

# Guerrero: gobierno y partido gobernante (PRD)\*

Gabino Solano Ramírez\*\*

Este ensayo tiene como propósito definir el tipo de relación que existe entre el gobernante Partido de la Revolución Democrática y el Gobierno del Estado de Guerrero, que formalmente y por primera vez en la historia de la entidad ha llegado al poder desde 2005. La pregunta central que guía la reflexión es ¿qué tanto gobierna el PRD en Guerrero? o, en otros términos, ¿cuál es la influencia efectiva del PRD en la conducción del gobierno del estado? ¿es posible identificar una pauta de comportamiento en la relación entre estas dos estructuras de autoridad? La naturaleza del trabajo y del propio objeto de estudio limita hacer afirmaciones concluyentes entorno a esta temática, de modo que la hipótesis de trabajo sólo tiene un carácter preliminar: la relación entre el PRD y el gobierno del estado de Guerrero sigue un modelo de separación: en algunos casos, la cooperación es mínima y, en otros, de franca confrontación, por lo que es posible afirmar que el PRD guerrerense tiene un nivel bajo de influencia y penetración en la conducción del gobierno del estado. Doy seguimiento a dos variables que orientan el nivel de *partidismo* en el gobierno del estado: reclutamiento o composición del gabinete y decisiones políticas del gobierno.

**E**l Partido de la revolución Democrática (PRD) en Guerrero a 18 años de su fundación ha transitado por dos procesos de cambio fundamentales: a) la transformación de movimiento a partido; y b) la de partido opositor a partido en el gobierno. Transformaciones que por el impacto que han tenido en el sistema político guerrerense,

particularmente en el sistema de partidos y en la representación política y de gobierno, considero relevante ensayar una explicación preliminar.

En este trabajo me centraré en lo que denomino la segunda transición del PRD, específicamente en caracterizar el tipo de relación que existe entre este partido y el gobierno del estado que formalmente gana bajo sus siglas en el año 2005<sup>1</sup>. Intento demostrar que esta

relación sigue un modelo de separación, en algunos casos de mínima cooperación y en otros de franca confrontación; este esquema, favorecido por variables contextuales e institucionales, limita las posibilidades de influencia y penetración del PRD en la conducción del gobierno del estado.

Inicio con una breve referencia a la transición de movimiento a partido, con especial énfasis en la evolución electoral del PRD y su alianza con el Frente Cívico de Acapulco (FA) —organización a la que pertenece el go-

\* Una primera versión de este trabajo obtuvo el primer lugar en el certamen estatal de ensayo “Pensar la izquierda: el PRD y la cultura política a 18 años de su fundación”, PRD- Guerrero, 2 de julio de 2007.

\*\* Profesor-Investigador, Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano”, Universidad Autónoma de Guerrero (IIEPA-IMA-UAG).

<sup>1</sup> La coalición ganadora la integraron además del PRD, el Partido Convergencia Democrática (CD), el local Partido de la Revolución del Sur (PRS) y el Frente Cívico de Acapulco (FCA) —organización que funda el ahora gobernador Zeferino Torreblanca Galindo para disputar, siempre bajo el registro del PRD, la alcaldía

de Acapulco en las elecciones locales de 1993, 1996 y 1999, cuando finalmente alcanza la mayoría de votos.

bernador Zeferino Torreblanca Galindo. En la segunda parte, presento el esquema explicativo del concepto de gobierno de partido y su pertinencia para nuestro objeto de trabajo. Por último, doy seguimiento a la relación gobierno-partido a partir de las categorías de reclutamiento y elaboración de políticas públicas en el gobierno estatal. Cabe advertir que el estudio tiene limitaciones evidentes, no están incluidas variables que de alguna manera influyen en las pautas de comportamiento entre estas dos estructuras de autoridad, por ejemplo: el periodo de gobierno transcurrido es relativamente corto; el origen externo del gobernador al partido que lo postula; las características institucionales del PRD; el proceso de reforma del Estado en curso; la violencia organizada; la presencia de una cultura política, instituciones y actores anclados en reglas de juego político no democráticos. Por supuesto que un estudio de más largo aliento pudiera considerar incorporar algunas de estas variables para poder tener un panorama más completo y concluyente de la relación gobierno-partido en Guerrero<sup>2</sup>.

## Antecedentes

a) Transitar de la diversidad de un movimiento político y social, como lo fue el Frente Democrático Nacional (FDN), a un partido con una estructura nacional y mecanismos procedimentales institucionalizados para procesar las disputas internas, ha sido el dilema central del Partido de la Revolución Democrática en su etapa fundacional. De acuerdo a los primeros resultados electorales en los que compitió el PRD, durante sus primeros años de vida (1989-1991), el cambio cualitativo de movimiento a partido sólo resultó más alentador en los estados de Michoacán y Guerrero<sup>3</sup>. En estas entidades parecían concretarse las posibilidades de forjar una identidad partidista, por encima de la identidad *neocardenista* que inspiró la lucha electoral de 1988, una fuerza electoral capaz de disputar realmente el poder político<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Un proyecto de esta naturaleza es posible y necesario trazarlo como objetivo institucional de todo partido gobernante.

<sup>3</sup> Lo mismo se puede afirmar del Distrito Federal. Sin embargo no es posible contrastarlo en el plano electoral, dado que en el DF los gobernantes son designados por el Presidente de la República hasta la reforma política de 1996, que dio lugar a las primeras elecciones libres en 1997, resultando triunfador el PRD con la emblemática figura de Cuauhtémoc Cárdenas.

<sup>4</sup> Para un estudio más amplio sobre la evolución histórica del desempeño electoral del PRD a nivel federal y local véase el trabajos de Igor Vivero Ávila, *Desafiando al sistema. La izquierda política en México: Evolución Organizativa, ideológica y electoral del Partido de la Revolución Democrática (1989-2005)*, Porrúa, México, 2006, y el que coordinan Silvia Gómez Tagle

¿Por qué dicho proceso parecía reafirmarse en estos estados? Aunque no existe una respuesta ampliamente aceptada parece correcto afirmar que en el caso de Michoacán la tradición cardenista, que ha aportado cuatro gobernadores de esta familia (Lázaro y Dámaso Cárdenas del Río, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Lázaro Cárdenas Batel), mantuvo las alianzas y lealtades necesarias para enfrentar la competencia electoral partidista desde 1989.

En Guerrero, sin embargo, el PRD no es la expresión automática del fenómeno *cardenista*. El origen de este partido parece estar más asociado a la presencia de organizaciones políticas y sociales de izquierda, relativamente autónomas e independientes, de larga tradición en la entidad. La acción política de estas agrupaciones se da en un contexto de frecuente inestabilidad institucional, atribuida a la dependencia de la clase política dirigente respecto al vértice más alto del poder político nacional; a reglas del juego excluyentes a la participación de la oposición y clases sociales emergentes; al cambio de modelo de desarrollo nacional que terminó por reconfigurar la geografía económica y social del medio rural y urbano en la entidad. Así, algunas organizaciones se forjaron desafiando al régimen político autoritario desde la lucha armada, como la Asociación Cívica Guerrerense-Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACG-ACNR), negando participar en los procesos electorales por considerarlos una “forma de dominación de la burguesía”<sup>5</sup>; otras nacieron vinculadas a los conflictos por la creación y autonomía de la Universidad Autónoma de Guerrero, institución que se convirtió en un espacio de participación y formación de liderazgos que han nutrido al PRD<sup>6</sup>; otra vertiente importante lo constituyen los conflictos políticos y sociales ligados a las disputas agrarias de los productores de Copra y Café en la Costa Grande, al movimiento magisterial e indígena en la Montaña y Costa Chica; finalmente, las disputas y fracturas internas al interior de la elite gobernante ha *canalizado* importantes fuerzas políticas hacia el nuevo partido.

Las elecciones locales de 1986 fueron el antecedente inmediato a la participación del PRD en Guerrero. La compe-

y María Eugenia Valdés, *La geografía del poder y las elecciones en México*, Plaza y Valdés-IFE, México, 2002.

<sup>5</sup> Para el lector interesado en ampliar la información acerca de las organizaciones desafiantes del régimen político por la vía armada véase la obra de Raúl Fernández, *Juego Político y Guerrilla Rural en México*, Quadrivium, México, 2007.

<sup>6</sup> El primer presidente de este partido en la entidad fue el tres veces Rector de la UAG, Dr. Rosalío Wences Reza. Existe una larga lista de organizaciones políticas que tuvieron en la UAG una fuente de apoyo importante en liderazgos y espacios de expresión de sus demandas al sistema político guerrerense.

tencia electoral de aquel año puede considerarse como un referente de lo que un año más tarde fue el segundo intento de unificación de las izquierdas mexicanas, con la creación del Partido Mexicano Socialista (PMS) que sustituyó al Partido Socialista Unificado de México (PSUM)<sup>7</sup>. El PSUM, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRD) y el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) canalizaron a la arena electoral buena parte de la fuerza política de organizaciones como la Corriente Cívica (una escisión de la ACNR), la Unidad Popular Guerrerense (UPG), el Frente Revolucionario de Defensa Popular (FREDEP), el Consejo General de Colonias Populares de Acapulco (CGCPA), entre otras. Los resultados, sin embargo, no fueron muy alentadores, la oposición al entonces hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI) sólo ganó dos alcaldías (Alcozauca con el PSUM y Cuauhtepac bajo las siglas del PARM), surgía entonces una interrogante que ocupó un buen tiempo el debate político de la izquierda mexicana ¿era posible la convivencia de la diversidad de concepciones ideológicas en una sola organización política? La ruptura de la Corriente Democrática al interior de la gobernante “familia revolucionaria”, abrió de manera definitiva la posibilidad de una respuesta positiva, a condición, por supuesto de flexibilizar sus posiciones doctrinarias.

El movimiento *neocardenista* dio a los grupos de oposición en Guerrero una inmejorable coyuntura política fundacional. Un discurso nacionalista y la necesidad de minar la hegemonía del PRI, dieron las bases, aunque endeble, para la conjunción de la diversidad de concepciones ideológicas de izquierda que asistieron a la convocatoria para crear el PRD en 1989. En aquel mismo año el naciente partido tuvo su primera prueba electoral durante las elecciones locales de 1989, a la postre este proceso ha sido considerado como un importante punto de inflexión del sistema político guerrerense, dado que reconfigura el sistema de partidos —hacia un bipartidismo PRI-PRD—, hace posible el fenómeno de la alternancia en el ámbito municipal, así como la participación, cada vez más numerosa, de la oposición en el Congreso local. El resultado electoral dio el triunfo al PRD en 13 de los 75 municipios<sup>8</sup>, alcanzando el 22% de la votación estatal, otros dos partidos de oposición (PRT y el PARM) ganaron una alcaldía respectivamente<sup>9</sup>. El control gubernamental de las elecciones, sin embargo, generó las sospe-

<sup>7</sup> El primer intento de unificación de las distintas izquierdas en México fue en 1982 con la creación del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) que sustituyó al Partido Comunista Mexicano (PCM), fundado en 1919.

<sup>8</sup> Para el año 2007 el estado de Guerrero cuenta con 81 municipios, seis más que en 1989.

<sup>9</sup> Consúltense la base de datos del Consejo Estatal Electoral del Estado de Guerrero, <www.ceegro.org.mx>.

chas de fraude en otros municipios como Ometepec, Florencio Villarreal y Coyúca de Benítez, el partido recurrió a las movilizaciones, tomas de alcaldías, plantones y cierre de carreteras para reclamar su triunfo, las protestas no prosperaron y terminaron en violentas acciones de represión gubernamental<sup>10</sup>. Este proceso, marcó para el PRD el inicio de lo que sería una pauta de comportamiento contestatario y radical frente a la fraudulenta manipulación electoral y el clima de violencia, represión e intransigencia generado desde los gobiernos local y federal. Las movilizaciones de protestas perredistas fueron manejadas desde el poder político para mostrarlo como un partido violento y peligroso para la estabilidad del país, sintetizada en aquella frase que hiciera de uso corriente el entonces gobernador José Francisco Ruiz Massieu: “el partido de la sangre y la violencia” o la excluyente máxima *salinista*, “ni los veo ni los oigo”.

El saldo de aquellos duros años de oposición radical, sin embargo, aún no son totalmente cuantificados. En el plano electoral, por supuesto, es positivo, el PRD es gobierno en estas dos entidades, incluida la mayoría en el Congreso local y los Ayuntamientos. Tenemos, pues, un partido que encontró por dos vías, la tradición *cardenista* en Michoacán y la experiencia de los movimientos políticos y sociales en Guerrero, la base que le permitió enfrentar el desafío de la confrontación violenta con el régimen político, durante el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari, organizarse y disputar con éxito el poder político.

En Guerrero, sin embargo, el camino que ha seguido el PRD para alcanzar el poder ejecutivo local no puede explicarse sólo a partir de las organizaciones sociales que lo fundaron. En el proceso se combinaron múltiples factores, entre los que resaltan: a) la aparente *normalidad* de la alternancia política en el contexto nacional y estadual, favorecida por la construcción de reglas de competencia electoral más inclusivas; b) la confrontación y fracturas de la elite dirigente en la entidad; c) Las alianzas del PRD con actores sociales y políticos emergentes; d) una aparente situación de equilibrio, siempre inestable, entre los grupos internos que disputaron las posiciones de representación popular para el proceso electoral local de 2005<sup>11</sup>. Aunque este no

<sup>10</sup> El saldo de las movilizaciones de protesta poselectoral, según la página oficial del PRD, es de 300 militantes asesinados durante el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), periodo que coincide con el gobierno de José Francisco Ruiz Massieu en Guerrero.

<sup>11</sup> Para profundizar sobre la primera variable, al menos en el plano nacional, véase la obra de Rogelio Ortega, *La transición votada*, Quadrivium, México, 2006. Las otras tres, de alguna manera, las plantea Raúl Fernández, *Elecciones y Alternancia, Guerrero, 2005*. Nuevo Horizonte Editores, México, 2004.

es el espacio para desarrollar esta temática, ni para asignar preponderancia a alguna de ellas, lo cierto es que la recomposición de las facciones internas y la presencia de un liderazgo de perfil moderno, que atrajo simpatías más allá del propio partido, se combinaron para posicionarlo como alternativa real de gobierno. La transición democrática finalmente ofreció a las izquierdas un espacio propio, específico y relevante en el escenario político guerrerense.

La competencia por la gubernatura significó para el PRD culminar exitosamente un proceso de creciente ascenso electoral desde su fundación. Como lo muestran las tablas 1 y 2, este partido ha logrado una relativa estabilidad en las preferencias electorales por cargos de representación local y federal. Tal comportamiento le ha llevado a ser considerado como el estado más perredista del país, al menos es –junto a Michoacán y el Distrito Federal–, en promedio, la entidad con el desempeño electoral más alto y estable en elecciones federales (37.5%); también en elecciones locales mantiene una media de 33.56% de preferencias electorales, una de las más altas del país. De modo que el PRD se convirtió en un espacio atractivo, como alternativa real de gobierno, para los actores políticos emergentes o desplazados de la elite gobernante en la entidad. Sin embargo, su ascenso electoral no ha sido lineal, pues muchos fracasos en la conducción de Ayuntamientos se tradujeron en derrotas para la siguiente elección; si bien esto ha generado cierta volatilidad electoral, ha institucionalizando una rutina de alternancia entre partidos<sup>12</sup>.

**Tabla 1**  
**Desempeño electoral del PRD en Guerrero por elección municipal**

Año	1989	1993	1996	1999	2002	2005	Media
% de votación	21.9	28	33.1	41.5	36.3	40.6	33.56

Fuente: Base de datos del Consejo Estatal Electoral de Guerrero (CEE-Gro).

**Tabla 2**  
**Desempeño electoral del PRD para diputados federales en las tres entidades con mayor votación (%)**

Estado / año	1991	1994	1997	2000	2003	2006	Media
Guerrero	24.90	34.34	42.62	37.53	39.28	46.46	37.5
Michoacán	31.13	35.60	40.22	37.96	36.21	38.44	36.6
Distrito Federal	12.18	21.37	45.35	30.01	44.56	51.44	34.2

Fuente: Vivero, *Op. cit.*, p. 252; Atlas Electorales Federal de México, Instituto Federal Electoral (IFE).

<sup>12</sup> Cfr. Fernández, *Op. cit.* 2004.

La competitividad electoral del PRD alentó la participación de sus grupos internos para presentar una candidatura propia, la del senador por la entidad (2000-2006) Armando Chavarría Barrera. Fue una contienda ríspida donde finalmente se impuso en plebiscito abierto, desde afuera y con el apoyo de algunas corrientes internas, el también legislador federal, de origen externo al PRD, Zeferino Torreblanca Galindo (diputado federal plurinominal por el periodo 2003-2006). Zeferino Torreblanca, del Frente Cívico de Acapulco (FCA), ha sido aliado tradicional del PRD desde 1993, cuando compite por vez primera para la alcaldía de esta ciudad-municipio; el FCA agrupa a empresarios medianos con fuertes lazos familiares en Acapulco, enfrentados a los malos manejos de las administraciones priistas encontraron la fórmula para participar en política sin la necesidad de militar en un partido, particularmente tan ajeno a sus convicciones como lo era el PRD, sin embargo fue el único que bajo la dirección nacional de Porfirio Muñoz Ledo les facilitó el registro, prácticamente sin condiciones. Es ampliamente aceptado que el perfil ideológico del FCA contrasta con el que caracteriza al PRD, el primero más cercano a la clase media empresarial, al modo del Partido Acción Nacional (PAN), generalmente condena las medidas de presión y movilización política de las organizaciones de izquierda; mientras que el PRD mantiene, en principio, una línea política orientada a redistribuir el gasto público en programas sociales a las clases excluidas, medidas que desde el enfoque empresarial son considerados como “populistas”. A pesar de estas aparentes diferencias la alianza electoral se ha mantenido relativamente estable, el problema parece surgir en la experiencia de gobierno; la exitosa experiencia de la administración zeferinista-perredista en Acapulco (1999-2002) naturalizó la idea en Zeferino Torreblanca de conducir el gobierno distante a las decisiones del partido que lo postula. Pero, como aquí lo expongo, gobernar la entidad supone un acuerdo de colaboración más amplio y preciso entre ambas estructuras de autoridad, de otro modo la separación puede implicar potenciales problemas de desempeño y, por tanto, de continuidad al frente del gobierno estatal.

La contienda por la candidatura a gobernador, finalmente enfrentó dos proyectos, dos trayectorias, aparentemente incompatibles, por un lado Chavarría, el interno, el que reclama la herencia política de las organizaciones de izquierda; por el otro, Torreblanca, el externo, que aglutina a actores y grupos políticos que incluso cuestionan el perfil contestatario y poco institucionalizado de este partido o simplemente se identifican con la derecha, que excluida de la competencia real por el bipartidismo, no supone una opción ganadora.

El triunfo, no obstante, sólo fue posible a través de la recomposición de los grupos internos que tras una contienda tan polarizada, en un partido tan débilmente institucionalizado<sup>13</sup>, tradicionalmente se transforman en fracturas y denuncias de fraude; esta perspectiva se presentó como un escenario realista, sobre todo porque el candidato ganador juega en la frontera del partido. ¿Cómo se pactó la aceptación de la derrota y posterior adhesión del bloque perdedor a la contienda constitucional? ¿cuáles fueron los compromisos, si es que existieron, entre partido y candidato para la integración del gabinete y los ejes centrales de gobierno? ¿se planteó, en qué términos, la relación entre la dirigencia del partido y el gobernador? Son todas interrogantes que siguen pendientes de clarificar sobre este proceso tan relevante para la izquierda guerrerense.

Con todo, a juzgar por los resultados de esta relación en los dos años del gobierno, es posible afirmar que el triunfo de Zeferino Torreblanca implicó también la autonomía de su gobierno frente al partido, de modo que el PRD carece de influencia significativa en la conducción del gobierno estatal. Sin embargo, tampoco este partido ha seguido una línea de absoluta subordinación, más bien ha sido una relación tensa en temas sensibles como la distribución de recursos presupuestales en política social, la designación del gabinete y las disputas por espacios de representación y de gobierno. Es pertinente advertir que el resultado de esta situación no es definitivo, la dinámica política muestra algunos elementos que hacen pensar en la configuración de un nuevo equilibrio, que puede ser de mayor o menor influencia o confrontación entre gobierno y partido, por ejemplo: el gobernador ha decidido *jugar* al interior del partido con su propia organización (Izquierda Renovadora), aparentemente para contrapesar a los grupos tradicionales y la oposición de algunos liderazgos internos a sus decisiones políticas; mantiene en el segundo puesto de gobierno al líder político –Armando Chavarría Barrera– de la corriente partidista más influyente en la entidad (Polo Guerrerense de Izquierda); la presencia de varios frentes de acción política, por ejemplo: el incremento de la violencia en todas sus manifestaciones, el proyecto hidroeléctrico La Parota, el movimiento magisterial, los conflictos agrarios, el activismo de los poderes fácticos (iglesia, medios de comunicación, empresarios), las siempre adelantadas disputas por las elecciones locales intermedias de 2008, entre otros.

<sup>13</sup> Cfr. la Tesis de Maestría de Lorenzo Justiniano Ayora Guzmán, *El PRD: Las dificultades de su desarrollo e institucionalización en el proceso de la transición democrática en México*, IIEPA-IMA-UAG, México, 2006.

Si para la disputa electoral por el gobierno de la entidad tanto el PRD como los grupos que se alinearon con Zeferino Torreblanca entendieron que no era posible ganar separados, supongo que resultará evidente para ambos actores que no es posible gobernar, con probabilidades de trascender, confrontados. Si bien es cierto el gobernador ha impuesto su agenda de gobierno, parece que no ha subordinado al PRD, pero tampoco este partido ha sido capaz de influir en la agenda de gobierno. Antes que hacer prospectiva, aquí sólo intento exponer la forma en que se ha desarrollado esta relación, veamos, primero, los tipos ideales que teóricamente configuran la relación gobierno-partido.

### Gobierno-partido, un marco de referencia

La teoría política de gobierno de partido da cuenta de las posibilidades que tienen los partidos gobernantes para influir en la composición y en las decisiones de los gobiernos en sus respectivos marcos institucionales de acción política. En este caso, es relevante indagar las pautas de comportamiento entre estas estructuras de autoridad en los sistemas presidenciales de gobierno.

Existe una diversidad de reglas que modelan la interacción gobierno-partidos, de acuerdo con César Cansino los partidos gobernantes desempeñan usualmente tres grandes funciones: a) la organización de los electores en la competencia electoral; b) la influencia en el diseño de políticas específicas; c) el reclutamiento de la clase política<sup>14</sup>. La primera función, en realidad la realizan todos los partidos (en el gobierno o en la oposición), por lo que no es necesario incorporarla a este análisis; en cambio, a partir de las dos últimas (influencia en la elaboración de políticas y reclutamiento) es posible identificar, en un *continuum* de mayor a menor *influencia* del partido en el gobierno o de menor a mayor *autonomía* del gobierno respecto al partido que lo postula, dos tipos extremos de relación gobierno-partido: 1) Influencia de partido mínima, o mayor autonomía del gobierno, donde el partido se limita al reclutamiento de algunos miembros del gabinete, presiones clientelistas y demandas programáticas; 2) Mayor influencia del partido, o mínima autonomía del gobierno, en este caso el gobierno sólo formaliza tanto la designación del gabinete como la implementación de las políticas que previamente definió el partido. La dimensión influencia/autonomía, en realidad, es

<sup>14</sup> César Cansino (Coord.), *Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio comparado*, Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM), México, 2007.

bidireccional, pues no sólo los partidos buscan influir en los gobiernos, sino que también éstos influyen y hasta llegan a controlar a los partidos; esta relación también puede variar en temas específicos, que el gobierno o el partido considere fundamentales, así se explican las posiciones de principios que todo partido defiende por identidad ideológica frente al gobierno, tengan o no una relación de dependencia.

Estos tipos de relación en un contexto institucional presidencial clásico (ejecutivo monista, de origen separado y permanencia autónoma respecto al legislativo) favorece un *esquema de separación*, “donde el ejecutivo tiene suficiente autonomía en cuanto al reclutamiento y para decidir las políticas que pondrá en práctica, aunque depende de la aprobación del Congreso. En cuanto a la influencia de los partidos, lo más común es que ésta se haga sentir de forma un tanto aleatoria y no programada, incidiendo en las consecuencias últimas de las políticas, antes que en su formulación propiamente dicha”; es, pues, un modelo que sugiere un bajo nivel de partidismo en el gobierno. En un sistema parlamentario, por el contrario, es más probable encontrar un *esquema de coalición*, donde teóricamente existe una mínima autonomía gubernamental o mayor influencia partidista en el gobierno<sup>15</sup>.

La capacidad real que tiene el partido gobernante para imponer sus decisiones políticas es, no obstante, discutible, aún en el sistema parlamentario. George Tsebelis, por ejemplo, argumenta que en el caso del control de la agenda legislativa el gobierno, siempre y cuando cuente con una posición ideológica centrista y reglas institucionales favorables, invariablemente va a imponer su voluntad al legislativo —espacio institucional de mayor influencia de los partidos, incluido el gobernante<sup>16</sup>. Cabe decir que este autor no profundiza en la relación gobierno-partido, sólo ilustra un fenómeno que para mi propósito es relevante: la capacidad del gobierno de definir las decisiones políticas aún en un contexto institucional que supuestamente resulta más favorable para el control partidista del gobierno. Aunque Tsebelis concluye apresuradamente que en el sistema presidencial sucede exactamente lo contrario, es decir, que el Congreso controla la agenda legislativa, lo que parece contradecir el tradicional dominio del Poder Ejecutivo sobre el Congreso y la debilidad de los partidos gobernantes ante el ejecutivo, al menos como sucede en la mayoría de los casos latinoamericanos.

<sup>15</sup> La tipología se completa con el *esquema de fusión*, modelo intermedio atribuible al sistema semipresidencial de tipo francés. *Cfr.* Cansino, *Op. cit.*, p. 20 y ss.

<sup>16</sup> George, Tsebelis, “Gobiernos y parlamentos” en *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, cap. IV, FCE, México, 2006, pp. 120-150.

El nivel de partidismo se entiende, en este ensayo, como la capacidad de penetración e influencia del partido en el gobierno. El grado de penetración está vinculado con el número de funcionarios partidistas integrados al gabinete; mientras que el nivel de influencia se concibe como “la capacidad de afectar negativa o positivamente ya sea el contenido o el curso de una política en alguna o algunas de sus fases o etapas”<sup>17</sup>. Cabe señalar que el nivel de partidismo está mediado por otros factores como el sistema de partidos, las características de los partidos y los tipos de liderazgos, que no están considerados en este espacio.

## Reclutamiento

¿El PRD provee o no los principales medios de reclutamiento de la clase política dentro del Poder Ejecutivo? En este caso, indago sólo el primer nivel de los funcionarios públicos, que corresponde a 18 miembros del gobierno estatal con nivel de secretarios de despacho. El lector podrá opinar que puede ser más importante la presencia de cuadros partidistas en los niveles más bajos, a lo que es posible responder que éstos, en realidad, cumplen funciones operativas no de decisiones de gobierno cómo las que aquí me interesa seguir. Por otro lado no considero el origen de los funcionarios partidistas que integran el Comité Ejecutivo Estatal (CEE-PRD), para medir su dependencia del gobernador, dado el carácter externo en que éste se ha movido parece ser una línea aún poco relevante.

Los elementos que orientan la búsqueda de la filiación partidista de los miembros del gabinete son: a) membresía; b) posiciones e influencia en el partido antes de asumir cargos públicos; y c) el mecanismo de acceso al gobierno. Cabe advertir que la veracidad de la información disponible es limitada y poco confiable, pues la página oficial del gobierno de la entidad sólo presenta datos de carácter general, no pormenorizan la trayectoria de cada uno de los funcionarios<sup>18</sup>. Mientras que la posición que ocuparon dentro del partido justo antes de asumir sus funciones, dada la juventud del partido, no supone que hayan tenido una larga trayectoria partidista, pueden ser funcionarios que a pesar de su reciente membresía inmediatamente alcanzaron cargos en la estructura partidista. Sobre el origen de la propuesta para la designación del funcionario, es notable la discrecionalidad que en los sistemas presidenciales los eje-

<sup>17</sup> Cansino, *Op. cit.*, p. 21.

<sup>18</sup> Para suplir esta limitante es necesario implementar entrevistas a los funcionarios públicos.

cutivos tienen para la integración de su gabinete, en el caso de Guerrero, a lo anterior se suma el carácter externo al partido del gobernador guerrerense.

Cabe, entonces, tomar con cautela los datos aquí presentados, aunque indudablemente indican una pauta de referencia. En cuanto a la matrícula partidista, de los 18 funcionarios públicos del primer nivel gubernamental sólo cinco (28%) registran su militancia dentro del PRD; ocho (44%) están vinculados al FCA o a la trayectoria política y profesional de Zeferino Torreblanca; 17% pertenecen a otros partidos; el resto (11%) no reporta filiación política alguna. Los funcionarios que integran los dos últimos indicadores (28%), es posible ubicar sus antecedentes en la función pública, tres están asociados a la administración pública federal que encabeza el Partido Acción Nacional (PAN), y uno a la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA). En lo relativo a las posiciones partidistas anteriores al cargo, registro sólo los cargos que han tenido en el CEE del PRD en Guerrero y los de representación popular bajo las siglas de este partido, no importa si haya sido en alianza. Resulta que ninguno de los cinco perredistas del gabinete ha ocupado algún puesto en el CEE del PRD. En tanto que sólo una tercera parte (6 funcionarios) han participado en elecciones, ganado o no, bajo el registro del PRD, de ellos la mitad lo hicieron como aliados militando en el FCA (17%). Mientras que la forma de acceso al gobierno, aunque es un tanto subjetiva, resulta evidente que la mayoría llegó por su relación con el gobernador o el FCA (61%); sólo cuatro (22%) parece haber llegado por su militancia al interior del PRD; el resto (17%) llegó por su pertenencia a grupos políticos asociados al PAN y al PRI que pactaron su apoyo electoral al actual gobernador.

Conjuntando estas variables es posible ubicar una baja capacidad de reclutamiento del PRD en la integración del gobierno de la entidad (véase Tabla 3), únicamente la quinta parte del gabinete se explica por la capacidad de reclutamiento de este partido, apenas un 6% más de la que tuvieron los grupos vinculados al PRI y al PAN. Si al binomio FCA-ZTG, sumamos el 24% no identificado, lo que es más probable dada la facultad que tiene el ejecutivo para designarlos y que no están plenamente identificados con algún grupo o partido político, resulta un 65% de funcionarios reclutados por el actual gobernador. Es, pues, un gabinete que en su mayoría tiene o le debe su cargo al encargado del ejecutivo estatal, que de este modo asume plenamente un liderazgo fuerte y centralizado. ¿Qué tan normal es esta tendencia en los ejecutivos estatales gobernados por el PRD en el país? Es ésta una cuestión que amerita un estudio comparado, integrando la experiencia de los gobernadores

de origen externo al PRD, como lo fue en su momento Zacatecas, con Ricardo Monreal; Tlaxcala, con Alfonso Sánchez Anaya; y Baja California Sur, con Leonel Cota.

**Tabla 3**  
**Reclutamiento del primer nivel de gobierno del estado de Guerrero**

Variables	A) Filiación	B) Puestos de elección	C) Acceso al gabinete	Media
prd	28	17	22	22
fca-ztg	44	17	61	41
Otros Partidos	17	6	17	13
No identificados	11	60	0	24

Fuente: elaboración propia con datos de la página oficial del gobierno del estado de Guerrero.

## Elaboración de políticas

El marco institucional de elaboración de políticas en Guerrero sigue el esquema de *ping-pong* presidencial, donde tanto el ejecutivo como el Congreso tienen facultades para presentar iniciativas legislativas o, en su caso, capacidad de veto para detenerlas. En este proceso resulta importante determinar qué actores tienen la capacidad y los recursos de poder para influir en su resultado. En regímenes democráticos, además de las instancias institucionales, al menos tres actores políticos desempeñan un papel relevante en el proceso de toma de decisiones: los partidos, las organizaciones sociales y los grupos de presión. Esta capacidad, naturalmente, se ve reducida en la medida que prevalecen los rasgos autoritarios del sistema político, como la concentración del poder, la ausencia de una división real de poderes, espacios cerrados a la oposición y la organización corporativa de los grupos sociales<sup>19</sup>. No obstante, el ejecutivo no puede ignorar las expresiones abiertas o soterradas de intereses divergentes a sus preferencias, son demandas que de alguna forma tendrá que dar respuesta la estructura de gobierno, esto es lo que justifica un estudio de esta naturaleza aun en regímenes no democráticos.

En cuanto a la dinámica de la elaboración de políticas es posible identificar varias fases en las que es posible la intervención de actores políticos con el fin de promoverlas, rechazarlas o modificarlas: identificación o politización de un problema, formulación de soluciones, adopción de una decisión y la puesta en marcha de la decisión. A partir del seguimiento de una decisión de políticas en sus distin-

<sup>19</sup> María Amparo Casar, "Las relaciones gobierno-partido en México" en Cansino, 2001, *Op. cit.*, p. 73.

tas fases es posible identificar si, como en el caso aquí seguido, la influencia del partido gobernante es relevante o limitada. Cabe señalar, que en este proceso participan factores políticos e institucionales que pueden modificar el rumbo de una política, aun cuando un partido influyente o un gobierno autónomo esté decidido a sacarla adelante, tales como las dificultades inherentes a dinámicas y reglas del juego político que no son plenamente democráticas.

Para medir el nivel de influencia de la elite dirigente del PRD en la elaboración de políticas en el gobierno de la entidad, doy seguimiento a dos temas que han sido muy sensibles para este partido: la presentación del segundo informe de gobierno y la permanencia en el cargo del secretario de educación (SEG), José Luis González de la Vega Otero. ¿Qué influencia tuvo el PRD en el debate que originó la negativa del gobernador para presentar su segundo informe de gobierno ante el Congreso? ¿por qué a pesar de que el PRD ha impugnado la permanencia del encargado de la SEG, ésta no ha prosperado? Presento un breve recuento de cómo se han desarrollado estas decisiones.

### **La Secretaría de Educación**

El PRD ha planteado la destitución del secretario de educación a partir del conflicto que se generó por el recorte de plazas a egresados de normales públicas, principalmente de la Normal Rural de Ayotzinapa. El problema, heredado de administraciones pasadas, de compensar los problemas presupuestales del sector educativo con la inadecuada cobertura de profesores en toda la entidad no ha sido debidamente procesado por el responsable del sector educativo del gobierno del estado. Cabe decir que es un tema complejo, asociado a los intereses del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y de la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación en Guerrero (CETEG), a la endémica corrupción en la distribución de los recursos humanos, al manejo con fines de plataforma política de los funcionarios responsables del área, entre otros más. Los estudiantes normalistas iniciaron fuertes movilizaciones en el estado para exigir solución a su principal demanda, la idea del gobernador de no ceder a presiones por la vía de la movilización política generó un clima de intransigencia que derivó en represión violenta hacia los manifestantes. El gobernador se encontraba fuera de la entidad, por lo que algunos dirigentes del PRD atribuyeron la violencia gubernamental a González de la Vega, exigiendo su remoción inmediata. Siguió un proceso de mutuos señalamientos entre dirigentes del partido y el gobierno, el ejecutivo no sólo no cedió a la

petición perredista sino que ningún funcionario fue removido de su cargo o responsabilizado por las violaciones realizadas durante el desalojo a los normalistas. El PRD finalmente dejó de insistir en su demanda. Aunque en las últimas semanas, a partir de la asistencia del gobernador a la sede del CEE perredista nuevamente se escucharon voces en el mismo sentido. El hecho es que la decisión del ejecutivo de mantener en el cargo a su secretario de educación no pudo ser modificada por la dirigencia perredista. De este proceso una pregunta quedará sin respuesta ¿Qué motiva al gobernador mantener esta decisión? a) es el eficiente desempeño del responsable de la política educativa; b) el compromiso adquirido en campaña con el grupo político que lidera la dirigente nacional del SNTE, Elba Esther Gordillo, que además lo vincula con el presidente Felipe Calderón; corresponde a su máxima de no ceder a presiones ni chantajes. Algunos analistas sugieren que la razón es la expuesta en el inciso b).

### **El Segundo Informe de Gobierno**

La constitución política local (Artículo 41) establece que el gobernador deberá presentar al Congreso un informe anual sobre el estado de la administración pública en la primera quincena del mes de abril, durante la apertura del periodo ordinario de sesiones de la legislatura. Aunque este ritual se ha considerado simbólico, incluso se ha propuesto modificarlo en el sentido de adecuarlo al procedimiento de tipo parlamentario, aquí lo rescato por la posición de principios que tiene el PRD para exigir una mayor rendición de cuentas, equilibrio y autonomía de poderes<sup>20</sup>. El conflicto surgió por la propuesta del gobernador de presentar el informe el 13 de abril, los legisladores argumentaron que éste era un día inhábil lo que constituía una actitud de falta de respeto del gobernador al poder legislativo. El ejecutivo tomó la decisión de no asistir al Congreso si se modificaba la fecha propuesta. Los legisladores, por su parte, no se pusieron de acuerdo en la propuesta del gobernador. El informe, finalmente, fue enviado por el ejecutivo pero sin asistir al recinto legislativo, en cambio realizó una gira por las siete regiones que integran la entidad, en actos públicos masivos y con la presencia de la clase política dirigente, el gobernador cumplió así con un ritual que es cada vez más irrelevante en la dinámica institucional de gobierno. La posición del partido fue, en un inicio, muy clara en el sentido de que el ejecutivo debería asistir al Congreso, sin embargo, fue matizando su posición hasta asumir plenamente la decisión gubernamental, los liderazgos

<sup>22</sup> Véanse los documentos básicos del PRD.



partidistas acompañaron al gobernador en su gira estatal. El punto de conflicto tampoco se ha traducido en iniciativa legislativa para precisar el mecanismo de informe de gobierno, de modo que el próximo año no tenga que actuar sólo como *garante* o *guardián* de las decisiones del ejecutivo, particularmente en un tema de poco alcance.

Las dos decisiones de políticas que habiendo sido planteadas por el ejecutivo, tanto la permanencia del encargo de la SEG como la no asistencia al Congreso a presentar su segundo informe, el PRD no pudo modificar, en algún sentido, su resultado definitivo.

## A modo de conclusión

El PRD en Guerrero ha sido relativamente exitoso en la competencia electoral por el poder político. Desde su origen fue capaz de transitar de su carácter *movimientista* a partido competitivo en un tiempo relativamente corto, con un desempeño electoral comparativamente estable respecto al resto de las entidades del país. En este proceso, sin duda, intervienen múltiples factores que dan cuenta de la dinámica política e institucional en la que se inserta la participación de este partido como oposición o como gobierno. Por lo que su estudio resulta relevante para entender el sistema político local.

En tal sentido, he desarrollado una temática que tiene un impacto significativo para la tarea de gobierno y representación, pues de alguna manera incide en la orientación de la agenda de los asuntos públicos, en el desempeño institucional, y en la colaboración entre las dos instituciones del poder político (Ejecutivo y Legislativo).

El resultado del ensayo confirma la hipótesis planteada inicialmente: el PRD tiene bajo nivel de influencia y penetración en la conducción del gobierno de la entidad. Esto se explica a través de la escasa capacidad que tuvo el PRD tanto para la integración del gabinete como para influir en la separación del cargo del secretario de educación y convencer al gobernador de asistir al Congreso a rendir su segundo informe de gobierno. Es pues, el de Guerrero, un gobierno con bajo nivel de partidismo y elevada autonomía del ejecutivo. De modo que el PRD se limita a presiones clientelares y demandas reivindicativas de carácter programático, como la de crear la comisión de la verdad para las violaciones de los derechos humanos durante la guerra sucia en los años sesentas y setentas del siglo pasado en Guerrero.

Finalmente, este tipo de relación, siempre favorable al ejecutivo, se ajusta al *modelo de separación*, como teóricamente sucede en un sistema presidencial, lo que parece corresponder a una pauta de comportamiento relativamen-

te normal en ámbitos institucionales como el de Guerrero —a confirmar en un estudio comparado. La dinámica política, sin embargo, irá delineando, transformando o acentuando esta situación en el transcurso del sexenio. En 2011 será obligado realizar un balance definitivo.

## Bibliografía

- Ayora Guzmán, Lorenzo Justiniano (2006). *El PRD: Las dificultades de su desarrollo e institucionalización en el proceso de la transición democrática en México*. Tesis de Maestría, IIEPA-IMA-UAG, México.
- Cansino, César, (Coord.) (2001). *Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio comparado*. Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM), México.
- Casar, María Amparo (2001). "Las relaciones gobierno-partido en México". En *Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio comparado*. Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM), México, pp. 47-116.
- Fernández Gómez, Raúl (2004). *Elecciones y Alternancia en Guerrero, 2005*. Nuevo Horizonte Editores, México.
- Fernández Gómez, Raúl (2007). *Juego político y guerrilla rural en México*. Quadrivium, México.
- Galindo López, Jesús, (1990). "Una lectura sobre el PRD" en *El Cotidiano*, núm. 37, Grupo Editorial Eón, México.
- Gómez Tagle, Silvia y María Eugenia Valdés Coords. (2000). *La geografía del poder y las elecciones en México*. Plaza y Valdés-IFE, México.
- Ortega Martínez, Rogelio (2006). *La transición votada*. Quadrivium-IIEPA-IMA-UAG, México.
- Sánchez, Marco Aurelio (2001). *PRD: El rostro y la máscara. Reporte de la crisis terminal de una élite política*. Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM), México.
- Tsebelis, George (2006). "Gobiernos y parlamentos" en *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, cap. IV, FCE, México, pp. 120-150.
- Vivero Ávila, Igor (2006). *Desafiando al sistema. La izquierda política en México: Evolución Organizativa, ideológica y electoral del Partido de la Revolución Democrática (1989-2005)*. Porrúa, México.

## Documentos consultados

- Atlas Electoral Federal de México, 1991-2006*. IFE, México.
- Base de datos del Consejo Estatal Electoral de Guerrero*. <[www.ceegro.org.mx](http://www.ceegro.org.mx)>.
- "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero" (2005) en *Compendio de la Legislación Electoral del Estado de Guerrero*, CEE.
- Página oficial del gobierno del estado de Guerrero*, <[www.guerrero.gob.mx](http://www.guerrero.gob.mx)>.
- Medios de comunicación impresos locales: *El sur*, *Diario 17*, *Novedades de Acapulco* y *El Sol de Acapulco*.