Teniendo en cuenta la volatilidad observada los últimos lustros en el precio del crudo, ha resultado práctica común que en el proyecto de ingresos el Ejecutivo federal subestimara el precio esperado del barril al momento de calcular la recaudación total proyectada, lo cual inevitablemente deriva en una subestimación del gasto con base en el cual se redacta el proyecto de Presupuesto de Egresos y se calculan las transferencias previstas para las entidades federativas a través de las participaciones y las aportaciones.

<sup>19</sup> Para los años comprendidos en el periodo 1998-2007, los ingresos petroleros representaron entre 30 y 40% del total de ingresos del sector público presupuestario (datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

La ventaja de este curso de acción para el gobierno federal es que aquellos ingresos generados por la venta de petróleo a valores superiores a los establecidos en la ley de ingresos, a los que comúnmente se identifica como “excedentes petroleros”, quedan bajo exclusivo arbitrio a través de la Secretaría de Hacienda. Si durante las décadas de hegemonía priista esta práctica no generaba mayores protestas, el incremento del número de gobernadores de oposición, primero, y la alternancia en la presidencia, después, derivaron en un aumento de las quejas de los mandatarios estatales.

La acción de los gobernadores nucleados en la Conago se dirigió a quebrar esa lógica y tuvo su primer éxito cuando, a través de la acción de los diputados durante el tratamiento del proyecto de presupuesto 2003, se logró incorporar al articulado una cláusula estableciendo que durante dicho año el gobierno federal debía destinar un 50% de lo recaudado en concepto de excedentes a engrosar lo que se denominó Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES) destinado a que las entidades federativas financiaran obras de infraestructura social (Pacheco Pedraza, 2008). Estas estipulaciones se plasmaron de manera más directa en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006.

Siguiendo con esta lógica de intervención selectiva, el Senado ha sido objeto de acción de los gobernadores cuando en su seno se ha discutido la posibilidad de hacer uso de una de las prerrogativas que la Constitución otorga de manera exclusiva a dicha Cámara, la declaración de la “desaparición de poderes”. La controversia generada en torno al accionar represivo del gobernador priista de Oaxaca, Ulises Ruiz Ortiz, en relación con las protestas lideradas en dicha entidad por la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) desde mayo de 2006, impulsó un pedido para que, ante la negativa del mandatario a dejar su cargo, el Senado declarase la desaparición de poderes en dicho estado. En el marco de la xxix reunión ordinaria de la Conago llevada a cabo en Nuevo Vallarta, Nayarit, en septiembre de 2006 y que contó con la presencia de Felipe Calderón (por entonces presidente electo) y el propio Ulises Ruiz, a instancia de mandatarios priistas los gobernadores emitieron un punto de acuerdo sobre Oaxaca en el que se destacaba el pedido al gobierno federal y al Senado, en particular, a

[...] actuar con estricto apego a derecho contra todo propósito desestabilizador, que por la vía directa pretenda lesionar el orden constitucional de un Gobierno erigido en elecciones libres, directas, legales y democráticas, y a preservar con el uso riguroso de la ley y de los instrumentos del Estado de Derecho y el buen gobierno, el orden legal y la tranquilidad social.<sup>20</sup>

El tono de la declaración deja en evidencia que, más allá de la suerte que corriese el gobernador de Oaxaca, la preocupación de los mandatarios estatales estaba puesta en que éste pudiese convertirse en un caso testigo que además habilitara al Senado a usar dicha facultad de modo más recurrente.<sup>21</sup> El accionar de los gobernadores pareció orientarse entonces a lograr lo contrario: a que el caso de Ulises Ruiz se resolviera de una manera que dejara en claro que más allá de sus facultades formales el Senado abdicara, en los hechos, a hacer uso de dicha prerrogativa.

A fin de cuentas, la comisión de Gobernación del Senado (encargada formal de analizar la situación oaxaqueña) emitió un dictamen en el que se determinaba que no estaba en la capacidad del Senado declarar la desaparición de poderes en dicho estado ni nombrar un gobernador interino aun cuando se reconocía la existencia de “condiciones graves de ingobernabilidad” (Hernández Rodríguez, 2008: 313), ratificando lo reclamado por los gobernadores.

Dicha postura fue avalada por el pleno el 19 de octubre en una votación en la que una alianza de senadores del PRI y el PAN (concertada desde las cúpulas partidarias y materializada a través de los coordinadores parlamentarios) permitió un holgado triunfo por 74 votos a

<sup>20</sup> El documento completo puede consultarse en la propia página web de la Conago (<http://www.conago.org.mx/reuniones/2006-09-11.aspx>).

<sup>21</sup> Los gobernadores priistas también intentaban aprovechar la controversia generada en torno a la elección de Felipe Calderón para destacar la necesidad del presidente electo de no generar condiciones que contribuyesen a ahondar su debilitamiento. Tal como declaraba el gobernador de Colima, Silverio Cavazos, en los días previos a la reunión y a modo de advertencia “si no, y cae Ulises Ruiz, el siguiente va a ser Felipe Calderón. Eso a todos nos queda claro, porque no se puede dejar caer a uno y proteger a otro” (*La Jornada*, 11 de septiembre de 2006).



favor contra 31 en contra (*La Jornada*, 20 de octubre de 2006). En los meses que siguieron, tanto el Senado como la Cámara de Diputados sólo se limitaron a emitir declaraciones en las que recomendaban al gobernador renunciar a su cargo o solicitar licencia, en un gesto que, sin embargo, no conllevaba ninguna obligación legal y que recibió un rechazo abierto del gobernador.

## **Conclusión**

Como hemos destacado desde el inicio de este trabajo, el pluralismo político y el fortalecimiento de las instituciones federales en México han resultado procesos paralelos sobre los que se ha cimentado el pasaje de un régimen de partido hegemónico a la consolidación de una democracia pluripartidista.

En este marco, las cámaras legislativas han vuelto a tener una importante relevancia política y los gobernadores se han convertido en actores de peso gracias al manejo de recursos y el control de las máquinas electorales locales. Si estas tendencias han sido similares a las observadas en otros países federales de la región durante sus procesos de transición, el análisis de la relación entre los mandatarios estatales y el Congreso de la Unión muestra particularidades que diferencian a la experiencia mexicana de los resultados observados en países como Argentina y Brasil.

Si en estos últimos dos casos los gobernadores se han convertido en actores con importante influencia en la vida legislativa, convirtiendo a las cámaras en cajas de resonancia de los intereses subnacionales, en México la dinámica legislativa continúa operando principalmente con base en lógicas partidarias.

Los altos niveles de cohesión observados en el comportamiento de los grupos parlamentarios, los escasos ejemplos de indisciplina y el impulso por parte del Congreso de iniciativas que inclusive contrarían los intereses de los gobernadores, ponen en evidencia esta realidad. Como propusimos, sin embargo, si bien la influencia de los gobernadores resulta comparativamente limitada, éstos no permanecen totalmente ajenos a la vida política legislativa, involucrándose más

activamente respecto a determinadas temáticas y poniendo en marcha diferentes estrategias para conseguir sus objetivos.

La conformación de la Conago sin duda ha dotado a los mandatarios estatales, en tanto grupo, de un poderoso instrumento de presión, ausente en los otros países federales de la región. La efectividad de dicho organismo, sin embargo, ha sido mayor en relación con temas particulares y especialmente durante momentos de sostenido conflicto entre el Congreso y el Ejecutivo federal.

Sin duda este acercamiento al entendimiento de la relación entre los gobernadores y el Congreso adolece todavía de importantes limitaciones: diferentes puntos tratados a lo largo de este artículo deben profundizarse y llevarse a cabo análisis más sistemáticos. La motivación de este trabajo ha sido más bien la de llamar la atención sobre la necesidad de consolidar una agenda de investigación que genere conocimientos que nos permitan entender de manera más acabada no sólo el presente, sino las tendencias futuras de la vida política mexicana.

## **Bibliografía**

- Abrucio, Fernando (1998), *Os Barões da Federação: O Poder dos Governadores e a Redemocratização Brasileira*, Editora Hucitec/Universidade de Sao Paulo, Sao Paulo.
- Ames, Barry (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Caballero Sosa, Lila y David Dávila Estefan (2005), *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., México.
- (2007), *Diagnóstico de la negociación presupuestaria 2006-2007*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., México.
- Casar, María Amparo (2001), “El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso”, DTEP-CIDE 137.
- Cepeda, Juan Antonio, David Dávila Estefan y Jorge Romero (2004), *Diagnóstico de negociación presupuestaria: propuestas para forta-*

- lecer la transparencia y la rendición de cuentas*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., México.
- Cornelius, Wayne A., Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (1999), *Subnational politics and democratization in Mexico*, La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (2002), "Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 4, pp. 413-436.
- Desposato, Scott W. (2004), "The Impact of Federalism on National Party Cohesion in Brazil", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, núm. 2, pp. 259-285.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2004), "Decentralization, democratization, and federalism", en Kevin Middlebrook (coord.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Institute of Latin American Studies, University of London, Londres y Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- (2005a), "Endogenous Institutional Change in the Mexican Senate", *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 10, pp. 1196-1218.
- (2005b), "Mexican Federalism and the Institutionalization of the Politics of Governors", en *What Kind of Democracy Has Mexico? The Evolution of Presidentialism and Federalism*, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Eaton, Kent (2005), "Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the (1990s)", en Victoria Murillo y Steven Levitsky (coords.), *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*, The Pennsylvania University Press, University Park, Pennsylvania.
- Flamand, Laura (2008). "The new role of subnational governments in the federal policy process: The case of democratic Mexico", en Guillermo O'Donnell, Joseph Tulchin, Augusto Varas y Adam Stubits (coords.), *New Voices in Studies in the Study of Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC.
- Flamand, Laura y Juan C. Olmeda (2008), "Un análisis comparado de las relaciones intergubernamentales en Argentina y México", ponencia presentada en la conferencia "Agenda inconclusa: la situación de México en la postransición. Una perspectiva comparada", El Colegio de México, 16 y 17 de octubre, México.

- Hernández Rodríguez, Rogelio (2006), “La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México”, *Foro Internacional*, vol. 183, núm. 1, pp. 103-121.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, El Colegio de México, México.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang (2005), “Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress”, en Steven Levitsky y María Victoria Murillo (coord.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Penn State University Press, University Park, Pennsylvania.
- Jones, Mark, Sebastian Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002), “Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 3, pp. 656-669.
- Langston, Joy (2005), “The Search for Principals in the Mexican Legislature: The PRI’s Federal Deputies”, Documentos de Trabajo núm. 175, CIDE, México.
- (2006), “The Changing PRI: Decentralization and Legislative Recruitment”, *Party Politics*, vol. 12, núm. 2, pp. 395-413.
- (2008), “Legislative Recruitment in Mexico”, en Peter Siavelis y Scott Morgenstern (coord.), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania.
- Langston, Joy y Franciso Javier Aparicio (2008), “The Past as Future: Prior Political Experience and Career Choices in Mexico 1997-2006”, DTEP-CIDE 208.
- Leiras, Marcelo (2007), *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, New Haven.
- Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México.
- Mainwaring, Scott P. (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The case of Brazil*, Stanford, California.

- Nacif, Benito (2002), "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (coords.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ochoa-Reza, Enrique (2004), "Multiple Arenas of Struggle: Federalism and Mexico's Transition to Democracy", en Edward L. Gibson (coord.), *Federalism and Democracy in Latin America*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Pacheco Pedraza, Alberto (2008), "El desempeño de la Conferencia Nacional de Gobernadores: una instancia de concertación institucional en vías de institucionalización", en Cristina Puga y Matilde Luna (coords.), *Acción colectiva y organización. Estudios sobre desempeño asociativo*, IIS-UNAM, México.
- Rodríguez, Victoria (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Samuels, David (2003), *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Samuels, David y Fernando Luis Abrucio (2000), "Federalism and Democratic Transitions: The 'New' Politics of Governors in Brazil", *The Journal of Federalism*, vol. 30, núm. 2, pp. 43-61.
- Samuels, David y Scott Mainwaring (2004), "Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil", en Edward Gibson (coord.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Sour, Laura, Irma Ortega y Sergio San Sebastián (2003), "Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México: 1997-2003", DTAP-CIDE.
- Weldon, Jeffrey A. (2002), "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (coords.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Weldon, Jeffrey A. (2004), "Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico", en Kevin Middlebrook (coord.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Institute of Latin American Studies, Uni-

versity of London, Londres y Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

- Weldon, Jeffrey A. (2008), "Institutional and Political Factors for Party Discipline in the Mexican Congress since the end of PRI hegemony", Departamento de Ciencia Política, ITAM, México, mimeo.
- Wibbels, Erik (2005), *Federalism and the market: intergovernmental conflict and economic reform in the developing world*, Cambridge University Press, Nueva York.