

El resurgimiento de los poderes locales

Rogelio Hernández

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, EN ESPECIAL EN LOS ÚLTIMOS CUATRO que corresponden al primer gobierno de alternancia en México, se ha subrayado la activa presencia de los gobernadores en la política nacional. La participación no se ha limitado a la crítica al gobierno central o a opinar en general sobre la política, sino que se ha traducido lo mismo en propuestas alternativas a determinadas medidas gubernamentales que en desafíos abiertos al poder presidencial. Para muchos observadores, este resurgimiento de los gobernadores se atribuye a la propia democracia iniciada con la alternancia, que ha fortalecido el federalismo. Para otros, sin embargo, estas manifestaciones son simples deseos de los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) por entorpecer al primer gobierno democrático y, lo más grave, en muchos casos solamente prueba que el caciquismo no ha desaparecido del país y que ahora, con más fuerza, reaparece para recobrar posiciones particulares.

En realidad, el fenómeno, aunque sí está relacionado con la alternancia en la presidencia, es mucho más importante que una manifestación partidaria o personal para minar la democracia. El resurgimiento de las gubernaturas (es decir, de la institución política y no necesariamente de los representantes individuales) tiene manifestaciones significativas desde por lo menos un sexenio atrás y se funda en antecedentes históricos que han marcado la evolución de las relaciones políticas entre el gobierno nacional y los estados y regiones. Contra la versión común, ampliamente difundida en especial por los propios historiadores de los estados, las entidades del país no estuvieron siempre sometidas por un

gobierno central todopoderoso, ni tampoco eran sujetos débiles y pasivos que solamente vieran actuar a las autoridades federales. En rigor, las autoridades han gozado, prácticamente desde la independencia de España, de una notable autonomía política (y, más de una vez, económica), que en diversos momentos se ha dirigido a amenazar a los gobiernos centrales. En ese sentido, el centralismo no puede interpretarse como una política deliberada de sometimiento sino, por el contrario, como una respuesta al excesivo control que caciques y líderes locales tenían y que ponía en riesgo la estabilidad política, pero que, sobre todo, también era una amenaza a la integración nacional. Planteado en estos términos, el resurgimiento de las gubernaturas y de algunos liderazgos estatales no se debe al aliento democrático, sino al debilitamiento de los controles centrales (administrativos, financieros y políticos, incluidos en estos últimos el presidencialismo) que han creado vacíos de poder que han llenado los gobernadores.

Como lo muestra la historia del país, cada vez que el poder central se ha debilitado, dispersado, o simplemente no ha sido eficaz, los poderes locales resurgen y disputan la conducción de la política nacional. Ahora no se trata simplemente de que la primera presidencia de la alternancia propicie voluntariamente el federalismo y que los gobernadores del PRI y el PRD intenten bloquear al gobierno, sino de que las funciones mismas de la presidencia han perdido influencia, mientras las de los gobiernos estatales se han conservado y, más aún, se han fortalecido. El resurgimiento de las gubernaturas es una manifestación de que la autoridad central se ha debilitado, lo cual no necesariamente significa una garantía para la democracia, toda vez que dependiendo del grado de desarrollo político de las élites locales y la competencia partidaria, pueden alentarse cacicazgos tradicionales. Ahora, como en otros momentos de la historia nacional, se produce un afianzamiento de las autonomías locales que se confunde con un auténtico federalismo.

1

Como bien lo han mostrado los diversos estudios históricos, los líderes fuertes en los estados son un fenómeno recurrente en la vida política nacional. Por no hablar del siglo XIX, donde los estados se convirtieron en los verdaderos actores de las batallas entre liberales y conservadores, centralistas y federalistas e incluso entre los protectores de la República en los años de la invasión extranjera, en la Revolución de 1910 los poderes locales volvieron a desempeñar un papel preponderante. Para empezar, ese movimiento, que los primeros estudios consideraron como unitario tanto en propósitos como en acciones y mandos, fue en realidad un conjunto de levantamientos armados

con múltiples objetivos, muchas veces de alcance netamente local o regional. La Revolución, sin embargo, destruyó el poder central que esmeradamente había creado el porfiriato y lo dispersó entre los muchos caudillos que el mismo movimiento armado hizo surgir.

El régimen que surgió de esa batalla no fue el resultado planificado y perseguido racionalmente por un grupo y un Estado, sino el que se configuró en una serie de conflictos y luchas con fuertes grupos locales que entre 1910 y 1938 buscaron afanosamente imponer sus intereses sobre el Estado nacional. Al igual que un siglo atrás, una vez destruida la organización política nacional y los acuerdos básicos entre gobernantes, que contuvieron los poderes y autonomías locales, en 1910 resurgió el regionalismo y también, como en el pasado, estuvo fincado en los ejércitos locales.

La obra institucionalizadora de Obregón, Calles y Cárdenas no se realizó como una secuencia de actos programados. Fueron medidas que intentaron construir un nuevo orden nacional pero que se enfrentaron a poderes y caudillos locales, y lo más interesante fue que para vencerlos, esos gobiernos tuvieron que recurrir una y otra vez al apoyo de otros poderes y caudillos locales. Al final, el gobierno central tuvo que aceptar y tolerar la existencia de gobernadores y caudillos que con diferentes modalidades controlaron estados y regiones enteras, y que ocasionalmente le prestaban al mismo gobierno central milicias para contener rebeldías.

Los caudillos y su poder local se convirtieron en el centro de las disputas nacionales. Fueron ellos, antes que el Estado central, los que desarrollaron, corrigiendo y ampliando sus intenciones, las principales medidas de la Revolución, como el reparto agrario, la legislación laboral, la educación pública y naturalmente los ejércitos o milicias locales, mucho más fuertes y organizados que el nacional. Hacia fines de los años treinta, el caudillo tradicional, ejemplificado por Saturnino Cedillo (1890-1939), desapareció, pero no así el hombre fuerte ni el poder local. Simplemente fue sustituido por otro tipo de líder que si bien no eliminó las prácticas tradicionales, si actuó mediante organizaciones sociales, instituciones políticas y grupos locales que poco a poco fueron permitiendo la modernización del país. De nueva cuenta, su existencia, más que tolerada, fue reconocida por el gobierno central como una necesidad para compensar sus propias deficiencias para organizar, pacificar e integrar a las regiones del país. Fue así como la figura del gobernador comenzó a desarrollar el papel de intermediario político, responsable ante el Estado central de la paz y estabilidad locales, pero con suficientes poderes y autonomía para cumplir con su tarea.

El federalismo que se impuso en aquellos años significó el paulatino pero firme control por parte del gobierno nacional de las funciones básicas,

tanto políticas como administrativas y financieras. Desde los años veinte y hasta los cuarenta, los sucesivos presidentes impusieron leyes, normas e instituciones que regresaron al gobierno federal el control del reparto agrario, la educación, las relaciones laborales, el ejército y la unificación política mediante el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que sería a largo plazo no sólo el unificador de los caudillos sino el que los despojaría del control de las organizaciones sociales al crear con el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) el esquema corporativo. Todas estas medidas dieron como resultado una especie de vaciamiento administrativo de los gobiernos estatales que, al final, si bien perdieron funciones, en compensación también se sacudieron problemas que pasaron a ser responsabilidad del gobierno federal. Pero más importante que todo ello, en especial para apreciar el poder del que disfrutaron los gobernadores, fue el hecho de que se redujeron las instituciones de las que eran directos responsables.

A partir de entonces la política local fue mucho más sencilla de controlar, lo que permitió que los gobernadores ejercieran un poder muchas veces más amplio y arbitrario que el desarrollado por el mismo presidente de la República. Una administración gubernamental reducida prácticamente a lo indispensable, un congreso local dominado por el PRI, pero no por la dirección nacional sino por la estructura estatal, y una élite política que giraba en torno de esas mínimas instituciones, hicieron posible que el gobernador controlara con relativa facilidad las disputas entre grupos e impusiera su voluntad sobre programas de gobierno realmente residuales, toda vez que lo verdaderamente importante lo hacía el gobierno federal. El resultado fue que el gobernador pudo cumplir su tarea de pacificador e intermediario, por supuesto, siempre que no cediera a la tentación de preservar su influencia o contraviniera las disposiciones presidenciales y del gobierno federal, porque entonces podría ser removido sin contratiempos.

Con diferencias particulares para cada entidad, que en mucho dependieron de las características de la élite política local (más o menos moderna, con normas y pautas establecidas) los caudillos fueron desapareciendo de los gobiernos locales y los caciques fueron desplazados a las zonas más aisladas. Poco a poco, el control político de los estados descansó en las gubernaturas, es decir, en las instituciones y ya no en el poder o influencia personal de un líder. Más que el dominio del individuo, lo que caracterizó la política en los estados fue la competencia entre grupos dirigidos por líderes que difícilmente lograron sobrevivir por largo tiempo. Hacia fines de los años sesenta, los últimos caudillos locales desaparecieron de la política local, como lo comprueban los casos de Gonzalo N. Santos y Maximino Ávila Camacho en San Luis Potosí y Puebla, y lo significativo de ello radica en que en ambos

casos se trató de conflictos políticos locales que rebasaron a los mandatarios y comenzaron a afectar al gobierno federal. Pero también destaca el hecho de que el dominio del caudillo quedaba eliminado indirectamente al renunciar el gobernador en turno, lo que revela que a pesar del poder personal del hombre fuerte, las instituciones y en especial las gubernaturas, eran fundamentales en la política local.

Los años de mayor estabilidad política y crecimiento económico fueron también los de mayor equilibrio entre las regiones y el centro. Una vez que el poder individual desapareció o se sometió, el gobierno federal logró mantener el control de los estados mediante la centralización administrativa, el dominio del PRI y las asignaciones presupuestales. A cambio del poco margen de acción gubernamental que esto ocasionó, los ejecutivos locales tuvieron una prácticamente ilimitada libertad política que se basaba en el dominio de la élite local, el congreso y los presidentes municipales y, de manera especial, de la estructura estatal del PRI. Esto supuso una especie de división de tareas que dejaba la infraestructura, la economía, los servicios públicos y la educación en manos del gobierno federal, y el resto de la política local íntegramente a los gobernadores. Lo que ocurrirá a partir de fines de los años setenta será el proceso de descentralización gubernamental y la agudización de la competencia política lo cual, por un lado, debilitará el papel del ejecutivo y el gobierno federal y, por otro, fortalecerá a los gobernadores al concederles más recursos y tareas, y dejar intacto su control político.

2

Hacia los años ochenta se producirán dos fenómenos interrelacionados, pero en esencia diferentes, que afectarán profundamente la relación gobernadores-gobierno federal: el avance de la competencia electoral y la consiguiente expansión del pluralismo y el debilitamiento del ejecutivo federal. Aunque los principales debates y el diseño mismo del nuevo sistema electoral tuvieron lugar en el centro político del país, los efectos, la experimentación y las propuestas de mejoramiento ocurrieron en los estados. Desde el final de la década de los setenta se produjo un severo cuestionamiento electoral en los estados que paulatinamente pasó de los ayuntamientos a los congresos locales y, ya en la siguiente década, a las gubernaturas. Lo importante es que esos cambios generaron una interrelación entre la política local y la nacional que demostraba nuevamente que los estados no eran sujetos pasivos, sometidos a la voluntad central.

Una prueba indiscutible de ello es que la alternancia, la práctica que confirma formalmente la democracia, ocurrió en México precisamente en los esta-

dos, mucho antes que en las instituciones nacionales. Para cuando el Partido Acción Nacional (PAN) pudo ganar las elecciones presidenciales en julio del año 2000, existían varios ayuntamientos y congresos locales en manos de la oposición e incluso varias gubernaturas. En rigor, la democracia se incubó en los estados, lo que además de dar cuenta de la vitalidad de las instituciones y política locales, ya ilustra el grado de autonomía que alcanzaron los mandatarios, ya fuera porque eran de un partido distinto y aplicaban medidas diferentes, o porque aun perteneciendo al PRI resistieron el avance opositor y fortalecieron sus controles políticos locales. Esto último tuvo también efectos directos en la relación con el presidente de la República, toda vez que los proyectos políticos nacionales pasaban por los estados y presionaban a los mandatarios.

En los muchos frentes políticos que el pluralismo creó, el gobierno de Carlos Salinas desempeñó un papel relevante. Su modelo de modernización económica y política no sólo encontró resistencias en el PRI nacional, las corporaciones y la élite política tradicional, sino también en los estados, lo que sumado a las presiones electorales que los partidos de oposición ejercieron, lo llevaron a remover gobernadores como nunca antes un presidente lo había hecho, al menos no desde el gobierno de Lázaro Cárdenas. Salinas obligó a renunciar a diecisiete mandatarios, doce de ellos por conflictos con la oposición y cinco para sustituir a funcionarios federales. Si, por un lado, el presidente demostraba excesos en sus atribuciones que ni siquiera los ejecutivos más autoritarios habían tenido, por el otro, exacerbaba el sentimiento de soberanía estatal en momentos particularmente graves para los gobiernos locales, presionados ya por la competencia política, y a los cuales el presidente, como jefe de su partido, debía respaldar. Los excesos de Salinas dañaron severamente las funciones presidenciales y aumentaron el margen de libertad local al terminar su periodo.

Una vez concluida esa administración, en medio de circunstancias políticas inéditas o al menos que parecían por completo superadas históricamente, el nuevo mandatario, Ernesto Zedillo, enfrentó tanto el debilitamiento estructural del presidencialismo como el fortalecimiento de los gobernadores. Mientras los gobernadores del PAN promovieron reformas administrativas y presupuestales y presionaron por un efectivo federalismo, los priistas desafiaron abiertamente tanto la intromisión federal como algunos programas gubernamentales. A diferencia de lo que era tradicional en los años anteriores, cuando el presidente era capaz de imponer medidas presupuestales y políticas e incluso corregir excesos locales con la remoción de mandatarios, el presidencialismo que se ejerció en el último sexenio priista mostró un sorprendente debilitamiento que no pudo resistir ni políticas alternativas ni tampoco abiertos desafíos a su poder.

Al principiar su mandato, cuando todo parecía indicar que el presidente gozaba de su completo poder (que en el caso de Zedillo era mucho mayor debido a las circunstancias políticas de su elección que garantizaron su indiscutible y limpio triunfo debido a la legislación y a instituciones arbitrales que en ese momento estaban vigentes por primera vez), el presidente intentó remover a Roberto Madrazo, gobernador de Tabasco, cuya victoria electoral fue impugnada sistemáticamente por el PRD, partido que incluso condicionó su apoyo al nuevo gobierno a la renuncia del mandatario estatal. El ejecutivo no logró la remoción debido a una rebelión local organizada por el PRI del estado, en la que tomaron parte diversos sectores sociales y que antepuso la defensa de la soberanía estatal al poder del presidente. Más tarde, el gobernador de Puebla, Manuel Bartlett, expidió una ley presupuestal que asignaba las partidas presupuestales federales exactamente de manera inversa al planteamiento hacendario y que, más aún, tenía consecuencias políticas electorales en el estado al afectar los municipios gobernados por la oposición.

En ambos casos, los gobernadores se apegaron escrupulosamente a la ley para enfrentar al presidente y al gobierno federal, impedir su intervención y poner en marcha medidas distintas a las presidenciales. En ningún caso hubo una transgresión a la ley, de tal manera que el presidente se enfrentaba a la disyuntiva de remover a los mandatarios sin otro apoyo que su propia autoridad, seriamente dañada por su predecesor. Esto sentó un precedente grave porque otros dos mandatarios (Jorge Carrillo Olea en Morelos y Rubén Figueroa en Guerrero) fueron acusados de cometer o, al menos, tolerar secuestros y asesinatos por parte de fuerzas públicas y lograron mantenerse en el cargo por un largo periodo, a pesar de las presiones sociales y políticas, sólo porque el presidente no consiguió probar los delitos. También en estos casos el ejecutivo se mostró con una limitada capacidad para imponer lo que en otro tiempo habría sido sorprendentemente sencillo, debido a que los argumentos legales no avalaban su autoridad política.

La autonomía estatal y el fortalecimiento de los poderes locales fueron aumentando a medida que se profundizaba el pluralismo y se debilitaban las facultades presidenciales informales, que dependían precisamente del dominio priista. El poder y la independencia que alcanzaron los gobernadores fueron notables al término del sexenio de Zedillo, a tal grado que las candidaturas presidenciales del PRI y el PAN fueron disputadas por ex gobernadores: en el caso del PRI por Labastida, Madrazo y Bartlett, y en el del PAN por el triunfador Vicente Fox. Con la derrota presidencial del PRI, no sólo desapareció el liderazgo nacional de ese partido y se abrió la alternancia, sino que se eliminó el requisito no escrito, pero fundamental a lo largo de la historia

política del país, de que el candidato y futuro presidente fuera un secretario de Estado, surgido del gabinete que terminaba su gestión.

Sin embargo, estos logros no han impedido que haya otro tipo de conflictos. Fox, al igual que Zedillo, enfrentó en los primeros meses de su mandato el abierto desafío del gobernador de Yucatán, Víctor Cervera Pacheco, quien desatendió ordenamientos legales e incluso mandatos directos de los magistrados electorales, sin que el presidente pudiera hacer otra cosa que convocar a la serenidad y a la negociación política. Cervera, a diferencia de Carrillo Olea y Figueroa, no renunció a su mandato, simplemente acató la ley y terminó sin contratiempos su periodo como gobernador sin que las autoridades federales pudieran someterlo a un proceso penal.

El conflicto con el gobernador yucateco no ha sido, pese a todo, el más grave que haya enfrentado el presidente Fox. Frente a ésta, al parecer de las últimas manifestaciones más caciquiles de los gobernadores, se han presentado otras que se apoyan en las atribuciones institucionales de las gubernaturas y, más aún, que ya no son ni individuales ni tampoco asociadas a las diferencias partidarias. Con motivo de la reforma fiscal propuesta por el presidente y rechazada por el Congreso federal, los gobernadores han conseguido formar una asociación en la que participan todos los mandatarios, independientemente de su origen partidario. La asociación ha hecho propuestas fiscales específicas que si bien no han tenido éxito, sí han mostrado una acción colectiva y, en contraste sí han logrado que el gobierno federal les reintegre partidas presupuestales que les había retirado con el argumento de falta de recursos.

Es muy prematuro prever el futuro de esta relación entre mandatarios, pero lo que no puede dejarse de subrayar es que el poder y autonomía conseguidos por los gobernadores son notables y sólo pueden compararse a los que alcanzaron algunos caudillos a principios del siglo xx. Con todo, hay una diferencia sustantiva que no puede dejarse de lado, y es que en esta ocasión no se trata tanto de personalidades y del poder de un caudillo o cacique, sino de la fortaleza institucional que rodea a las gubernaturas. Dicho de otra manera, no se trata del retorno del tradicionalismo sino de la sobrevivencia de prácticas tradicionales en medio de instituciones modernas. Es claro que la personalidad fuerte puede potenciar estas prácticas, pero basta que al frente se encuentre un buen político para que proponga medidas alternativas y, en su caso, incluso desafíe al poder presidencial. Si bien el control caciquil parece estar desapareciendo, no debería descartarse la posibilidad de su resurgimiento a medida que se debilita el poder presidencial, pues esto se convertiría en un aliciente para que los líderes locales se disputaran el control de la política interna, plenamente seguros de que el gobierno federal no estaría en condiciones de intervenir.

En rigor, éste es el mayor peligro a corto plazo, pues como se ha planteado al principio, el centralismo no fue una política deliberada de sometimiento sino una medida para controlar los poderes locales que amenazaban la integridad nacional o la estabilidad política. Si el poder federal renuncia a ejercer la función de autoridad central que organiza y da sentido a grupos y poderes locales, el resultado será, como en otros momentos históricos, la dispersión del mando y la lucha entre diversos poderes estatales regionales con el consiguiente riesgo político para el país. Puede parecer exagerada la preocupación, pero no debe perderse de vista que el resurgimiento de los poderes locales ocurre precisamente cuando se ha iniciado el primer gobierno de alternancia, en medio de múltiples expectativas políticas y económicas y que, en contraste, no cuenta con la experiencia y capacidad administrativa y política para hacerlas realidad. El riesgo consistiría en confundir federalismo y democracia con absoluta libertad regional que, en el lenguaje de los grupos locales, significa la búsqueda del control de la nación. Sería una grave paradoja que el gobierno democrático se diluyera no en medio de la lucha contra el partido antes dominante y los grupos conservadores, sino con los beneficiarios directos del pluralismo: los gobernadores y los grupos locales. El mayor desafío que tiene este primer gobierno democrático es que debe demostrar capacidad de negociación con las instituciones establecidas, capacidad administrativa para desarrollar proyectos y autoridad para regular los poderes locales. Algo que hasta ahora no ha demostrado tener.

Recibido: agosto, 2004

Revisado: septiembre, 2004

Correspondencia: Centro de Estudios Sociológicos/El Colegio de México/Camino al Ajusco núm. 20/Col. Pedregal de Santa Teresa/C. P. 10740/México, D. F./52-55 5449 3000, ext. 4097 Fax: 52-55 5645 0464/correo electrónico: rhernan@colmex.mx

