

El poder de los gobernadores/as. Conceptualización y medición en los ejecutivos locales mexicanos

Autor: José Antonio Sevilla Sevilla
antonio_sevilla@comunidad.unam.mx

UNAM

Federalismo, descentralización y política local

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.

Resumen

Los gobernadores/as mexicanos/as han tenido grandes capacidades de acción, antes y después de la transición, aunque en diferentes grados. En la literatura existen mediciones del poder de los gobernadores/as, no obstante, la mayoría carecen de una conceptualización abstracta o no consideran la influencia que los ejecutivos locales tienen más allá del territorio que gobiernan. Considerando lo anterior, en este trabajo se establece una conceptualización para identificar qué fundamenta el poder de los gobernadores/as. Con base en lo anterior, se genera un índice que toma como base el poder local y la influencia federal que un gobernador/a tiene.¹ Esta medición abarca el periodo 2000-2018.

Introducción

Los gobernadores/as en México han tenido grandes capacidades de acción, antes y después de la transición, aunque en diferentes grados de impacto. Durante el periodo en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) nunca alternó en la presidencia (1946-2000), mientras un gobernador/a² garantizará estabilidad y paz pública en su territorio, éste tenía amplias potestades en el mismo, como el manejo del partido a nivel local y la elección de candidatos para el congreso local. Sólo cuando las movilizaciones locales llegaban a tener impacto nacional el ejecutivo federal intervenía³ (Hernández 2008).

Posterior a la transición política,⁴ los gobernadores/as obtuvieron mayores capacidades, al menos en dos sentidos. La primera es que, independientemente de

¹ Este texto es parte de un artículo que se encuentra en proceso de dictaminación.

² La primera gobernadora en México fue Griselda Álvarez Ponce de León, quién gobernó el estado de Colima entre los años 1979-1985.

³ Este es uno de los “poderes metaconstitucionales” a los que Carpizo (1994) se refiere, para una mayor explicación de los mismos se recomienda ver su obra. El sexenio de Salinas evidencia está potestad; aunque por razones distintas, 17 gobernadores dejaron su puesto o no llegaron a tomar protesta de éste. En contraparte, Zedillo en su sexenio tuvo diferencias con los gobernadores de Puebla (Manuel Bartlett) y Tabasco (Roberto Madrazo), ambos del PRI. Con la “sana distancia” entre presidente y partido que promovió Zedillo empezó otra época, misma que le restó presencia y liderazgo en el partido oficial, lo cual disminuyó sus “poderes metaconstitucionales” (Modoux 2006; Cornelius 1999).

⁴ En la literatura mexicana se considera que la transición fue prolongada, iniciada en 1977 con una ley que abría la participación al sistema electoral mexicana a fuerzas políticas de oposición, y culminando en el año 2000 con la alternancia en el ejecutivo federal, aunque también lo refuerzan aspectos específicos acaecidos en pocos años previos, como la pérdida de la mayoría relativa en la cámara de diputados por el partido oficial (1997), y la autonomía y ciudadanización del organismo que organizaba las elecciones (1996) (Cadena-Roa and López Leyva 2011; Labastida and López Leyva 2004; Méndez 2006).

su fuerza política, ahora un gobernador/a puede ofrecer “apoyos”⁵ al ejecutivo federal a cambio de mayor presupuesto. La segunda es sobre las limitantes de los gobernadores/as. Después del año 2000 difícilmente un presidente puede interferir de forma directa en un asunto local,⁶ y el control presupuestario ya no es un punto de negociación fuerte debido al federalismo fiscal.⁷

Estos escenarios llevan a preguntar ¿cuánto poder han ejercido los gobernadores/as mexicanos posterior al año 2000?, ¿de qué manera se puede establecer que un gobernador/a es fuerte o débil?, ¿qué indicadores pueden reflejar el poder de los gobernadores/as? En este texto se contestarán estas preguntas.

Ahora bien, en la literatura existen artículos que ya han medido el poder de los ejecutivos locales (Bernick, 1979; Beyle & Ferguson, 1990; Dilger, Krause, & Moffett, 1995; González, 2013; Schlesinger, 1965), pero éstos no se han preocupado por conceptualizar qué es el poder del gobernador/a.⁸ Sólo la medición de Gutiérrez (2016) se ha ocupado en alguna medida de esto pero, como veremos, su indicador no contempla la influencia que un gobernador/a tiene en el espacio federal; aspecto que consideramos relevante y pertinente en la actualidad.

Entonces, este texto no sólo se enfoca en identificar y distinguir el “poder de los gobernadores/as”, sino también, la conceptualización de este término. Para realizar esto se contempla la naturaleza multinivel en la conformación de un concepto (Goertz 2006): a saber: en el primero se hace referencia al concepto usado

⁵ En el trabajo de Busmail y Miño (2016) muestran que Calderón se apoyó en algunos gobernadores(as) para legitimarse, sin importar el partido político al que pertenecían.

⁶ A pesar de enormes presiones públicas y mediáticas, gobernadores acusados de cometer abusos contra los derechos civiles, como Ulises Ruiz de Oaxaca (2004-2010) y Mario Marín de Puebla (2005-2011), se quedaron hasta el final de sus sexenios. Aún en años recientes, cuando los abusos y el autoenriquecimiento parecen haber aumentado, son muy pocos los casos de gobernadores removidos o presionados a renunciar (Ángel Aguirre de Guerrero en 2014 y Javier Duarte de Veracruz en 2016) (Paxman 2018, 14).

⁷ En 1998, bajo el presidente Ernesto Zedillo, se hizo una reforma fiscal que concedió a los gobernadores(as) mayor autonomía financiera y fondos legalmente establecidos (éstos se multiplicarían por un factor de 20 para 2016). Con esto, una importante herramienta de presión quedó disminuida (Paxman 2018, 13).

⁸ Inclusive, el trabajo de Shugart & Carey (1992) que atiende lo referente al poder de los ejecutivos federales, tampoco realiza una conceptualización abstracta específica. Se preocupa por identificar y describir las características que sustentan las capacidades de un presidente, no obstante, ello obedece ya al aspecto de las dimensiones constitutivas del concepto.

como proposición teórica; es decir, el concepto amplío que se pretende trabajar. El segundo nivel ahonda en las dimensiones constitutivas del concepto en su nivel primario, es decir, qué hay entre la presencia y ausencia del concepto, además de las magnitudes en las que se puede presentar. El tercer nivel hace referencia a los indicadores/datos que muestran dichas dimensiones, en otras palabras, la operacionalización (Goertz 2006, 7).

Con base en lo anterior se propone una medición⁹ de poder del gobernador/a considerando el contexto mexicano. El marco conceptual que se propone puede replicarse en otras latitudes, no obstante, deberá atender a los contextos del país o unidad subnacional a considerar, ya que ello puede modificar los indicadores y el peso que se le da a los mismos.

Así pues, el orden de este trabajo es el siguiente: primero se establece qué es poder y poder del gobernador/a de forma abstracta; en segundo lugar, se identifican las dimensiones constitutivas del poder del gobernador/a considerando la conceptualización establecida; en tercero, se realiza la operacionalización del concepto principal, acorde a los componentes identificados y el contexto mexicano. Por último, se presenta el Índice de Poder del Gobernador/a (IPG) en el cual se muestran las variaciones de poder de los ejecutivos mexicanos entre 2000-2018.

1. Poder y poder del gobernador/a

¿Qué es el poder? Responder esta pregunta es una tarea muy difícil ya que este concepto se puede identificar en muchos contextos y disciplinas. En este texto se limita la concepción de “poder” en el ámbito político, es decir, el que se ejerce en la toma de decisiones en el espacio público. Caracterizar este término tampoco resulta sencillo; a continuación, se retoman algunas concepciones que han tenido varios autores que dedicaron gran parte de su trabajo a delimitar una concepción a este término.

⁹ Si bien existen críticas a la existencia de índices generales que acumulan datos, ya que pueden obviar el peso de cada uno de los componentes, distorsionando con ello el resultado final (Fortin 2013), la forma de conceptualización también permite generar tipologías. Estas serán tratadas en un documento independiente posteriormente.

Dentro de las muchas inquietudes de Weber (2014 [1922]), el poder fue una de ellas, quién lo define como "la probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en condiciones de llevar a cabo su propia voluntad a pesar de la resistencia, independientemente de la base sobre la cual repose esta probabilidad" (Weber, 2014 [1922], p. 53). En esta definición destacan dos aspectos, por un lado, la existencia de una "relación social", es decir, debe haber al menos dos individuos ya que es una característica que se ejerce sobre alguien más. Y ese "alguien más" pierde voluntad propia debido a las condiciones existentes.

Valdría la pena saber a qué se refería Weber al usar el término "probabilidad" ya que, si es "muy probable", significaría que un actor tiene poder, si es "poco probable" representaría lo contrario. No obstante, el término probabilidad aduce más a una cuestión de azar, por lo cual se considera que no es la mejor palabra para caracterizar la presencia de poder

Ahora bien, en el diccionario de política de Sartori, Stoppino matiza el entendimiento del término. Él considera al poder como "la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos, y puede ser referida tanto a individuos o grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza"; siendo más específico, señala que "en el sentido social el poder se precisa y se convierte de genérica capacidad de obrar en capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre" (Stoppino 1997, 1190).

Es decir, este autor cambia el término "probabilidad" por la "capacidad" que un individuo tiene para ejercer su voluntad sobre otro. Así, el poder se caracteriza por las capacidades que tiene un determinado individuo, y no en la probabilidad de la existencia de éstas. Considerando lo anterior, cabe preguntar ¿qué hace que un individuo pierda voluntad?, ¿qué denota que eso exista? Pasquino (2011) retomó la concepción de Weber y atendió tanto las condiciones que hacen que un individuo pierda su voluntad, así como el aspecto de la probabilidad (que con Stopinno ya se había considerado).

Pasquino dice que el concepto poder tiene cuatro elementos constitutivos:

1. Es relacional: Relación entre dos actores donde uno (A) modifica la conducta de otro u otros (sólo B, o además C, D);
2. Es intencional: Cuando A lleva a cabo su voluntad frente a B;
3. Se basa en recursos, los más comunes son: el mercado (propiedad de medios de producción), la asociación (cuando la voluntad de un individuo se transforma en la voluntad de una organización) y el Estado (uso legítimo de la violencia);
4. Su magnitud depende de contextos: en contextos informales los valores, normas y sanciones no están definidas; en los formales lo están. Cuanto más se formalice el contexto y más se constituya por características sistémicas, más las relaciones de poder se vuelven predecibles y, por lo tanto, manejables (Pasquino 2011, 2103).

En cuanto al primer elemento, como ya se había mencionado, el poder sólo existe cuando hay dos o más individuos; el segundo elemento también lo había considerado Weber (2014 [1922]), debe existir la intencionalidad de A en ejercer su voluntad, aun cuando está sea de forma pasiva;¹⁰ en cuanto al tercer elemento, es necesario profundizar, ya que en este aspecto radica que los individuos (que no son A) pierdan su voluntad.

En tercer elemento considera tres recursos,¹¹ cuando un individuo (A) hace uso de éstos puede ejercer su voluntad sobre otros individuos (B, C, D, etc.). Por ejemplo, en lo referente al mercado, el dueño de un medio de producción (A) puede ejercer su voluntad sobre la de sus empleados (B, C, D), mientras éstos sigan teniendo una relación contractual (elemento 1).

Respecto a los medios de asociación, un jefe o jefa de familia, un líder de bancada en el Congreso, o inclusive un jefe de grupo en un salón de clases, que ha sido elegido por un determinado número de individuos, puede ejercer su voluntad sobre quienes lo eligieron. En cuanto al Estado, esto refiere al uso legítimo de la

¹⁰ Es decir, una inacción también puede hacerse de forma intencional.

¹¹ Podrían ser más, aunque las categorías que Pasquino establece (mercado, asociación y estado) muestran en gran medida lo que se puede ofrecer o perder en el ámbito político, con el fin de ejercer la voluntad de A.

violencia (Weber, 2014 [1922]), que acorde a sus capacidades, los presidentes municipales, gobernadores y presidente pueden ejercer.

Entonces el hecho de que un individuo A tenga acceso a estos recursos, y los ejerza, se refleja en la cesión de voluntad de un individuo B, C, o D. Ahora bien, para que esta cesión persista debe existir algo más que genere que los individuos B, C y D no se revelen o desobedezcan la voluntad de A, el último elemento aborda este aspecto.

El cuarto elemento señala la existencia de contextos que delimitan de poder que un individuo tiene. Pasquino (2011) distingue dos: el informal, donde las reglas de acción no son claras ni están estipuladas, por lo tanto, tienden a ser arbitrarias; y el formal donde el ejercicio de acción de un individuo está plenamente delimitado. Así, la dueña de una empresa, el líder de bancada o un jefe en algún departamento administrativo sólo pueden ejercer su voluntad en lo referente a su empresa, en la votación de su bancada, o en el desempeño de su departamento, respectivamente hablando. Ya que están bajo un contexto formal que delimita plenamente su actuar.

Por el contrario, el jefe o jefa de familia, o un jefe de grupo en un salón de clases, al no tener un contexto formal, puede caer en arbitrariedades ya que no hay reglas claras, y seguramente éstas varían de una familia a otra, y de un salón a otro. Es muy probable que los presidentes municipales, gobernadores y presidentes se manejen bajo un contexto híbrido, aunque esto dependerá del nivel de institucionalización formal que cada país ejerza, pero en la medida en que estos actores se manejen en contextos informales más que en formales, hay mayores posibilidades de excesos por su parte.

Ahora bien, derivado de la revisión de estas tres concepciones se define al poder en el ámbito político como: la capacidad que tiene A para que B (o más actores) lleve a cabo su voluntad, considerando que A tiene recursos (sustentados en normas formales e/o informales) que no le permiten a B (o más actores) actuar de otra manera. Ahora bien, ¿cómo aplica este concepto al poder del gobernador/a? En la literatura existen varios trabajos que miden este término, sin embargo, carecen de una conceptualización abstracta. Tal como los que desarrollaron Beyle &

Ferguson (1990), Bernick (1979), Dilger, Krause, & Moffett (1995), González (2013) y Schlesinger (1965). A diferencia de los anteriores, el trabajo de Gutiérrez (2016) le da importancia a la conceptualización.

Ella señala que el poder de los gobernadores "son las capacidades por las que el ejecutivo estatal es capaz de hacer valer su voluntad por encima de la de otros actores. Entre estas capacidades se incluyen las administrativas y políticas " (Gutiérrez 2016, 82). Acorde la concepción establecida párrafos arriba, el aspecto relacional y la intencionalidad están presentes, y lo que identifica como capacidades, son los recursos con que cuenta el gobernador/a.

Aunque en ningún momento habla acerca de los contextos, los datos que utiliza para su medición (encuestas de expertos) provienen del informal, no obstante, esté aspecto no es abordado en ninguna parte de su documento. Derivado de la conceptualización de Gutiérrez (2016) y la de poder que establecimos párrafos arriba, consideramos que el poder del gobernador/a: son las capacidades que el ejecutivo local tiene para hacer valer su voluntad por encima de la de otros actores, considerando que cuenta con los recursos (sustentados por normas formales e informales) que no les permiten a otros actores hacer otra cosa.

La principal diferencia entre la concepción de "poder "y la de "poder del gobernador/a" radica en la presencia de los contextos. El poder (en general) contempla muchas arenas, y dependiendo de éstas podemos saber si están sujetas a contextos formales o informales, por ello la opción de usar una disyunción o conjunción, según sea el caso. En el poder del gobernador/a es totalmente una conjunción, ya que en la conformación de los índices de gobernador se han considerado ambos. En ocasiones, y de forma intencional, sólo considerando a uno u otro, pero teniendo claro que una buena medición debe tomar en cuenta a ambos contextos.

Para terminar con este apartado, es preciso reiterar que los elementos importantes para identificar el "poder del gobernador/a" son los recursos (de donde emanan las capacidades) y el contexto en que están fundamentados. Cabe recordar que en la medida en que prevalezca un contexto informal es más fácil que se

generen arbitrariedades. En el siguiente apartado se establecen los recursos que señalan la presencia de un gobernador/a fuerte y uno débil, para ello se examinan los diversos instrumentos que han medido el poder del gobernador, además, también se señala en qué medida cumplen con la concepción establecida.

2. ¿Cómo se constituye el poder del gobernador?

En este apartado, se aborda lo referente a las dimensiones constitutivas del poder del gobernador/a. Para ello, se repasan los diversos instrumentos de medición hallados en la literatura para identificar la presencia y ausencia de dicho concepto, es decir, cómo caracterizar a un gobernador/a fuerte y a uno débil. Con base en ello se señala qué hay en medio, es decir, la gradualidad. Producto de esto, se identifican cuatro componentes que se focalizan en características específicas de las capacidades de los gobernadores/as, y que son la base tanto del índice desarrollado en el apartado 4.

Así pues, Schlesinger (1965) fue el primero en proponer un instrumento que mide el poder del gobernador. Basándose en las capacidades que éste tiene para influir en la administración estatal, establece que un gobernador fuerte puede reflejarse en: su potencial para permanecer un largo tiempo en el puesto; su poder de designación sobre las cabezas de las principales agencias en su gobierno; el control sobre la asignación del presupuesto; y en su poder para vetar iniciativas que el legislativo local aprobó.

Se observa que las características que Schlesinger (1965) consideró se limitan a los recursos formales que se le dan a un individuo cuando éste obtiene el puesto de gobernador/a, pero ¿eso es suficiente para reflejar el poder de un gobernador/a? No, por ello el contexto informal, en la medida de lo posible, también debe ser considerado. Derivado de lo anterior surgieron nuevas mediciones que le agregaron otros recursos al trabajo de Schlesinger (1965). Beyle & Ferguson (1990) le adicionan la presencia de una autoridad legislativa que cambia el presupuesto y la fuerza de los partidos políticos en la legislatura estatal.

Es decir, un recurso formal (autoridad legislativa) y uno informal (fuerza en la legislatura estatal). El que un gobernador/a tenga o no fuerza legislativa no depende de él/ella, ni mucho menos la presencia de disciplina partidaria. No obstante, pueden existir arreglos informales que le permitan al gobernador/a confiar en la bancada de su partido político. En el trabajo de Dilger, Krause, & Moffett (1995) consideran los aspectos sobre composición de gabinete, poder de designación y control de presupuesto de Schlesinger (1965), y le agregan la cantidad de personal que un gobierno emplea y de recursos fiscales que los estados disponen.¹²

La potencial oferta de empleo que un gobernador/a puede ofrecer es un recurso informal y genera una relación de dependencia respecto al personal contratado. Los recursos fiscales son recursos formales si están definidos por algún tipo de fórmula establecida en una ley, pero ¿pueden ser informales?, ¿los gobernadores/as pueden tener recursos extraordinarios? Es probable, aunque provienen de otras arenas políticas, ya lo veremos más adelante.

Ahora bien, tanto en el trabajo de Beyle & Ferguson (1990) como en el de Dilger, Krause, & Moffett (1995) se observa la presencia de contextos informales, es decir, que no están escritos en el rol de un gobernador/a. No obstante, un documento que aborda en mayor medida contextos informales es el de Bernick (1979), quién realiza una medición en donde considera atributos que no tiene ningún tipo de regulación como: el carisma, su prestigio, el apoyo popular, su habilidad para negociar, entre otros aspectos.

Estos atributos también son importantes para capturar de una mejor manera el poder del gobernador/a, sin embargo, es difícil recabar esos datos,¹³ sobre todo si se considera la necesidad de obtenerlos para un determinado periodo.¹⁴ No

¹² El documento de Dilger *et al* (1995) busca, principalmente, medir la efectividad de un gobernador, de ahí la selección de los recursos que considera.

¹³ Lo que Bernick (1979) busca es confrontar los indicadores formales frente a informales, apoyándose de una encuesta a senadores donde estos respondían a la pregunta ¿cuál era la principal herramienta de un gobernador en los Estados Unidos?

¹⁴ Recordemos que uno de los objetivos de este trabajo es replicar este ejercicio desde el año 2000 y también en posteriores.

obstante, así como el trabajo de Schlesinger le faltan los recursos informales, al de Bernick le faltan los formales.

Otro indicador es el de González (2013) quién menciona que el poder del gobernador/a abarca tres dimensiones: poderes institucionales, poderes partidarios e influencia sobre la política federal. Con base en estas dimensiones genera dos subíndices; el primero sobre el poder institucional del gobernador, mismo que contempla: si su poder de veto es total o parcial, si existe la posibilidad de una iniciativa exclusiva, y si tiene poderes de emergencia y de decreto. Es claro que en esta medición contempla al contexto formal.

El segundo subíndice es sobre el poder partidista del gobernador/a donde considera: el poder del gobernador en sus distritos (acorde al porcentaje de legisladores que son de su partido) y la influencia de los gobernadores en la política federal (son del mismo partido presidente y gobernador). A diferencia del subíndice anterior, éste considera el contexto informal. Si bien el trabajo de González (2013) contempla contextos formal e informal es otro el aspecto que lo hace destacar.

Este es “la influencia que puede tener un gobernador en la política federal”. ¿Puede un gobernador/a ser poderoso sin tener vínculos con los principales poderes federales (ejecutivo, legislativo, judicial)? Cabe mencionar que en un contexto federal, el gobierno estatal es un punto intermedio en la carrera política (de un individuo) que tiene como objetivo un puesto a nivel federal (Schlesinger 1965, 217). Por ello se considera que un gobernador echará mano de todos los recursos disponibles para ejercer su voluntad, y las relaciones con la política federal no pueden quedar fuera.

Ahora bien, la medición más reciente sobre poder del gobernador/a es la de Gutiérrez (2016); ella busca identificar capacidades administrativas y políticas de los gobernadores. Para ello utiliza datos cualitativos de la EEPÉMEX,¹⁵ en

¹⁵ La Encuesta a expertos en política estatal en México (EEPÉMEX) (Loza and Méndez 2013) consistió en la aplicación de un cuestionario de 81 preguntas con 242 respuestas a expertos en cada una de las 32 entidades de la República mexicana, realizadas entre septiembre de 2012 y enero de 2013. En la mayoría de los estados mexicanos se entrevistó a siete expertos; el total para todo el país fue de 234 entrevistas.

específico tres aspectos: el poder del gobernador en la definición de políticas públicas (para reflejar las capacidades administrativas); y el partidismo del gabinete y el liderazgo del gobernador (para reflejar las capacidades políticas).

Los tres recursos que utiliza son informales, ya que son producto de la opinión de expertos. Esto no implica que el indicador no sirva, al contrario, la realización de encuestas a gran escala es difícil y no es muy común, por ello, disponer de esos datos supone un gran apoyo en cualquier investigación. No obstante, al igual que con el trabajo de Bernick (1979), es complicado conseguir los datos para un periodo específico.

Considerando la composición de diversos instrumentos que han medido el poder del gobernador/a, se debe considerar si ¿alguno de estos sirve para identificar el poder de los gobernadores/as mexicanos posterior al año 2000? Para responder esta pregunta es preciso atender algunos requisitos: por un lado, que identifique cuáles son los recursos en donde se fundamentan las capacidades y que contemplen los contextos formal e informal. Por otro lado, ya que se pretende medir el poder del gobernador/a cada determinado tiempo, es preciso que los datos se encuentren disponibles (al menos) desde año 2000.

Derivado de lo anterior, los trabajos de Schlesinger (1965), Bernick (1979) y Gutiérrez (2016) están incompletos, ya que en sus recursos (dimensiones) sólo consideran un contexto y no ambos (formal e informal). Además, los últimos dos se fundamentan en encuestas, mismas que están delimitadas a cierta temporalidad, por lo tanto, difícilmente abarcan el periodo de interés y volver a realizarlas en el corto plazo no es factible.

También están las mediciones de Beyle & Ferguson (1990) y de Dilger, Krause, & Moffett (1995), ambas consideran contextos formales e informales, no obstante, en ningún momento hacen mención de las capacidades que un gobernador obtiene con su influencia en la política federal, como sí lo hace González (2013). Entonces, el trabajo de González es el que más se acerca a capturar la concepción establecida de poder del gobernador/a.

Ahora bien, una revisión a la medición de González (2013) muestra que le dio un peso mínimo a la influencia que un gobernador tiene en la política federal. Lo anterior en al menos dos aspectos: el primero es respecto al peso de los estados frente a la federación. Gove (1964) reflexiona que una característica de un gobernador fuerte es la importancia de la unidad subnacional que gobierna,¹⁶ ya que “las ventajas que un gobernador puede acumular desde su posición dentro de la estructura nacional varían considerablemente de estado a estado” (Schlesinger 1965, 210).

Entonces, se debe considerar que el poder federal va a tratar de forma distinta a los estados, esto puede obedecer a aspectos como: tamaño de territorio, población, nivel pobreza, por mencionar algunos. Entonces, esta característica ofrece mayor poder a algunos gobernadores/as respecto a otros.

El segundo aspecto es sobre la influencia que los gobernadores/as tienen en el poder legislativo federal. Las capacidades de un gobernador se modifican acorde a la bancada que tiene su partido en el congreso legislativo nacional, así como la influencia que éste tiene sobre los diputados federales (De Remes 2006; Langston 2010; Langston and Celorio Morayta 2009; Olmeda 2009; Rosas and Langston 2011) y los senadores de su estado (Gervasoni and Nazareno 2017; Olmeda 2009). Esto pesa en mayor medida cuando los gobernadores/as tienen injerencia en la carrera política de los legisladores (Langston 2010). Derivado de lo anterior, se considera que la influencia del gobernador/a en la política federal debe tener mayor peso, ya que es un serio recurso desde el cual un gobernador/a puede obtener capacidades que lo fortalecen.

Después de revisar la composición de los diferentes indicadores, y acorde a la conceptualización planteada, surge la pregunta ¿qué recursos son la base del poder de un gobernador/a? Cabe recordar que los recursos son los que le brindan capacidades al gobernador/a (algunos autores también le llaman dimensiones). Por

¹⁶ En su trabajo compara a los estados de Nueva York y Florida, manifestando que sin duda una declaración del gobernador del primer estado siempre tendrá mayor impacto que el del segundo (Gove 1964: 132).

ejemplo, los institucionales, es decir, aquellos que están formalizados en una norma (presente en los trabajos de Beyle & Ferguson, 1990; Dilger et al., 1995; González, 2013; y Schlesinger, 1965). También están los administrativos, estos pueden ser formales o informales y se relacionan con la facultad del gobernador/a de decidir sobre la composición de su gobierno (éste se encuentra en los textos de Dilger et al., 1995 y Gutiérrez, 2016).

Por último, están los políticos, este recurso es informal y trata de reflejar las capacidades que el gobernador/a tiene sobre otros actores del entramado político institucional, de su estado o país; aunque estas capacidades no están plenamente definidas (este recurso está en los documentos de Bernick, 1979; Beyle & Ferguson, 1990; Dilger et al., 1995; González, 2013 y Gutiérrez, 2016).

Con el fin de identificar de una forma más precisa el poder de los gobernadores/a y, considerando la conceptualización pone énfasis en los recursos y también en los contextos en los que éstos se desarrollan, se propone la identificación de capacidades del gobernador mediante el cruce entre recursos y contextos. A saber, los recursos serán locales y federales. El primero son todos aquellos que le dan capacidades al gobernador en su territorio, el segundo es referente al potencial de influencia en la política federal (más allá de su territorio) que un ejecutivo local puede aprovechar.

Ambos recursos están sustentados en contextos formales e informales, es decir, los primeros emanan de normas (leyes) ya establecidas: el candidato ganador tiene acceso a las mismas al momento de tomar posesión de la gubernatura; los segundos son un entramado conformado por escenarios coyunturales y resultados electorales que le pueden brindar mayores capacidades, mismas que no están escritas en ningún lado;¹⁷ este cruce se refleja en el cuadro 1.

¹⁷ Lo referente a los contextos tiene relación con la medición de poder de los presidentes que Shugart & Carey (1992a) proponen, aunque estos se refieren al mismo como “poderes legislativos” y “poderes no legislativos”, es decir, aquellos que tienen relación específica con el poder legislativo y aquellos que no. No es de extrañar que exista esta similitud, al final ambos son poderes ejecutivos (presidentes y gobernadores) aunque a distintos niveles. No obstante, en el texto de Shugart & Carey no existe una distinción en el origen de los recursos, mismo que podría agregarse, y no solo contemplando aspectos del nivel subnacional, sino también del supranacional.

Cuadro 1: Componentes que conforman el Índice de Poder del Gobernador

		Contexto	
		<i>Formal</i>	<i>Informal</i>
Recursos	<i>Local</i>	Poder local formal (A)	Poder local informal (B)
	<i>Federal</i>	Influencia federal formal (C)	Influencia federal informal (D)

Fuente: Elaboración propia, con base en Pasquino (2011).

Como producto del cruce de recursos y contextos se generaron cuatro componentes que en su conjunto mostraran el poder de un ejecutivo local, y son los que están identificados con las letras A, B, C y D. Los pesos e indicadores que conformaran estos componentes pueden variar de acuerdo al espacio en donde se desean observar. Entonces, esta es la base para la construcción del Índice de Poder del Gobernador/a.

Ahora bien, ¿dónde quedaron los recursos institucionales, administrativos y políticos que se identifican en mediciones anteriores? Los institucionales están contemplados en el componente A; los administrativos, si son formales se encontrarán en el A, y si no lo son en el B; y los políticos, si se originan a nivel local en el B, y si provienen del nivel federal en el D.

Entonces, un gobernador fuerte deberá tener poder local e influencia federal, tanto en contextos formales e informales. ¿Cómo se refleja lo anterior? Esto se aborda en el siguiente apartado, donde se operacionalizan ambos recursos, asignándoles indicadores que los capturen de forma empírica.

3. Identificando el poder de los gobernadores

En este apartado se operacionalizan los recursos de poder local y de influencia federal, los cuales mostraran el poder de los gobernadores/as. Antes de proseguir es preciso reflexionar sobre el peso de cada recurso, ya que éste impactará en la medición final. Cabe recordar que sólo el índice de González (2013) ha considerado la influencia que el gobernador/a tiene en la política federal, y en estricto sentido, sólo es contemplado en una parte de su índice de poder partidista del gobernador.

En esta propuesta el peso de cada recurso será el mismo, es decir, el puntaje del poder local representará 50% y el de la influencia federal también. El poder local con que cuenta un gobernador es básico para su mandato, pero ¿por qué darle el mismo valor a su influencia a nivel federal? Esto obedece al contexto donde identificamos el poder del gobernador/a: como se mencionó al inicio de este texto, después del año 2000 en México los ejecutivos locales pasaron a ser piezas más activas en el ámbito federal, ya que sin el llamado “presidencialismo mexicano” del siglo XX, empezaron a ver que tenían capacidad de negociación con el presidente (Hernández 2008).

Al darse cuenta de ello, los gobernadores/as empezaron a organizarse para formar un bloque común en donde exponen sus demandas al poder ejecutivo federal. En el año 2000 se fundó la ANAGO (Asociación Nacional de Gobernadores) compuesta por los 5 gobernadores/as emanados (hasta ese momento) del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Debido a que fue una gran plataforma para que se atendieran sus demandas, poco a poco fue atrayendo a gobernadores del PRI, y para 2003 los del Partido Acción Nacional (PAN) (en ese momento el presidente pertenecía a ese partido) solicitaron adherirse a lo que ahora se llama Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) (De Remes 2006).¹⁸

Otra cuestión por considerar es que, sin el viejo presidencialismo, los gobernadores pasaron a ser los líderes locales, esto ¿qué implica? Langston lo expone de la siguiente manera:

“Los gobernadores, como ya hemos visto, comparten influencia con los líderes legislativos de su partido, porque ayudan a determinar el futuro político de sus diputados. Además, los gobernadores son importantes para la política nacional porque tienen elecciones, tanto locales como federales, en sus respectivos estados. Los ejecutivos estatales de los tres partidos principales tienden a ser candidatos fuertes para las nominaciones presidenciales de sus partidos, e incluso los políticos que no se postulan para la oficina más alta de la nación pueden brindar apoyo crítico a otros aspirantes presidenciales. Una fuerte coalición de gobernadores es una necesidad para los candidatos presidenciales, tanto para ganar la nominación del partido como para las elecciones generales. Los líderes

¹⁸ Aunque la CONAGO no es tan poderosa, ya que la influencia de los Gobernadores/as sobre los legisladores federales de su estado es más efectiva para lograr sus demandas. No obstante, también es otra plataforma de presión (De Remes 2006, 196).

legislativos saben que los gobernadores son importantes tanto dentro de la Cámara, debido a su control sobre el futuro de los diputados, y externamente, debido a su capacidad de ganar votos” (Langston 2010, 245).

Langston menciona un aspecto muy importante, ya que los diputados federales en los que un gobernador/a puede influir no responden sólo a él/ella, también deben atender a las posiciones del líder de bancada de su partido. Por lo general, el gobernador/a ejerce su influencia únicamente en la aprobación de presupuesto o si alguna ley no le favorece (Langston 2010).¹⁹ No obstante, los gobernadores/as influyen en las carreras políticas de los diversos puestos de elección: diputado local, diputado federal, senadores, e inclusive en sucesor; lo cual genera una subordinación informal.

Aunque Langston no los menciona, los senadores también sirven para ejercer presión ante iniciativas que los gobernadores/as no consideran favorables (Olmeda 2009); si bien esto es más común en la Cámara de Diputados, ambas cámaras tiene la potestad de proponer iniciativas. Una prerrogativa única del senado es la “desaparición de poderes” en las entidades, cuando esto ha sucedido, los gobernadores/as han reaccionado.²⁰ Por ello el hecho de tener un tipo de *lobby* que cuide los intereses de un gobernador/a en el congreso federal, sin duda apuntala su poder.

¹⁹ Es tal la influencia de los gobernadores/as que pueden ir en contra del líder de bancada en el cámara de diputados federal si es que alguna ley o arreglo no les favorece o les disgusta de algún modo. Por ejemplo, el conteo final de votos de la reforma fiscal 2003 (rechazada) muestra claramente que los legisladores del PRI de los estados de Hidalgo y Veracruz siguieron la voluntad de sus gobernadores. Estaban abiertamente a favor de este proyecto de ley. Debido a una disputa intrapartidaria sobre el liderazgo del PRI simultánea, los miembros del Congreso de estos estados no respondían realmente a una de las facciones, sino a las directivas de sus respectivos gobernadores (De Remes 2006, 185).

²⁰ En 2006 se generó una controversia 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, por ello se 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, 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” (Olmeda 2009, 125).

Por todo lo anterior, se considera que la influencia que tiene un gobernador en la política federal es un punto clave para identificar el poder que éste tiene. Y como se describió, después del año 2000 las arenas en las que puede influir se han diversificado. Por ello se propone que este recurso debe representar un peso similar al que un gobernador tiene en el nivel local.

A continuación, se señalan los indicadores que reflejan a ambos recursos, cabe mencionar que los datos por considerar deben estar disponibles (al menos) desde el año 2000, la emisión de los mismos debe ser periódica (para generar un índice cada año si se posible), y estará diferenciada entre las 31 entidades y la Ciudad de México. Los pesos y la asignación de valores de cada indicador se señalan al final de cada recurso.

3.1 Poder local del gobernador

En esta dimensión se capturarán las capacidades que emanan del espacio local, pero diferenciaremos entre las que están formalizadas (reflejadas en alguna norma) de las que no lo están (fungen como instituciones informales).

3.1.1 Poder local formal (A)

En otros trabajos esta dimensión es mejor conocida como “recursos institucionales” y abarca un buen número de indicadores, no obstante, algunos no se aplican al caso mexicano, como el periodo en la gubernatura, ya que ésta está definida en la constitución federal a seis años²¹ y no existe la posibilidad de reelección, o aspectos que pueden obviarse (como la designación de gabinete o puestos claves, y la aprobación del presupuesto) ya que si tienen apoyo en el legislativo (un indicador considerado más adelante), estos aspectos estarían cubiertos.

²¹ Han existido periodos gubernamentales que legalmente establecieron un menor tiempo de mandato (por ejemplo: Baja California Sur 2011-2014, Michoacán 2012-2014, Puebla y Veracruz 2016-2018, por mencionar algunos) aunque esto es por única vez, con el fin de emparejar la fecha de las elecciones locales a las federales.

Aunque existe otros indicadores,²² para evitar una sobrecarga de datos en este componente sólo se considera la existencia de veto y los recursos fiscales formales a los que un gobernador tiene acceso. A continuación, se establece por qué son importantes los indicadores a considerar y la literatura que los sustenta. Como se verá, al lado del nombre del indicador esta una clave, está se replica en los cuadros 3 y 4, donde se explica cómo se asignaron los valores. Esto se repetirá en cada uno de los indicadores.

- Veto de bolsillo (PLG1). Favoriti (1976) señala la existencia de ciertas normas en la constitución local que son una fuente de poder, es decir, el gobernador/a no las pidió, pero puede hacer uso de éstas. El poder de veto es una de estas normas, tan importante que ha sido considerado en los trabajos de Beyle & Ferguson (1990), González (2013), y Schlesinger (1965). En esta ocasión se considerará el veto de bolsillo, éste existe cuando en una constitución o ley estatal no se menciona la existencia de otra figura o actor que pueda promulgar las leyes. Así, si el gobernador/a no está de acuerdo con una ley sólo no la promulga y jamás entrará en vigor, ya que no existe otra forma de promulgar una ley. La existencia de plazos para que otra figura publique una ley nulifica totalmente el veto.
- Recursos fiscales federales (PLG2). Los gobiernos utilizan el gasto para comprar distritos electorales hasta cierto punto (Gibson and Calvo 2000), en gran medida por la alta discrecionalidad en su uso (Lodola 2010). Entonces, si el gobernador/a usa los recursos fiscales para tener influencia informal ¿por qué este indicador está en la parte formal? Es debido al origen de los recursos. En México desde el año 2000 existen mecanismos formales para asignar recursos a las entidades, mismos que están delimitados al presupuesto federal existente. Para utilizarlos de manera más eficiente, el gobierno federal obliga a los estados a destinar al menos el 50% de este ingreso a proyectos de infraestructura. No obstante, existe un uso discrecional en gran parte de estas partidas (De Remes 2006). Entonces, la existencia de leyes nacionales que aseguran recursos a las entidades le da la capacidad al gobernador/a del uso de éstos sin el costo político que implica la recaudación de impuestos.²³ Y entre más se dependa de recursos federales menos recaudación local, por ende, menor compromiso a rendir cuentas con su población y mayor libertad en su uso (Gervasoni 2011).

²² Por ejemplo, el derecho a una iniciativa exclusiva, la existencia de poderes de emergencia y de decreto. No obstante, estos indicadores pueden ser utilizados en otros casos, acorde a las normatividades específicas. Inclusive, una agenda de investigación a futuro es conformar un índice de poder local formal.

²³ Si bien los recursos fiscales están estipulados en una ley federal, el ejercicio de estas capacidades es plenamente en el espacio local.

3.1.2 Poder local informal (B)

Esta dimensión trata de capturar la influencia que el gobernador/a tiene a nivel local, pero que no está delimitada en ninguna norma. Este aspecto ha sido tratado en trabajos sustentados en encuestas, mismas que buscan caracterizar aspectos del gobernador/a, tales como su desempeño, su habilidad como negociador, y su liderazgo. Otras cuestiones más tangibles que se han considerado es la fuerza del partido del gobernador/a en la legislatura, los empleos que éste puede dar en la administración pública, y el partidismo en su gabinete.

Ya que no existen datos de encuestas que aborden todas las administraciones posteriores al año 2000,²⁴ se optó por identificar el control político que un gobernador/a tiene en sus contrapesos, o posibles estructuras informales que le ayudaban a tener control informal en su territorio, aunque esto no se encuentre establecido formalmente en ningún documento.

- Relación familiar (PLG3). El origen de un gobernador/a puede mostrar si tiene relación con alguna coalición regional o con poderes territoriales específicos (Alvarado Mendoza 1996) que le confieren ciertas capacidades de acción. La conformación de la élite política en México en no pocas ocasiones resulta hereditaria, y el hecho de que un abuelo y/o padre de un gobernador/a también lo haya sido, habla de la presencia de redes y acceso a poderes informales que datan de varios años (Camp 1978).
- Porcentaje de población que gobierna el partido del gobernador/a (PLG4). Langston dice que los ejecutivos estatales controlan millones de votos que se pueden usar, tanto en las elecciones generales, como en las internas del partido (Langston 2010). Además existe una relación en el aumento de apoyos fiscales cuando hay un mismo partido en diferentes niveles de gobierno (Trejo and Ley 2016). Entonces este es un público cautivo que eligió al partido del gobernador/a en elecciones municipales generales, o lo ratificó en las intermedias. Un mayor porcentaje de población que gobierna el partido del gobernador en los municipios nos refiere a un mayor número de posibles votantes en futuros comicios, en caso contrario, esto puede suponer escenarios de inestabilidad y descontento con el gobernador/a en turno.
- Bancada del partido del gobernador/a en el congreso local (PLG5). Si los gobernadores/as influyen en las carreras políticas de los diputados federales y senadores, con más razón lo hacen en los diputados locales: los políticos

²⁴ Datos de la EEPPEMEX (Loza and Méndez 2013) nos servirían, pero sólo ciertos años. Un ejercicio a futuro sería considerar esos datos en esta dimensión y comparar los resultados finales.

deben alinear sus preferencias y acciones con quienes participan en la determinación de su éxito futuro (Langston 2010; Langston and Celorio Morayta 2009).

Cuadro 2. Asignación de valores al poder local del gobernador/a

<i>Recurso</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Indicador</i>	<i>Peso</i>	<i>Asignación de valores</i>	<i>Clave</i>
Poder Local del Gobernador/a	Poder local formal (A) (25%)	Existencia de voto de bolsillo	12.5%	La ley contempla a otro actor para publicar una ley a nivel local. No= 1 De contemplarlo, la ley prevé plazos de publicación: No= 0.5 Si= 0	PLG1
		Dependencia de recursos federales	12.5%	Dependencia en la recaudación - de 10 %= 1 Asignación de puntajes de forma proporcional entre umbrales + de 40%= 0	PLG2
	Poder local informal (B) (25%)	Relación familiar	5%	La familia directa del gobernador tuvo puestos en algún nivel de gobierno: Gobernador/a o Gabinete federal= 1 Poderes estatales (DF, Senador, Juez, Sindicato Nacional) = 0.75 Poderes locales (DL, PM, Gabinete Local) = 0.5 No tuvo= 0	PLG3
		Porcentaje de población que gobierna el partido del gobernador/a a nivel municipal	10%	El porcentaje neto	PLG4
		Bancada del partido del gobernador/a	10%	El porcentaje neto	PLG5

Fuente: Elaboración propia.

3.2 Influencia federal del gobernador/a

Como ya se ha comentado, este recurso es poco considerado en las otras mediciones, y es la principal aportación en la identificación del poder del gobernador/a. En este recurso también se distingue la influencia formal de la

informal. Cabe destacar el peso de cada dimensión; ya que sólo se identificó un indicador de influencia federal formal y varios informales, se determinó que el primero represente el 20% y el segundo 30%. Esto por todo lo que contemplan la dimensión informal y, aunque el indicador formal es importante, 25% es mucho peso para un solo dato.

3.2.1 Influencia federal formal (C)

Para capturar esta dimensión surgió el cuestionamiento sobre si ¿existe una normatividad federal que le dé capacidades al gobernador/a, y a su vez, está se refleje a nivel federal?²⁵ Se halló un indicador, que no es como tal una ley, pero que sus características hacen que la federación le preste atención, aunque no lo deseé. A diferencia de los indicadores informales, es un aspecto constante que a ciertos gobernadores/as les aporta mayor poder en el espacio federal.

- Votos que representa una entidad en el padrón federal electoral (IFG1). En páginas anteriores se mencionó que las entidades por default no son iguales, y que existen características que las harán destacar más que otras (Gove, 1964; Schlesinger, 1965). Adaptando el ejemplo que Gove (1964) menciona en su texto, nunca tendrá la misma atención el gobernador/a de Tlaxcala que el del Estado de México. Ahora bien, el presidente también buscará obtener ventajas electorales, y un estado que concentra un número significativo de potenciales votantes es importante, aunque el gobernador/a sea de otro partido, o la relación ejecutivo federal-local no sea la mejor. Lo anterior puede ser aprovechado por el gobernador/a que tenga un amplio padrón electoral, sobre todo por los apoyos federales que invariablemente llegaran a su entidad.

3.2.2 Influencia federal informal (D)

Esta dimensión es la principal aportación por parte de este índice, y ha sido abordada en páginas anteriores. Como se observa en el cuadro 3, el peso de la Cámara de Diputados es mayor al de los Senadores para reflejar la influencia que los gobernadores tienen en ambas cámaras (es mayor en diputados) (Gervasoni and Nazareno 2017).

²⁵ Es decir, que no suceda como con el indicador PLG2 (recursos fiscales federales), que proviene del nivel federal pero que aplica en el espacio local.

- Relación partidaria con el presidente (IFG2). Como lo expuso González (2013), si son del mismo partido presidente y gobernador/a, aunque en relación no se lleven tan bien, existe un vínculo implícito que no existe cuando no son del mismo partido político. Además, Olmeda (2012) habla de la importancia que hay en la coordinación y relación del ejecutivo local y federal, ya que los apoyos y ayudas son distintas acorde a esta relación. Éste se considera un indicador informal ya que es producto de la incertidumbre electoral, y no es un aspecto esperado.
- Diputados federales del mismo partido del gobernador/a (IGF3). Como ya se expuso, los gobernadores/as tienen un *lobby* personal que pueden utilizar para defender sus intereses en la cámara de diputados (De Remes 2006; Langston 2010; Langston and Celorio Morayta 2009; Olmeda 2009; Rosas and Langston 2011). Por ello se identifica el porcentaje de diputados federales de su mismo partido político, correspondientes a los distritos electorales federales de su entidad.²⁶
- Partido que es mayoría en la cámara de diputados (IGF4). Tener una buena representación de diputados en la cámara federal es importante para el mandatario porque pueden impulsar o defender una agenda, no obstante, ello no significa que ésta prospere. La probabilidad de que eso suceda sube cuando el partido del gobernador/a también es mayoría en la cámara de diputados.
- Senadores del mismo partido del gobernador/a (IGF5). Este indicador va en la misma línea de los diputados. Aunque tiene un menor peso por sus atribuciones, los senadores también podrían servir de intermediarios en otros aspectos, cabe recordar que las iniciativas de ley se aprueban en ambas cámaras.
- Partido que es mayoría en la cámara de senadores (IGF6). Al igual que con la cámara de diputados, de nada le sirve a un gobernador tener representación en la cámara de senadores si su partido no tiene la mayoría.

Hasta aquí, el apartado de la operacionalización, a continuación, se observarán los resultados de la aplicación de estos indicadores en los ejecutivos locales mexicanos.

²⁶ En el trabajo de Gervasoni & Nazareno (2017) se sostiene que los gobernadores no ejercen gran influencia sobre los legisladores nacionales. Lo anterior tomando como base el caso argentino. No obstante, dada la estructura política mexicana, los diputados federales difícilmente pueden manejar sus carreras políticas sin el apoyo de los gobernadores, por ello es que su influencia es determinante (Langston 2010).

Anexo 2: Asignación de valores a la influencia federal del gobernador

Recurso	Dimensión	Indicador	Peso	Asignación de valores	Clave
Influencia federal del gobernador	Influencia federal formal (C) (20%)	Votos que representa el padrón de una entidad	20%	Índice considerando el porcentaje mayor en la Lista Nominal de elecciones federales como 1 y de ahí en forma descendente.	IGF1
	Influencia federal informal (D) (30%)	Mismo partido del presidente	5%	Si el gobernador es del mismo partido del presidente: Sí= 1 No=0	IGF2
		Diputados federales del mismo partido del Gobernador	10%	Porcentaje neto.	IGF3
		Mayoría en el cámara de diputados del mismo partido del gobernador	5%	Sí= 1 No= 0	IGF4
		Senadores de la entidad del mismo partido del Gobernador	5%	2= 1 1= 0.5 0= 0	IGF5
		Mayoría en el cámara de senadores del mismo partido del gobernador	5%	Sí= 1 No= 0	IGF6

Fuente: Elaboración propia.

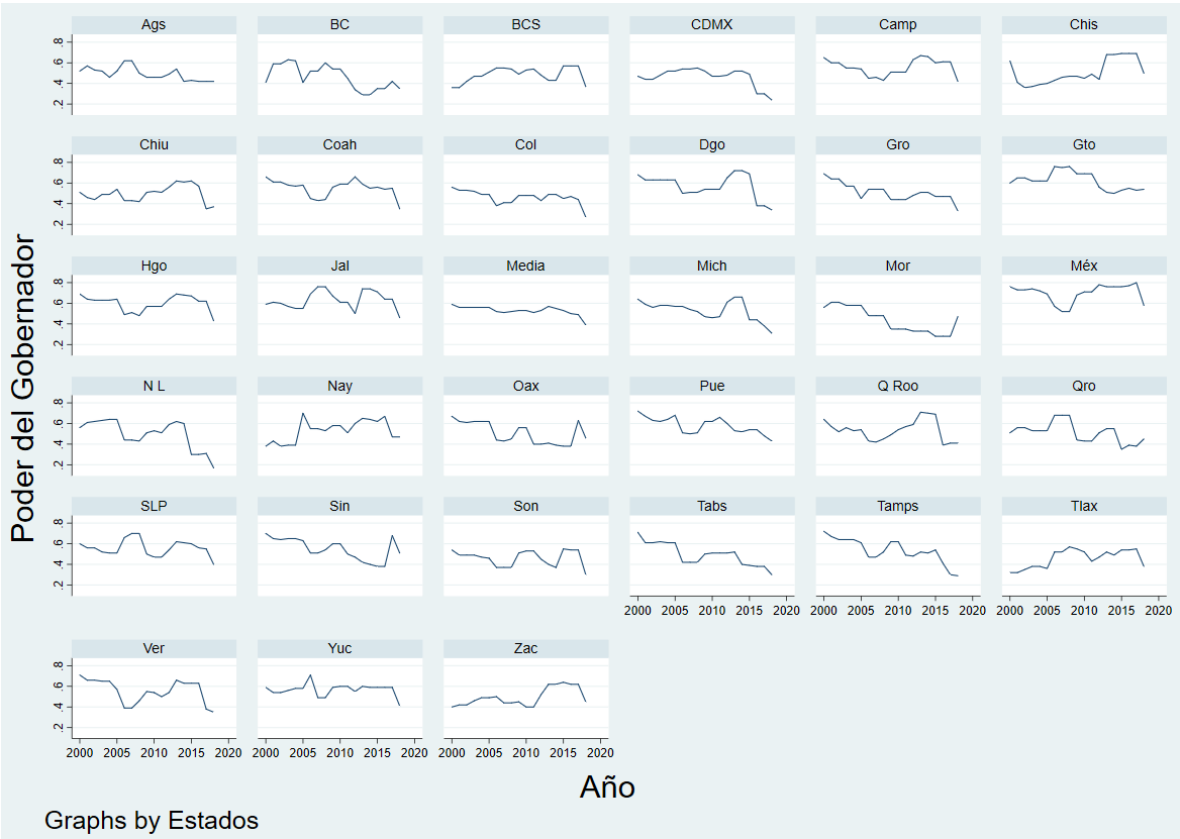
4. El Poder del Gobernador/a

En este último apartado se presenta el Índice de Poder del Gobernador/a (IPG). El IPG se formó considerando los indicadores de poder local formal (A), poder local informal (B), influencia federal formal (C) y la influencia federal informal (D). La suma de estos datos es 1, es decir, el índice tiene una escala de 0 a 1, donde 0 indica a un gobernador/a muy débil, y el 1 a un gobernador/a muy fuerte. La gráfica 1 muestra el de poder en los ejecutivos locales mexicanos entre los años 2000-2018.

En dicha gráfica se observa una variación en el puntaje de los casos. En gran medida, es debido a que no hay una homogenización en los calendarios electorales. Este aspecto impacta en las fuentes de poder ya que difieren del calendario federal, el cual también brinda capacidades. Un aspecto a destacar es que, con los

resultados en la elección federal de 2018, los gobernadores/as perdieron gran parte de sus capacidades, a excepción de Morelos.

Gráfica 1: Índice del Poder del Gobernador/a 2000-2018



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, si se considera la información de unos años atrás, se pueden destacar entidades que en gran parte del periodo seleccionado se mantuvieron con un alto grado de poder, tales como: Baja California Sur, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, México, Nuevo León, y Yucatán. Por el contrario, entidades como Morelos y Zacatecas, vieron en años recientes una leve tendencia al alza en su poder. La gráfica correspondiente a la media tiene una tendencia en descenso del poder, aunque no es muy marcada.

El ejercicio anterior permite observar un panorama general sobre la magnitud del poder de los gobernadores/as en el periodo entre 2000 y 2018; con estos resultados es posible comparar entre estados para distinguir aquellos con los

ejecutivos locales más poderosos, de aquellos que se ubican más débiles. No obstante, si se desea ubicar a un gobernador/a en específico es difícil.

Además, existen críticas desde la académica que exponen la desventaja de usar índices que agrupan datos (Fortin 2013). Sin embargo, el marco conceptual que fundamenta al instrumento de medición, también permite la formulación de dos tipologías que diferencian de mejor manera la magnitud del poder de los gobernadores. Este aspecto es tratado en un documento que pronto será expuesto.

Conclusiones

En este texto se elaboró un instrumento para identificar el poder de los gobernadores/as mexicanos. Para ello se estableció una conceptualización, con base en la misma, se identificaron dimensiones, y se eligieron indicadores (acorde a la realidad mexicana) que capturarán el concepto establecido.

Este trabajo no empezó desde cero ya que existen varias mediciones en la literatura, no obstante, la mayoría de éstas no realiza una conceptualización abstracta del poder del gobernador/a, y entraban de lleno a las dimensiones constitutivas que mostraban a un gobernador/a fuerte o a uno débil. Inclusive, el único trabajo que se interesó por conceptualizar (Gutiérrez 2016), sólo se enfocó en dos dimensiones que abordaban el poder local del gobernador/a, es decir, no incluyó aspectos referentes a la influencia del ejecutivo local en la política federal. Este aspecto sólo es mencionado en el trabajo de González (2013) aunque no le dio el peso que representa en la actualidad

Para finalizar, ha sido un gran esfuerzo capturar el “poder de los gobernadores/as”, no obstante, siempre existe el riesgo de que alguna característica de la realidad se escape. Por ejemplo, este trabajo se concentró en identificar el poder que emana de la agencia de la “gubernatura” en el contexto mexicano, sin embargo, existe un punto ciego: el individuo que encarna esta agencia. Éste tiene sus propios intereses; es parte de otra investigación observar cómo estos intereses moldean a la agencia, o quizá es la agencia quién termina moldeándolos.

Bibliografía

- Alvarado Mendoza, Arturo. 1996. "Los Gobernadores y El Federalismo Mexicano." *Revista Mexicana de Sociología* 58 (3): 39–71. <https://doi.org/10.2307/3540874>.
- Bernick, E. Lee. 1979. "Gubernatorial Tools: Formal vs Informal." *The Journal of Politics* 41 (2): 656–64.
- Beyle, Thad, and Margaret Ferguson. 1990. "Governors and the Executive Branch." In *Politics in the American States: A Comparative Analysis*, edited by Virginia Gray and Russell Hanson. Boston: Boston, Little Brown.
- Busmail, Alfredo, and Juan Miño. 2016. "Estrategias Partidistas y Cooperación Entre Niveles de Gobierno Durante La Presidencia de Felipe Calderón." In *Podere y Democracias. La Política Subnacional En México*, edited by Nicolás Loza and Irma Méndez, 113–30. México: FLACSO México, IEDF.
- Cadena-Roa, Jorge, and Miguel Armando López Leyva. 2011. "La Consolidación de La Democracia En México: Avances y Desafíos (2000-2006)." *Estudios Sociológicos XXIX* (86): 415–62. <https://doi.org/10.2307/23043403>.
- Camp, Roderic Ai. 1978. "Quienes Alcanzan La Cumbre: La Élite Política Mexicana." *Foro Internacional* 19 (1): 24–61.
- Carpizo, Jorge. 1994. *El Presidencialismo Mexicano*. Decimosegu. México: Siglo XXI editores.
- Cornelius, Wayne A. 1999. "Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System." In *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, edited by Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt, and Jane (eds) Hindley, 3–16. San Diego: La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Dilger, Robert Jay, George A. Krause, and Randolph R. Moffett. 1995. "State Legislative Professionalism and Gubernatorial Effectiveness, 1978-1991." *Legislative Studies Quarterly* 20 (4): 553–71. <http://www.jstor.org/stable/10.2307/440193>.
- Favoriti, Richard E. 1976. "Executive Orders - Has Illinois a Strong Governor Concept?" *Loyola University Chicago Law Journal* 7 (2): 295–311.
- Fortin, Jessica. 2013. "Measuring Presidential Powers: Some Pitfalls of Aggregate Measurement." *International Political Science Review* 34 (1): 91–112. <https://doi.org/10.1177/0192512111421357>.
- Gervasoni, Carlos. 2011. "Democracia, Autoritarismo e Hibridez En Las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de Los Regímenes Subnacionales." *Journal of Democracy En Español* 3: 75–93.
- Gervasoni, Carlos, and Marcelo Nazareno. 2017. "La Relación Entre Gobernadores y Legisladores Nacionales." *Política y Gobierno XXIV* (1): 9–44.
- Gibson, Edward L., and Ernesto Calvo. 2000. "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina." *Studies in Comparative International Development* 35 (3): 32–55.
- Goertz, Gary. 2006. *Social Science Concepts. A User's Guide*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- González, Lucas. 2013. "The Power of Governors: Conceptualization, Measurement, and Comparative Analysis for Argentina and Brazil." I. Buenos Aires.
- Gove, Samuel K. 1964. "Why Strong Governors?" *National Civic Review* 53 (3): 131–36.
- Gutiérrez, Paola Carmina. 2016. "Poder Político Subnacional: Fortalezas de Los Gobernadores En México, 2001-2012." In *Poderes y Democracias. La Política Subnacional En México*, edited by Nicolás Loza and Irma Méndez, 71–92. México: FLACSO México, IEDF.
- Hernández, Rogelio. 2008. *El Centro Dividido. La Nueva Autonomía de Los Gobernadores*. Edited by Rogelio Hernández Rodríguez. Primera. México: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.
- Labastida, Julio, and Miguel Armando López Leyva. 2004. "México: Una Transición Prolongada (1988-1996/97) (Mexico: A Protracted Transition (1988-1996/1997))." *Revista Mexicana de Sociología* 66 (4): 749–806. <https://www.jstor.org/stable/3541415> Accessed:
- Langston, Joy. 2010. "Governors and 'Their' Deputies: New Legislative Principals in Mexico." *Legislative Studies Quarterly* 35 (2): 235–58. <https://doi.org/10.3162/036298010791170132>.
- Langston, Joy, and Gonzalo Celorio Morayta. 2009. "Instituciones Políticas y Reclutamiento Político En México." *Foro Internacional* 49 (2): 237–70.
- Lodola, German. 2010. "The Politics of Subnational Coalition Building. Gubernatorial Redistributive Strategies in Argentina and Brazil." University Of Pittsburgh.
- Loza, Nicolás, and Irma Méndez. 2013. "EEPEMEX." Encuesta a Expertos En Política Estatal En México. 2013. <https://podesualflacso.wordpress.com/2013/12/18/eepemex/>.
- Méndez, Irma. 2006. *Transición a La Democracia En México: Competencia Partidista y Reformas Electorales 1977-2003*. México: Fontamara-FLACSO México.
- Modoux, Magali. 2006. "Geografía de La Gobernanza: ¿la Alternancia Partidaria Como Factor de Consolidación Del Poder de Los Gobernadores En El Escenario Nacional Mexicano?" *Foro Internacional* 46 (3): 513–32. <http://www.redalyc.org/pdf/599/59918504.pdf>.
- Olmeda, Juan C. 2009. "Federalismo Revitalizado, Pluralismo Político y Acción Legislativa. Las Relaciones Entre Los Gobernadores Mexicanos y El Congreso de La Unión Durante La Última Década." *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* 2 (3): 103–32. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3658567>.
- . 2012. "De Menem a Kirchner: Relaciones Intergubernamentales y Patrones de Negociación En El Federalismo Fiscal Argentino." In *El Federalismo Argentino En Perspectiva Comparada*, edited by Tulia G Falleti, Lucas González, and Martín Lardone. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Pasquino, Gianfranco. 2011. "Poder." In *International Encyclopedia of Political Science*, edited by Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser, and Leonardo Morlino.

- California: Sage.
- Paxman, Andrew. 2018. *Los Gobernadores. Caciques Del Pasado y Del Presente*. Edited by Andrew Paxman. Primera. México: Grijalbo.
- Remes, Alain De. 2006. "Democratization and Dispersion of Power: New Scenarios In Mexican Federalism." *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 22 (1): 175–204.
- Rosas, Guillermo, and Joy Langston. 2011. "Gubernatorial Effects on the Voting Behavior of National Legislators." *The Journal of Politics* 73 (2): 477–93. <https://doi.org/10.1017/S0022381611000326>.
- Schlesinger, Joseph A. 1965. "The Politics of the Executive." In *Politics in the American States*, edited by Herbert Jacob and Kenneth Vines, 207–37. Boston: Little, Brown and Company.
- Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey. 1992a. "Assessing the Powers of the Presidency." In *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, 148–66. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139173988.008>.
- . 1992b. *President and Assambles: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoppino, Mario. 1997. "Poder." In *Diccionario de Política*, edited by Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, and Gianfranco Pasquino. México: Siglo XXI editores.
- Trejo, Guillermo, and Sandra Ley. 2016. "Federalismo, Drogas y Violencia. Por Qué El Conflicto Partidista Intergubernamental Estimuló La Violencia Del Narcotráfico En México." *Política y Gobierno* 23 (1): 11–56.
- Weber, Max. 2014. *Economía y Sociedad*. 3ra ed. México: FCE.