

SEXTA SECCIÓN

DEMOCRACIA TERRITORIAL, FEDERALISMO
Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

LOS GOBERNADORES VIRREYES DEL SISTEMA POLÍTICO Y CODA FRENTE AL PRÓXIMO CAMBIO DE GOBIERNO EN 2018

CARLOS MARTÍNEZ ASSAD*

LOS GOBERNADORES EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES DE 2012¹

El triunfo de los candidatos a gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en julio de 2011, replanteó el significado de la alternancia en México y el regreso del partido derrotado por el Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2000. En esta ocasión, fueron los gobernadores quienes actuaron como punta de lanza en el proceso que concluyó en la elección presidencial de 2012.

Ese lapso midió la década en que los gobernadores volvieron por antiguos fueros en su acumulación de poder. Se vislumbró así una tendencia diferente a la que prevaleció en la historia de México marcada por la tendencia centralizadora del Estado surgido de la Revolución mexicana, paradójicamente la réplica de una de las más fuertes aspiraciones del Porfiriato.

El sistema político mexicano fue centralista y como tal inhibió el desarrollo de las regiones de México, siempre supeditadas por la ley y por las ataduras de la economía, cuyas reglas se dictaron y establecieron desde el centro político encabezado por un Ejecutivo fuerte, sin contrapoderes que normaran o equilibraran su poderío. En ese sistema, los gobernadores estuvieron supeditados a las decisiones presidenciales, eran colocados en un juego que con muy notables y escasos recursos se realizaba desde el centro. La bibliografía sobre el asunto es abundante.

En ese juego, el equilibrio de poderes era apenas letra de la Constitución, pero el Legislativo y el Judicial eran órdenes supeditados al Ejecutivo. Durante mucho tiempo insistí en que los gobernadores debían ejercer el poder

* Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México

¹ Esta parte del texto fue publicado con el título “Los gobernadores virreyes del sistema político”, en José Luis Calva (coord.), *La agenda de la democracia en México*, Juan Pablos Editor/CNU, México, 2012.

que les correspondía en un Estado federalista. Cuando argumentaba sobre lo imperioso de reconocerles más atribuciones, se contra argumentaba que darles más poder significaría volver al caciquismo del periodo posrevolucionario; así su poder estaría al servicio de sus propios intereses, incluido el del enriquecimiento al cobijo de las instituciones.

Ahora su poder se ha incrementado en forma paralela a la disminución del presidencial. Son tan importantes que cuando las fuerzas políticas y los medios obligaron al presidente de la República a abolir el ritual de los informes anuales del 1 de septiembre, los gobernadores no sólo lo mantuvieron, sino que lo han convertido en la parafernalia costosa y estrafalaria pasarela de políticos, personajes influyentes de las finanzas, de las iglesias y artistas. Su presencia es ahora cubierta por los medios electrónicos de forma reiterada, cuando durante un largo periodo fueron prácticamente ignorados.

Se trataba de un movimiento contrario al que prevaleció durante el siglo XX, cuando se impuso la tendencia centralizadora y el poder de los gobernadores procedía de una sola fuente: el poder del presidente.² La fuente del poder de los gobernadores no era democrática por una razón muy sencilla: la democracia no estuvo entre las preocupaciones de los revolucionarios aunque, paradójicamente, siempre se llevaron a cabo procesos electorales.

Ahora los gobernadores tienen mayor estabilidad, pero sus rasgos tradicionales, lejos de desaparecer se han fortalecido, sobre todo a raíz del terreno que han ganado desde el año 2000, cuando en el sexenio del primer gobierno panista —encabezado por Vicente Fox— recibieron todos los excedentes del petróleo sin restricciones para el gasto. De tal forma que con esos ingresos pudieron hacer lo que se les vino en gana, y entre otros asuntos destacó la autopromoción con gran publicidad y alimentando la dictadura del ego desplegado en sus acciones. La única ganancia fue, que entre 1998 y 2010, la distribución de gobernadores en el país —de acuerdo con los partidos políticos— fue menos desequilibrada que cuando el PRI detentaba todos los cargos. El PAN cuenta con siete gobernadores, entre los que se encuentran estados muy fuertes en términos económicos y políticos, como son Jalisco y Guanajuato. El PRI, con 19 gobernadores en 2012, ha conservado el central Estado de México y los económicamente poderosos estados de Nuevo León y Chihuahua. El PRD con los menos, apenas seis gobernadores, controla el lugar más estratégico del país, que es el Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

² Estos asuntos se argumentan ampliamente en Carlos Martínez Assad, *Los sentimientos de la región. Del viejo centralismo a la nueva pluralidad*, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Océano, 2001.

LA CONAGO

Los gobernadores encontraron una forma de acrecentar su poder sumando esfuerzos y uniéndose en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) en el año 2000. Se trató inicialmente de una propuesta formulada por los gobernadores del PRI; parecía que se conformaría como una suerte de bloque para hacerle frente al Poder Ejecutivo, que por primera vez en el país procedía del PAN.

La organización no sólo se mantuvo, sino que adquirió un enorme poder frente al Ejecutivo. Su idea inicial de bloque opositor cambió y esa intención se ha perdido en el juego de poder sin lograr que los programas de gobierno se orienten a resolver primordialmente las necesidades de los ciudadanos, ni se ha puesto fin a los criterios voluntaristas que los gobernadores han heredado del pasado. La declaración de los gobernadores de los estados de Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Baja California Sur, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, reunidos en Mazatlán, Sinaloa, el 10 de agosto de 2001, buscaba impulsar la modernización de las haciendas públicas federal, estatales y municipales, reclamando mayores potestades para transferir atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y gasto; en fin, lo que ha significado la fuerza mantenida por medio del control del poder central. En ese marco propusieron los 32 gobernadores: 1) impulsar una reforma constitucional para fortalecer el federalismo mediante el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las entidades federativas y los municipios; 2) proponer la creación de una Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público, integrada por el presidente de la República y los titulares de las 32 entidades federativas.

Así, la Conago se constituyó —en Cancún, Quintana Roo, el 13 de julio de 2002— con el acuerdo explícito de ser un espacio “libre e incluyente”, “un foro permanente”, abierto al análisis de la problemática de las entidades federativas para buscar soluciones de articulación de políticas públicas con la Federación en beneficio de los mexicanos. Desde entonces, en constantes reuniones han hecho planteamientos importantes respecto a una regulación más eficaz para lograr un mayor equilibrio distributivo en el marco del federalismo. Asimismo, han propuesto medidas para lograr acciones acordes con las necesidades de todos los estados.

Sin embargo, la irregularidad del mapa de la República dibuja diferentes líneas que responden en unos casos al pasado cultural y a las propias raíces (la Huasteca, el Bajío, el Altiplano potosino o los Altos de Chiapas, sólo para mencionar unos casos), y a las estructuraciones políticas históricas como en

el caso de las 32 entidades federativas y los 2 430 municipios. Esas diferentes unidades tienen variaciones que las diferencian de manera notable y no respondieron a criterios unificadores como número de habitantes o recursos que albergan.

Esa variedad y sus profundas diferencias se pueden ejemplificar en las actividades económicas (el norte industrial, el suroeste ganadero, regiones proveedoras de mano de obra y la costa petrolera del Golfo) que ya en el plano de los estados manifiestan hondas diferencias entre entidades ricas y entidades pobres. Solamente diez —de entre ellas— hacen aportes significativos al producto interno bruto (PIB): Nuevo León, Jalisco, Guanajuato, Estado de México, Tabasco, Chihuahua, Sonora, Baja California, Baja California Sur y Veracruz.

Algunas ciudades de la zona central se han desarrollado por el impacto de la dinámica económica de la fuerza centrífuga de la capital, como pueden dar cuenta los estados de Hidalgo, Morelos, Estado de México, Tlaxcala, Puebla y Querétaro. Sin embargo, la mayor aportación viene del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y del Estado de México, que proporcionan 35%, alcanzando apenas 1% de la superficie nacional y 22% de la población.³

Éste no es sino uno más de los indicadores de la centralización político-administrativa y económico de México. Todavía hoy se considera que mientras la tasa de centralización de los países centralizados fluctúa entre 50 y 60%, en México alcanza 80%. Así, pese a las políticas de descentralización y otras encaminadas con el mismo fin de acabar con las penurias económicas de los estados y municipios, como el establecimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, el gasto social y recientemente el ramo 33, el centralismo se mantiene y el municipio es la instancia que asume todas las consecuencias.

En 1900 el porcentaje de ingresos públicos por nivel administrativo daba 63% a la Federación, 24% a los estados y casi 13% a los municipios, pese a que el Porfiriato no era un régimen preocupado por evitar las desigualdades. En 1980 esas proporciones alcanzaron su punto más extremo cuando la Federación acaparó 89% de los ingresos, los estados un escaso 9% y apenas 1% los municipios. No tiene sentido que durante el Porfiriato los ingresos por distribución territorial conservaran mayor equilibrio.

Aun con los fuertes correctivos no han funcionado los programas de descentralización, véase el caso de la educación. El Distrito Federal (hoy Ciudad de México) conserva las más grandes universidades, el mayor porcentaje de investigadores y, por el contrario, no detenta la educación primaria como sucede en el resto de las entidades federativas. No obstante, de acuerdo con los criterios de recaudación, son el Distrito Federal y Nuevo

³ Desarrollo regional y política estructural en México, París, OCDE, 1998, p. 28.

León los que reciben las participaciones más altas, mientras que los estados más pobres perciben las participaciones per cápita más bajas. Un análisis más profundo develará la anarquía distributiva en la que unos estados pierden y otros ganan, al igual que los municipios, porque es la discrecionalidad en el reparto el criterio dominante.

LAS TRAMPAS DEL SISTEMA

Lo que entonces resultaba importante era que la coordinación fiscal que había comenzado a funcionar desde 1981, lograra a través de reformas sustantivas (que más adelante la Conago propondría insistiendo en muy diferentes rubros) que los estados y municipios vivan equilibradamente el federalismo, para que la distribución de los recursos considere la problemática de la desigualdad de México. Que se pueda incentivar la creación de otras fuentes de ingreso para evitar los colapsos en la economía nacional, según el comportamiento de los precios del petróleo en el mercado internacional. Aunque esto poco les importa a los consumidores nacionales, porque si sube o baja el petróleo siempre terminamos pagando a un precio mayor sus derivados, como la gasolina.

Se esperaba que un nuevo gobierno surgido de un partido diferente al PRI, como fue el del PAN, pudiera ser más sensible respecto a la distribución de recursos que favorecieran a los estados y a los municipios, máxime que exhibían una vocación regional más marcada. Vicente Fox fue un presidente regionalista en la medida en que se identificó con el Bajío en su forma de actuar, así como Felipe Calderón nunca abandona su calidad de michoacano; pero en lugar de descentralizar el poder han permitido que se concentre entre los gobiernos de los estados.

LO QUE RECIBEN LOS ESTADOS

En el espíritu del federalismo original, uno de sus elementos más discutidos continúa siendo el de la redistribución de los ingresos generados por el país. El asunto tiene larga data y hubo serios problemas para establecer que el federalismo tiene una dosis de solidaridad necesaria para su funcionamiento. Estar unidas las partes en una Federación, significa que cada entidad aporta según sus posibilidades y, además, se va imponiendo lo que entre todas construyeron: la capital, las grandes ciudades, los corredores industriales, los servicios básicos. De la misma forma, todas pueden beneficiarse de los mares, de la explotación petrolera, de los ríos, lagunas y concentracio-

nes de aguas y reservas forestales. La aportación de cada entidad no puede medirse solamente con pesos y centavos.

Así las participaciones directas expresan varios rangos, porque el Distrito Federal y el Estado de México reciben los montos más elevados (26 265.9 y 22 791.6 millones de pesos, respectivamente), le siguen Jalisco y Veracruz (12 152.1 y 11 772.3 millones de pesos). Las cuatro suman los más grandes conglomerados de población del país. En monto le siguen Tabasco y Nuevo León (9 550.7 y 9 478.1 millones de pesos), con menos población pero con una gran capacidad instalada, el primero debido al petróleo y el segundo a la industria de transformación. Las imperiosas necesidades en Chiapas han elevado sus participaciones directas (8 300.2 millones de pesos, cercanas a las de Puebla (7 779.3), Guanajuato (7 535.5), Tamaulipas y Sonora (6 217.1 y 6 152.4), Michoacán, Chihuahua y Baja California (5 946.2, 5 905.0 y 5 527.8).

Por su parte, el estado de Sinaloa, Coahuila, Oaxaca y Guerrero están en el rango de más de cuatro mil millones, mientras que Hidalgo, Querétaro y Yucatán en el de más de tres mil millones de pesos. En lo que respecta a Morelos, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Campeche, Quintana Roo y Nayarit sus participaciones están por encima de los 2 mil millones de pesos, en tanto que Tlaxcala, Colima y Baja California Sur apenas rebasan los mil millones.⁴

En cuanto a la recaudación y las participaciones de lo recaudado en el primer semestre de 2002, apenas 15 entidades aportaron a la Federación más de lo que recibían, destacando entre ellas desde luego el Distrito Federal, donde la recaudación alcanzó los 254 496 millones de pesos y recibe apenas 12 897 millones de pesos.

EL PODER DE LOS GOBERNADORES

La discusión sobre un federalismo real, acorde con los tiempos que corren, no puede aplazarse más; el gobierno y los partidos políticos deben expresar con claridad sus concepciones y propuestas para redefinirlo en el marco del futuro que nos espera como país. Una discusión de gran actualidad mantiene un fuerte trasfondo histórico y concierne a la relación mantenida entre el gobierno central y los gobiernos estatales, que han acumulado poder prefigurando una suerte de virreinos locales que se manejan con suficiente autonomía del Poder del Ejecutivo Federal.

⁴ Reforma, 23 de octubre de 2002.

Es necesario hacer un análisis social del manejo presupuestal porque se supone que el gasto debe estar destinado a elevar las condiciones de vida de la población, de allí que resulte tramposo decir, por ejemplo, que Pemex aporta cuatro pesos por cada uno que ingresa. Faltaba más que la riqueza petrolera del país sirviera sólo para el financiamiento de la empresa que tiene a cargo la explotación y producción de los hidrocarburos.⁵ Aunque debía saberse cuál fue el destino de los 750 millones de pesos anuales promedio que entre 1995 y 2005 aportó Pemex a diferentes entidades federativas, siendo Tabasco la más favorecida durante ese periodo y junto con Campeche, Chiapas y Veracruz recibieron la tercera parte de las transferencias, porque es la zona donde se concentra la mayor actividad petrolera.⁶

También habría que prestar atención al hecho de que las entidades más ricas, las que generan más ingresos, son las que tienen mayor capacidad de endeudamiento, cuando uno se preguntaría si no son las más pobres aquellas que requieren mayor financiamiento. En este sentido, cabe recordar que las más endeudadas son: en primer lugar el Estado de México con 4.5% del producto interno bruto, Sonora con 3%, el Distrito Federal (hoy CDMX) y Sinaloa con 2.4%, respectivamente, y tanto Baja California Sur como Nuevo León con 2% del PIB.⁷

Así, el poder político de los gobernadores no coincide necesariamente con la capacidad que tienen para atraer recursos a sus estados, involucrados con tareas que no necesariamente impactan en el desarrollo, cuando además los presidentes municipales, el cuarto nivel de gobierno, tienen capacidad limitada de recaudación pese a las reformas. Allí están en ocasiones limitados sus intereses de desviar recursos para obras suntuarias, que tienen el único objetivo de querer preservar su memoria, en detrimento de la obra pública. Si no, que se cuenten los monumentos y plazas que los presidentes municipales realizan sin ton ni son.

También están los vicios de un sistema que conserva muchos de los rasgos tradicionales y que debían estar ya erradicados del país. Los gobernadores, como en el pasado, cuentan con redes de parentesco, comunes para la propuesta de legisladores y de presidentes municipales, las propuestas se dirigen a familiares y varios ejemplos lo sustentan: Rubén Moreira Valdés,

⁵ Todo esto se ha esclarecido más a raíz del debate que se mantuvo sobre la explotación petrolera en el país en 2008.

⁶ Francisco Javier Sales Heredia, "Participación de Pemex en el gasto social de algunos de los estados de la República", México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, documento de trabajo, núm. 27, Cámara de Diputados de la LX Legislatura, diciembre de 2007.

⁷ Los diez estados que producen 68% del PIB nominal, con datos de 2006, son el Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Chihuahua, Veracruz, Puebla, Baja California, Guanajuato y Coahuila, según datos del INEGI.

del PRI en Coahuila, es hermano del dirigente del tricolor; Luisa María Calderón Hinojosa, que aspira a la gubernatura del PAN por Michoacán, es hermana del presidente Calderón, por citar sólo dos de los numerosos casos que pueden encontrarse todavía.

EL DESTINO DE LA CONAGO

La Conago, independientemente de las particularidades de los gobernadores que la conforman, de sus intenciones políticas a corto plazo, no es sino la evolución natural de un sistema político que ha hecho crisis. Me refiero al centralismo, que encubierto por el discurso federalista ha provocado desigualdades difícilmente superables en el país —como queda demostrado en el ejercicio realizado respecto a la distribución de los recursos participables cuando comenzó su ejercicio—, con su gran carga de pobreza para millones de mexicanos. Así, la Conferencia se ha convertido en un instrumento de poder cuyos alcances aún no se perciben, pero pueden manifestarse en las elecciones de 2012.

Los recursos se han concentrado en regiones donde resulta más viable la inversión por la infraestructura realizada a lo largo de casi un siglo. No es un proceso reciente que los estados del norte y del centro aporten más al PIB y que, por el contrario, el sur haya sido tan descuidado para la inversión, como no sea la pública, a través de Pemex, y la privada en centros turísticos de los que el país obtiene márgenes reducidos de ganancia debido a que la mayoría de la inversión es foránea. Todavía en los años recientes, la propuesta de un nuevo aeropuerto internacional mostró el último estertor de ese sistema centralizado que no puede aceptar siquiera la posibilidad de impulsar el desarrollo hacia otras regiones del país, sobre todo si se observa la situación límite a la que ha llegado la Ciudad de México y pese a todas las opiniones para demostrar su viabilidad en otra región del país, la inversión para ampliar el aeropuerto internacional se destinó a la capital del país.

Se afirma que el centralismo terminó en el año 2000, cuando su principal sostenedor, el viejo PRI apoderado de la Presidencia de la República, se hundió con ese despertar de las regiones que han venido exigiendo relaciones más equilibradas. Sin embargo, la Conago continúa su actuación y las acciones que acordaron sus miembros después de las reuniones de trabajo que concluyeron en las propuestas que hicieron siete mesas de trabajo, las cuales se dieron a conocer el 15 de julio. Como Conferencia se propuso, entre otros puntos: impulsar las leyes para la seguridad y crear una cultura de la legalidad, aunque tardíamente sus miembros decidieron asumir como grupo los problemas de delincuencia por los que atraviesa el país. Es importante la

propuesta de reformar la Ley de Coordinación Fiscal, para que la recaudación federal participable alcance 1%. Pero como siempre es lo publicitario lo que más interesa, en términos prácticos acordaron emplear 13 mil millones de pesos para combatir el narcotráfico y enfrentar el crimen. Y entre los principales acuerdos estuvo el de destinar los recursos para becas y trabajo para los jóvenes.⁸

Los problemas de hoy no pueden tratarse con los instrumentos del pasado; se ha abandonado el único foro que prevaleció durante los años del presidencialismo, cuando las participaciones federales se acordaban entre el Ejecutivo nacional con cada gobernador. Es cierto que ha avanzado el Legislativo y que ha venido adquiriendo mayor relevancia al ser la instancia de aprobación de los presupuestos. Ante los problemas que hoy se han puesto en la agenda política, se podría avanzar con el manejo transparente de las cifras, para que incluso frente a la disputa entre gobernadores y Federación se pudieran conocer socialmente las cifras verdaderas, porque hasta éstas resultan escasamente confiables.

La participación ciudadana responsable, y sin cortapisas por parte de los gobiernos, debe ser incluida en las estrategias para la distribución y el uso de los recursos en leyes como la de Coordinación Fiscal, además de considerar los montos de los recursos destinados a educación, salud, vivienda, insumos al campo y superación de la pobreza. Por ello, es indispensable proponer que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía se ciudadanice, como sucedió con el IFE (para que la sociedad tuviese certeza sobre los procesos electorales). Ahora cada vez resulta indispensable conocer las cifras reales de nuestra economía y evitar el manejo voluntarista con fines políticos que los gobernantes les han venido dando. Así sabríamos si en efecto se otorga a los gobiernos estatales y a los municipios lo que corresponde de acuerdo con las riquezas generadas por el conjunto de la nación. Esta propuesta, desde luego más afinada, garantizaría que los presupuestos no sean cuestión solamente de un sexenio, sino de plazos más largos que permitirían continuar la realización de planes de gobierno con un gasto que llevara a mayores equilibrios en beneficio de la población que vive en el heterogéneo territorio de este país.

Hay que pensar en serio en la planeación del desarrollo social incentivando la infraestructura en áreas descuidadas y evitar la gran concentración que se vuelve perjudicial. Sólo de esa manera podrán corregirse los graves

⁸ Reforma, 15 de julio de 2011. No deja de ser sintomático de la desconfianza prevaleciente respecto a los gobernadores el llamado que hizo la Comisión Permanente para que, en cuestión de seguridad, la Conago ejecute sus acciones “con estricto apego a la ley y respeto a los derechos humanos y que, en ese sentido, cada 15 días hagan llegar un reporte al Congreso de la Unión”, *La Jornada*, 14 de julio de 2011.

desequilibrios territoriales y sociales que han generado las políticas públicas centralistas que sólo escuchan a los estrategias de los grandes consorcios que han llevado a México a ubicarse con desventajas en el mundo de la globalidad. La reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, y en particular de su artículo 2 para incluir todos los ingresos petroleros en la RFP, fue un primer paso.

Si bien logró traspasarse un monto considerable de los ingresos petroleros que antes era una de las funciones metaconstitucionales del presidente de la República, su uso no ha sido claro de parte de los gobiernos estatales. Más bien, parece que enriqueció no a los gobiernos estatales, sino a los gobernadores que orientaron el gasto de acuerdo con sus muy particulares intereses, aunque no se ha hecho el estudio respectivo. Algunos ejemplos del despilfarro se observaron durante el año 2010, de la conmemoración de los 100 años de la Revolución y de los 200 años de la Independencia de México. Los gobiernos realizaron obras de despilfarro sin contribuir al desarrollo de sus estados y de sus municipios.

Los ingresos de los que pudieron disponer los gobernadores por los precios que alcanzó el petróleo en el ámbito internacional, los fortaleció en términos económicos y también políticos, porque recibieron esos ingresos adicionales, ya no por su capacidad de negociación individual, sino por el peso de la Conago. A ello se vinculó la debilidad que han puesto los dos ejecutivos panistas en cuestiones de política interna, que parecen revivir lo que fue la época del Maximato, cuando los gobernadores adquirieron un gran poder a la sombra del jefe máximo, Plutarco Elías Calles. Ahora tienen otra vez poder los gobernadores, pero sin un líder que regule sus acciones.

Para concluir puedo agregar que, pese a todo, algo está cambiando en el país. Ahora el poder se distribuye cuando menos entre diferentes partidos políticos. Las entidades federativas están gobernadas por los tres principales partidos políticos del país. El PRI continúa, pese a las mutaciones políticas de los últimos tiempos, gobernando la mayoría de las entidades: con 17 se mantiene en la cabeza; apenas nueve por el PAN, aunque muy bien seleccionadas; cinco para el PRD con la importancia de detentar el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y otra más por una alianza de partidos. Los cambios se han precipitado y, aun cuando los datos varían rápidamente, hoy el PRI gobierna la mayoría de los municipios, el PAN detenta cerca de 300, pero incluye la mayoría de las capitales, el PRD mantiene un amplio espectro de municipios pequeños en coaliciones y entre los que se rigen por usos y costumbres. Esto no significa una distribución perfecta, pero sí quiere decir que debemos acostumbrarnos a la convivencia con la alternancia y con estilos de gobierno que destaquen el vínculo con la sociedad, que es la que ha puesto a las autoridades en el sitio que ocupan.

Si es algo más que una mera coyuntura política, con visos al próximo proceso electoral, la Conago puede resultar una pieza significativa en las orientaciones del poder y, por lo tanto, constituirse en un factor determinante de las políticas públicas en el ámbito nacional, por encima de las filiaciones partidistas, en contra de intereses mezquinos y en beneficio de la sociedad, de la que los gobernadores se encuentran tan distanciados. Luis Cabrera decía no estar seguro de para qué servían los gobernadores si existían los municipios, quizá ha llegado el momento de demostrar que su articulación en el sistema político mexicano que se construye es todavía necesaria.

CODA FRENTE AL PRÓXIMO CAMBIO DE GOBIERNO EN 2018

El escrito que precede a este apartado fue realizado en vísperas de la coyuntura de 2012, cuando el PRI recuperó la presidencia de la República luego de un interludio de dos sexenios del PAN (2000-2012). De nuevo debo pensar en los gobernadores en la coyuntura del cambio sexenal en 2018, luego de un gobierno que se dio a tropezones como los previos. Lejos de poder analizar todo lo que cambió, se trata de repensar a los gobiernos estatales que de entrada podría afirmarse que pasaron de virreyes a algo que los acerca más a señores feudales, por las formas que encontraron para ampliar sus posesiones y riquezas personales, es decir, que se trató de un retroceso en la administración y forma de organización política. Cuando se creyó que se acercaron en los sexenios previos a reconquistar el espacio que el federalismo les ha conferido, fue más fuerte la ambición personal que el interés por gobernar.

Pueden distinguirse dos fuertes procesos que inciden en esas figuras: primero, la de la elaboración y proclamación de una Constitución propia para la Ciudad de México, durante el gobierno encabezado por Mancera (2012-2018). Algo que se había propuesto desde que estaban por iniciarse los gobiernos democráticos que dieron fin a la figura del Regente, designado por el presidente para ser el resultado de la elección popular. El cargo de Jefe de Gobierno —aunque se vislumbró más a fin a la democracia y aún a la izquierda política— no modificó la práctica que caracterizó a otros gobernantes de abandonar el cargo antes de cumplir el tiempo para el que fueron electos. Y eso que Cuauhtémoc Cárdenas debía cumplir apenas un encargo de tres años a partir de 1997. A 20 años de que el PRD se hizo cargo de la capital, han renunciado además, Obrador y Mancera. Es decir, solamente uno de los Jefes de Gobierno que tuvo el Distrito Federal (hoy CDMX), Ebrard, cumplió el mandato para el que fue elegido (2006-2012).

Por otra parte, la mayoría de los gobernadores en diferentes entidades federativas han recurrido al eufemismo de solicitud de licencia para continuar en otros cargos político administrativos o de elección, gozando de los privilegios de la clase política con los mejores sueldos y prebendas. Todo eso para evadir el principio de que no son renunciables los cargos de elección popular. Con la enorme ventaja que, con el establecimiento de la competencia y la alternancia electoral, si no es positivo el resultado electoral, los gobernadores pueden regresar a cumplir con el encargo.

LA NARRATIVA SOBRE LA CIUDAD DE MÉXICO

La narrativa de la autoridades de la Ciudad de México ha sido en términos oficiales la de los gobiernos de avanzada y más acordes con las demandas ciudadanas, lo cual es cierto en varios sentidos, en particular los de índices de bienestar y de derechos humanos. Sin embargo, la participación ciudadana —que ha sido un reclamo de los últimos tiempos— ha sido limitada porque finalmente los gobiernos se conciben como los operadores de arriba hacia abajo del sistema. Ejemplos contundentes han sido varios. Cuah-témoc Cárdenas, apenas en su segundo año de gobierno, canceló los Consejos Ciudadanos, resultado de una elección ciudadana ejemplar en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) en 1995, como única elección sin participación de los partidos políticos. Nadie criticó la medida ni interpuso demanda en contra, porque había sucedido en la coyuntura del tránsito de la regencia al gobierno electo; es decir, del traslado de poderes del PRI al PRD. Pero sucedía que la legislación que había dado lugar a esas figuras reorganizaba a las delegaciones, disminuyendo las atribuciones de los delgados, quienes debían someter a consulta entre los consejeros (algo semejante a los regidores de los municipios) varias de sus iniciativas y, algo muy importante, el presupuesto delegacional. Se trataba de la aplicación del presupuesto participativo. La Constitución de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017, menciona que el presupuesto de egresos de las demarcaciones “será aprobado por su respectivo concejo, y se enviará a la o el Jefe de Gobierno para su integración al proyecto del Presupuesto de Egresos de la Ciudad” (21 B III, a). Algo semejante se había previsto en la configuración de los Consejos Delegacionales de 1995; requirió más de 20 años volver a lo mismo, pero que la cancelación de esa figura se retrasó, aunque aún tendrá que verse cómo funcionará.

Las figuras de 1995 también fueron más allá en términos de las demarcaciones territoriales de lo que era el Distrito Federal y planteó con datos precisos la necesidad de reorganizar las demarcaciones, aumentándolas si era

necesario. No podía dejarse, como se mantuvo a las 16 delegaciones con sus desigualdades territoriales y poblacionales, dándose el caso que algunas de ellas (como Iztapalapa o la Gustavo A. Madero) tienen más habitantes y manejan mayores presupuestos que algunos estados de la República. El asunto se “resolvió” en la reciente Constitución solamente con el enunciado de buenos propósitos, por ejemplo: “Las autoridades proveerán lo necesario para que los emprendimientos económicos sean objeto de la protección y acompañamiento institucional” (artículo 17, B.2). Ni siquiera se estableció con claridad lo que concierne al patrimonio, cuando es sabido y motivo de discusión qué pertenece a la Ciudad y, por lo tanto, qué significado tiene en términos del gasto y lo que debe recibir de sus participaciones en los ingresos federales.

Ahora, una nueva reforma otorgó al Distrito Federal su reconocimiento como la entidad 32 de la Federación, con lo cual no se logró mucho respecto a la legislación previa, y como novedad se adoptó el nombre oficial de Ciudad de México, que en realidad retoma su más antigua designación desde el Virreinato de la Nueva España. Como entidad no será más la Ciudad de México, la capital del país, como sí lo fue el Distrito Federal, según las leyes previas.

Un breve repaso histórico permite ver que el 18 de noviembre de 1824, el Congreso decretó: “1. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.” Así sería en esa demarcación donde se decretó la erección del Distrito Federal como sede los poderes. Según los cambios introducidos por el gobierno centralista el 30 de diciembre de 1836, los estados pasaron a ser departamentos, y dispuso que la Capital del Departamento de México sería la ciudad de ese nombre. El 18 de mayo de 1847 el Congreso General decretó en el Acta de Reforma Constitucionalista: “Mientras la Ciudad de México sea Distrito Federal [...]”.

Por cierto, allí se establecía que: “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; [aunque aclaraba] pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”. Entre el imperio de Maximiliano y el Porfiriato, se consolidó legalmente la existencia del Distrito Federal que albergó la Municipalidad de México, como también la designó Benito Juárez el 6 de mayo de 1861. No está demás señalar que siempre se manifestó de diferente manera la medida de la rivalidad entre éste y el Estado de México, desde los asuntos más menudos hasta el económico.

La forma de gobierno cambió cuando a solicitud del general Obregón, el presidente Calles decretó (en junio de 1928) la forma de gobierno haciendo desaparecer los ayuntamientos por las delegaciones, figura no prevista en

el artículo 115 constitucional. Pero en el artículo 20 se decía que la cabecera del Departamento Central sería la Ciudad de México. Tal como quedó escrito en la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales.

En la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941, se mencionó en el artículo 8: “Para los efectos de esta Ley el Distrito Federal se divide: a) en la Ciudad de México, [...]” y en sus artículos 8° al 21°, hacía la delimitación territorial, y en el 22° se designó a la Ciudad de México como capital del Distrito Federal.

Entre los vacíos más notables que acusa el proceso ahora puesto en marcha son:

- 1) La cuestión presupuestaria. ¿Cómo se define en la nueva ley el monto de los recursos que la Federación otorgará a la Ciudad de México?, ¿se calcularán de igual manera el porcentaje de los fondos federales como en el resto de las entidades? Los ejemplos más significativos son los enormes gastos en salud y en educación. En la Ciudad de México están los mejores y mayores centros hospitalarios especializados del país y las universidades que forman más profesionistas, y donde se realiza la mayor investigación científica del país.
- 2) La cuestión política. ¿Cómo se ejercerán las instancias con incidencia federal que radican en la Ciudad de México? Con la transformación del IFE en INE se ha reducido la autonomía de los organismos electorales estatales. Lo mismo sucede respecto a los nuevos ordenamientos policiales. Pero uno de los puntos nodales es si los cabildos tendrán el mismo peso que los existentes en otras entidades. Al igualarlos con los municipios, aun cuando las leyes reglamentarias vendrán después de la Constitución, no se percibe la oportunidad de que funcionen como órganos de gobierno con una más definitiva representación ciudadana, con mayor incidencia en la forma de gobernar y no dejar el terreno exclusivamente a los partidos políticos a donde apunta claramente.
- 3) La cuestión cultural. Algo muy importante es el asunto del patrimonio, si los inmuebles, museos, monumentos del Distrito Federal serán de la Ciudad de México.

Los desafíos y retos son mayores de lo que puede implicar un cambio como el propuesto desde el gobierno sin considerar la participación ciudadana. La estrategia de lo que significa la transformación de delegaciones en una figura semejante a la de los municipios, no dejó claro cómo respetarán las tradiciones identitarias de los pueblos originarios, los barrios y las colonias. Se trata ciertamente de transformaciones esenciales que puedan considerar quiénes estarán a cargo del rumbo que se imprimirá a la, pese a todo,

capital de México, que debe conservar su lugar estratégico como la cabecera de la Federación, para resguardar los valores liberales. La excepción en que vivió hasta 2017 la capital, quizásno era completamente injustificada.

DE NUEVO, LOS GOBERNADORES

Son muchas las cuestiones que han marcado un desarrollo diferente al previsto en las funciones y actividades de los gobernadores. El federalismo se ha limitado, la capacidad de endeudamiento de las entidades ha sido marcada por la discrecionalidad de los gobernadores, incrementándose notablemente. Tal hábito se mantuvo desde que durante el sexenio de Vicente Fox los usos de los excedentes por las ventas de petróleo se dejaron a la exclusividad de los gobernadores, que no siempre dieron los usos más adecuados a las necesidades de los estados que gobernaban. Durante las fiestas del Bicentenario de la proclamación de la Independencia y del Centenario del comienzo de la Revolución mexicana, las obras fatuas realizadas por los gobernadores siguieron el modelo que se implantaban desde el gobierno central, caracterizado por el dispendio cuyos efectos resultaron más notables en los estados, aunque fue emblemática de ese gasto dispendioso la Estela de Luz, el monumento conmemorativo erigido para ese aniversario por el gobierno de la República, perdido entre las altas torres que la especulación urbana ha auspiciado en la Ciudad de México.

El otro mal que está marcando el devenir del país es el narcotráfico, que se disparó a partir de 2005 y 2006, causando las dramáticas e ineficaces medidas del gobierno de Felipe Calderón para combatirlo, puso al Ejército en las calles debido al imposible control por parte de la policía para hacer frente a la delincuencia organizada. El crimen recorrió las calles del país sin dejar una sola entidad federativa a salvo a partir de entonces. Se entendía que se había llamado al Ejército como medida de emergencia extrema, por lo tanto momentánea, pero la situación no ha permitido su vuelta a los cuarteles desde hace diez años. El gobierno encabezado por Enrique Peña Nieto tampoco tuvo la capacidad para combatir de otra manera a las bandas que se fortalecían, ya no solamente con la producción y paso de la droga, sino también con el incremento del consumo en México. Aunado al problema de la corrupción, el señalamiento de participar en los negocios del narcotráfico, varios gobernadores han sido señalados por estar involucrados de diferente manera. Como no había sucedido en algún otro momento de la historia de México, los últimos tiempos y en particular la década más reciente ha sido prolífica en estos casos, lo cual ha llevado a juicio y encarcelamiento de los siguientes gobernadores: Mario Villanueva Madrid (gobernador de Quinta-

na Roo, 1993-1999); Tomás Yarrington Ruvalcaba (gobernador de Tamaulipas, 1999-2004); Luis Armando Reynosa Femat (gobernador de Aguascalientes, 2004-2010); Andrés Rafael Granier Melo (gobernador de Tabasco, 2007-2012); Guillermo Padrés Elías (gobernador de Sonora, 2009-2015); Jesús Reyna García (gobernador interino de Michoacán, 2014); Javier Duarte de Ochoa (gobernador de Veracruz, 2010-2016); César Horacio Duarte Jáquez (gobernador de Chihuahua, 2010-2016); Flavino Ríos (gobernador interino de Veracruz, 2016); Roberto Borge Roberto Borge (gobernador de Quintana Roo, 2011-2017).

Los presidentes de la República han sido señalados igualmente por actos de enriquecimiento inexplicable, sin que ninguno haya enfrentado un juicio. Pero hay que señalar que el presidente José López Portillo dijo —en el ya lejano 1976— que la corrupción terminaría devorando a México, con certeza algo sabía cómo para prever un problema que ha aquejado tanto a la sociedad. Y esto es más o menos lo que ha sucedido, porque ha escalado el problema a todos los servidores públicos, aunque de diferentes maneras. Otros varios gobernadores han sido citados a comparecer ante la justicia, o incluso han sido detenidos y luego liberados, con causas judiciales ambiguas. Tal es el caso de Eugenio Hernández (Tamaulipas, 2005-2010); Manuel Cavazos Lerma (Tamaulipas, 1993-1999); Egidio Torre Cantú (Tamaulipas, 2011-2016, en sustitución de su hermano Rodolfo, asesinado); Humberto Moreira (Coahuila, 2005-2011); y Arturo Montiel Rojas (Estado de México, 1999-2005).

La violencia, sin embargo, se ha concentrado más en el tercer nivel de gobierno por su mayor cercanía con la sociedad, tal ha sido el caso de los presidentes municipales; solamente en 2017 fueron nueve los asesinados, según el reporte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ellos fueron: el 24 de enero, Antolín Vital Martínez de Tepexco, Puebla; el 6 de octubre, Stalin Sánchez González de Paracho, Michoacán; el 10 de octubre, Manuel Hernández de Huitzilán de Serdán, Puebla; el 20 de octubre, Crispín Gutiérrez Moreno de Ixtlahuacán, Colima; el 20 de noviembre, Santaba Cruz Bahena de Hidalgotitlán, Veracruz; el 25 de noviembre, Víctor Manuel Espinoza Tolentino de Ixhuatlán de Madero, Veracruz; el 8 de diciembre, José Santos Hernández de San Pedro el Alto, Oaxaca; el 18 de diciembre, Sergio Antonio Zanteno Albores de Bochil, Chiapas; y el 27 de diciembre, Arturo Gómez Pérez de Petatlán, Guerrero (*La Jornada*, 30 de diciembre de 2017). Y con estos, el PRD asegura que han sido asesinados 23 de sus presidentes municipales durante el sexenio 2010-2018. Algo que también llama la atención, es que son muchos los funcionarios de este partido quienes han sucumbido en esta ola de violencia en el país, incluidos disputados. Algo que, entre otras muchas cosas, no se ha explicado en el país es,

¿cuál es la razón de que entre los cargos públicos distribuidos por todo el territorio, resulte el PRD el partido que más víctimas tiene?

La ola de violencia se ha distribuido por todo el país y se ha afirmado recientemente que si en el sexenio encabezado por el presidente Felipe Calderón se dieron 53 105 ejecuciones relacionadas con el crimen organizado, a marzo de 2018, es decir, nueve meses antes de que llegue a su fin el gobierno de Enrique Peña Nieto, el número ya ha sido rebasado sumando 54 993 muertes violentas (*Milenio*, 1 de abril de 2018). El estado con más víctimas durante el sexenio pasado fue Chihuahua, para ser desplazado a segundo lugar por Guerrero, que ahora ocupa el primero. De cualquier forma, también debía explicarse cómo la cifra más alta de muertos por violencia fue de 16 344 víctimas en Chihuahua para pasar a 6 550 en ese estado hasta 2018. Esto querría decir que, ¿en ese estado, la presencia del Ejército fue importante para frenar la violencia?

Destaca Guerrero ocupando siempre los primeros lugares entre los estados más violentos, y cómo Veracruz pasó a esta categoría de un sexenio a otro: sin estar entre los diez estados más violentos, llegó al tercero en ese mismo lapso. Asimismo en la estadística realizada por *Milenio*, es de notar que Nuevo León, Durango, Sonora y Coahuila dejaron de estar en la tabla de los diez más violentos entre un sexenio y otro; en cambio ingresaron Guanajuato, Jalisco y Morelos. Algo que quizá puede explicarse por el traslado de los capos de la droga de una región a otra. La presencia del Estado de México entre los primeros diez en ambos sexenios ha tenido un incremento del cien por ciento, pasando de 1 953 crímenes a 3 565; algo preocupante, apenas atenuado por el hecho que proporcionalmente de acuerdo con el total de su población, sería menor que al resto de los estados señalados entre los más violentos.

De mantenerse la tendencia en los nueve meses restantes del gobierno de Peña Nieto, la cifra de asesinatos llegaría a más de 61 mil. Y esto, pese a que el gobierno se refirió a un cambio de estrategia del crimen organizado pasando al uso de la “inteligencia por encima de la fuerza”. Al inicio del sexenio, los homicidios descendieron un 18.6% en 2013 y un 20.8% en 2014. El decremento fue de 35%, debido probablemente a la detención de 122 capos de la droga que habían sido catalogados como los “objetivos prioritarios” por las autoridades. Entre ellos destacó como figura estelar la de “El Chapo” Guzmán, líder del cártel de Sinaloa. Y no obstante, para 2017, el secretario de Gobernación, Osorio Chong, señaló la existencia de varios focos rojos y la necesidad de redoblar los esfuerzos del gobierno.

Pese a todo, en ese año, la cifra de muertes violentas por los enfrentamientos dejó un saldo de 12 532, cifra que se igualaba con la de 2010, lo cual revelaba el recrudecimiento de la batalla entre los cárteles. Así, en 2018, aparecen como los estados más violentos: Guerrero, Chihuahua, Guanajuato

to, Baja California, Veracruz, Jalisco y Michoacán, con 796 asesinatos que en marzo de ese año representan el 64.8% del total nacional (*Milenio, ibid.*)

El problema es entender cómo ha funcionado la seguridad en las entidades federativas más azotadas por la delincuencia organizada en los últimos años, porque aunque discursivamente ejercen su derecho de exigir mejor trato de parte de la Federación, su compromiso ha sido débil en cuanto al combate contra la delincuencia y el crimen vinculado con el narcotráfico. Los ejemplos sobran, pero con sólo mencionar Guerrero y Veracruz, dos lugares opuestos por colindar con los dos océanos, el Pacífico y el Atlántico, puede señalarse cómo el gobierno central para subsanar las deficiencias de las autoridades estatales, ha debido intervenir ante la debilidad de sus instituciones y a la productividad de un negocio que cada vez alcanza a más población. Las autoridades se dejan corromper y los pobladores —afectados también en cierto sentido— reciben la paga por el uso de las tierras y cosechas en la siembra de amapola o mariguana.

Y sobre la actuación de las autoridades estatales y locales están los hechos acaecidos en Atoyaczinapa, Guerrero, en la noche y la madrugada del 26 al 27 de septiembre de 2014, con un crimen que no logró aclararse —en parte— por la desatención del gobernador en el territorio que debiera gobernar. Fue evidente su lentitud para investigar los hechos y su incapacidad para dar una respuesta que hubiera evitado exaltar los ánimos con el movimiento social que se produjo, extendiéndose por todo el país, provocando la intervención del gobierno central para cargar con el desprestigio. Un caso que dio la vuelta al mundo en descrédito no sólo del gobierno sino de México, exhibido por todas partes como entre los más violentos sin posibilidad de garantizar la vida no sólo de sus habitantes, sino de los visitantes. Eso no habría tenido tanta importancia si no hubiera sido un golpe tremendo para un estado que entró en la modernidad como uno de los centros turísticos más prestigiados, en particular por la belleza natural de Acapulco.

Menos violento, si se puede decir, pero con consecuencias nefastas para la sociedad y la economía del país, ha sido el robo de hidrocarburos que se ha extendido por todos los estados por donde pasan los ductos petroleros. Algo que comenzó sin demasiada frecuencia y sin extensión, se ha convertido en un negocio que afecta a la empresa estatal y, por ende, a los ciudadanos beneficiados por la producción del país. En el límite han emergido a quienes se les ha llamado huachicoleros, en un negocio suficientemente extendido en una región del estado de Puebla, cuyo flujo no ha logrado ser detenido por las autoridades estatales. De nuevo, problemas que surgen en determinada demarcación o espacio territorial debe esperar a ser atendidos por el gobierno federal, debido a la incapacidad de los gobernadores sin capacidad de gobernar.

En cambio, aparecen muy comedidos para hacer reclamos como sucedió en enero de 2018, cuando el gobernador de Chihuahua, Javier Corral Jurado, denunció una supuesta detención de recursos de parte del gobierno federal, algo que de inmediato tomó tintes políticos, porque iniciado el proceso electoral a concluir en ese año, el PAN resultaba beneficiario del asunto. Además, cuestionaba los apoyos que atrajo una fuerte desconfianza en el Sistema Nacional Anticorrupción por la participación de los representantes ciudadanos, es decir, sin filiación partidista. Para otros, sin embargo, no era sino un truco del gobernador para desviar la atención sobre los altos índices de seguridad en ese estado, entre los más altos nacionales, donde incluso el asesinato de periodistas ha mantenido una alerta constante. La Conferencia Nacional de Gobernadores expresó que el organismo no había recibido nunca quejas semejantes, poniendo en riesgo su existencia y el aparente equilibrio federalista que se había logrado. Y así dieron a conocer su punto de vista en ese sentido gobernador de las filas del PAN y del PRD, como Francisco Domínguez de Querétaro, Silvano Aureoles de Michoacán y el independiente Jaime Rodríguez “El Bronco” de Nuevo León (*El Financiero*, 16 de enero de 2018).

Es de lamentarse —en conclusión— que los gobernadores virreyes hayan devenido en señores feudales que buscan su propio enriquecimiento, que han postergado la idea de gobernar que, junto con la del servicio a la comunidad, ha quedado confinado en un mero recurso narrativo sin relación con el acontecer de sus entidades. La idea de agrupamiento en una Conferencia Nacional de Gobernadores, que apareció como algo que podía dar dignidad al cargo, se convirtió en un sitio de parapeto para evitar informar y ser transparentes en sus funciones, en el manejo de los recursos que tantos problemas ha causado solapando muchas de sus acciones visibles, cuando no queda más recurso que el de la justicia.

Pobre destino para México si no se trasciende la dinámica en la que ha caído, donde el sentido de la unidad y del bienestar del conjunto ha dejado de ser la preocupación anteponiendo los intereses individuales. Y los gobernadores —objeto de esta reflexión— están entre los funcionarios que más han incumplido sus funciones de acuerdo con la legislación. Como clase política son eco de las palabras del sociólogo Pierre Bourdieu, quien afirmó que el sistema sólo funciona para su reproducción. Enseñanza que se puede extrapolar al acontecer nacional en vísperas de las elecciones de 2018, donde lo importante no será el triunfo de un partido político, sino de su capacidad para trascender los límites impuestos y volver la vista hacia la sociedad, dejando de lado sus intereses privados. ¿Será posible rescatar la esencia del federalismo y trascender la idea —convertida en lugar común pero aún vigente— de que todo cambie para que todo siga igual?