

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

José Antonio Sevilla
Universidad Nacional Autónoma de México

CÓMO CITAR:

Sevilla, José Antonio. 2019. "El poder de los gobernadores. Conceptualización y medición en los ejecutivos locales mexicanos". *Colombia Internacional* (100): 201-235. <https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.09>

RECIBIDO: 28 de febrero de 2019

ACEPTADO: 11 de julio de 2019

MODIFICADO: 25 de julio de 2019

<https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.09>

RESUMEN. Objetivo/contexto: Los gobernadores mexicanos 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; no obstante, la mayoría carecen de una conceptualización abstracta o no toman en cuenta la influencia que los ejecutivos locales tienen más allá del territorio que gobiernan. En este trabajo establecemos una conceptualización para identificar qué fundamenta el poder de los gobernadores. Basándonos en lo anterior, formulamos el Índice de Poder del Gobernador y un par de tipologías para capturar y dimensionar el poder que tienen los ejecutivos locales en México. **Metodología:** La investigación está basada en la naturaleza multinivel de la conformación de un concepto. En el primer nivel establecemos una conceptualización abstracta del *poder del gobernador*. En el segundo nivel identificamos las dimensiones constitutivas que nos señalan cuando está presente el concepto y cuando no. En el tercer nivel, determinamos indicadores empíricos (basándonos en las dimensiones constitutivas) para identificar el concepto en la realidad. Esos indicadores son la base del índice y las tipologías. **Conclusiones:** El gobernador del estado de México, para el año 2015, tiene mayores capacidades respecto al resto; lo anterior, tanto en el índice general como en las tipologías construidas. Muy de cerca lo siguen Jalisco y Chiapas, aunque esto no es constante, como sí lo es en el estado de México. En contrapartida, el ejecutivo local del estado

— —

Este artículo es la profundización de un capítulo que hace parte del proyecto de investigación "La influencia del poder de los gobernadores en la democratización subnacional de México: 2000-2018". Esta investigación se ha llevado a cabo con el apoyo institucional y financiero de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Consejo Nacional de Ciencia y tecnología (CONACYT).

El autor agradece los comentarios de la Dra. Caroline Beer, del Dr. Alejandro Monsiváis y de los dos dictaminadores anónimos.

de Morelos es el más débil, y lo sigue muy de cerca el de Querétaro. **Originalidad:** El marco conceptual constituido permite la formulación de un instrumento cuantitativo, lo cual es práctico en investigaciones comparativas; con esta base conceptual también es posible el desarrollo de tipologías, esto es útil para investigaciones que requieren profundizar en aspectos específicos sobre el poder de los ejecutivos locales.

PALABRAS CLAVE: México; tipología; poder de los gobernadores; ejecutivos locales; índices subnacionales; poder.

The power of governors. Conceptualization and measurement in Mexican local executives

ABSTRACT: **Objective/context:** Mexican governors have had great capabilities for action, before and after the transition, although in different degrees. The literature holds measurements of the power of governors; however, most lack an abstract conceptualization or do not consider the influence that local executives have beyond the territory they govern. In this work we establish a conceptualization to identify what is the basis of the power of governors. Based on the above, we formulate the Governor's Power Index and a couple of typologies to capture and measure the power that local executives have in Mexico. **Methodology:** The research is based on the multilevel nature of the structuring of a concept. On the first level we establish an abstract conceptualization of a *governor's power*. In the second level we identify the constituent dimensions that point to the presence or absence of the concept. On the third level, we determine empirical indicators (based on the constituent dimensions) to identify the concept in reality. These indicators are the basis of the index and the typologies. **Conclusions:** The governor of the state of Mexico, for the year 2015, has greater capabilities with respect to the rest; the above, both in the general index and in the typologies built. He is very closely followed by Jalisco and Chiapas, although this is not constant, as it is in the state of Mexico. On the other hand, the local executive of the state of Morelos is the weakest and is closely followed by the one in Querétaro. **Originality:** The conceptual framework established allows the formulation of a quantitative instrument, which is practical in comparative research. With this conceptual basis, the development of typologies is also possible, which is useful for research that needs to delve into specific aspects of the power of local executives.

KEYWORDS: Mexico; Typology; Power of Governors; Local Executives; Subnational Indices; Power.

O poder dos governadores. Conceituação e medição nos executivos locais mexicanos

RESUMO: **Objetivo/contexto:** os governadores mexicanos têm tido grandes capacidades de ação antes e depois da transição, embora em diferentes graus. Na literatura, há medições do poder dos governadores, mas a maioria carece de uma conceituação abstrata ou não considera a influência que os executivos locais têm mais além do território que governam. Neste trabalho, estabelecemos uma conceituação para identificar o

que fundamenta o poder dos gobernadores. Com base nisso, formulamos o Índice de Poder do Governador e algumas tipologias para capturar e dimensionar o poder que os executivos locais têm no México. **Metodologia:** esta pesquisa está baseada na natureza multinível da conformação de um conceito. No primeiro nível, estabelecemos uma conceituação abstrata do *poder do governador*. No segundo nível, identificamos as dimensões constitutivas que nos indicam quando está presente o conceito e quando não. No terceiro nível, determinamos indicadores empíricos (com base nas dimensões constitutivas) para identificar o conceito na realidade. Esses indicadores são a base do índice e das tipologias. **Conclusões:** o governador do estado de México, em 2015, teve maiores capacidades a respeito dos demais, tanto no índice geral quanto nas tipologias construídas. Os de Jalisco e Chiapas não estão longe disso, embora isso não seja constante, como acontece no estado de México. Em compensação, o executivo local do estado de Morelos é o mais fraco, e o segue muito de perto o de Querétaro. **Originalidade:** o referente conceitual constituído permite a formulação de um instrumento quantitativo, o que é prático em pesquisas comparativas; com essa base conceitual, também é possível desenvolver tipologias; isso é útil para pesquisas que exijam aprofundar em aspectos específicos sobre o poder dos executivos locais.

PALAVRAS-CHAVE: México; tipologia; poder dos gobernadores; executivos locais; índices subnacionais; poder.

Introducción

Los gobernadores¹ en México han tenido grandes capacidades de acción, antes y después de la transición, aunque con diferentes grados de impacto. Durante el periodo en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) nunca alternó en la presidencia (1946-2000), mientras un gobernador garantizara estabilidad y paz pública en su territorio, este tenía amplias potestades en dicho territorio, tales como el manejo del partido a nivel local y la elección de candidatos para el Congreso local. Solo cuando las movilizaciones locales llegaban a tener impacto nacional, el Ejecutivo federal intervenía² (Hernández 2008).

-
- 1 De un universo de 96 mandatos (que abarcan desde el año 2000 hasta el 2016), solo dos mujeres han sido gobernadoras. Usamos la palabra *gobernador* porque los hombres son quienes, abrumadoramente, acceden a este puesto. Lo anterior nos refleja que persisten grandes barreras para que las mujeres accedan a esos puestos de elección.
 - 2 Este es uno de los “poderes metaconstitucionales” a los que Carpizo (1994) se refiere; para una mayor explicación de dichos poderes se recomienda ver su obra. El sexenio de Salinas evidencia está potestad; aunque por razones distintas, diecisiete gobernadores dejaron su puesto o no llegaron a tomar protesta de este. En contraste, Zedillo tuvo en su sexenio 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, que le restó presencia y liderazgo en el partido oficial, lo cual disminuyó sus “poderes metaconstitucionales” (Modoux 2006; Cornelius 1999).

Luego de la transición política,³ los gobernadores obtuvieron mayores capacidades, al menos en dos sentidos. La primera consiste en que, independiente de su fuerza política, ahora un gobernador puede ofrecer “apoyos”⁴ al Ejecutivo federal, a cambio de mayor presupuesto. La segunda hace referencia a las limitantes de los gobernadores. Después del año 2000, difícilmente un presidente puede interferir de forma directa en un asunto local,⁵ y el control presupuestario ya no es un punto de negociación fuerte, debido al federalismo fiscal.⁶

Estos escenarios nos llevan a preguntarnos ¿cuánto poder han ejercido los gobernadores mexicanos luego del año 2000?, ¿de qué manera podemos establecer que un gobernador es fuerte o débil?, ¿qué indicadores nos pueden reflejar el poder de los gobernadores? En este texto nos centramos en contestar las últimas dos preguntas; dejando la primera para un trabajo independiente posterior; lo anterior, con el fin de centrarnos en la cuestión conceptual.

Ahora bien, en la literatura existen artículos que ya han medido el poder de los ejecutivos locales (Bernick 1979; Beyle y Ferguson 1990; Dilger, Krause y Moffett 1995; González 2013; Schlesinger 1965), pero estos no se han preocupado por conceptualizar qué es el poder del gobernador.⁷ Solo 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 tiene en el espacio federal; aspecto que consideramos relevante y pertinente en la actualidad.

-
- 3 En la literatura mexicana se considera que la transición fue prolongada —comenzó en 1977, con una ley que abría la participación al sistema electoral mexicano a fuerzas políticas de oposición, y culminó en el año 2000, con la alternancia en el ejecutivo federal—, aunque hubo eventos específicos que la reforzaron pocos años antes de su culminación, como la pérdida de la mayoría relativa en la cámara de diputados por el PRI (1997), y la autonomía y ciudadanización del organismo que organizaba las elecciones (en 1996) (Cadena-Roa y López Leyva 2011; Labastida y López Leyva 2004; Méndez 2006).
 - 4 En su trabajo, Busmail y Miño (2016) muestran que Calderón se apoyó en algunos gobernadores para legitimarse, sin importar el partido político al que pertenecían.
 - 5 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. Aun en años recientes, cuando los abusos y el *autoenriquecimiento* (esto es, cuando un funcionario público utiliza su posición, o la información que de esta emane, para aumentar su patrimonio de forma significativa) parecen haber aumentado, son muy pocos los casos de gobernadores removidos o presionados para que renunciaran (Ángel Aguirre, de Guerrero, en 2014, y Javier Duarte, de Veracruz, en 2016) (Paxman 2018, 14).
 - 6 En 1998, en la administración de Ernesto Zedillo, se hizo una reforma fiscal que concedió a los gobernadores mayor autonomía financiera y fondos legalmente establecidos (estos se multiplicarían por un factor de 20 para 2016). Con esto, una importante herramienta de presión quedó disminuida (Paxman 2018, 13).
 - 7 Incluso, el trabajo de Shugart y 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.

Entonces, nuestra preocupación no solo implica identificar y distinguir el “poder de los gobernadores”, sino, también, la conceptualización de este término. Para realizar esto nos apoyamos en la naturaleza multinivel en la conformación de un concepto (Goertz 2006), a saber: en un primer nivel, se hace referencia al concepto usado como proposición teórica; es decir, el concepto amplio que se pretende trabajar. En un segundo nivel se 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. Un tercer nivel hace referencia a los indicadores/datos que muestran dichas dimensiones; en otras palabras, la *operacionalización*⁸ (Goertz 2006, 7).

Basados en lo anterior, proponemos una medición de poder del gobernador en el contexto mexicano. El marco conceptual que planteamos puede replicarse en otras latitudes; no obstante, deberá atender a los contextos del país o unidad subnacional por considerar, ya que ello puede modificar los indicadores y el peso que se les da a estos. Cabe destacar que no nos limitamos a una medición general; también exponemos dos tipologías que distinguen de forma clara la magnitud del poder de los gobernadores.

Lo anterior se explica por las críticas que recibe la existencia de índices generales que acumulan datos (Fortin 2013), ya que pueden obviar el peso de cada uno de los componentes, distorsionando con ello el resultado final. En este texto, los pesos establecidos obedecen al contexto; además, el índice general ayuda a comparar y dimensionar el poder de los gobernadores mexicanos. No obstante, ello no significa que escapemos de la crítica de Fortin; por ende, también exponemos dos tipologías que reflejan la magnitud del poder de los gobernadores.

La primera se centra en los recursos de donde emanan las capacidades que un gobernador tiene (niveles local y federal), y la segunda, en los contextos en que están fundamentadas sus capacidades (formales e informales). La principal aportación de este texto es que el marco conceptual que proponemos permite la construcción del índice general y las tipologías planteadas, sin que estas se contrapongan.

Así pues, el orden de este trabajo es el siguiente: primero establecemos qué entendemos por poder y poder del gobernador de forma abstracta; en segundo lugar, nos concentramos en las dimensiones constitutivas del poder del gobernador considerando la conceptualización establecida; en tercer lugar, realizamos la

8 La *operacionalización* es el proceso mediante el cual se captura un concepto de forma empírica. Cabe mencionar que “Un concepto operacionalizado es un concepto empobrecido desde el punto de vista connotativo, ya que se eliminan del concepto inicial aquellas características que no resultan directamente observables” (Anduiza, Crespo, y Méndez 1999, 38); es por ello que difícilmente se puede capturar un concepto abstracto en su totalidad, solo logramos aproximaciones.

operacionalización del concepto principal, acorde a los componentes identificados. Por último, presentamos el Índice de Poder del Gobernador (IPG) general y las dos tipologías que nos permiten dimensionar a gobernadores fuertes, medios y débiles en México para el 2015.

1. Poder y poder del gobernador

En este apartado atendemos el nivel primario en la conformación de un concepto que Goertz (2006) propone. Pero antes de identificar qué es el poder del gobernador, empezamos por el concepto en general: *¿qué es el poder?* Este término, como muchos en la ciencia política, genera controversia en el momento de su identificación. Por ello, recopilamos algunas concepciones de varios autores que han hecho un esfuerzo por delimitar el término *poder*.⁹

Dentro de las muchas inquietudes de Weber (2014 [1922]), el poder fue una de ellas, quien lo caracterizó 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], 53). En sus líneas destacamos 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”, significaría lo contrario. No obstante, el término *probabilidad* hace más alusión a una cuestión de azar, por lo cual consideramos que no es la mejor palabra para caracterizar la presencia de poder.

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 la existencia de ciertas capacidades, y no por la probabilidad de su presencia.

9 Cabría matizar que el concepto “poder” lo estamos observando desde un aspecto político-social. Ello no implica que deje de ser complejo; no obstante, el término puede llegar a otros ámbitos que escapan de lo que aquí se está discutiendo.

Con lo anterior, ya sabemos cómo identificar cuándo alguien ejerce poder; ahora, nos preguntamos: ¿qué hace que un individuo pierda voluntad?, ¿qué denota que eso exista? Pasquino (2011) retomó la concepción de Weber y atendió tanto el aspecto de la probabilidad (que con Stoppino ya se había considerado) como a las condiciones que hacen que un individuo pierda voluntad frente a otro. Pasquino nos 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 (solo B, o además C y 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 definidos; en los formales lo están. Cuanto más se formalice el contexto y más se constituya por características sistémicas, más predecibles se vuelven las relaciones de poder y, por lo tanto, más manejables (Pasquino 2011, 2013).

En cuanto al primer elemento, como ya lo habíamos mencionado, el poder solo existe cuando hay dos o más individuos; el segundo elemento también lo había considerado Weber (2014 [1922]): debe existir la intencionalidad de A para ejercer su voluntad, aun cuando esta 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 el tercer elemento se consideran tres recursos;¹¹ cuando un individuo (A) hace uso de estos, puede ejercer su voluntad sobre otros individuos (B, C, D, etcétera). 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 estos tengan una relación contractual con él (recurso 1).

Respecto a los medios de asociación (recurso 2), un jefe de familia, un líder de bancada en el Congreso, o un jefe de grupo en un salón de clases, que ha sido elegido por un determinado número de individuos, puede ejercer su voluntad

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

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

sobre quienes lo eligieron. En cuanto al Estado (recurso 3), esto refiere al uso legítimo de la violencia (Weber 2014 [1922]), que, acorde a sus capacidades, ejecutivos locales y federales 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 y D. Ahora bien, para que esta cesión persista debe existir algo más que genere que los individuos B, C y D no se rebelen o desobedezcan la voluntad de A; el último elemento aborda este aspecto.

El cuarto elemento nos señala la existencia de contextos que delimitan el poder que un individuo tiene. Pasquino (2011) distingue dos contextos: 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.¹² Así, el dueño de una empresa, el líder de bancada o un jefe en algún departamento administrativo solo puede ejercer su voluntad en lo referente a su empresa, en la votación de su bancada, o en el desempeño de su departamento, respectivamente, dado que están bajo un contexto formal que delimita plenamente su actuar.

Por el contrario, el jefe de familia, o un jefe de grupo en un salón de clases, al no tener un contexto formal, puede caer en arbitrariedades, pues no hay reglas claras, y seguramente estas varían de una familia a otra, o de un salón a otro. Es muy probable que los 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 de su parte.

Ahora bien, derivado de la revisión de estas tres concepciones, podemos establecer que el poder es 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 y/o informales) que no le permiten a B (o más actores) actuar de otra manera. Ahora bien, ¿cómo aplica este concepto a un gobernador?

En la literatura existen varios trabajos que miden al poder del gobernador; sin embargo, estos carecen de una conceptualización abstracta, tales como los que desarrollaron Beyle y Ferguson (1990), Bernick (1979), Dilger, Krause y 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”

12 Ello no implica que la interpretación de las normas formales sea homogénea. No obstante, estas normas también brindan capacidades que fortalecen o debilitan a los gobernadores, pero establecen delimitaciones en algún grado.

(Gutiérrez 2016, 82). Acorde a los elementos constitutivos que establece Pasquino en su definición de *poder*, el aspecto relacional existe, y la intencionalidad también. Y lo que identifica como *capacidades*, según nuestra concepción de poder, serían los recursos con que cuenta el gobernador.

Aunque en ningún momento habla acerca de los contextos, los datos que utiliza para su índice (encuestas de expertos) provienen del informal. Tomando en cuenta la conceptualización de Gutiérrez (2016) y la de *poder* que establecimos párrafos arriba, pensamos que el poder del gobernador 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 el concepto “poder” y el concepto “poder del gobernador” radica en la presencia de los contextos. El poder (en general) contempla muchas arenas, y, dependiendo de estas, 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, es totalmente una conjunción, ya que en la conformación de los índices de poder del gobernador se han estimado ambos. En ocasiones, y de forma intencional, solo contemplan a uno u otro; no obstante, una buena medición debe tomar en cuenta ambos contextos.

Para terminar este apartado, es preciso reiterar que los elementos importantes para identificar el “poder del gobernador” son los recursos (de donde emanan las capacidades) y el contexto en que están fundamentados. Recordemos que, en la medida en que prevalezca un contexto informal, es más fácil que se generen arbitrariedades. En el siguiente apartado examinamos los diversos instrumentos que han medido el poder del gobernador considerando la concepción que establecimos.

2. ¿Cómo se constituye el poder del gobernador?

En este apartado, abordaremos lo referente a las dimensiones constitutivas del poder del gobernador. Para ello, repasamos 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 fuerte y a uno débil. Basados en ello, señalamos que hay en medio, es decir, la gradualidad. Producto de esto, identificamos cuatro componentes que se focalizan en características específicas de las capacidades de los gobernadores, y que son la base tanto del índice como de las tipologías desarrolladas 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 este 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; en su poder de designación sobre las cabezas de las principales agencias en su gobierno; en el control sobre la asignación del presupuesto; y en su poder para vetar iniciativas que el Legislativo local aprobó.

Podemos observar que las características que Schlesinger (1965) identificó se limitan a los recursos formales que se le dan a un individuo cuando este obtiene el puesto de gobernador, pero ¿eso es suficiente para reflejar el poder de un gobernador? No, por ello, el contexto informal, en la medida de lo posible, también debe ser tomado en cuenta. Derivado de lo anterior surgieron nuevas mediciones que le agregaron otros recursos al trabajo de Schlesinger (1965). Beyle y Ferguson (1990) le añaden 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 tenga o no fuerza legislativa no depende de él, ni mucho menos de la presencia de disciplina partidaria. No obstante, pueden existir arreglos informales que le permitan al gobernador confiar en la bancada de su partido político. En su trabajo, Dilger, Krause y Moffett (1995) reflexionan sobre aspectos tales como composición de gabinete, poder de designación y control de presupuesto de Schlesinger (1965), y les agregan la cantidad de personal que un gobierno emplea y de recursos fiscales de los que los estados¹³ disponen.¹⁴

La potencial oferta de empleo que un gobernador 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 pueden obtener recursos extraordinarios? Es probable, aunque provienen de otras arenas políticas; ya lo veremos más adelante.

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

13 En México, a las unidades subnacionales que administra un Ejecutivo local se las llama “estados” o “entidades federativas”; en este texto se las ubica de ambas formas. No confundir los “estados” con el “Estado”, que son el conjunto de instituciones que rigen la vida política en todo el territorio mexicano.

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

Estos atributos también son importantes para captar de una mejor manera el poder del gobernador; sin embargo, es difícil recabar esos datos,¹⁵ sobre todo si reflexionamos acerca de la necesidad de obtenerlos para un determinado periodo.¹⁶ No obstante, así como al trabajo de Schlesinger le faltan los recursos informales, al de Bernick le faltan los formales.

Otro indicador es el de González (2013), quien menciona que el poder del gobernador abarca tres dimensiones: poderes institucionales, poderes partidarios e influencia sobre la política federal. A partir de estas dimensiones genera dos subíndices; el primero, sobre el poder institucional del gobernador, 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 el contexto formal.

El segundo subíndice es sobre el poder partidista del gobernador, donde tiene en cuenta 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 el presidente y el gobernador). A diferencia del subíndice anterior, este considera el contexto informal. Si bien el trabajo de González (2013) contempla los contextos formal e informal, es otro el aspecto que, desde nuestra perspectiva, lo hace destacar.

Nos referimos a “la influencia que puede tener un gobernador en la política federal”. ¿Puede un gobernador ser poderoso sin tener vínculos con los principales poderes federales (Ejecutivo, Legislativo, Judicial)? Tomemos en cuenta 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, consideramos 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 el poder del gobernador es la de Gutiérrez (2016); ella busca identificar capacidades administrativas y políticas de los gobernadores. Para ello, utiliza datos cualitativos de la EPEMEX,¹⁷ de manera específica tres aspectos: el poder del gobernador en la definición de políticas

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

16 Recordemos que uno de los objetivos de este trabajo es replicar este ejercicio desde el año 2000, y hasta el más contemporáneo; en este caso, 2018.

17 La Encuesta a expertos en política estatal en México (EPEMEX) (Loza y 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, y se efectuó entre septiembre de 2012 y enero de 2013. En la mayoría de los estados se entrevistó a siete expertos; el total para todo el país fue de 234 entrevistas.

públicas (para reflejar las capacidades administrativas), el partidismo del gabinete y el liderazgo del gobernador (para reflejar las capacidades políticas).

Los tres recursos que utiliza son informales, pues 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 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.

Ya que hemos expuesto la composición de diversos instrumentos que han medido el poder del gobernador, nos preguntamos si alguno de estos nos sirve para identificar el poder de los gobernadores mexicanos luego del año 2000. Para responder debemos considerar algunos requisitos: por un lado, los que establece nuestra concepción, es decir, identificar cuáles son los recursos en los que se fundamentan las capacidades, y que contemplen los contextos formal e informal. Por otro lado, ya que pretendemos medir el poder del gobernador cada determinado tiempo, es preciso que los datos se encuentren disponibles (al menos) desde el año 2000.

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

También están las mediciones de Beyle y Ferguson (1990) y las de Dilger, Krause y 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 captar la concepción de poder del gobernador.

Ahora bien, una revisión de la medición de González (2013) nos 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, 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,¹⁸ 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).

18 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 una del segundo (Gove 1964, 132).

Entonces, debemos reflexionar que el poder federal va a tratar de forma distinta a los estados; esto puede obedecer a aspectos tales como el tamaño del territorio, población, nivel de pobreza, por mencionar algunos. Entonces, está característica ofrece mayor poder a algunos gobernadores respecto a otros.

El segundo aspecto es sobre la influencia que los gobernadores 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 este tiene sobre los diputados federales¹⁹ (De Remes 2006; Langston 2010; Langston y Celorio Morayta 2009; Olmeda 2009; Rosas y Langston 2011; Samuels y Abrucio 2000; Abrucio 1994) y los senadores de su estado (Gervasoni y Nazareno 2017; Olmeda 2009). Esto pesa en mayor medida cuando los gobernadores tienen injerencia en la carrera política de los legisladores (Langston 2010). Derivado de lo anterior, consideramos que la influencia del gobernador en la política federal debe tener mayor peso, dado que es un serio recurso desde el cual un gobernador puede obtener capacidades que lo fortalecen.

Después de revisar la composición de los diferentes indicadores y acorde a nuestra conceptualización, nos preguntamos ¿cuáles recursos son la base del poder de un gobernador? Recordemos que los recursos son los que le brindan capacidades al gobernador (algunos autores también los llaman *dimensiones*). Por ejemplo, encontramos los institucionales, es decir, aquellos que están formalizados en una norma (presentes en los trabajos de Beyle y Ferguson 1990; Dilger *et al.* 1995; González 2013; Schlesinger 1965). También están los administrativos; estos pueden ser formales o informales y se relacionan con la facultad del gobernador de decidir sobre la composición de su gobierno (los encontramos 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 tiene respecto a otros actores del entramado político institucional, de su estado o país; aunque estas capacidades no están plenamente definidas (hallamos este recurso en los documentos de Bernick 1979; Beyle y 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, y considerando que nuestra conceptualización pone énfasis en los recursos y también en los contextos en los que estos se desarrollan, proponemos la identificación de capacidades del gobernador teniendo en cuenta un cruce entre recursos y contextos. A saber, nuestros recursos serán locales y federales. Los primeros son

19 González ya advertía sobre esta cuestión, e incluso diferenciaba entre las capacidades de un Ejecutivo local y uno federal, ya que “los gobernadores controlan los recursos e influyen en las perspectivas de carrera de los legisladores federales, mientras que los presidentes no tienen ese grado de control sobre ninguno de ellos” (González 2013, 7).

todos aquellos que le dan capacidades al gobernador en su territorio; los segundos hacen referencia 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 estos en el momento de tomar posesión de la gubernatura; los segundos son un entramado que lo conforman escenarios coyunturales y resultados electorales que le pueden brindar mayores capacidades, que no están escritas en ningún lado;²⁰ este cruce se refleja en el cuadro 1.

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, a partir de Pasquino (2011).

Como producto del cruce de recursos y contextos generamos cuatro componentes, que en su conjunto nos mostrarán 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 conformarán estos componentes pueden variar, acorde al espacio en donde se desean observar; en el siguiente apartado abordamos y justificamos este aspecto. Entonces, esta es la base para la construcción de nuestra propuesta de Índice de Poder del Gobernador.

Ahora bien, la combinación de dos componentes específicos nos permite obtener subíndices que son la base de las tipologías que proponemos en el apartado 4. A continuación, las exponemos; como se observa, al final de estos se señalan los componentes que las conforman:

20 Lo referente a los contextos tiene relación con la medición de poder de los presidentes que Shugart y Carey (1992) proponen, aunque estos se refieren a este 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 en distintos niveles. No obstante, en el texto de Shugart y Carey no existe una distinción en el origen de los recursos, que podría agregarse, y no solo contemplando aspectos del nivel subnacional, sino también del supranacional.

1. Subíndice de poder local del gobernador (A+B)
2. Subíndice de influencia federal del gobernador (C+D)
3. Subíndice de poder formal del gobernador (A+C)
4. Subíndice de poder informal del gobernador (B+D)

Podemos observar que los componentes que conforman el Índice de Poder del Gobernador (IPG) también son útiles para otro tipo de análisis, y no solo uno general. Pero ¿dónde quedaron los recursos institucionales, administrativos y políticos que identificamos 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 como informales. ¿Cómo reflejamos lo anterior? Esto se aborda en el siguiente apartado, donde *operacionalizamos* ambos recursos, asignándoles indicadores que los capten de forma empírica.

3. Identificación del poder de los gobernadores

En este apartado *operacionalizaremos* los recursos de poder local y de influencia federal, los cuales nos mostrarán el poder de los gobernadores. Antes de proseguir debemos reflexionar sobre el peso de cada recurso, ya que este impactará en la medición final. Recordemos que solo el índice de González (2013) ha considerado la influencia que el gobernador tiene en la política federal, y en estricto sentido, solo es contemplado en una parte de su índice de poder partidista del gobernador.

Nuestra propuesta es que el peso de cada recurso sea el mismo, es decir, el puntaje del poder local representará 50%, y el de la influencia federal también. Está de más decir que 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: 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 comenzaron a organizarse para formar un bloque común, en donde exponen sus demandas al poder ejecutivo federal. En el año 2000 se fundó la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), compuesta por los cinco gobernadores 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 era del PAN) solicitaron adherirse a lo que ahora se llama Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) (De Remes 2006).²¹

Otra cuestión por considerar es que sin el viejo presidencialismo los gobernadores pasaron a ser los líderes locales;²² ¿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 legislativos saben que los gobernadores son importantes tanto dentro de la Cámara, debido a su control sobre el futuro de los diputados, como 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 puede influir no responden solo a él; también deben atender a las posiciones del líder de bancada de su partido. Por lo general el gobernador ejerce su influencia únicamente en la aprobación de presupuesto,

21 Aunque la CONAGO no es tan poderosa, la influencia de los gobernadores sobre los legisladores federales de su estado es más efectiva para lograr sus demandas y, sin embargo, es también otra plataforma de presión (De Remes 2006, 196).

22 Si bien antes del año 2000 fungían como tales, siempre era con la anuencia del Ejecutivo federal (Paxman 2018; Hernández 2008); en este sentido, los gobernadores en México recientemente adquirieron mayores capacidades al desaparecer el “viejo presidencialismo mexicano”. Aunque incrementaron sus capacidades, en comparación, no son tan poderosos respecto a otros en América Latina. Por ejemplo, en Brasil, “desde la fundación de la República, los gobernadores siempre habían servido como contrapeso a los poderes del presidente” (Samuels y Abrucio 2000, 47) y no como comparsa. O el caso de Argentina, donde las normas les permiten a los gobernadores el control de los partidos de las legislaturas locales, limitar el surgimiento de oposición, y el uso del gasto provincial a su discreción para lograr la reelección (González 2013), que al menos en tres provincias es indefinida (Catamarca, Formosa y Santa Cruz).

o si alguna ley no lo favorece (Langston 2010).²³ No obstante, los gobernadores influyen en las carreras políticas de los diversos puestos de elección: diputado local, diputado federal, senadores, e incluso su sucesor; lo cual sin duda genera una subordinación informal.

Aunque Langston no los menciona, los senadores también sirven para ejercer presión ante iniciativas que los gobernadores 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 han reaccionado.²⁴ Por ello, el hecho de tener un tipo de *lobby* que cuida los intereses de un gobernador en el congreso federal, sin duda apuntala su poder.

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

A continuación, señalamos los indicadores que nos reflejarán ambos recursos; los datos por considerar deben estar disponibles (al menos) desde el año 2000; su emisión debe ser periódica (para generar un índice cada año, si es posible), y estará diferenciada entre las 31 entidades y Ciudad de México. Los pesos y la asignación de valores de cada indicador se señalan en los anexos 1 y 2, al final del documento.

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

24 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 instancias 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).

a. Poder local del gobernador

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

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 está definida en la Constitución federal a seis años²⁵ 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), pues si tienen apoyo en el Legislativo (un indicador considerado más adelante), estos aspectos estarían cubiertos.

Aunque existen otros indicadores,²⁶ para evitar una sobrecarga de datos en este componente solo tenemos en cuenta la existencia de veto y los recursos fiscales formales a los que un gobernador tiene acceso. A continuación establecemos por qué son importantes los indicadores por considerar y la literatura que los sustenta. Como veremos, al lado del nombre del indicador está una clave; esta se replica en los anexos al final del documento, donde se explica cómo se asignaron 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 ejecutivo local no las pidió, pero puede hacer uso de estas. El poder de veto es una de estas normas; tan importante, que ha sido tomada en cuenta en los trabajos de Beyle y Ferguson (1990), González (2013) y Schlesinger (1965). En esta ocasión, nos referiremos al veto de bolsillo, el cual existe cuando en una constitución o ley estatal no se menciona la existencia de otra figura u otro actor que pueda promulgar las leyes. Así, si el gobernador no está de acuerdo con una ley, solo no la promulga –y jamás entrará en vigor– pues no existe otra forma de llevar a término una ley.

25 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.

26 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. Incluso, esta puede ser una agenda de investigación a futuro: la formulación de un “índice de poder local formal”.

- Recursos fiscales federales (PLG2). Los gobiernos utilizan el gasto para comprar distritos electorales hasta cierto punto (Gibson y Calvo 2000), en gran medida por la alta discrecionalidad en su uso (Lodola 2010). Entonces, si el gobernador utiliza los recursos fiscales para tener influencia informal ¿por qué este indicador está en la parte formal? Por el origen de los recursos. En México, desde el año 2000, existen mecanismos formales para asignar recursos a las entidades, que están delimitados por el 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 buena parte de estas partidas (De Remes 2006). Entonces, la existencia de leyes nacionales que aseguren recursos a las entidades le da capacidades al gobernador sobre el uso de estos, sin el costo político que implica la recaudación de impuestos.²⁷ Y cuanto más se dependa de recursos federales, menos recaudación local; por ende, menor compromiso a rendir cuentas con su población y mayor libertad en su manejo (Gervasoni 2011).

Poder local informal (B)

Esta dimensión trata de captar la influencia que el gobernador tiene a nivel local, pero que no está delimitada en ninguna norma. Este aspecto ha sido tratado en trabajos sustentados en encuestas, que buscan caracterizar aspectos del gobernador, tales como su desempeño, su habilidad como negociador y su liderazgo. Otras cuestiones más tangibles que se han considerado son la fuerza del partido del gobernador en la legislatura, los empleos que el gobernador puede dar en la administración pública y el partidismo en su gabinete.²⁸

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

28 Existe literatura sobre el comportamiento de los ejecutivos locales en caso de reelección, que señala sus capacidades en cuanto al gasto y recaudación antes de la elección, que utilizan para seguir en el puesto o debilitar a la siguiente administración (Besley y Case 1995; Melo, Pereira y Souza 2014). Estas capacidades son informales. Aunque en México no existe la reelección del Ejecutivo local, tales conductas podrían ser indicadores de poder local informal para que el partido del gobernador siga en la gubernatura; no obstante, son una explicación del “grado de su poder” (si no tiene límites y fiscalización en el manejo presupuestal, significaría que tiene mucho poder), y no una dimensión constitutiva del “poder del gobernador”. En este sentido, el indicador sería la ausencia de contrapesos (en el Poder Legislativo o Judicial local, en la sociedad civil, e incluso la prensa), y no los comportamientos en donde el gobernador busca obtener ventajas políticas personales.

Ya que no contamos con datos de encuestas que aborden todas las administraciones posteriores al año 2000,²⁹ tratamos de identificar el control político que un gobernador tenía 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 nos puede mostrar si tiene relación con alguna coalición regional o con cierta élite local que busca seguir en el poder a través del tiempo (Alvarado Mendoza 1996; Samuels y Abrucio 2000), lo cual le confiere 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 también lo haya sido, nos 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 (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 y Ley 2016). Entonces, este es un público cautivo que eligió al partido del gobernador 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, y en caso contrario, esto puede suponer escenarios de inestabilidad y descontento con el gobernador de turno.
- ✧ Bancada del partido del gobernador en el congreso local (PLG5). Si los gobernadores influyen en las carreras políticas de los diputados federales y senadores, con mucha más razón lo hacen en las de los diputados locales: los políticos deben alinear sus preferencias y acciones con quienes participan en la determinación de su éxito futuro (Langston 2010; Langston y Celorio Morayta 2009).

b. Influencia federal del gobernador

Este recurso es poco tenido en cuenta en otras mediciones, aunque existe literatura que señala los vínculos e intereses que un ejecutivo local tiene con los poderes federales (Langston 2010; Samuels y Abrucio 2000; Abrucio 1994). Incluir este aspecto en nuestra medición es la principal aportación en la identificación del

29 Datos de la EEPÉMEX (Loza y Méndez 2013) nos servirían, pero solo ciertos años. Un ejercicio a futuro sería tener en cuenta esos datos en esta dimensión y comparar los resultados finales.

poder del gobernador. En este recurso también distinguimos la influencia formal de la informal. Cabe destacar el peso de cada dimensión; pues solo identificamos un indicador de influencia federal formal y varios informales, decidimos que el primero represente el 20%, y el segundo, 30%. Esto obedeció al espacio empírico en que trabajamos, pero podría reformularse en otros casos con la debida justificación.

Influencia federal formal (C)

Para capturar esta dimensión, nos surgió un cuestionamiento: ¿existe una normatividad federal que le dé capacidades al gobernador, y que, a su vez, esta se refleje a nivel federal?³⁰ Encontramos un indicador, que no es una ley como tal, pero que por sus características hace que la federación le preste atención (aunque no lo desee). A diferencia de los indicadores informales, es un aspecto constante que a ciertos gobernadores les aporta mayor poder en el espacio federal.

- Votos que representa una entidad en el padrón federal electoral (IFG₁). En páginas anteriores hemos mencionado 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 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 sea de otro partido o la relación Ejecutivo federal-local no sea la mejor. Lo anterior puede ser aprovechado por el gobernador que tenga un amplio padrón electoral, sobre todo por los apoyos federales que invariablemente llegarán a su entidad.

Influencia federal informal (D)

Esta dimensión es la principal aportación por parte de este índice, y ha sido abordada en páginas anteriores. A continuación se describen cinco indicadores que buscan captar este aspecto.

- Relación partidaria con el presidente (IFG₂). Como lo expuso González (2013), si son del mismo partido el presidente y el gobernador, aunque su relación no sea buena, existe un vínculo implícito que no existe cuando no son del mismo partido político. Además, Olmeda (2012) nos habla de la importancia que hay en la coordinación y relación de los ejecutivos local y federal, ya que los apoyos y ayudas son distintos, acorde a esta relación.

30 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.

Pensamos que este es un indicador informal, dado que es producto de la incertidumbre electoral, y no es un aspecto esperado.

- Diputados federales del mismo partido del gobernador (IGF3).³¹ Como ya lo expusimos en páginas anteriores, los gobernadores tienen un *lobby* personal que pueden utilizar para defender sus intereses en la cámara de diputados (De Remes 2006; Langston 2010; Langston y Celorio Morayta 2009; Olmeda 2009; Rosas y Langston 2011). Por ello, identificamos el porcentaje de diputados federales de su mismo partido político, correspondientes a los distritos electorales federales de su entidad.³²
- 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 esta prospere. La probabilidad de que eso suceda sube cuando el partido del gobernador también es mayoría en la cámara de diputados.
- Senadores del mismo partido del gobernador (IGF5). Este indicador va en la misma línea de la de los diputados. Aunque tiene un menor peso, por sus atribuciones, los senadores también podrían servir de intermediarios en otros aspectos; recordemos 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 operación; a continuación, veremos los resultados de la aplicación de estos indicadores en los ejecutivos locales mexicanos.

4. El poder del gobernador

En este último apartado presentamos el IPG general. Cabe mencionar que en el anexo 3 podemos observar a los gobernadores mexicanos que estaban en funciones en el 2015. Posteriormente, mostramos las dos tipologías que diferencian la magnitud del

31 Como podemos observar en el anexo 2, el peso de la Cámara de diputados es mayor que el de los senadores, para reflejar la influencia que los gobernadores tienen en ambas cámaras (es mayor en diputados) (Gervasoni y Nazareno 2017).

32 En el trabajo de Gervasoni y 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).

poder de los gobernadores teniendo en cuenta los recursos (locales y federales) y los contextos (formales e informales) desde donde emanan sus capacidades.

a. Índice del Poder del Gobernador

Acorde a la conceptualización planteada, y utilizando los indicadores, parámetros y mediciones plasmados en los anexos 1 y 2, desarrollamos el Índice del Poder del Gobernador (IPG). A continuación, mostramos los resultados considerando datos del 2015. Este año se realizaron elecciones federales intermedias, lo cual cambió el escenario político. Además, algunas gubernaturas también cambiaron de titular del Ejecutivo, pero otras no, debido a la heterogeneidad que hay en los calendarios electorales locales.

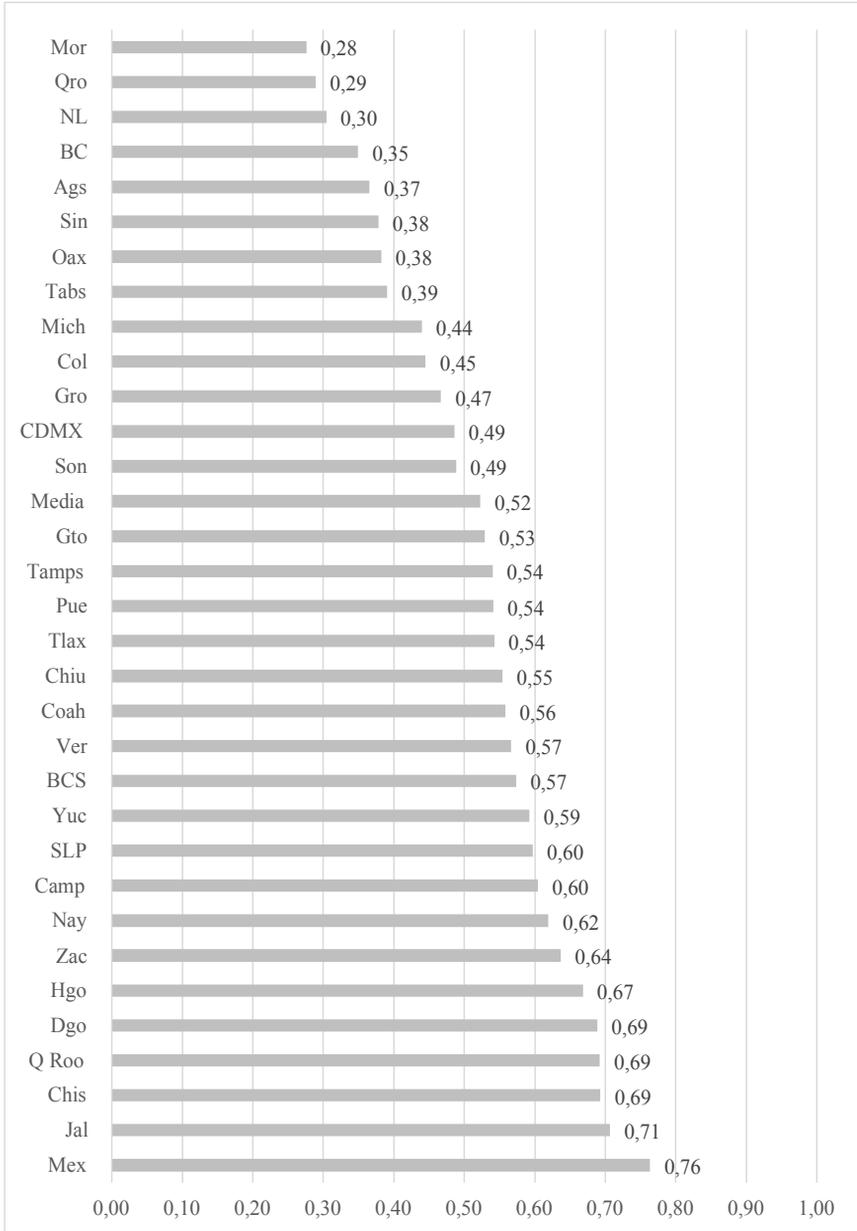
Es decir, solo vemos una foto de un momento determinado. Un aspecto por demás atractivo sería observar cómo las dinámicas locales y federales van cambiando el poder que los gobernadores pueden ejercer. Aunque ya no lo abordamos en este texto, los datos contemplados permiten identificar el poder de los gobernadores desde el año 2000 hasta el 2018;³³ es decir, es posible responder la pregunta que quedó pendiente en la introducción. Entonces, el IPG se formó considerando los indicadores de poder local formal (A), poder local informal (B), influencia federal formal (C) e influencia federal informal (D). La suma de estos datos es 1; así, el IPG se muestra en la gráfica 1.

Los datos nos señalan que la brecha entre el estado con menor (Morelos) y mayor poder del gobernador (estado de México) es de 0,48 lo cual nos indica una variabilidad por destacar, al menos entre los casos extremos del índice. No obstante, la media es de 0,52 es decir, hay cierto equilibrio entre el número de estados con mayor y menor poder del gobernador. Destacan las entidades de Morelos y Querétaro, por estar debajo de 0,30 y los estados de Jalisco y México, que sobrepasan el 0,70.

Para observar de mejor manera las diferencias de poder que hay entre los gobernadores en el 2015, podemos ver la imagen 1. En esta, el tono oscuro implica la presencia de un gobernador fuerte, y un tono claro nos indicaría la presencia de un gobernador débil. Observamos puntualmente el contraste entre los estados de México, Jalisco, Chiapas, Quintana Roo y Durango (más oscuros), respecto a los estados de Morelos, Querétaro y Nuevo León (más claros). Ahora bien, ¿cómo podemos distinguir de forma clara entre gobernadores fuertes, medios y débiles? Con este fin van las siguientes tipologías.

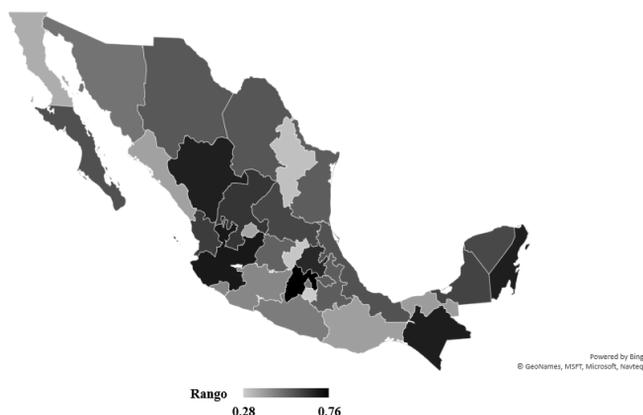
33 La realización de un índice comparativo se plasmará en un documento independiente a futuro, en este texto lo prioritario fue el entramado conceptual y su vinculación con la medición.

Gráfica 1. Índice de Poder del Gobernador, 2015



Fuente: elaboración propia.

Imagen 1. El poder de los gobernadores en México, 2015



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del IPG.

b. Cómo desarrollamos una tipología

Para la identificación precisa de la magnitud del poder de los gobernadores, desarrollamos dos tipologías; la primera, teniendo en cuenta el espacio desde el cual un Ejecutivo local obtiene los recursos que son la base de sus capacidades, y otra, considerando el contexto en el que estas están enmarcadas.

La construcción de las tipologías implica el cruce de datos de los subíndices mencionados en el apartado 2 de este texto, es decir, el IPG y las tipologías tienen como base los mismos componentes. No obstante, cada subíndice contempla solo dos componentes con una relación semántica específica, lo cual nos permite observar el poder de un gobernador en arenas específicas, por ejemplo, su poder a nivel local o su influencia a nivel federal.

Los datos de cada componente son normalizados acorde a su peso (entre 0 y 1); así, los subíndices se encuentran en el mismo rango. Para identificar la magnitud del poder de los gobernadores (fuerte, medio y débil), diferenciamos la información de los subíndices en tres divisiones, tal como se ve plasmado en el cuadro 2.

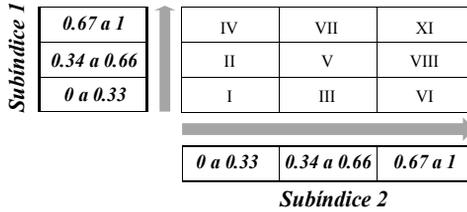
Cuadro 2. Rangos y magnitudes en subíndices del poder del gobernador

Dimensión de poder del gobernador	Puntaje de 0-1
Fuerte	0,67-1
Medio	0,34-0,66
Débil	0-0,33

Fuente: elaboración propia.

Entonces, en el momento de cruzar dos subíndices, generamos 9 combinaciones, como se ve en la figura 1. Las flechas en los ejes X y Y indican la magnitud de cada subíndice. Derivado de este cruce proponemos la existencia de seis tipos de gobernadores, los cuales son:

Figura 1. Cruces para generar tipos de gobernadores



Fuente: elaboración propia.

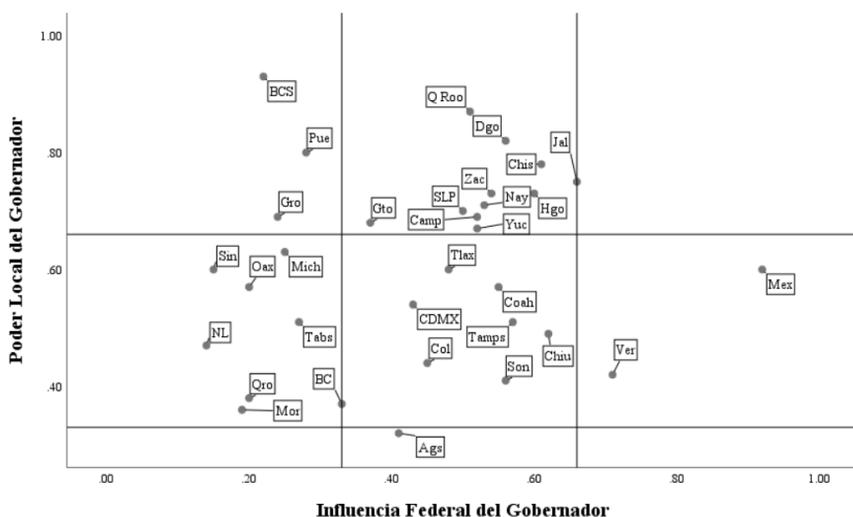
1. *Gobernador muy débil:* aquellos que caen en el cuadrante I. Su principal característica es que en ambos subíndices son débiles.
2. *Gobernador débil:* ubicados en los cuadrantes II y III. Es el resultado de un subíndice débil y uno medio.
3. *Gobernador medio:* aquellos que se encuentran en el cuadrante V. Es el más equilibrado de los gobernadores.
4. *Gobernador fuerte unidimensional:* se encuentran en los cuadrantes IV y VI. Estos son la combinación de un subíndice fuerte y uno débil.
5. *Gobernador fuerte:* los ubicamos en los cuadrantes VII y VIII. Se caracterizan por la mezcla de un subíndice fuerte y uno medio.
6. *Gobernador muy fuerte:* se ubica en el cuadrante IX. En ambos subíndices es fuerte.

Con este ejercicio superamos la crítica que Fortin (2013) les hace a los índices que acumulan datos. Considerando lo anterior, a continuación, presentamos las dos tipologías; la primera, teniendo en cuenta los recursos, y la segunda, los contextos, que son la base de las capacidades de los gobernadores.

c. Tipología: poder de los gobernadores acorde a recursos

Esta tipología considera los subíndices de poder local del gobernador (A+B) y de influencia federal del gobernador (C+D). Recordemos que en la conceptualización, los recursos son las fuentes de donde provienen sus capacidades, es decir, desde el nivel local o el federal. Ello no implica que no se tengan en cuenta los contextos; están contemplados en los subíndices ya mencionados, pero su composición está guiada por el origen de los recursos.

Gráfica 2. Tipología del poder de los gobernadores, por recursos



Fuente: elaboración propia.

La gráfica 2 nos muestra los tipos de gobernadores que surgen del cruce entre el subíndice de poder local e influencia federal. Una primera vista nos indica que no existen gobernadores muy débiles ni muy fuertes. Entonces, solo hay cuatro tipos de gobernadores en esta relación. Los gobernadores débiles representan el 28% del total; los medios, solo el 22%, y los fuertes unidimensionales corresponden al 9%, pero todos están concentrados en el polo del poder local.

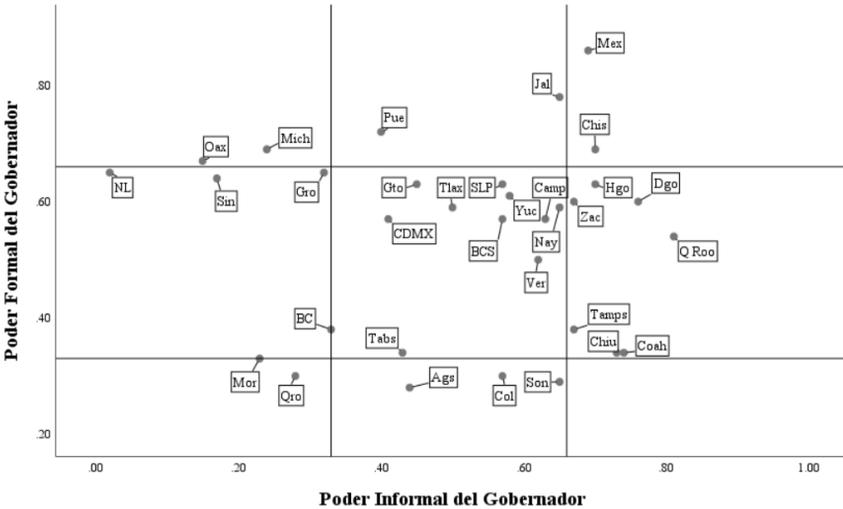
Los gobernadores fuertes son los que más presencia tienen, con un 41%. Si recordamos los datos del IPG, Jalisco y México, que son los casos con mayor puntaje, no alcanzan a colarse al cuadrante de gobernadores muy fuertes, aunque están muy próximos a este. No obstante, y acorde a las magnitudes establecidas, este ejercicio nos ayuda a dimensionar que el poder del gobernador del estado de México radica en su influencia federal y no en su poder local, mientras que en Jalisco es lo contrario. En el polo opuesto, los ejecutivos de Querétaro y Morelos no gozan de mucha influencia en el nivel federal.

d. Tipología: poder de los gobernadores acorde a contextos

Esta tipología da prioridad a los contextos desde donde surgen las capacidades de los gobernadores; así, consideramos los subíndices de poder formal del gobernador (A+C) y de poder informal del gobernador (B+D). En esta tipología nos concentramos en diferenciar si el poder de los gobernadores está asentado en normas

ya escritas o en aquellas que se dan por cuestiones informales, lo cual podemos observar de forma clara en la gráfica 3.

Gráfica 3. Tipología del poder de los gobernadores, por contextos



Fuente: elaboración propia.

Así, el cruce de estos subíndices nos refleja que hay estados que caracterizan los seis tipos de gobernadores que hemos distinguido. Destacamos que los gobernadores muy débiles están representados por Morelos y Querétaro (2%), y los muy fuertes, por los estados de México y Chiapas (2%). Esto significa que en los primeros, el ejecutivo local no tiene respaldo ni en arreglos formales ni en informales; caso contrario al de los segundos, es decir, cuentan con capacidades en las leyes locales, y también en arreglos informales.

El resto de los casos está distribuido de la siguiente manera: los débiles representan un 22%, los medios el 30%, los fuertes unidimensionales el 16% y los fuertes un 28%. Como podemos observar, esta tipología nos muestra escenarios distintos a los que señala la anterior. Esto se debe principalmente a que se están respetando los pesos y la fuente de los indicadores.

Para concluir este apartado, es preciso evidenciar la riqueza de las tipologías, que, respetando el marco conceptual y los pesos establecidos, nos permite observar los aspectos que hacen fuerte o débil a un gobernador. Como en todo, existen puntos medios en las magnitudes, pero, acorde a nuestra tipología, también hemos podido clasificarlos. Como ya lo habíamos mencionado, la mayor virtud de nuestro marco conceptual es que es posible obtener tanto un índice como

tipologías. Así, si se requiere un trabajo cualitativo que nos muestre en qué aspecto un gobernador tiene asentadas las bases de sus capacidades, la tipología es la salida; pero si el objetivo es una comparación diacrónica, a pesar de las fallas que representa la acumulación de datos, el índice será más efectivo.

Conclusiones

En este texto se elaboró un instrumento para identificar el poder de los gobernadores mexicanos. Para ello, establecimos una conceptualización; a partir de esta, identificamos dimensiones, y posteriormente seleccionamos indicadores (acorde a la realidad mexicana) que captaran nuestro concepto. Basados en el marco conceptual, también es posible la construcción de dos tipologías de gobernadores, por recursos y por contextos, que profundizan y nos muestran el aspecto que fortalece o debilita a un gobernador.

Este trabajo no empezó desde cero, pues existen varias mediciones en la literatura; no obstante, la mayoría no realiza una conceptualización abstracta del poder del gobernador, y entran de lleno en las dimensiones constitutivas que mostraban a un gobernador fuerte o a uno débil. Incluso, el único trabajo interesado en conceptualizar (Gutiérrez 2016), solo se enfoca en dos dimensiones que abordan el poder local del gobernador, es decir, no incluye aspectos referentes a la influencia del ejecutivo local en la política federal. Este aspecto solo es mencionado en el trabajo de González (2013), aunque, desde nuestra perspectiva, no otorga el peso que representa en la actualidad.

En cuanto a los resultados, es claro que el estado de México, para el 2015, tiene mayores capacidades respecto al resto; lo anterior, tanto en el índice general como en las tipologías construidas. Muy de cerca lo siguen Jalisco y Chiapas, aunque esto no es constante, como sí lo es en el estado de México. En contrapartida, el estado de Morelos es el más débil, y lo sigue muy de cerca Querétaro.

La importancia de tratar de captar la dimensión del poder del gobernador es que nos permite realizar estudios inferenciales a futuro, usando la medición de este concepto como variable explicativa; por ejemplo, relacionarlo con aspectos referentes a la democracia, el desarrollo económico, niveles de pobreza o violencia, por mencionar algunos. Es decir, lo que aquí se propone es un primer paso en la búsqueda de realizar estudios que den cierta luz a los fenómenos contemporáneos en la política subnacional de América Latina (principalmente).

Para finalizar, recordemos que este trabajo es el preámbulo para identificar el poder de los gobernadores en un rango de tiempo establecido (2000-2018); los comentarios y sugerencias son bienvenidos para fortalecer esta medición. Si bien este es un gran esfuerzo para captar el “poder de los gobernadores”,

siempre estamos proclives a que alguna característica de la realidad escape.³⁴ Por ejemplo, este trabajo se concentró en identificar el poder que emana de la agencia de la “gubernatura” en el contexto mexicano; no obstante, existe un punto ciego: el individuo que encarna esta agencia. Este tiene sus propios intereses; es parte de otra investigación observar cómo estos intereses moldean la agencia, o quizá, ¿es la agencia quien termina moldeándolo?

Referencias

1. Abrucio, Fernando Luiz. 1994. “Os Barões da Federação”. *Lua Nova* 33: 165-183.
2. Alvarado Mendoza, Arturo. 1996. “Los gobernadores y el federalismo mexicano”. *Revista Mexicana de Sociología* 58 (3): 39-71. <https://doi.org/10.2307/3540874>.
3. Anduiza, Eva, Ismael Crespo y Mónica Méndez. 1999. *Metodología de la ciencia política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
4. Bernick, E. Lee. 1979. “Gubernatorial Tools: Formal vs Informal”. *The Journal of Politics* 41 (2): 656-664.
5. Besley, Timothy y Anne Case. 1995. “Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits”. *The Quarterly Journal of Economics* 110: 769-798. <https://doi.org/10.2307/2946699>.
6. Beyle, Thad y Margaret Ferguson. 1990. “Governors and the Executive Branch”. En *Politics in the American States: A Comparative Analysis*, editado por Virginia Gray y Russell Hanson, 568-573. Boston: Boston, Little Brown.
7. Busmail, Alfredo y Juan Miño. 2016. “Estrategias partidistas y cooperación entre niveles de gobierno durante la presidencia de Felipe Calderón”. En *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, editado por Nicolás Loza e Irma Méndez, 113-130. México: FLACSO México, IEDF.
8. Cadena-Roa, Jorge y Miguel Armando López Leyva. 2011. “La consolidación de la democracia en México : avances y desafíos (2000-2006)”. *Estudios Sociológicos* XXIX (86): 415-462. <https://doi.org/10.2307/23043403>.
9. Camp, Roderic Ai. 1978. “Quienes alcanzan la cumbre: la élite política mexicana”. *Foro Internacional* 19 (1): 24-61.
10. Carpizo, Jorge. 1994. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.

34 Los indicadores que conforman el índice pasan por alto aspectos económicos. Si bien existen publicaciones que consideran el desarrollo económico como una característica que apuntala las capacidades de un gobernador (Melo, Pereira y Souza 2014; Peltzman 1987), este no es un componente necesario en un gobernador fuerte. A saber, las condiciones económicas son una característica que puede propiciar o limitar el poder de los ejecutivos locales, sin duda. Esto impacta en gran medida en estados que recolectan un buen número de impuestos locales, es decir, si el PIB estatal mejora, su recaudación también, y con ello, los recursos que pueden manejar. No obstante, unidades subnacionales que dependen en gran medida de recursos federales, como México, pueden tener gran poder, aun con una economía promedio. Si bien esto puede ser un determinante en la continuidad de un gobernador(a) o su partido (como lo dicen Melo *et al.* 2014 y Besley y Case 1995), esto no necesariamente se refiere al poder de un Ejecutivo local, sino a la probabilidad de que este gané las elecciones. Pueden existir gobernadores con un buen PIB estatal que pierden elecciones, y esto no significa que no sean fuertes; quizá, es la forma en que el elector quiso restarle poder. Eso es parte de otra investigación. En resumen, las condiciones económicas en los estados mexicanos no necesariamente fomentan el poder de los ejecutivos locales, pero sí fomentan la permanencia de su partido en el gobierno local.

11. Cornelius, Wayne A. 1999. "Subnational Politics and Democratization: Tensions between center and Periphery in the Mexican Political System". En *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, editado por Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley, 3-16. San Diego: La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
12. Dilger, Robert Jay, George A. Krause y Randolph R. Moffett. 1995. "State Legislative Professionalism and Gubernatorial Effectiveness, 1978-1991". *Legislative Studies Quarterly* 20 (4): 553-571. <http://www.jstor.org/stable/10.2307/440193>.
13. Favoriti, Richard E. 1976. "Executive Orders – Has Illinois a Strong Governor Concept ?" *Loyola University Chicago Law Journal* 7 (2): 295-311.
14. 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>.
15. 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.
16. Gervasoni, Carlos y Marcelo Nazareno. 2017. "La relación entre gobernadores y legisladores nacionales". *Política y Gobierno* XXIV (1): 9-44.
17. Gibson, Edward L. y Ernesto Calvo. 2000. "Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development* 35 (3): 32-55.
18. Goertz, Gary. 2006. *Social Science Concepts. A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press.
19. González, Lucas. 2013. *The Power of Governors: Conceptualization, Measurement, and Comparative Analysis for Argentina and Brazil*. San Martín: Universidad Nacional de Gral. San Martín. (Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno. Nueva Serie / Ricardo A. Gutiérrez).
20. Gove, Samuel K. 1964. "Why Strong Governors ?". *National Civic Review* 53 (3): 131-36.
21. Gutiérrez, Paola Carmina. 2016. "Poder político subnacional: fortalezas de los gobernadores en México, 2001-2012". En *Poderes y Democracias. La Política Subnacional en México*, editado por Nicolás Loza e Irma Méndez, 71-92. México: FLACSO México, IEDF.
22. Hernández, Rogelio. 2008. *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, editado por Rogelio Hernández Rodríguez. México: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.
23. Labastida, Julio y 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>.
24. Langston, Joy. 2010. "Governors and 'Their' Deputies: New Legislative Principals in Mexico". *Legislative Studies Quarterly* 35 (2): 235-258. <https://doi.org/10.3162/036298010791170132>.
25. Langston, Joy y Gonzalo Celorio Morayta. 2009. "Instituciones políticas y reclutamiento político en México". *Foro Internacional* 49 (2): 237-270.
26. Lodola, German. 2010. "The Politics of Subnational Coalition Building. Gubernatorial Redistributive Strategies in Argentina and Brazil". Tesis no publicada. University of Pittsburgh.
27. Loza, Nicolás e Irma Méndez. 2013. "EEPEMEX". Encuesta a expertos en política estatal en México. <https://podesualflacso.wordpress.com/2013/12/18/EEPEMEX/>.

28. Melo, Marcus André, Carlos Pereira y Saulo Souza. 2014. "Why Do Some Governments Resort to 'Creative Accounting' But Not Others? Fiscal Governance in the Brazilian Federation". *International Political Science Review* 35 (5): 595-612. <https://doi.org/10.1177/0192512114543160>.
29. Méndez, Irma. 2006. *Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México: Fontamara-FLACSO México.
30. 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): 513-532. <http://www.redalyc.org/pdf/599/59918504.pdf>.
31. 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): 103-132. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3658567>.
32. Olmeda, Juan C. 2012. "De Menem a Kirchner: Relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino". En *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, editado por Tulia G. Falletti, Lucas González y Martín Lardone, 159-197. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
33. Pasquino, Gianfranco. 2011. "Power". En *International Encyclopedia of Political Science*, editado por Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser y Leonardo Morlino, 2099-2109. Thousand Oaks: Sage.
34. Paxman, Andrew. 2018. *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*, editado por Andrew Paxman. México: Grijalbo.
35. Peltzman, Sam. 1987. "Economic Conditions and Gubernatorial Elections Author". *The American Economic Review* 77 (2): 293-297.
36. Remes, Alain De. 2006. "Democratization and Dispersion of Power: New Scenarios In Mexican Federalism". *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 22 (1): 175-204.
37. Rosas, Guillermo y Joy Langston. 2011. "Gubernatorial Effects on the Voting Behavior of National Legislators". *The Journal of Politics* 73 (2): 477-493. <https://doi.org/10.1017/S0022381611000326>.
38. Samuels, David y Fernando Luiz Abrucio. 2000. "Federalism and Democratic Transitions: The 'New' Politics of the Governors in Brazil". *Publius* 30 (2): 43-61. <https://doi.org/10.2307/3331087>.
39. Schlesinger, Joseph A. 1965. "The Politics of the Executive". En *Politics in the American States*, editado por Herbert Jacob y Kenneth Vines, 207-237. Boston: Little, Brown and Company.
40. Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey. 1992. "Assessing the Powers of the Presidency". En *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, 148-166. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cb09781139173988.008>.
41. Stoppino, Mario. 1997. "Poder". En *Diccionario de política*, editado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, y Gianfranco Pasquino, 1190-1202. México: Siglo XXI editores.
42. Trejo, Guillermo y 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.
43. Weber, Max. 2014 [1922]. *Economía y sociedad*. México: FCE.

Anexo 1. Asignación de valores al poder local del gobernador

Recurso	Dimensión	Indicador	Peso	Asignación de valores	Clave
Poder Local del Gobernador	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 Sí = 0	PLG1
		Dependencia de recursos federales	12,5%	Dependencia en la recaudación - de 10% = 1 + de 40% = 0 Asignación de puntajes de forma proporcional entre umbrales	PLG2
	Poder local informal (B) (25%)	Relación familiar	5%	La familia directa del gobernador tuvo puestos en algún nivel de gobierno: Gobernador 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 nivel municipal	10%	El porcentaje neto	PLG4
		Bancada del partido del gobernador	10%	El porcentaje neto	PLG5

Fuente: elaboración propia.

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 la cámara de senadores del mismo partido del gobernador	5%	Sí = 1 No = 0	IGF6

Fuente: elaboración propia.

Anexo 3. Gobernadores mexicanos en funciones en 2015

Entidad	Gobernador	Entidad	Gobernador
Ags	Carlos Lozano de la Torre	Mor	Graco Ramírez Garrido
BC	Francisco Vega La Madrid	Nay	Roberto Sandoval Castañeda
BCS	Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor	NL	Rodrigo Medina de la Cruz
Camp	Fernando Ortega Bernés	Oax	Gabino Cué Monteagudo
Chis	Manuel Velasco Coello	Pue	Rafael Moreno Valle Rosas

Entidad	Gobernador	Entidad	Gobernador
Chiu	César Duarte Jáquez	Qro	José Eduardo Calzada Rovirosa
CDMX	Miguel Ángel Mancera Espinosa	Q Roo	Roberto Borge Angulo
Coah	Rubén Moreira Valdés	SLP	Fernando Toranzo Fernández
Col	Mario Anguiano Moreno	Sin	Mario López Valdez
Dgo	Jorge Herrera Caldera	Son	Guillermo Padrés Elías
Gto	Miguel Márquez Márquez	Taba	Arturo Núñez Jiménez
Gro	Ángel Aguirre Rivero	Tamps	Egidio Torre Cantú
Hgo	José Francisco Olvera Ruiz	Tlax	Mariano González Zarur
Jal	Jorge Aristóteles Sandoval Díaz	Ver	Javier Duarte de Ochoa
Mex	Eruviel Ávila Villegas	Yuc	Rolando Zapata Bello
Mich	Fausto Vallejo Figueroa	Zac	Miguel Alonso Reyes

Fuente: elaboración propia.



José Antonio Sevilla es licenciado en Ciencia Política, Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas y actualmente candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Sus líneas de investigación transitan la democratización subnacional, poder de los gobernadores, el cambio institucional y la política subnacional. Recientemente publicó “Democratización subnacional: reflexiones acerca de su conceptualización, dimensiones constitutivas y métodos de identificación”, en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública*, vol. 11, núm. 23, págs. 113-142, México, 2018. ✉ antonio_sevilla@comunidad.unam.mx