

**LA ADMINISTRACION ESTATAL**

**EN MEXICO**



CARLOS F. ALMADA

# LA ADMINISTRACION ESTATAL EN MEXICO

COORDINACION DE INVESTIGACION INAP

**ESTUDIOS**

Serie II. ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. No. 2

ediciones



**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

México, 1982

**Traducción del francés al español**  
**por**  
**Milagros Calvo de Almada**

**Corrección, formación  
y diseño**  
**Domingo Cabrera V.**  
**Noé Pérez Bello**  
**Isaac V. Cabrera V.**

**Primera edición: 1982**

**© Instituto Nacional de Administración Pública**  
**Coordinación de Difusión**  
**Ave. Country Club No. 208**  
**Delegación Coyoacan**  
**04220 - México, D.F.**  
**Tel. 549-10-19**

**Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico**



**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**  
**Sección Mexicana del Instituto Internacional**  
**de Ciencias Administrativas**

**CONSEJO DIRECTIVO**

**Luis García Cárdenas**  
**Presidente**

**Ignacio Pichardo Pagaza**  
**Jacinto Faya Viesca**  
**Vicepresidentes**

**Fernando Solana**  
**Alejandro Carrillo Castro**  
**José Chanes Nieto**  
**Lidia Camarena Adame**  
**Oscar Reyes Retana, Jr.**  
**Adolfo Lugo Verduzco**  
**Manuel Uribe Castañeda**  
**Consejeros**

**Yolanda de los Reyes**  
**Tesorera**

**José Luis Calderón A.**  
**Secretario Ejecutivo**

**Coordinación de Investigación**  
**Cipriano Flores Cruz**

**Coordinación de Docencia**  
**Manuel Carrillo Poblano**

**Coordinación de Promoción Estatal**  
**Laura Guadalupe Gutiérrez**

**Coordinación de Relaciones**  
**Internacionales**  
**Erika Döring Hermosillo**

**Coordinación de Difusión**  
**Javier Muñoz Quiroga**

**Coordinación General Operativa**  
**Carmelina Borja de Perea**

**Coordinación de Administración**  
**Blanca Desentis de Zermeño**

# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

## **MIEMBROS FUNDADORES**

<b>Antonio Carrillo Flores</b>	<b>Gabino Fraga</b>
<b>Gilberto Loyo</b>	<b>Jorge Gaxiola</b>
<b>Rafael Mancera Ortiz</b>	<b>José Iturriaga</b>
<b>Ricardo Torres Gaytán</b>	<b>Antonio Martínez Báez</b>
<b>Raúl Salinas Lozano</b>	<b>Lorenzo Mayoral Pardo</b>
<b>Enrique Caamaño</b>	<b>Alfonso Noriega, hijo</b>
<b>Daniel Escalante</b>	<b>Manuel Palavicini</b>
<b>Raúl Ortiz Mena</b>	<b>Jesús Rodríguez y Rodríguez</b>
<b>Rafael Urrutia Millán</b>	<b>Andrés Serra Rojas</b>
<b>Jose Attolini</b>	<b>Catalina Sierra Casasús</b>
<b>Alfredo Navarrete</b>	<b>Gustavo R. Velasco</b>
<b>Francisco Apodaca</b>	<b>Alvaro Rodríguez Reyes</b>
<b>Mario Cordera Pastor</b>	

## **CONSEJO DE HONOR:**

**Gabino Fraga      Gustavo Martínez Cabañas      Andrés Caso**

## CONTENIDO

Presentación	XVII
Introducción	1

### PRIMERA PARTE

#### EL MARCO GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESTATAL MEXICANA

#### CAPITULO I

<b>Las Etapas Significativas en la Evolución Histórica de la Administración Estatal</b>	<b>7</b>
<i>1. Las cuatro fases en la evolución de la función del gobernador en la época colonial</i>	<i>7</i>
1.1 El adelantado	7
1.2 El capitán—general—gobernador	8
1.3 El intendente	10
1.4 El jefe político superior	11

<b>2. <i>La trasmutación del federalismo en símbolo ideológico</i></b>	<b>12</b>
2.1 Los orígenes de la Constitución federal de 1824	12
2.2 Liberales y conservadores, un dualismo a ultranza	15
2.3 La Constitución federal de 1857, símbolo de lucha nacional	17
<b>3. <i>Centralismo y Federalismo: Dos vías distintas hacia la consolidación del Estado Nacional</i></b>	<b>18</b>
3.1 La Constitución de 1857	18
3.2 La Constitución federal de 1917	20
3.3 La dispersión del poder en la época revolucionaria	21
3.4 La función del Partido Nacional Revolucionario y el fortalecimiento del poder central	22

## **CAPITULO II**

### **Especificidades de la Administración Estatal Mexicana** **27**

<b>1. <i>Las bases constitucionales del Federalismo mexicano</i></b>	<b>27</b>
1.1 Los fundamentos del sistema	27
1.2 El reparto de competencias entre los Estados y los poderes federales	29
1.3 La intervención federal en los Estados	33

## **CAPITULO III**

### **El Marco Jurídico del Ejecutivo Estatal** **37**

<b>1. <i>El gobernador en la Constitución Federal</i></b>	<b>37</b>
1.1 El artículo 115	37

1.2	El artículo 120	39
1.3	Otros artículos que contienen disposiciones específicas	40
2.	<i>El gobernador en las constituciones y en las leyes orgánicas de los Estados de Hidalgo, Nuevo León, Sinaloa y Yucatán</i>	43
2.1	Condiciones de elección del gobernador	43
2.2	Las atribuciones del gobernador	45
2.3	Prohibiciones al gobernador	48
2.4	Los mecanismos de suplencia temporal y definitiva	49
3.	<i>El control sobre el gobernador</i>	51
3.1	De los otros poderes estatales sobre el ejecutivo	51
3.2	La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 105 de la Constitución federal	53
3.3	El juicio de amparo	53
3.4	Las jurisdicciones estatales del orden administrativo	55

## SEGUNDA PARTE

### LA RESPONSABILIDAD POLITICA DEL GOBERNADOR ANTE EL PODER CENTRAL

#### CAPITULO I

	<b>La Selección del Gobernador</b>	59
1.	<i>La influencia del sistema político</i>	59
1.1	El Presidente de la República, pieza maestra del sistema mexicano	59
1.2	La organización del Partido	64

1.3	La selección real de los gobernadores	67
2.	<i>Los límites de la voluntad presidencial</i>	69
2.1	El calendario de renovación de los poderes estatales	69
2.2	Las influencias y presiones de las fuerzas locales y nacionales	71
2.3	La dosificación de “posiciones” entre los sectores del Partido	73
2.4	Las condiciones de elección de los gobernadores	74

## CAPITULO II

### **Los Medios de Control del Poder Central Sobre el Gobernador**

1.	<i>Los medios políticos</i>	75
1.1	El Partido	75
1.2	Los senadores y diputados federales	76
1.3	El dominio de su futuro político	77
2.	<i>Los medios financieros</i>	78
2.1	El desequilibrio fiscal en beneficio del Gobierno Federal	78
2.2	El peso de las inversiones federales	80
2.3	El sistema de participaciones y el apoyo crediticio	82
3.	<i>La presencia de las fuerzas federales de seguridad</i>	85
3.1	El ejército: un último recurso	85
3.2	Los servicios federales de información y el ministerio público federal	86

<b>4. <i>La extensión de las competencias federales</i></b>	<b>88</b>
4.1 Por la vía constitucional	88
4.2 Por la vía legal y reglamentaria	89

### **CAPITULO III**

<b>La Extinción de la Confianza</b>	<b>91</b>
<b>1. <i>Las posibles causas de separación de su cargo del ejecutivo estatal</i></b>	<b>91</b>
1.1 Diferencias significativas en relación a las grandes orientaciones definidas por el Presidente de la República	91
1.2 Contener los conflictos locales	93
1.3 Los conflictos internos de la clase política	94
<b>2. <i>Las formas de destitución</i></b>	<b>96</b>
2.1 La dimisión bajo presión	96
2.2 La desaparición de poderes por el Senado de la República	97

## **TERCERA PARTE**

### **EL GOBERNADOR, ARBITRO Y VOCERO DE LAS FUERZAS LOCALES**

#### **CAPITULO I**

<b>El Gobernador, Primer Dirigente del P.R.I. en el Estado</b>	<b>101</b>
<b>1. <i>Su influencia en la designación de los dirigentes estatales</i></b>	<b>101</b>

1.1	El comité directivo estatal	101
1.2	Los comités municipales	102
2.	<i>Los límites de su influencia: el delegado del Comité Ejecutivo Nacional</i>	103
2.1	Con motivo de elecciones nacionales	103
2.2	Con motivo de elecciones estatales	103

## CAPITULO II

### **La Preeminencia del Gobernador Sobre las Otras Instancias Locales** 105

1.	<i>La función real del congreso local: homologar, no deliberar</i>	(105)
1.1	La dependencia administrativa del Congreso en relación al Ejecutivo	(106)
2.	<i>El gobernador y el poder judicial</i>	(107)
2.1	La designación de los magistrados	(107)
3.	<i>Los presidentes municipales como prolongación del gobernador</i>	(109)
3.1	Su dependencia política	109
3.2	Su dependencia financiera	112
3.3	Un caso específico: los presidentes municipales de ciudades importantes	115
3.4	La reforma política a nivel local	116

## CAPITULO III

<b>Las Relaciones del Gobernador con las Fuerzas Locales</b>	<b>119</b>
--	------------



<b>1. <i>Las fuerzas económicas</i></b>	<b>120</b>
1.1 Sus acciones formales	120
<b>2. <i>Los caciques</i></b>	<b>122</b>
2.1 Hacia una comprensión del fenómeno	122
2.2 Sus relaciones con el gobernador	123
<b>3. <i>Las organizaciones socioprofesionales</i></b>	<b>125</b>
3.1 Campesinos y estratos medios	125
3.2 Los sindicatos obreros	127
<b>4. <i>La opinión pública</i></b>	<b>128</b>
4.1 Los medios de comunicación	128
4.2 El gobernador y los medios de información	129

## CUARTA PARTE

### LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL GOBERNADOR

#### CAPITULO I

<b>El Gobernador, Jefe de la Administración Estatal</b>	<b>135</b>
<b>1. <i>Las unidades adscritas al gobernador</i></b>	<b>136</b>
1.1 La secretaría particular	136
1.2 Los otros órganos administrativos dependientes del gobernador	137
<b>2. <i>La administración estatal centralizada</i></b>	<b>138</b>
2.1 El secretario general de gobierno	139

2.2	Las otras dependencias de la administración centralizada	142
3.	<i>La administración estatal paraestatal</i>	145
3.1	Los órganos descentralizados estatales	146
3.2	Los motivos de su desarrollo	148
4.	<i>La administración estatal desconcentrada</i>	149
4.1	Los servicios estatales existentes a nivel municipal	149
4.2	Su contribución al control del gobernador sobre el conjunto del territorio	150

## CAPITULO II

	<b>La Administración Federal Desconcentrada</b>	151
1.	<i>La diversidad de órganos desconcentrados federales</i>	151
1.1	Descripción general	151
1.2	Los órganos desconcentrados de las administraciones federales	152
2.	<i>Análisis crítico de la administración federal desconcentrada</i>	157
2.1	Un fenómeno de excrecencia administrativa	157
2.2	Un instrumento poderoso de centralización	159

## CAPITULO III

	<b>El Gobernador, Integrador del Conjunto de la Administración Pública al Nivel Estatal</b>	161
1.	<i>La coordinación formal</i>	161

1.1	El comité promotor de desarrollo socioeconómico y el comité de planeación para el desarrollo de los Estados	161
1.2	Formas diversas de coordinación	169
1.3	Los convenios únicos de coordinación Federación—Estados	174
2.	<i>La Coordinación Informal</i>	177
2.1	Alcances y límites de la influencia del gobernador en la designación de los titulares de los órganos federales desconcentrados	177
2.2	Los diversos medios de control del gobernador sobre los responsables federales	180
	CONCLUSIONES	185
	BIBLIOGRAFIA	195
	Entrevistas	203
	Organogramas	205



## **PRESENTACION**

Es significativo reconocer hoy en día que la administración estatal en México ha sido fuente de inquietud e inspiración de teóricos e investigadores preocupados en el estudio de la teoría administrativa. Hecho que se constata si observamos la conformación histórica de la estructura federal en México.

Sin embargo, pocos han sido los que han podido concretizar un estudio capaz de conjugar matices metodológicas con la práctica político administrativa, dando por resultado el análisis de una realidad administrativa como estructura histórico-social, mediadora entre ámbitos distintos de gobierno: El Federal y Municipal.

Este ha sido el caso, sin duda, de Carlos F. Almada que ha logrado dar al estudio de la administración estatal una modalidad que va más allá de una simple división territorial, abordando propiamente un marco explicativo de la praxis administrativa del Gobierno Federal. La importancia que representa el hecho de que este estudio haya sido expresión acabada del proceso de investigación de campo con fundamentos tanto teóricos como históricos y jurídicos, convierte a la obra en inicio de futuras formulaciones conceptuales.

Entre las múltiples aportaciones hechas por el autor, resalta la manera de abordar a la organización administrativa en cada Entidad Federa-

**tiva dentro de un marco constitucional, haciendo realce de la figura del titular del Ejecutivo Estatal componente de una realidad característica del sistema político mexicano.**

**El Instituto Nacional de Administración Pública en su afán de impulsar la investigación en México ha adoptado diversas modalidades; siendo una de ellas el concurso de Administración Pública. En este contexto, producto de un esfuerzo de promoción es donde tiene cábida la presente investigación, acreedora de el Premio de Administración Pública 1980.**

**Luis García Cárdenas**

## INTRODUCCION

El presente trabajo, pretende aportar elementos que contribuyan a una mejor comprensión de la administración estatal mexicana. Tema poco estudiado, presenta singularidades que obligan a abordarlo con una orientación globalizadora. Los aspectos históricos, jurídicos, políticos, financieros y sociales son tan significativos, para efecto del análisis, como los propiamente administrativos.

Se trata de ofrecer algunas respuestas y de abrir cauces de investigación a fin de que ulteriores trabajos corrijan y amplíen nuestras conclusiones, que, lo asentamos de entrada, no pueden tener un carácter definitivo.

Estimamos que en el sistema mexicano de Administración territorial, que incluiría convencionalmente a las administraciones estatales, a las municipales y a los órganos federales representados permanentemente en las Entidades Federativas, el gobernador juega un papel de extrema importancia.

Como titular del poder ejecutivo es responsable de las relaciones con las autoridades federales, así como con los otros poderes locales y los ayuntamientos. Es asimismo, el jefe de la administración estatal y recibe adicionalmente numerosas atribuciones complementarias estable-

cidas en diversos textos jurídicos, tanto federales como estatales.

A estas competencias formales se vienen a agregar otras no menos importantes que se derivan de su posición en el sistema político propiamente dicho. El gobernador opera así como un verdadero gozne que asegura la articulación entre la cima del poder público y las más alejadas comunidades del país.

En razón de lo anterior creemos que al centrar nuestros análisis en la figura del ejecutivo nos situamos simultáneamente en una perspectiva dinámica que nos permite aprender los rasgos más significativos de la administración estatal, así como las modalidades de su interacción con los otros ámbitos de gobierno. Con ello buscamos, además, no separar artificialmente el indisoluble fenómeno político administrativo.

Sin embargo es preciso reconocer las limitaciones de un estudio de esta naturaleza, puesto que la diversidad y la dimensión de nuestro país se oponen a todo abuso de generalización. Igualmente habrá que aceptar la necesidad de evitar, de una parte, lo anecdótico y, de otra, el análisis excesivamente teórico, sin ligas directas con la práctica cotidiana de la administración pública.

Estas razones nos condujeron a delimitar una muestra que estimamos suficientemente representativa del conjunto nacional. Se trata de los Estados de Hidalgo, Nuevo León, Sinaloa y Yucatán. Por sus características socioeconómicas, por su ubicación geográfica y por el grado de desarrollo de sus administraciones, reflejan, así lo pensamos, la heterogeneidad mexicana.

Sin embargo, es necesario subrayar que no se trata de un estudio comparativo ni de detalle de estas cuatro Entidades Federativas, que utilizamos solamente como marco de referencia.

Por lo que se refiere a las investigaciones propiamente dichas, resulta conveniente señalar que se realizaron en dos fases principales.

1) Análisis documental (textos jurídicos, obras especializadas, documentos oficiales y publicaciones periódicas).

2) Observación en el terreno. En los Estados señalados, así como en la ciudad de México, realizamos entrevistas de cuestionario abierto con un cierto número de funcionarios y exfuncionarios públicos vinculados al tema que se trata.

Estas entrevistas fueron sumamente útiles ya que nos permitieron confrontar los principios teóricos con una realidad seguramente más



compleja. A ellos deseamos expresarles nuestra profunda gratitud, ya que su franqueza nos permitió compartir sus experiencias y afirmar así nuestros criterios de análisis.

El texto del trabajo ha sido dividido en cuatro partes. La primera, busca proporcionar una visión general de la administración estatal en México. Trata de la evolución histórica del federalismo mexicano y de sus antecedentes; presenta los fundamentos jurídicos de la administración estatal en nuestro país y analiza finalmente el marco legal en el que actúa el ejecutivo estatal.

La segunda parte, trata del elemento más importante de la función del gobernador, es decir, se refiere a su condición de responsable de la estabilidad política del territorio a su cargo. Aborda en particular el tipo de relaciones que mantiene con las instancias nacionales y analiza los poderes y limitaciones que estos vínculos conllevan.

Dentro de la misma línea de pensamiento, la tercera parte está consagrada a estudiar el arbitraje que el gobernador ejerce en los conflictos de las fuerzas locales. Particularmente trata de sus nexos con el partido en el poder, el congreso local, los ayuntamientos, las fuerzas económicas, las organizaciones sociales, y los medios de comunicación.

Una cuarta y última parte permite analizar al gobernador en su carácter de administrador. Ello nos conduce a presentar la estructura de la administración estatal y de las administraciones federales representadas permanentemente en el Estado. Igualmente explica los mecanismos de coordinación entre éstas, así como los mecanismos informales que para su integración emplea.

El examen de las grandes vertientes de la acción del gobernador —garante de la estabilidad política, árbitro y vocero de las fuerzas locales; y responsable administrativo— nos proporcionará una visión de conjunto, útil para delimitar las características esenciales de la administración estatal mexicana y apuntar algunos trazos de su posible evolución.



**PRIMERA PARTE**

**EL MARCO GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESTATAL MEXICANA**



## CAPITULO I

### LAS ETAPAS SIGNIFICATIVAS EN LA EVOLUCION HISTORICA DE LA ADMINISTRACION ESTATAL EN MEXICO

#### 1. LAS CUATRO FASES EN LA EVOLUCION DE LA FUNCION DEL GOBERNADOR EN LA EPOCA COLONIAL.

El estudio de la administración territorial en la época de la colonia se ve obstaculizado por la carencia, por parte de la potencia colonizadora, de una concepción sistemática de las divisiones geográficas, así como de las competencias de los funcionarios responsables de administrarlas.

De una manera esquemática resulta posible distinguir cuatro fases en la evolución de la función del gobernador, estrechamente ligadas a las transformaciones ocurridas en la metrópoli: *el adelantado; el capitán-general-gobernador; el intendente y el jefe político superior.*

##### 1.1 El adelantado

El título de *adelantado* tuvo sus orígenes en la época de las guerras islamo-cristianas en la España medieval. Se le otorgaba a los altos fun-

cionarios reales encargados de administrar los territorios alejados, en particular de aquellos que acaban de ser conquistados.<sup>1</sup>

El término *adelantado* tiene una doble connotación. Por una parte expresa al alto rango del personaje y, por otra, hace alusión a la lejanía del territorio bajo su responsabilidad.

En el momento de la colonización de América resultó natural confiar a los primeros conquistadores el establecimiento de una primera estructura institucional capaz de consolidar y de ampliar las nuevas conquistas.

El *adelantado* era nombrado con carácter vitalicio y tenía el derecho de transmitir en herencia su cargo durante dos o tres generaciones. Normalmente su designación estaba ligada al hecho de haber conquistado un territorio. El nombramiento podía ser también la recompensa por la fundación de una ciudad o la apertura de un camino. En algunas ocasiones el cargo era simplemente comprado.<sup>2</sup>

La responsabilidad del *adelantado* era principalmente militar, pero cumplía también tareas administrativas e incluso jurisdiccionales.

Con rapidez se desencadenó una lucha, algunas veces abierta, entre la metrópoli y estos centros de poder más o menos autónomos. A fines del siglo XVI la Corona reafirmó su autoridad utilizando una burocracia con amplias facultades. En cierta forma los funcionarios reales hicieron una segunda conquista de la Nueva España.<sup>3</sup>

## 1.2 El capitán general gobernador

La administración colonial se basó hasta fines del siglo XVIII en la existencia de circunscripciones administrativas cuyas fronteras se traslapaban con frecuencia. Por otra parte, los funcionarios y órganos colegiados se multiplicaban sin una clara repartición de funciones. Esta organiza-

<sup>1</sup> Ots Capdequi, J. M., *El Estado Español en las Indias*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975, cuarta edición, pp. 46-47.

<sup>2</sup> García Gallo, Alfonso. "*Los Orígenes de la Administración Territorial en las Indias*. *Anuario de Historia del Derecho Español*, Madrid, 1956, pp. 84-85.

<sup>3</sup> El Colegio de México. *Breve Historia de México*. México, Ediciones de El Colegio de México, 1975, p. 165.

ción difusa se debía parcialmente al hecho de que las autoridades españolas desconfiaban de sus enviados y deseaban preservar su preeminencia mediante el arbitraje de los conflictos competenciales.

En un primer nivel el virrey gobernaba, en principio, con extensos poderes el conjunto de la Nueva España. En la práctica esos poderes estaban limitados por la Audiencia, cuerpo deliberante de carácter judicial, pero que tenía también una influencia considerable en la vida política y administrativa de la colonia.

En el plano de las provincias el *capitán-general-gobernador* cumplía esencialmente, como su predecesor el *adelantado*, una función militar, aun cuando tenía también competencias administrativas y judiciales. En ciertos casos las funciones estaban repartidas entre un capitán general y un gobernador, militar el primero, funcionario civil el segundo.

La autoridad del virrey sobre el *capitán-general-gobernador* no era absoluta ya que las instancias metropolitanas, la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo Supremo de Indias, exigían ser informados directamente y en detalle por los responsables provinciales.

Las provincias estaban divididas en distritos en donde los jefes administrativos eran los alcaldes mayores para las zonas indígenas, y los corregidores para las ciudades.<sup>4</sup>

Los alcaldes mayores tenían importantes atribuciones en materia de producción y comercialización de productos. Se trataba de un puesto muy lucrativo, ya que estos funcionarios podían organizar la explotación de los indígenas en su beneficio. Bajo los corregidores o los alcaldes mayores, los tenientes estaban encargados de administrar zonas más reducidas.

La línea jerárquica entre los niveles infra y supra provinciales y el *capitán-general-gobernador* no era clara. Esto favorecía la dispersión del

<sup>4</sup> “Antes del nuevo orden administrativo dispuesto por José de Gálvez, ministro de Indias, la Nueva España comprendía: 1) el reino de México; 2) el reino de Nueva Galicia; 3) el nuevo reino de León; 4) la colonia de Nueva Santander; 5) la provincia de Texas; 6) la provincia de Coahuila; 7) la provincia de Nueva Vizcaya; 8) la provincia de Sonora; 9) la provincia de Nuevo México; 10) las provincias de la Antigua y Nueva California”. Humboldt, Alexander von. “Ensayo, Político sobre el Reino de la Nueva España”, citado por González Cosío, Arturo. “Notas sobre un estudio sobre el Estado Mexicano”. in: *México: Cuatro Ensayos Sociológicos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios, número 28, 1972, p. 93.

poder y provocaba consecuentemente una resistencia suave pero muy real a las tendencias centralizadoras.<sup>5</sup>

### 1.3 El intendente

La real ordenanza de 1786 creó en Nueva España el sistema de intendencias, que se proponía substituir con un orden racional la confusión señalada de circunscripciones y competencias. En efecto, la nueva familia reinante —los Borbón— quería recuperar los poderes y privilegios delegados a las corporaciones y a los individuos, con el objeto de fortalecer el gobierno central.

El *intendente*, de clara influencia francesa, era la pieza clave de este esfuerzo de reforma administrativa que se inscribía en un contexto más vasto de renovación económica y política. En Nueva España el territorio se dividió en doce intendencias: México, Veracruz, Puebla, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe, cuyos titulares eran nombrados directamente por el monarca, sin la intervención del virrey. Este último, sólo controlaba la intendencia de México.<sup>6</sup>

Se trataba justamente de debilitar al virrey, ya que sus poderes y alejamiento despertaban reservas en la corte española.

Por otra parte, ha de señalarse que los nuevos responsables territoriales eran reclutados únicamente entre los españoles. Los criollos y mestizos fueron apartados sistemáticamente de los puestos públicos, como consecuencia de la idea obsesiva de controlar las fuerzas autónomas e impedir su desarrollo. Los efectos de esta política, que cerró cauces de movilidad a las élites locales, se dejaron sentir en el curso del movimiento de independencia treinta años más tarde.

El *intendente*, además de las funciones clásicas de su puesto —justicia, finanzas, guerra, policía— realizaba nuevas tareas que reflejaban voluntad de modernización a través de la promoción económica y de las obras públicas. Al nivel de los distritos, los subdelegados substituyeron

<sup>5</sup> El Colegio de México. *Op. cit.*, p. 173.

<sup>6</sup> González Cosío, Arturo. *Op. cit.*, p. 95.



a los corregidores y alcaldes mayores. La Corona deseaba valerse de aquéllos para combatir las señorías que obstaculizaban el libre comercio.

La ordenanza de 1786 prohibió la compra de las subdelegaciones y previó que el cinco por ciento de los impuestos colectados por las nuevas autoridades habría de ser destinado a cubrir sus salarios.<sup>7</sup>

#### 1.4 El jefe político superior

Esta designación del responsable territorial aparece con la creación de las diputaciones provinciales por la Constitución Política de la Monarquía Española del 19 de marzo de 1812, conocida como *de Cádiz*. El *jefe político superior* era el representante de la Corona en las provincias tanto metropolitanas como de ultramar. Presidía de oficio la diputación provincial<sup>8</sup> que era el órgano colegiado que ejercía la autonomía concedida a las provincias por las Cortes.

No había virrey en el nuevo sistema implantado por la Constitución de 1812. El *jefe político superior* era el único funcionario ejecutivo en la circunscripción y era directamente responsable ante las Cortes de España. Este, que de hecho reemplazó al virrey, no tenía autoridad sobre los de Guadalajara, Mérida, San Luis, Monterrey y Durango. Cada provincia gozaba así de independencia con respecto a las otras.<sup>9</sup> Las seis circunscripciones expresamente señaladas por el artículo 10 de la Constitución de Cádiz y por el decreto del primero de mayo de 1813 aumentaron por escisión al filo de los años. En 1821 había catorce circunscripciones, dieciocho en 1822 y veintitrés en 1823, en vísperas de la votación de la primera constitución federal.

Las diputaciones provinciales constituyen el antecedente directo de los estados en la organización federal del México independiente, aun cuando su existencia real se considera relativa.

<sup>7</sup> El Colegio de México. *Op. cit.*, p. 214.

<sup>8</sup> Los diputados tenían solamente el derecho de elegir un vicepresidente por un año y un secretario por tres años.

<sup>9</sup> Benson Lee, Nettie. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. México, El Colegio de México, 1956, p. 20.

## 2. LA TRANSMUTACION DEL FEDERALISMO EN SIMBOLO IDEOLOGICO

### 2.1 Los orígenes de la Constitución Federal de 1824

Analizar lo más objetivamente posible, sin maniqueísmo, el origen del federalismo mexicano resulta útil para lograr una necesaria desmitificación del tema. En efecto, el federalismo no es asunto neutro en México. Evoca los desgarramientos de las guerras civiles del siglo XIX y ha sido utilizado desde hace mucho tiempo como uno de los elementos del discurso oficial.

Históricamente, las tendencias que se oponen sobre el tema de la fórmula federal son dos. Para unos, la elección del Congreso Constituyente de 1823-1824 no fue sino una imitación irrazonable del sistema de Estados Unidos. Si La Nueva España era un conjunto administrativo y político sólidamente unido bajo la autoridad del virrey, era entonces absurdo dividirlo artificialmente para darle una etiqueta federal.<sup>10</sup> Para los otros, el federalismo aparecía como el único sistema de organización política posible, excluyente de cualquier otro, un verdadero artículo de fe.

Sin duda alguna, el mimetismo hacia las instituciones de los Estados Unidos jugó en este terreno un papel de primer orden. Las luchas de independencia de los estadounidenses y el progreso económico que ya obtenían, suscitaron en los latinoamericanos en general, y en los mexicanos en particular, una profunda admiración.

De cualquier forma, la importancia de este factor esconde otros que contribuyen a explicar, en el contexto de la época, la alternativa adoptada por la Constitución de 1824. Estos factores se comentan someramente a continuación.

#### 2.1.1 *Los precedentes de autonomía territorial*

Los territorios que formaban parte de México a principios del siglo XIX

<sup>10</sup> Teresa de Mier, Fray Servando. "Discurso ante el Congreso Constituyente de 1823-1824". in: MATÚTE, Alvaro. *México en el Siglo XIX*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969, p. 219.

no fueron, durante la época colonial, de una unidad indiscutible. Durante muchos años las provincias de Nueva Galicia y Yucatán, así como las provincias internas de Oriente y Occidente estuvieron prácticamente independientes del virrey.<sup>11</sup>

Las relaciones directas de los capitanes generales primero, y de los intendentes después, con las autoridades metropolitanas; las grandes distancias; las dificultades de comunicación en un país enorme; los conflictos de funciones entre las autoridades locales y una autarquía económica relativa, fueron condicionantes de los particularismos regionales. En las provincias internas influyó mucho el factor militar, dado que se temía la expansión inglesa y posteriormente la norteamericana.

A esto es necesario agregar las reformas introducidas por la Constitución de Cádiz. Los miembros de la élite colonial, diseminados en las provincias, comprendieron que el sistema federal podía permitirles gozar de los privilegios retirados por la reforma borbónica de 1786 y que en alguna medida les había restituido la constitución gaditana.

### 2.1.2 *La explosión de las instituciones coloniales*

El vacío dejado por la potencia colonizadora y la inexistencia de una fuerza hegemónica de sustitución, así como las secuelas de los once años de la guerra de independencia (1810-1821), confluyeron para hacer caer al país en el caos.

México, después de la independencia, sufrió una rápida fragmentación sociocultural que durante varias décadas desafió todos los esfuerzos de constitución de un gobierno central eficaz. El poder continuó siendo personal y directo. Escondidas detrás de barreras geográficas imponentes, muchas regiones no reconocían sino a sus caudillos locales y a ninguna otra autoridad.

La dispersión aumentó aún más por la existencia de las haciendas que en esa época se transformaban en unidades políticas, económicas y militares atrincheradas detrás de sus fronteras.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Benson Lee, Nettie. *Op. cit.*, p. 17.

<sup>12</sup> Hansen D., Roger. *La Política del Desarrollo Mexicano*. México, Siglo XXI Editores, S.A., 1976, séptima edición, p. 174.

### 2.1.3 *El fracaso del Imperio*

La reacción contra la tentativa autocrática y centralizadora que significó la breve etapa del Imperio, así como el temor de ver estallar el país, fueron razones que pesaron hondamente en la opción federalista.<sup>13</sup>

Las provincias se constituyeron en entidades casi independientes en el momento de la rebelión de Casa Mata. Jalisco, Yucatán y Oaxaca amenazaban en 1823 con seguir el ejemplo de Guatemala si no se les concedía una verdadera autonomía en el marco de una república federal.<sup>14</sup>

### 2.1.4 *La polarización de las élites*

La existencia de una clase media liberal de intereses opuestos a los del clero, de la aristocracia terrateniente y del ejército, fue otro factor en favor de la alternativa federal.

“México obtiene su independencia en 1821. Pasa del Imperio a la República, constituida jurídicamente por el texto de 1824. Pero a partir de su independencia oscilaba entre dos órdenes: uno, que no lograba nacer; el otro, que no terminaba de morir.

“Los desórdenes y trastornos que el país sufrió en el curso de un largo periodo de su historia fueron el resultado de esta fluctuación entre dos sociedades. Entre un final y un comienzo, el país empezó a titubear, buscando una identidad. Era la coexistencia de elementos que luchaban por imponerse o desaparecer.

“Las fuerzas de la antigua sociedad eran, por naturaleza y por intereses, centralizadas y centralizadoras. Las fuerzas de la nueva sociedad —las colectividades locales, la clase media embrionaria— eran en sí descentralizadas y descentralizadoras. Las fuerzas federalistas estaban geográficamente descentralizadas y por consecuencia la descentralización jurídica y política convenía a sus intereses.

<sup>13</sup> González Cosío Arturo. *Op. cit.*, p. 106.

<sup>14</sup> Cueva Mañón de la. *El Constitucionalismo Mexicano*. Citado por González Cosío, Arturo. *Op. cit.*, p. 107.

“Este, y no el dogmatismo teórico o la esclavitud a las doctrinas políticas, es el origen de la polarización alrededor de la alternativa centralismo-federalismo”.<sup>15</sup>

Federalismo y centralización fueron pues los ropajes ideológicos de los dos campos que se disputaron arduamente el control del país en el siglo pasado. Por otro lado, la Carta de 1824 marcó claramente un compromiso. Se aceptó el sistema federal y en contrapartida se dio a los privilegios de la Iglesia y del Ejército un rango constitucional.

## 2.2 Liberales y conservadores, un dualismo a ultranza

El reglamento transaccional representado por la Constitución de 1824 dejó de hecho el conflicto abierto. Pronto el enfrentamiento entre liberales y conservadores se hizo más evidente. Los liberales utilizaban los congresos locales para intentar apoderarse de los antiguos poderes de los reyes españoles en materia de control de la Iglesia (el Regio Patronato).<sup>16</sup> Igualmente ellos ejercían una presión sobre la opinión pública con el fin de reformar la Constitución y de terminar con los privilegios eclesiásticos y militares.

Por su parte, las fuerzas conservadoras se reagrupaban ayudadas por el hecho de que España no reconocía al México independiente, así como por la impotencia de las autoridades para controlar la situación.

El sistema federal fue rápidamente eliminado. Desde 1830 un gobierno unitario se instaló en el poder, como resultado de la insurrección llamada *Plan de Jalapa*. En 1835 un nuevo Congreso votó las Siete Leyes Constitucionales que dividían la República en departamentos y distritos.

A pesar de esta toma de control del gobierno nacional, la etapa centralista fue todavía menos pacífica que cuando la Constitución de 1824 estaba en vigor. Los federalistas rehusaron aceptar el nuevo orden y, para impedir su aplicación, recurrieron a las armas.<sup>17</sup>

15 Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957, pp. 5, 6.

16 Reyes Heróles, Jesús. *Op. cit.*, pp. 33-35.

17 Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Pax-México, segunda edición, 1974, p. 142.

Las guerras civiles, las dictaduras, las invasiones extranjeras, la amputación brutal de la mitad de su territorio, el separatismo regional, el desfile de constituciones contradictorias y la parálisis económica, entre otros factores, hicieron vivir a México en estado de emergencia permanente.

En 1840, un simple golpe de Estado suspendió las Siete Leyes Constitucionales. Fueron substituidas por las Bases orgánicas de 1843, que preveían igualmente una república unitaria. Su aplicación fue extremadamente breve, ya que otra dictadura tomó de nuevo el poder por la fuerza.

En 1846-1847, en plena guerra con los Estados Unidos, después de la separación de Texas, el sistema federal fue reconstituido por las Actas de Reforma, que volvieron a poner en vigor lo esencial de la Constitución de 1824.

Vemos ahí un signo suplementario del idealismo, e incluso de la candidez jurídica de que dieron prueba las élites dirigentes mexicanas en el siglo pasado. Impotentes para resolver los problemas reales, esgrimían ante las catástrofes su respectiva constitución-símbolo como pancea universal.<sup>18</sup>

Dos grandes grupos ideológicos —los liberales y los conservadores— se enfrentaron hasta 1867, pero sería demasiado elemental decir que formaban dos bloques compactos, sin fisuras ni contradicciones. De manera general se identificaron los primeros con el federalismo y los segundos con el centralismo.

La idea federal se identificó con la libertad y la igualdad, es decir, con la supresión de los privilegios corporativos. La centralización fue asociada al orden y a la religión, antídotos contra la anarquía que arruinaba al país.

Pero bajo estas disquisiciones el verdadero debate se centraba en torno a la mejor vía para favorecer el desarrollo capitalista del país. Para los federalistas el camino eran el pacto y la negociación entre los componentes del mosaico nacional. Para los centralistas, la rígida sujeción de las fuerzas periféricas.

<sup>18</sup> González Cosío, Arturo. *Op. cit.*, p. 110.

### 2.3 La Constitución Federal de 1857, símbolo de lucha nacional

El Congreso Constituyente de 1856-1857 se caracterizó por su heterogeneidad. Todas las tendencias estaban ahí representadas, pero los moderados de los dos partidos eran mayoritarios. Después de tantas experiencias amargas, incluida la pérdida de la mitad del territorio nacional, los espíritus estaban orientados a buscar una fórmula de equilibrio. La opción —federalismo, centralización— ya no era el principal escollo. Se buscaba una fórmula para evitar los abusos del poder y las querellas intestinas.

Los conservadores propusieron regresar simplemente a la Constitución de 1824, en lugar de votar otra. Esta iniciativa no fue aceptada por los liberales, ya que implicaba la restitución de privilegios a la Iglesia y al Ejército, restringidos por una serie de leyes adoptadas desde 1833.

El debate se orientó más a discutir las relaciones de los poderes públicos con la Iglesia que a la definición de la organización política. Los liberales estimaban intolerable que la Iglesia constituyera una entidad jurídica separada. Soportaban difícilmente que el clero controlara un porcentaje considerable de la masa monetaria del país que, decían ellos, debía ser el soporte de la economía nacional.

Por añadidura, las propiedades latifundistas de la Iglesia, las más grandes del país, obstaculizaban los proyectos de los liberales de desarrollar un sector rural constituido de explotaciones familiares. Finalmente, la acusaban de financiar la influencia de los conservadores sobre el gobierno y de haberse rehusado a auxiliar a las autoridades durante la guerra con los Estados Unidos.<sup>19</sup>

Pero una vez más la solución a este asunto explosivo iba a ser diferida. La Constitución guardó silencio. Ninguna referencia se hizo sobre el tema de las relaciones entre Iglesia y Estado en el plano nacional. Consecuentemente quedó en la órbita competencial de las Entidades Federativas.

Dado que los liberales eran más fuertes a nivel local, los conservadores no aceptaron doblegarse a la nueva Carta.<sup>20</sup> La guerra de tres años

<sup>19</sup> Hansen D., Roger. *Op. cit.*, p. 188.

<sup>20</sup> Moreno, Daniel. *Op. cit.* p. 183.

(1858-1861) o guerra de reforma fue ganada por los liberales. Esta conflagración fortaleció al federalismo como emblema de la República, pero fue sobre todo durante la intervención francesa que la organización federal iba a ligarse más aún al principio de independencia nacional.

“La Constitución fue la bandera del Presidente Juárez. De ahí obtuvo la legitimidad de su fuerza. La Carta Federal de 1857 se convirtió en símbolo de lucha nacional”.<sup>21</sup>

No parece demasiado aventurado afirmar que esta transmutación ha ejercido hasta nuestros días una influencia considerable en la idea que los mexicanos, como pueblo, nos hacemos del sistema federal. Esta percepción colectiva, aun cuando no sea muy conciente, ha contribuido a modelar un federalismo ritual. Se respetan cuidadosamente las formas, pero la naturaleza íntima del pacto es sistemáticamente ignorada.

### 3. CENTRALISMO Y FEDERALISMO: DOS VIAS DISTINTAS HACIA LA CONSOLIDACION DEL ESTADO NACIONAL

#### 3.1 La Constitución de 1857

Teóricamente, la Constitución de 1857 estuvo sesenta años en vigor; no obstante la realidad del país durante este periodo obstaculizó su aplicación. Podemos distinguir dos etapas: el gobierno de Juárez de 1867 a 1876 y la dictadura de Porfirio Díaz, de 1876 a 1911.<sup>22</sup>

##### 3.1.1 *El gobierno de Juárez (1867-1876)*

Los liberales en el poder comprendieron rápidamente que sus sueños no podían realizarse en un país en donde no sólo los componentes territoriales y económicos estaban aislados unos de otros, sino que también estaba empobrecido por medio siglo de luchas. Un país que no tenía por otra parte cohesión ideológica ni política.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> González Cosío, Arturo. *Op. cit.*, p. 113.

<sup>22</sup> A excepción del periodo del presidente Lerdo (1880-1884).

<sup>23</sup> Calderón, José María. *Génesis del Presidencialismo en México*. México, Ediciones el Caballito, 1972, p. 19.



La Constitución de 1857 que habían concebido como instrumento para dosificar el poder y evitar así las revueltas de los caudillos, se mostró inoperante porque estaba en contradicción con la realidad.

La consolidación de un poder nacional capaz de hacer salir al país de la crisis permanente, suponía el dominio sobre los señoríos locales.

En rigor, el fortalecimiento del poder central, única vía para hacer nacer el Estado Nacional, había sido objetivo común de los liberales y de los conservadores a lo largo del siglo, si bien por dos vías radicalmente diferentes.<sup>24</sup>

Los gobernadores en la época de Juárez eran poderosos. Obtenían fuerza de sus clientelas y con ellas podían hacer frente al centro y aun insurreccionarse contra él. El presidente, para gobernar, tenía dos alternativas: tejer alianzas con ellos o combatirlos cuando se rebelaban. En esta segunda instancia, Juárez utilizaba al ejército federal o el estado de sitio.<sup>25</sup>

### 3.1.2 *La dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911)*

A la muerte del presidente Juárez, Porfirio Díaz se instaló en el poder firmemente resuelto a ejercerlo. Para sentar bien su autoridad, Díaz emprendió una política de cooptación de los caciques y caudillos. Tomó para sí su fuerza haciéndolos gobernadores o comandantes militares. Al mismo tiempo se empeñó en reducir su capacidad de insubordinación alistando sus bandas personales en el ejército regular.

“Una de sus prácticas favoritas era enviar a los generales con muchos partidarios a los Estados en donde había gobernadores muy fuertes... así cada uno vigilaba las ambiciones del otro”.<sup>26</sup>

Díaz, obtuvo éxito por medio de tal política, ya que logró ejercer un poder incontestado de nombramiento y de revocación de los gobernadores. Instaló, así, un régimen muy centralizado ya que, además, de-

<sup>24</sup> Córdova, Arnaldo. *La Formación del Poder Político en México*. México, Editorial Era, S. A., 1972, segunda edición, p. 10.

<sup>25</sup> Calderón, José María. *Op. cit.*, p. 21.

<sup>26</sup> Hansen D., Roger. *Op. cit.*, pp. 192-193.

signaba directamente los trescientos jefes políticos responsables de los distritos, subdivisiones de los estados en esa época.

Pero con el tiempo este sistema se hizo rígido.<sup>27</sup> Limitó severamente la movilidad social y sobre todo cometió el error de desprender de sus tierras a las comunidades indígenas. De ello resultó una nueva serie de sacudidas violentas, que por simplificación son llamadas Revolución Mexicana.

### 3.2 La Constitución Federal de 1917

Después del primer periodo revolucionario (1910-1916), Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila y jefe de la facción victoriosa, convocó a un congreso en Querétaro con el fin de analizar las bases jurídicas de la nación.

En 1917, fue adoptada una nueva Constitución. Sus puntos fuertes son los capítulos de los derechos individuales y de los derechos sociales, avanzados para la época. Reforzó el papel del poder público que dejó de ser sólo un árbitro político, para erigirse ante todo en árbitro social, capaz de asegurar la estabilidad del país y lograr los objetivos de la revolución.<sup>28</sup>

El federalismo, sensiblemente atenuado, fue mantenido en razón, primero, del peso histórico de la Constitución de 1857<sup>29</sup> cuyo valor simbólico era todavía importante. También a causa de la reacción contra el régimen centralizador de Porfirio Díaz que se manifestaba en su estrecho control sobre los gobernadores.<sup>30</sup> Era necesario, de otra parte, tomar en consideración la fuerza local de los caudillos surgidos de la efervescencia revolucionaria y que veían en la organización federal un instrumento de legitimación del poder recientemente conquistado.

27 En 1910 Díaz tenía ochenta años; dos miembros de su gabinete tenían más edad que él; el más joven tenía cincuenta años. De veintisiete gobernadores, dos tenían más de ochenta años; seis tenían más de setenta y diecisiete tenían sesenta años.

28 Calderón D., José María. *Op. cit.*, p. 199.

29 González Cosío, Arturo. *Op. cit.*, p. 128.

30 Carranza, Venustiano. *Informe ante el Congreso Constituyente de 1916-1917*. Citado por Moreno, Daniel. *Op. cit.*, p. 345.

### 3.3 La dispersión del poder en la época revolucionaria

El sistema de la dictadura de Porfirio Díaz estaba fundado en las relaciones personales, sin instituciones ni medios para resolver el problema de la sucesión. Es por eso que el país se encontraba en vísperas de la revolución como en 1821: era necesario comenzar desde el principio a buscar un modelo de estabilidad política.

La característica más sobresaliente de la época revolucionaria (1910-1929) fue la parcelación del poder. Ninguna fuerza era capaz de dirigir eficazmente la nación; los caudillos militares se disputaban el control del país. En 1920, 1923, 1927 y 1928, México fue nuevamente azotado por las rebeliones. Los candidatos militares a la Presidencia de la República que no tuvieron éxito, intentaron ampararse de él por la vía armada.<sup>31</sup>

“En el plano regional, una geografía de la política mexicana durante la segunda década del siglo XX habría mostrado que los Estados de la República estaban gobernados por caudillos y caciques. Los caudillos, con sus cuadrillas armadas más o menos obedientes, eran fieles únicamente a los jefes revolucionarios. Los caciques, supervivencias de la época colonial, eran algunas veces los mismos de la dictadura de Porfirio Díaz, o bien habían sido reemplazados por los jefes de las tropas revolucionarias.

“Aún a principios de los años treinta el poder de los caciques era enorme. Ejercían una dominación absoluta sobre sus territorios respectivos: Rodríguez Triana en Coahuila; Rodrigo M. Quevedo en Chihuahua; Carlos Real en Durango; Melchor Ortega en Guanajuato; Saturnino Osorio en Querétaro; Rodolfo Elías Calles en Sonora; Tomás Garrido en Tabasco; Galván, Aguilar y Tejeda en Veracruz y Matías Romero en Zacatecas”.<sup>32</sup>

Estos “hombres fuertes de la revolución” ejercían una autoridad indivisa en sus regiones. Tenían a su disposición no solamente sus tropas personales, sino que ejercían un control directo sobre el ejército federal

<sup>31</sup> Hansen D., Roger. *Op. cit.*, p. 206.

<sup>32</sup> González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*. México, Editorial Era, S. A., Tercera edición, 1969, p. 46.

cuando eran oficiales militares. Los caudillos y los caciques —militares los primeros, civiles los segundos— obtenían sus clientelas del interés y del temor; todo dependía de ellos: la riqueza, los puestos políticos y el futuro. Dueños de territorios y de destinos eran superiores a los gobernadores y de cierta manera a los presidentes.

Los señores regionales intentaban legitimar este poder desmesurado por medio de partidos que fundaban y controlaban estrecha y personalmente. Las elecciones les permitían, prácticamente sin limitaciones, imponer el nombramiento de gobernadores, alcaldes, diputados federales y diputados locales. Es así que en 1929 había en México sesenta y un partidos, la mayoría de carácter regional.<sup>33</sup>

A partir de 1920 los caudillos más poderosos, es decir, aquellos que pudieron ganar la presidencia, recomenzaron el viejo proceso de debilitación de las fuerzas periféricas. Comprendieron como sus predecesores que el fortalecimiento de su poder dependía de la supresión de los caciques y de los caudillos. Para lograrlo utilizaron cuatro medios: su eliminación física;<sup>34</sup> la integración en el ejército federal de las bandas controladas por los caudillos;<sup>35</sup> la concesión de prebendas y contratos a los altos jefes militares;<sup>36</sup> y el agrupamiento de los partidos regionales en el seno de una coalición capaz de garantizar una solución pacífica en la distribución del poder.<sup>37</sup>

Este último método es analizado más en detalle al tratar la fundación del PNR (Partido Nacional Revolucionario).

### 3.4 La fundación del Partido Nacional Revolucionario y el fortalecimiento del poder central

El PNR, no era al principio sino una amalgama de diversas corrientes representadas por caudillos; se trataba de integrarlos en una línea polí-

33 González Casanova, Pablo. *Op. cit.*, p. 48.

34 Córdova, Arnaldo. *Op. cit.*, p. 50.

35 González Casanova, Pablo. *Op. cit.*, pp. 47-48.

36 Hansen D., Roger. *Op. cit.*, pp. 208-209.

37 Scott E., Robert. *Mexican Government in Transition*. Chicago, University of Illinois, 1964, p. 122.

tica unitaria. Los estatutos internos del partido, aprobados con motivo de su fundación en 1929, preveían una considerable autonomía de cada partido de la coalición, pero el propósito final era fundirlos en su seno.

Los objetivos esenciales de la nueva organización eran, primero, contener la fragmentación de las tendencias revolucionarias y, segundo, desencadenar un proceso de centralización por medio de un control creciente de los caudillos y caciques regionales. Constituía también un instrumento de legitimación y conservación del poder, eliminando la impresión del reparto de un botín.<sup>38</sup> Es así que el nuevo partido permitía sentar las bases político-administrativas necesarias para llevar a cabo los objetivos revolucionarios.

Esta voluntad de evolucionar hacia un régimen de instituciones como decía el presidente Calles, promotor de la idea, se vio favorecida por una conjunción de circunstancias inexistentes en el momento de las tentativas precedentes.<sup>39</sup>

En efecto, la especie de los caudillos se encontraba en vías de extinción. Los candidatos a las elecciones presidenciales de 1928 estaban muertos: los generales Obregón y Serrano, asesinados y el general Gómez ejecutado.

Los señores regionales ya no estaban en condiciones de oponerse a los proyectos de coalición, dada la disminución de su poder militar como efecto de la regularización de sus bandas personales y de sus fracasos en el curso de las rebeliones.

Finalmente, no se puede dejar de lado la influencia del enriquecimiento de los caudillos. En la medida en que se aburguesaban, les era más difícil correr los riesgos inherentes a toda insurrección.

El PNR nació, pues, de una especie de contrato político entre dos interlocutores: un poder central incapaz de dominar a la periferia y un conjunto de fuerzas locales sin medios para extenderse al resto del país.

Los dos adjetivos del nuevo partido definían una doble ambición: nacional porque buscaba integrar todas las fuerzas políticas del país hasta entonces dispersas, y revolucionario porque la ambigüedad del

<sup>38</sup> Cosío Villegas, Daniel. *El Sistema Político Mexicano*. México, Editorial Joaquín Mortiz, 1974, pp. 48-49.

<sup>39</sup> Desde 1916 fueron intentadas varias fórmulas de coalición.

término en el contexto mexicano, permitía obtener el consenso de los grupos en presencia y al mismo tiempo seguir una política flexible susceptible de adaptarse a la coyuntura. Este propósito de reunir bajo una misma etiqueta tendencias contradictorias, en cierta medida ha constituido uno de los rasgos más destacados del Partido desde su formación.<sup>40</sup>

Fue con el presidente Cárdenas (1934-1940), que el sistema político mexicano adquiere sus rasgos fundamentales. En 1935 rompe con Calles, el *Jefe Máximo de la Revolución*, expulsándolo del país. Esta ruptura constituye la transición de la etapa de los caudillos a la etapa del presidencialismo.

El precedente marcado por el general Cárdenas en el sentido de no aceptar un poder suprapresidencial, aumentó más aún, cuando dejó las manos libres a su sucesor. Esto permitió al presidente Avila Camacho (1940-1946) actuar sin la sombra de un caudillo detrás de él. A partir de ahí, el poder presidencial se despersonalizó de una manera vertiginosa. el titular del poder ejecutivo, abstracción hecha de su poder personal, es un presidente fuerte por la influencia simplemente de la institución presidencial.<sup>41</sup>

Otra modificación introducida por el presidente Cárdenas tuvo una importancia decisiva en la consolidación del aparato partidista. Eliminó la fórmula original de coalición de partidos regionales para transformarlo en una organización de masas. El Partido fue organizado en un estilo corporativo compuesto de cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar. El Partido Nacional Revolucionario se convirtió así en el PRM (Partido de la Revolución Mexicana).

Al mismo tiempo, los sindicatos patronales fueron agrupados en cámaras de comercio y de industria, lo que facilitó el arbitraje social y aumentó, por consecuencia, el margen de control del gobierno sobre las agrupaciones socio-profesionales, facilitando así el equilibrio de clases.

Las reformas del Partido, tuvieron consecuencias políticas de gran importancia. Por una parte, la consolidación de una preeminencia efec-

<sup>40</sup> Instituto Mexicano de Estudios Políticos. *México: Realidad Política de sus Partidos*. México, 1970, p. 66.

<sup>41</sup> Calderón, José María. *Op. cit.*, pp. 54-55.

tiva de arriba hacia abajo y, por otra, el desmantelamiento de los cacicazgos regionales generadores de dispersión.

La convergencia de estos dos fenómenos ha permitido la consolidación de un poder centralizado, único capaz de asegurar el desarrollo capitalista de México.<sup>42</sup> El proceso de consolidación del poder central iniciado en 1929 con la creación del PNR ha triunfado largamente.

“Actualmente la simbiosis partido-poderes públicos permite la participación preponderante de un núcleo central que mantiene el poder de decisión —más particularmente, de un solo hombre por cada mandato presidencial— y no de fuerzas locales en el escenario nacional.

“El PRI ha sido pues un instrumento singularmente eficaz de centralización. Permite a su jefe supremo —el Presidente de la República— ejercer su autoridad no solamente sobre las instancias federales, sino también sobre los gobernadores de los Estados y, por este medio, sobre las colectividades municipales”.<sup>43</sup>

42 Gutiérrez, Jorge. “Comunidad Agraria y Estructura de Poder”. in: Instituto de Investigaciones Sociales. *Caciquismo y Poder Político en el México Rural*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, p. 83.

43 Moreno Sánchez, Manuel. *Crisis Política de México*. México, Editorial Extemporáneos, S. A., 1970, p. 42.





## CAPITULO II

### ESPECIFICIDADES DE LA ADMINISTRACION ESTATAL MEXICANA

#### 1. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO MEXICANO

##### 1.1 Los fundamentos del sistema

Primeramente, es necesario subrayar la denominación oficial del país: Estados Unidos Mexicanos. Se deriva del título de la Constitución, así como de frecuentes referencias en ese texto,<sup>1</sup> más que de una decisión expresa. Esta designación manifiesta con toda claridad la organización federal de México.

Un examen sumario de las características formales de la administración estatal mexicana, nos obliga de entrada a confrontar los principios teóricos del federalismo con las disposiciones constitucionales.

1

A manera de ejemplo:

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán resringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece” (artículo 1).

“Los Estados federados en un Estado federal se definen por los siguientes elementos esenciales: la independencia de sus órganos (generalmente asegurados por la elección), la autonomía de competencia, la personalidad moral que implica la existencia de recursos fiscales propios y la autonomía presupuestal. La autonomía de competencias existe en materia constitucional y legislativa (tomando en consideración las competencias reservadas a los poderes federales y las concurrentes en las hipótesis previstas), así como en materia administrativa”.<sup>2</sup>

Las disposiciones de la Constitución en vigor son las siguientes:

### *1.1.1 Independencia de los órganos estatales*

“La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas” (artículo 115, fracción III).

### *1.1.2 La autonomía de competencias en materia constitucional*

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal” (artículo 41).

### *1.1.3 La autonomía de competencias en materia legislativa*

“Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él” (artículo 121, fracción I).

### *1.1.4 La existencia de recursos fiscales propios*

“Son obligaciones de los mexicanos... contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan,

<sup>2</sup> Drago, Roland. *Science Administrative*. Paris, Les cours de Droit, 1977, p. 145.

de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” (artículo 31, fracción IV).

Correlativamente ese mandato constitucional concede a cada uno de los tres ámbitos un campo de tributación fiscal propio, en los términos de las leyes respectivas.<sup>3</sup>

### *1.1.5 La autonomía de competencias en materia administrativa y presupuestal*

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (artículo 40):

La expresión mínima de esta soberanía interior de los Estados miembros es incuestionablemente su derecho a conducir una administración financiera y operativa independiente, aun cuando ello no esté explícitamente enunciado por la Constitución. Esta no contempla, por otra parte, ningún control federal sobre los Estados en estas materias.

Constitucionalmente los elementos que definen la estructura federal están presentes. Sin embargo, es necesario complementar estas observaciones con el análisis del mecanismo de reparto de competencias entre los poderes federales y los Estados.

## **1.2 El reparto de competencias entre los Estados y los poderes federales**

De acuerdo con los principios clásicos del federalismo, los Estados federados pierden, al agruparse, su soberanía exterior, así como ciertas competencias interiores en beneficio de los poderes federales, pero conservan para sí las atribuciones no cedidas. Es por ello que el reparto de éstas entre los dos ámbitos —es decir, en último análisis el pacto federal— es una de las características del federalismo.

<sup>3</sup> Solís Solís, Adolfo. *Organización de la Unidad de Ingresos en un Estado*. Tesis. México, Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Contabilidad y Administración, 1976, p. 60.

En México este reparto se hace, conforme a la Constitución de 1917, según el siguiente método: ciertas competencias son exclusivamente federales; otras pueden ser ejercidas conjuntamente por el gobierno federal y por los Estados; se prohíbe a estos últimos un cierto número de acciones pero están, sin embargo, obligados a respetar algunas disposiciones específicas. Finalmente, las competencias, que no son explícitamente federales, se consideran reservadas a los Estados.

### *1.2.1 Las competencias exclusivas de los poderes federales*

Las competencias exclusivas de los poderes federales son mencionadas en su mayoría en el artículo 73 de la Constitución federal: crear y sostener las fuerzas armadas; declarar la guerra; acuñar la moneda; fijar el valor del peso mexicano; conducir las relaciones diplomáticas; reglamentar y controlar los asuntos de inmigración y emigración, así como de colonización interior y de ciudadanía; ejercer la soberanía nacional sobre las islas, arrecifes, soclos submarinos, aguas territoriales, espacio aéreo y subsuelo del territorio del país.

Este artículo declara también atribuciones exclusivas federales las siguientes: reglamentar y gravar el comercio exterior y asegurar la libre circulación de bienes y personas en el territorio nacional; administrar el Distrito Federal; expedir timbres fiscales; legislar y controlar la explotación de los hidrocarburos, de la industria minera, de la energía y de la energía nuclear; legislar en materia de trabajo; legislar en lo que concierne a la bandera nacional, al escudo de los Estados Unidos Mexicanos y al himno nacional; fijar el sistema de pesos y medidas; correos y vías generales de comunicación.

Tenemos pues en nuestro derecho constitucional un sistema que encierra los poderes federales en una zona de acción de contornos definidos: las competencias explícitas. La puerta, sin embargo, no está cerrada. El artículo 73 en su fracción XXX consigna las competencias llamadas implícitas, pues faculta al Congreso de la Unión para dictar las leyes necesarias a efecto de dar cumplimiento a las facultades que la Constitución concede a los poderes federales.

Las competencias implícitas pueden pues definirse como aquellas que el Poder Legislativo se da a sí mismo o que concede a los otros po-

deres federales con el fin de permitir el ejercicio de ciertas competencias explícitas.<sup>4</sup>

### 1.2.2 *Las competencias concurrentes*

El verbo concurrir expresa la idea de contribuir con otros a un mismo fin. Esa significación tienen también las llamadas competencias concurrentes, pues se trata de señalar la convergencia, en una misma materia, de las atribuciones de las autoridades federales y estatales.

Las competencias concurrentes, como las implícitas, suponen una excepción al principio del reparto de competencias entre los dos ámbitos gubernamentales. Un número importante de funciones son ejercidas concurrentemente. Entre ellas citemos el desarrollo urbano (artículo 73, fracción XXIX), la educación pública (artículo 3, artículo 73, fracción XXV); la apertura de la Federación a nuevos Estados (artículo 73, fracción III); las reformas a la Constitución Federal (artículo 135); la reforma agraria (artículo 27, fracciones VI, XI, XII y XVII); la creación o supresión de cooperativas de productores (artículo 28); los asuntos de salubridad pública (artículo 73, fracción XVI); los asuntos penales (artículo 18).

### 1.2.3 *Las prohibiciones para los Estados*

Como se ha dicho antes, a los Estados les está prohibido un cierto número de acciones que no son en su mayoría sino la contrapartida lógica de las competencias exclusivamente federales. Estas prohibiciones son regidas por los artículos 117 y 118 de la Constitución federal. En los términos de estos artículos está formalmente prohibido a los Estados federales concluir alianzas, tratados o coaliciones con otros Estados o con potencias extranjeras;<sup>5</sup> acuñar moneda o emitir timbres postales; gravar directamente o indirectamente la circulación de bienes o perso-

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa, S. A., 1976, p. 123.

<sup>5</sup> Esta prohibición obedece en gran medida a los precedentes de las coaliciones de los Estados durante las guerras civiles del siglo XIX.

nas a través de sus territorios;<sup>6</sup> adoptar medidas fiscales proteccionistas hacia sus actividades económicas y gravar el comercio exterior.

Además, se les prohíbe expresamente contratar directamente préstamos con un gobierno extranjero; emitir títulos de deuda pública; contratar préstamos con sociedades o particulares extranjeros cuando esto implique la emisión de títulos al portador, o que sean transmisibles por endoso; contraer deudas si no es para aumentar directamente sus ingresos futuros, poseer tropas permanentes o navíos de guerra; hacer la guerra por ellos mismos a una potencia extranjera, salvo en caso de invasión.

#### *1.2.4 Las obligaciones de los Estados*

Además de las competencias concurrentes, la Constitución establece varias obligaciones para los Estados. Es así que deben aceptar las demandas fundadas de extradición de criminales que les sean reclamados por otras entidades o por gobiernos extranjeros (artículo 119). Por otra parte, los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales (artículo 120).<sup>7</sup>

Además, los Estados están obligados a aceptar como válidos los registros judiciales utilizados por otros Estados (artículo 121). Igualmente deben reconocer las actas del estado civil, así como los títulos profesionales expedidos por otros Estados (artículo 121, fracciones IV y V).

#### *1.2.5 El reparto de competencias en términos del artículo 124 de la Constitución federal*

El artículo 124 declara que las competencias que no son expresamente concedidas por la Constitución a los poderes federales son reservadas a los Estados.

<sup>6</sup> La prohibición para los Estados federados de gravar la circulación de bienes y personas, buscaba eliminar las alcabalas que impedían el desarrollo de las fuerzas productivas en una escala nacional. Lo mismo puede decirse de la prohibición de adoptar medidas proteccionistas. La actual política de coordinación fiscal marcha en la misma dirección. De hecho la supresión reciente de las casetas fiscales marca la conclusión de este proceso.

<sup>7</sup> Este punto es analizado con mayor detalle en el capítulo siguiente.

Pero el reparto, que se supone nítido, conoce de hecho numerosas excepciones que reducen sensiblemente su alcance. Las competencias implícitas contribuyen a ello tanto como las competencias concurrentes.

### 1.3 La intervención federal en los Estados

La Constitución prevé algunos casos de intervención de las instancias federales en la vida interior de los Estados. Ello se debe a la imposibilidad de concebir a éstos como entidades totalmente aisladas al interior de la Federación. Comentaremos brevemente las hipótesis de intervención.

#### 1.3.1 *La intervención fundada en el artículo 29 constitucional*

Este artículo indica las medidas excepcionales que puede tomar el Ejecutivo federal en caso de una crisis grave. Dice textualmente:

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros<sup>8</sup> y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por tiempo limitado por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo”.

Queda claro pues como el gobierno federal puede, bajo determinadas circunstancias, establecer un control directo de uno o varios Estados sobre la base de este artículo. El Presidente de la República no está obligado siquiera a consultar a las autoridades estatales. Se trata consecuentemente de una excepción clara al principio de la soberanía interior de los Estados establecido en el artículo 40 de la Constitución.

<sup>8</sup> De acuerdo con la iniciativa presidencial de reformas al artículo 29 constitucional discutidas en la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 1980, el concepto de Consejo de Ministros se substituye por el de “titulares de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República”.  
Periódico *Uno más uno*, México, D.F., 13 de diciembre de 1980. p. 1.

### 1.3.2 *La intervención en términos del artículo 122 de la Constitución federal*

Este artículo considera dos circunstancias de intervención próximas a las definidas por el artículo 29. A saber: la obligación de los poderes federales de proteger a los Estados contra toda intervención exterior y de socorrerlos, a su demanda, en caso de disturbios graves o de un levantamiento interior.

Por lo que concierne a la primera posibilidad de que habla el artículo 122, la estimamos perfectamente inútil. Y esto porque si los Estados federados no tienen personalidad internacional, no son, por consecuencia, susceptibles de sufrir ningún ataque exterior en tanto que entidad aislada.<sup>9</sup>

La segunda hipótesis había prácticamente caído en desuso hasta los años sesenta, ya que si el gobierno federal se inclinaba a sostener los poderes estatales, intervenía de oficio. Si, por el contrario, estimaba que esos poderes no ameritaban su apoyo, entonces aprovechaba la ocasión para declararlos desaparecidos en los términos del artículo 76, fracción V de la Constitución federal.<sup>10</sup>

### 1.3.3 *La desaparición de poderes*

El artículo 76, fracción V indica que “Son facultades exclusivas del Senado...

Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarles un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por

<sup>9</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 181.

<sup>10</sup> Los últimos casos de intervención sobre la base del artículo 122 de la Constitución federal son:

—En 1965, en el Estado de Chihuahua, después del ataque al cuartel de Madera por un grupo de guerrilleros.

—En 1966, en Michoacán, en razón de disturbios universitarios.

—En 1967, en Sonora, para reprimir las manifestaciones de protesta contra el candidato oficial a gobernador.

Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 183.



el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso”.

El artículo de referencia requiere hacer varias observaciones. La primera, es en el sentido de que su redacción confusa, se presta a interpretaciones contradictorias. El verbo *declarar* es utilizado no en el sentido de decidir sino de constatar, de verificar. La fórmula *desaparición de poderes* intenta expresar la idea de ruptura del orden constitucional como consecuencia de disturbios serios o de violaciones sistemáticas de los principios y de las garantías constitucionales por las autoridades de los Estados. Supone pues, la inexistencia de autoridades legales, de donde surge la necesidad de designar a un Ejecutivo interino.

Con objeto de intentar corregir esta ambigüedad, quizá voluntaria,<sup>11</sup> una ley reglamentaria fue promulgada.<sup>12</sup> Dispone en su artículo primero que corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se ha configurado la desaparición de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador constitucional.

Se configura la desaparición de los poderes de un Estado únicamente en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales:

- a) Quebrantaren los principios del régimen federal.
- b) Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.
- c) Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.
- d) Prolongaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el periodo para el que fueron electos o nombrados y no se hubieren ce-

<sup>11</sup> González Fernández, José. *La Intervención en los Estados*. Tesis. México, Escuela Libre de Derecho, 1975, pp. 68-69.

<sup>12</sup> *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1978.

lebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.

e) Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de la fijada en los artículos 40 y 115 de la Constitución general de la República (artículo 2).

Otra observación concierne al hecho bastante sorprendente de la ausencia de disposiciones relativas al proceso de designación de gobernadores interinos, en caso de aplicación de este artículo en la mayoría de las constituciones locales, esto a pesar de su importancia para la protección de las prerrogativas estatales.

“Solamente diez Constituciones, sobre 31, han previsto esto, son: Chihuahua (artículo 35), Guerrero, Hidalgo (artículo 51), Nayarit (artículo 138), Nuevo León (artículo 144), Querétaro (artículos 174, 175 y 176), Tabasco (artículo 34), Tamaulipas (artículo 156), Zacatecas (artículos 130, 131, 132 y 133), Michoacán (artículo 164)”.<sup>13</sup>

#### 1.3.4 Otras intervenciones

Los poderes federales pueden también intervenir en los conflictos que oponen a los poderes de los Estados. Si las diferencias son de orden constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver (artículo 105 de la Constitución general). Si son de naturaleza política, lo es el Senado. Interviene de oficio si hay enfrentamientos armados; en los otros casos a petición de parte (artículo 76, fracción VI).

Esta noción de *conflicto político* nos parece sumamente difusa y ningún texto secundario viene a precisarla. No existe, sin embargo, ninguna jurisprudencia de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución federal, que de hecho es obsoleta.

El Congreso de la Unión es competente para ratificar los acuerdos de los Estados en materia de límites territoriales (artículo 116 y 73, fracción IV). Esta última intervención se explica por la prohibición hecha a los Estados de concluir tratados entre ellos.

Finalmente, los tribunales federales son competentes para resolver los conflictos que pueden oponer los Estados a los poderes centrales o viceversa, en los casos de invasión de sus competencias respectivas o que vulneren su soberanía (artículo 103, fracciones II y III).

<sup>13</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 144.

## **CAPITULO III**

### **EL MARCO JURIDICO DEL EJECUTIVO ESTATAL**

#### **1. EL GOBERNADOR EN LA CONSTITUCION FEDERAL**

##### **1.1. El artículo 115**

La Constitución federal no deja totalmente libres a los Estados de determinar su régimen interior. A diferencia de las constituciones de 1824 y 1857, la de 1917 introduce una serie de limitaciones con el fin de asegurar que “los Estados adoptarán el sistema de gobierno republicano, representativo y popular”.

Este mismo artículo define las grandes líneas del Ejecutivo estatal, que deben ser obligatoriamente respetadas por las constituciones de los Estados, así como por cualquier otro texto secundario.

Las disposiciones del artículo 115 son las siguientes:

##### *1.1.1 Elección directa del gobernador*

“Los gobernadores, los presidentes municipales, regidores y síndicos municipales, así como los diputados miembros de las legislaturas locales,

deben ser electos por sufragio universal directo en los términos de las leyes electorales en vigor”. Estas, teniendo un carácter estatal para este tipo de elecciones, pueden comportar diferencias menores según los Estados.<sup>1</sup>

### *1.1.2 El mandato limitado a seis años*

El artículo 115 es categórico en lo que concierne al mandato del gobernador que no puede exceder de seis años. Esta duración ha sido mantenida por todas las constituciones de los Estados, sin excepción.

### *1.1.3 Impedimentos a su reelección*

Los gobernadores que han recibido su mandato de la elección popular directa ordinaria o extraordinaria no pueden, en ningún caso, ocupar de nuevo el cargo, aunque sea con carácter interino o provisional.

Los que han sido designados por el Congreso para terminar el mandato de un gobernador que ha renunciado o fallecido, no podrán ser electos para el periodo siguiente. La misma prohibición vale para los ciudadanos que hayan suplido al gobernador durante ausencias temporales en el curso de los dos últimos años de su mandato.<sup>2</sup>

### *1.1.4 Condiciones de elección*

La Constitución federal fija solamente dos condiciones para ser electo gobernador: tener la nacionalidad mexicana por nacimiento y ser nativo

<sup>1</sup> Así, la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, publicada el 2 de octubre de 1976, era innovadora en relación a las otras leyes estatales en la materia, porque ésta introducía un sistema de representación de los partidos políticos minoritarios en la Legislatura del Estado y en los ayuntamientos.

<sup>2</sup> “La no reelección, principio en vigor aceptado en las reglas consensuales del juego, se presenta como un factor importante de estabilidad política. La no reelección combinada con el fenómeno de la corrupción, tácitamente aceptado como hecho político, expresa la continua posibilidad de la movilidad política”. González Parás, José Natividad. *La Administración Pública en el Análisis de un Sistema Político. El Caso de México*. Tesis. París, Universidad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de París. (París II); diciembre de 1975. p. 54.

del Estado en cuestión o residir ahí por lo menos cinco años antes del día de la elección.

### *1.1.5 El mando de la policía municipal*

El gobernador dispone de la policía municipal correspondiente al lugar donde reside de manera habitual o transitoria.

## **1.2 El artículo 120**

El artículo 120 de la Constitución federal establece la obligación de los gobernadores de los Estados de publicar y hacer respetar las leyes federales. Este artículo, que hace del gobernador un verdadero agente federal, encuentra sus orígenes en la historia, más que en la lógica interna del sistema federal.

Su adopción en 1857 y su confirmación en 1917 estuvieron influidas por la necesidad de disponer de un arma suplementaria para someter a los gobernadores indisciplinados. Esta disposición los coloca, en principio, bajo la autoridad federal.

Sobre otro plan, hay que señalar que los órganos federales desconcentrados eran prácticamente inexistentes, lo que dificultaba la aplicación de las leyes federales.

En realidad las disposiciones del artículo 120 no han sido jamás puestas en práctica. La razón principal es que la no publicación de las leyes federales por los gobernadores carece de consecuencias jurídicas. Dicho de otra forma, son válidas de pleno derecho, independientemente de su publicación en los Estados.

Efectivamente, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que la aplicación de las leyes federales en un Estado no está en forma alguna subordinada a su publicación previa por el gobernador. Por otra parte, ninguna sanción está prevista para ser aplicada a los gobernadores que infrinjan la norma constitucional de referencia.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 173.

En lo que se refiere a la responsabilidad del gobernador de hacer respetar las leyes federales en el Estado, la situación también parece bastante ambigua. Si esta regla fuese interpretada literalmente, sería entonces necesario proporcionar al gobernador los medios para ejercer esta obligación impuesta por la Constitución. Es decir, habría que designarlo representante general del gobierno federal en el Estado. De esta forma dispondría de los recursos materiales y jurídicos para asegurar la observancia de dichas leyes.

Es evidente que esta última alternativa implica una clara contradicción con el principio de coexistencia de dos órdenes de gobierno subyacente en el pacto federal.

Consecuentemente una interpretación restringida se impone del segundo mandato del artículo 120. Ello implica, en primer lugar, aceptar que el gobernador está efectivamente obligado a respetar las leyes federales que le imponen conductas específicas, por ejemplo en materia agraria o laboral.<sup>4</sup>

### 1.3 Otros artículos que contienen disposiciones específicas

El análisis del sistema de reparto de competencias entre las instancias federales y los poderes estatales nos ha permitido mostrar las prohibiciones que deben observar los Estados miembros, así como las obligaciones que la Carta Constitucional les ha impuesto.

Con toda seguridad este conjunto de disposiciones contribuye a modelar el papel del gobernador, pues de ahí se deriva el sistema jurídico estatal.

Sin regresar a dichas disposiciones, parece recomendable para efectos de este trabajo, insistir en las facultades del gobernador en materia laboral y reforma agraria. Y esto porque sus competencias en estos campos le permiten superar el papel de simple administrador para intervenir más directamente en los conflictos sociales.

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 174.

### *1.3.1 Facultades del gobernador en materia de trabajo*

El artículo 123 de la Constitución federal hace el reparto de las competencias en materia de trabajo entre los dos ámbitos de gobierno. Sin embargo, ambos deben fundar sus acciones en las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, ya que la facultad de legislar en esta materia es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

La fracción XXXI del artículo 123 establece el reparto de atribuciones de la siguiente manera:

“La aplicación de las leyes federales en materia de trabajo se refiere a la competencia de las autoridades de los Estados, excepto en los casos que relevan de las competencias exclusivas federales”.

“Se trata de algunas ramas de la industria, de algunas empresas y de casos particulares”.

a) Ramas industriales: textil; electrónica; cinematográfica; hulera; azucarera; minera; metalúrgica y siderúrgica; de hidrocarburos; petroquímica; cementera; calera; automovilística (incluida producción de refacciones); química; del papel y celulosa; aceitera vegetal; de bebidas gaseosas; ferrocarrilera; de aserraderos y producción de aglomerados de madera; vidriera y tabacalera.

b) Empresas manejadas bajo diversas fórmulas por el gobierno federal, así como las que explotan una concesión nacional, y las que actúan en las zonas federales (aguas territoriales, islas).

c) La aplicación de las leyes de trabajo son también competencia federal cuando los conflictos tocan más de un Estado, también cuando los contratos colectivos son válidos en más de una Entidad, así como cuando se trata de seguridad industrial, de capacitación y de adiestramiento.

De ello resulta que las competencias estatales se encuentran situadas al exterior del campo exclusivamente federal antes mencionado.

No obstante, el gobernador tiene el derecho de nombrar y destituir a los presidentes de las juntas de conciliación y arbitraje, que son competentes para dirimir los conflictos laborales en el ámbito estatal.

La acción de estos tribunales está complementada por la de las procuradurías estatales del trabajo, que tienen por misión vigilar la aplicación de las leyes respectivas. Deben también prestar asistencia jurídica y

representar, frente a las juntas, a los trabajadores que lo requieran.

Los gobernadores tienen un amplio poder a discreción en la designación o la revocación de los titulares de estas dependencias.<sup>5</sup>

### *1.3.2 Responsabilidades del gobernador en materia de reforma agraria*

Más específicamente, el Ejecutivo estatal es competente para recibir en primera instancia las peticiones de dotación de tierras de parte de los campesinos. Este las somete entonces a la comisión agraria mixta<sup>6</sup> que se pronuncia sobre la viabilidad de la petición.

El gobernador no está obligado a seguir esta opción. Puede rechazarla o modificarla, pero de todas maneras deberá trasmitirla a la Secretaría de la Reforma Agraria. Puede también otorgar provisionalmente tierras a los campesinos que las soliciten.

Después de un proceso bastante complejo, el expediente es transmitido finalmente al Presidente de la República, suprema autoridad agraria en los términos de la Constitución federal.

El señor Leopoldo Sánchez Celis, exgobernador de Sinaloa durante el sexenio comprendido entre 1963 y 1969, nos dijo en una entrevista, concedida con motivo de esta investigación,<sup>7</sup> que un gobernador resuelto puede encontrar, en su carácter de autoridad agraria, un medio importante para valorizar su tarea y reforzar su posición frente a sus diversos interlocutores.

El gobernador dispone entonces, con sus poderes en materia de trabajo y de reforma agraria, aunque sean limitados, de dos instrumentos de considerable importancia. Añadiendo otros recursos formales e informales, podrá ejercer plenamente uno de los aspectos de su función que justamente es de ser un árbitro de las fuerzas locales.

5 En Sinaloa esta unidad se llama Dirección de Trabajo y Previsión Social. En Nuevo León, Procuraduría de la Defensa del Trabajo. Además hay en cada Estado un inspector federal del trabajo. Las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje existen también para intervenir en los casos enumerados por el artículo 123.

6 "Una comisión agraria mixta será creada en cada Estado. Estarán constituidas por un número igual de representantes del Gobierno Federal y del Gobierno Estatal, así como por un representante de los campesinos" (artículo 27, fracción XI de la Constitución Federal).

7 Esta entrevista tuvo lugar el 6 de mayo de 1978 en México, Distrito Federal.



## 2. EL GOBERNADOR EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LAS LEYES ORGANICAS DEL PODER EJECUTIVO DE LOS ESTADOS DE HIDALGO, NUEVO LEON, SINALOA Y YUCATAN

Las constituciones de los Estados siguen las líneas directrices señaladas en la Constitución federal. Amplían el marco jurídico de la institución y son complementadas por las leyes orgánicas del Poder ejecutivo<sup>8</sup> que detallan la organización administrativa de los Estados.

### 2.1 Condiciones de elección del gobernador

Todas las constituciones estatales establecen el sistema de división de poderes.

La misma fórmula expresa en los cuatro casos estudiados, que un ciudadano, denominado gobernador del Estado de... es depositario del Poder Ejecutivo.<sup>9</sup>

Las condiciones de elección del gobernador son esencialmente:

#### 2.1.1 *Poseer la ciudadanía del Estado*

En México, la doble nacionalidad está vigente: la mexicana en los términos del artículo 30 de la Constitución federal y la estatal, bajo las condiciones fijadas por cada constitución. Las dos nacionalidades son requeridas para ser electo gobernador. Sin embargo, la condición de tener la nacionalidad del Estado no es muy rigurosa, ya que encuentra su origen tanto en el lugar de nacimiento como en el tiempo de residencia en la Entidad.

La ciudadanía *por residencia* se obtiene después de dos años en Sinaloa y en Nuevo León, y después de un año en Hidalgo y de seis meses

<sup>8</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública en el caso de Nuevo León.

<sup>9</sup> Constitución de Hidalgo del 20 de septiembre de 1920, artículo 46; Constitución de Nuevo León del 16 de diciembre de 1917, artículo 8; Constitución de Sinaloa del 26 de Septiembre de 1924, artículo 55; Constitución de Yucatán del 11 de enero de 1918, artículo 44.

en Yucatán. La ciudadanía del Estado no se pierde por la ausencia debida a las exigencias del servicio público. Las constituciones de Nuevo León, Sinaloa e Hidalgo no oponen ninguna restricción, pero la de Yucatán limita esta prerrogativa únicamente a los diputados federales y senadores.

### *2.1.2 Residencia mínima previa al día de la elección*

Si bien es cierto que los ciudadanos por residencia pueden ser electos gobernadores, también lo es que las constituciones son más estrictas con respecto a ellos en lo que se refiere al periodo de estancia en el Estado de que se trate, antes de las elecciones constitucionales.

La Constitución de Hidalgo exige a los nativos de éste haber residido al menos tres años en el Estado antes de la fecha del escrutinio electoral. Para los ciudadanos llamados *de residencia* se alarga a cinco años. En Yucatán, la exigencia es de un año para los primeros y de cinco años para los segundos.

En Sinaloa, la separación entre nativos y residentes es más marcada, ya que los primeros deben fijar su residencia solamente seis meses antes del día de la elección, mientras que los segundos necesitan haber residido en el Estado por lo menos diez años antes del día del escrutinio (artículo 56 de la Constitución de Sinaloa).

Por su parte, la Constitución del Estado de Nuevo León no establece ninguna condición en este sentido. Sin embargo, aquellos que no son nativos del Estado deben, en cualquier circunstancia, esperar al menos dos años para recibir la ciudadanía del Estado, primera condición para ser electo. El caso queda resuelto por el artículo 115 de la Constitución federal, que fija a cinco años el periodo de residencia mínima antes del día de la elección.

### *2.1.3 Prohibición de acumulación de cargos públicos*

El puesto de gobernador no puede ser acumulado con ningún otro puesto público. Tampoco pueden hacerlo los magistrados, los diputados estatales, los diputados federales, los senadores de la República, los altos

funcionarios de la administración estatal, los funcionarios federales en el Estado y los miembros de las fuerzas armadas.

Los candidatos que ocupan estas funciones deben renunciar a ellas un determinado tiempo antes del día de la elección (seis meses en Nuevo León e Hidalgo, tres meses en Sinaloa y Yucatán).

#### *2.1.4 No ser ministro de culto religioso*

Las constituciones de Yucatán, Hidalgo y Nuevo León, establecen como una de las condiciones de elección la de no ser ministro de culto religioso. La de Sinaloa no lo menciona, pero ello carece de significación, puesto que la Constitución federal (artículo 130) prohíbe a los miembros del clero cualquier actividad de carácter político: no pueden ni votar ni ser votados.

#### *2.1.5 Tener por lo menos treinta años de edad, el día de la elección*

En las cuatro constituciones estudiadas, la edad mínima de treinta años es obligatoria para ser electo gobernador. La edad máxima, en Nuevo León está establecida a los sesenta y cinco años.

#### *2.1.6 Respetar las prohibiciones de reelección*

Las constituciones de los Estados que forman la muestra de esta investigación, reprodujeron casi literalmente las prohibiciones de reelección establecidas por el artículo 115 de la Constitución nacional. Nos parece inútil insistir habiendo sido ya abordadas anteriormente estas disposiciones.

### **2.2 Las atribuciones del gobernador**

Las constituciones locales confieren al gobernador un número importante de atribuciones que hacen de él a la vez el titular del ejecutivo y el jefe de la administración estatal. Las atribuciones del gobernador serán presentadas de una manera más bien esquemática para efectos de mayor claridad.

### 2.2.1 *Como titular del Poder Ejecutivo*

El gobernador conduce las relaciones con los otros poderes del Estado. Es también responsable de los lazos con el gobierno federal por una parte, y también con el resto de los Estados miembros de la Federación.

Es competente específicamente para proponer leyes al Congreso local, siendo también responsable de su promulgación y aplicación ulterior. Depositario del poder reglamentario, el gobernador tiene, además, el deber de asegurar el orden y la tranquilidad pública en el Estado.<sup>10</sup> Dispone, consecuentemente, de la fuerza pública estatal y puede solicitar la intervención federal en caso de crisis grave.

En los Estados de Hidalgo, Nuevo León y Sinaloa, los gobernadores nombran a los magistrados de los supremos tribunales de justicia, bajo reserva de ratificación por parte de las legislaturas estatales. En Hidalgo, el Ejecutivo escoge los jueces de primera instancia de una lista de tres candidatos que le son propuestos por el Supremo Tribunal de Justicia. También tiene derecho de iniciar ante el Poder Judicial el proceso de revocación de funciones de los miembros de la magistratura Estatal (artículo 53, fracciones XIV y XV de la Constitución de Hidalgo).

Por lo que se refiere a Yucatán, el nombramiento de los magistrados es, en términos de la Constitución del Estado, una de las competencias exclusivas del Congreso del Estado (artículo 30, fracción XXIII).

### 2.2.2 *Como jefe de la administración estatal*

Las cuatro constituciones estudiadas, así como las leyes orgánicas del Ejecutivo que de ahí se derivan, hacen del gobernador el jefe de la administración estatal.

En su carácter de administrador, el gobernador es competente para modificar la estructura de la administración estatal, bajo reserva de la aprobación presupuestaria por la Legislatura y las disposiciones de la ley orgánica respectiva. Tiene amplias facultades para nombrar y des-

<sup>10</sup> Constitución de Hidalgo, artículo 53, fracción IX; Constitución de Nuevo León, artículo 85, fracción I; Constitución de Sinaloa, artículo 65, fracción III; Constitución de Yucatán, artículo 55, fracción V.

tituir a los funcionarios y empleados llamados *de confianza* y específicamente a sus colaboradores inmediatos.<sup>11</sup>

### 2.2.3 Como responsable financiero

El gobernador tiene atribuciones importantes en este campo. Las principales son: preparar el presupuesto anual, someterlo a la Legislatura Estatal y ejecutarlo ulteriormente. Dirigir las dependencias de percepción de impuestos estatales y de la tesorería. Contratar directamente los préstamos necesarios para hacer frente a las necesidades de flujo de efectivo. Contratar, sujeto a la aprobación del Congreso estatal, los préstamos necesarios. Avalar, en nombre del gobierno estatal, los créditos a los Municipios y organismos descentralizados de la Entidad.

### 2.2.4 Con relación a los Municipios

A pesar de la declaración de la Constitución federal relativa a la *libertad municipal* (artículo 115), se constata que las constituciones estatales dan a los gobernadores poderes concretos sobre los Municipios.

La Constitución de Nuevo León permite al gobernador suspender a los presidentes municipales “que abusen de sus poderes”. Estos pueden, sin embargo, recurrir a la Legislatura del Estado (artículo 85, fracción XVIII). Por otra parte, el gobernador ejerce, en este caso, un verdadero control sobre las finanzas municipales: Los Municipios deben, en efecto, presentar sus proyectos de presupuesto al Congreso local por su conducto. Además, el Ejecutivo del Estado debe revisar antes que la Legislatura las cuentas anuales de los Municipios.

En Hidalgo corresponde al gobernador nombrar un Consejo Provisional Municipal cuando el que ha sido electo “no ejerce ya sus funciones” (artículo 53, fracción XVIII de la Constitución del Estado).

<sup>11</sup> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo del 1o. de junio de 1976, artículo 4; Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León del 31 de enero de 1975, artículo 3; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa del 31 de julio de 1973, artículo 1; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán del 30 de abril de 1964, artículo 2, fracción III.

El gobernador de Yucatán puede suspender provisionalmente las disposiciones de los ayuntamientos “si contradicen a la Constitución federal, la Constitución estatal, o alguna otra ley, o bien si estas disposiciones lesionan los intereses municipales”. Si hay conflicto, este debe ser sometido a la Legislatura, que resolverá definitivamente (artículo 55, fracción XVI de la Constitución).

En Sinaloa y en Yucatán los gobernadores pueden disponer de las policías municipales a fin de hacer frente a una eventual ruptura del orden público (artículo 55, fracción V, artículo III de las constituciones respectivas).

### *2.2.5 Atribuciones diversas*

Otras atribuciones del gobernador son: el derecho de gracia, la autenticación de diplomas y títulos profesionales, las visitas oficiales a los Municipios del Estado y la toma de medidas de urgencia en caso de catástrofe.

## **2.3 Prohibiciones al gobernador**

Además de las prohibiciones que la Constitución federal señala a los Estados, existen prohibiciones específicas para el gobernador, a saber:

### *2.3.1 Ausentarse del Estado más allá de un periodo determinado*

Una constante de las constituciones analizadas es la prohibición para el gobernador de ausentarse del territorio del Estado más allá de un periodo limitativamente establecido, que puede variar según los Estados.

El gobernador de Yucatán puede ausentarse sesenta días sin tener que pedir una autorización previa al Congreso local (artículo 30, fracción XXI de la Constitución del Estado). El gobernador de Hidalgo no puede dejar el territorio del Estado por más de quince días. Una ausencia superior requiere de un permiso concedido por la Legislatura (artículo 52 de la Constitución de Hidalgo). En Sinaloa, el límite de ausencia es de un mes. Si el tiempo es mayor, el Congreso debe designar un gobernador interino (artículo 58 de la Constitución de Sinaloa). Las

obligaciones impuestas por la Constitución de Nuevo León son un poco diferentes. El gobernador puede ausentarse treinta días sin necesidad de una autorización especial del Congreso, pero si se aleja del Estado más de cinco días está obligado a informar al Poder Legislativo. Sin embargo, para salir del país necesita siempre la aceptación del Congreso, independientemente de la duración del viaje (artículo 86, fracción I de la Constitución del Estado).

El gobernador no puede renunciar a su cargo, y cuando se vea obligado a abandonar el puesto debido a una verdadera imposibilidad, el Congreso local debe apreciar la gravedad de las razones invocadas,<sup>12</sup> que no están detalladas en ningún texto.

### *2.3.2 Otras prohibiciones*

Las constituciones de Nuevo León y Yucatán, prohíben formalmente al gobernador obstaculizar, por el motivo que sea, el desarrollo normal de las elecciones públicas. Le prohíben también decretar el pago de impuestos no comprendidos en las leyes fiscales.

## **2.4 Los mecanismos de suplencia temporal y definitiva**

Dos figuras están previstas por las constituciones: el remplazo provisional y el remplazo definitivo.

### *2.4.1 El remplazo temporal*

La suplencia provisional puede tener lugar en dos casos; la ausencia física del gobernador del territorio del Estado o un impedimento que lo obligue a retirarse provisionalmente de su cargo.

En Sinaloa y en Yucatán el secretario general toma de oficio las funciones del gobernador durante las ausencias temporales de éste. El pe-

<sup>12</sup> Constitución de Hidalgo, artículo 41, fracción XI; Constitución de Nuevo León, artículo 93; Constitución de Sinaloa, artículo 63; Constitución de Yucatán, artículo 56, fracción I.

riodo máximo permitido por las constituciones respectivas es de treinta días en el primer caso y de sesenta en el segundo.

El gobernador de Nuevo León puede designar su suplente entre los secretarios de su gobierno. Si éste no toma una decisión, entonces el secretario general asumirá de oficio el puesto en caso de que la ausencia sea inferior a treinta días (Constitución de Nuevo León, artículo 89).

La Constitución de Hidalgo no es muy explícita en cuanto a la suplencia del gobernador cuando éste se separa de su puesto menos de dieciseis días. Se puede suponer que, de acuerdo a las facultades que le corresponden, él puede designar para remplazarlo a cualquiera de sus colaboradores.

Es importante subrayar que la suplencia temporal del gobernador por un funcionario no designado por la Legislatura local no puede, en Nuevo León, exceder de seis meses. Más allá de este plazo el Congreso debe designar un gobernador provisional. En Hidalgo, Sinaloa y Yucatán, este plazo se reduce a quince, treinta y sesenta días respectivamente.

#### 2.4.2 *La separación definitiva*

Si un gobernador se retira definitivamente de su puesto en el curso de los primeros tres años de su mandato (los dos primeros en Sinaloa), la Legislatura local designa un gobernador interino que procede inmediatamente a organizar nuevas elecciones. Si el impedimento, la dimisión o la muerte del gobernador sobrevienen durante la segunda mitad de su mandato (con la excepción ya señalada), el Congreso del Estado designa un gobernador sustituto que concluirá el periodo constitucional de seis años.<sup>13</sup>

Las constituciones de Hidalgo y Nuevo León prevén, como ya se dijo, la sucesión del gobernador, en el caso de desaparición de poderes, por el Senado de la República, en términos de la fracción V del artículo 76 de la Constitución general de la República.

<sup>13</sup> Constitución de Hidalgo, artículo 51; Constitución de Nuevo León, artículo 90; Constitución de Sinaloa; artículo 59; Constitución de Yucatán, artículo 52.



En el primer caso el presidente municipal de Pachuca, la capital estatal, debe asumir la gubernatura y proceder a convocar de inmediato a elecciones (Constitución del Estado de Hidalgo, artículo 51). En el segundo caso corresponde al último expresidente del Supremo Tribunal de Justicia —o el último exsecretario general de gobierno si aquel está impedido— hacerse cargo provisionalmente del Ejecutivo estatal. Su responsabilidad más importante será organizar nuevas elecciones y el escrutinio prescrito en estos casos por la Constitución federal (artículo 91 de la Constitución de Nuevo León). En los casos de Sinaloa y Yucatán, el Senado de la República es competente para designar al gobernador provisional en los términos analizados en el capítulo anterior, si se configura la desaparición de poderes.

La diferencia constatada se debe a la impresión de estos últimos Estados que no han sabido aprovechar la opción que deja la Constitución general de la República. No reaccionan pues a esta intervención potencial en su vida interna.

### 3. EL CONTROL SOBRE EL GOBERNADOR

El control sobre el gobernador es ejercido sea por los otros poderes estatales —Legislativo y Judicial—, por el Poder Judicial federal, o por las jurisdicciones administrativas estatales.

#### 3.1 De los otros poderes estatales sobre el ejecutivo

Dos tipos de control están previstos por las constituciones estatales: un control financiero permanente ejercido por la Legislatura sobre la administración estatal y juicios especiales que permiten perseguir al gobernador si éste comete un delito oficial o de derecho común.

##### 3.1.1 *El control financiero*

Sin excepción, las constituciones estudiadas dan al Congreso estatal la facultad de controlar las finanzas públicas de tales Entidades. Las legis-

laturas tienen órganos especiales encargados de examinar la forma en que es utilizado el caudal público. Esta revisión es en principio anual en los cuatro Estados estudiados, excepción hecha de Sinaloa, en donde es mensual.

Los servicios de control financiero de la Legislatura y las contadurías mayores de hacienda deben elaborar un informe sobre el resultado en las inspecciones realizadas con el fin de someterlo a la consideración de la Cámara de Diputados. Esta última es competente para aprobarlo definitivamente o bien para iniciar el mecanismo destinado a perseguir a los eventuales defraudadores.

### *3.1.2 Proceso especial de persecución del gobernador en caso de un delito grave del orden común*

Las cuatro constituciones de los Estados mencionados establecen el mismo tipo de proceso en el caso de que el gobernador sea acusado de haber cometido un delito del orden común particularmente grave.

Si tal caso se presenta, la Legislatura estatal se erige en *gran jurado* y debe determinar si se debe o no seguir el proceso normal. Si el resultado es afirmativo, el gobernador es obligado a dejar su puesto y a someterse a los tribunales correspondientes. Si es negativo, continúa en su cargo, pero una vez terminado su mandato, la acusación puede seguir su curso normal.<sup>14</sup>

### *3.1.3 En caso de delito oficial*

Además de los delitos graves del derecho común, el gobernador puede ser acusado de violaciones constitucionales, de atentados contra la libertad electoral, o en el caso de Nuevo León, de traición a la patria. Puede igualmente, ser perseguido si se presume que ha cometido uno o varios delitos ligados al ejercicio del poder.

<sup>14</sup> Constitución de Hidalgo, artículo 91; Constitución de Nuevo León, artículo 106; Constitución de Sinaloa, artículo 135; Constitución de Yucatán, artículo 99.

En este último caso el Congreso estatal se erige en *jurado de acusación o jurado de declaración*. Este decide si se debe seguir el proceso constitucional. Si la mayoría de los diputados vota positivamente, entonces el caso es turnado al Supremo Tribunal de Justicia, que es el único competente para resolver, en su calidad de *jurado de sentencia*.

Si el Supremo Tribunal absuelve al gobernador, éste continuará ejerciendo normalmente sus funciones y el asunto queda cerrado. Si el juicio es condenatorio, el gobernador es automáticamente suspendido y sometido a los tribunales de derecho común.<sup>15</sup>

### 3.2 La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 105 de la Constitución federal

El artículo 105 de la Constitución general de la República concede a la Suprema Corte competencia exclusiva para resolver en caso de conflictos que opongan entre sí a los poderes de un Estado, cuando éstos cuestionen la constitucionalidad de sus actos. El juicio tiene lugar a petición de la parte quejosa. Es decir, del poder que se estima privado de sus competencias o que quiere denunciar la conducta anticonstitucional del poder acusado. La Suprema Corte conoce en instancia única. Su sentencia absolutoria valida automáticamente las disposiciones atacadas. La declaración inversa las anula.

Puede concluirse pues, que la posibilidad que tienen la Legislatura y el Supremo Tribunal de Justicia de recurrir a la Suprema Corte constituye un control suplementario sobre el ejecutivo estatal.

En efecto, esta intervención eventual del más alto tribunal del país trata de jugar un papel de disuasión frente a toda tentativa de ejercicio arbitrario del poder en las Entidades Federativas.

### 3.3. El juicio de amparo

El *juicio de amparo* es un tema bastante complejo en el derecho mexicano. Evidentemente no nos corresponde extendernos sobre el particular

<sup>15</sup> Constitución de Hidalgo, artículo 92; Constitución de Nuevo León, artículo 108; Constitución de Sinaloa, artículo 136; Constitución de Yucatán, artículo 100.

que, en el marco de este trabajo, presenta un carácter suplementario. Reviste un cierto interés como fórmula de control jurisdiccional de los poderes públicos. De manera específica representa la posibilidad abierta a los particulares de un Estado de recurrir a la justicia federal si se estiman lesionados en sus derechos fundamentales por una medida presumiblemente anticonstitucional de las autoridades locales.

El *amparo* nos interesa pues, como medio de control sobre el gobernador y como mecanismo de intervención federal en la vida de los Estados.

El Poder Judicial federal —guardián de la Constitución— no puede intervenir sino a la demanda de la parte quejosa y en beneficio exclusivo de ésta. La definición eventual de anticonstitucionalidad de la medida atacada no tiene ningún valor de generalidad.

El artículo 103 de la Constitución federal hace competentes a los tribunales federales para dirimir todo conflicto causado por leyes o acciones públicas que violen los derechos fundamentales de los ciudadanos en la Constitución. El artículo 107 marca las reglas fundamentales del *amparo*, que son detalladas por el texto legislativo que de él se deriva.<sup>16</sup>

La mayoría de los amparos presentados para pedir la anulación de medidas adoptadas por los gobernadores invocan violaciones a los artículos 14 y 16 de la Constitución federal.

El artículo 14 declara: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

El artículo 16 señala: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente. Esta orden terminante debe incluir la motivación del proceso de que se trate”.

Los dos rasgos principales son, como se ha visto, el respeto de los procesos jurídicos y la noción de autoridad competente. Esto se traduce

16

La Ley Federal del Amparo de 1935 modificada en 1951.

por consecuencia en un verdadero control de la legalidad del conjunto del aparato público mexicano, lo que incluye a las administraciones estatales.

Es necesario agregar que el *amparo* constituye otro aspecto del fenómeno centralizador que, en la ocurrencia, es de carácter judicial. El *amparo* es uno de los medios de transformación del federalismo mexicano en régimen centralizado.<sup>17</sup>

### 3.4 Las jurisdicciones estatales del orden administrativo

Finalmente, el gobernador está controlado por dos jurisdicciones autónomas del orden administrativo que tienen carácter estatal: el Tribunal Fiscal y el Tribunal de Arbitraje. Este último dirime las controversias entre las administraciones estatales y sus trabajadores.

#### 3.4.1 Los tribunales fiscales estatales

En los Estados de Nuevo León y Sinaloa fueron creados tribunales fiscales. Son jurisdicciones autónomas competentes para resolver los conflictos que en esta materia oponen los particulares a las administraciones estatales.

La ventaja para los particulares de la existencia de los tribunales fiscales, es que éstos constituyen un control suplementario sobre los ejecutivos estatales, ya que hay que recordar que el gobernador es el responsable financiero del Estado. Bajo su mando actúan las áreas de percepción y de tesorería.

Esta solución presenta también ventajas para las administraciones estatales. El recurso ante el Tribunal Fiscal evita, al menos en una primera fase, la petición de *amparo federal*. Se incrementan, de otra parte, las posibilidades de convenios no litigiosos con los causantes y su creación permite mejorar, a nuestro juicio, las relaciones con los contribuyentes.

17 Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 551.

### 3.4.2 *Los tribunales de arbitraje*

Los tribunales de arbitraje son competentes para resolver los conflictos individuales o colectivos que presentan los trabajadores de base con las administraciones estatales. Es decir, que esta jurisdicción excluye a los trabajadores de confianza y a aquellos que prestan sus servicios de manera temporal.<sup>18</sup>

Son igualmente competentes para conocer asuntos sindicales e inter-sindicales, y están compuestos de un representante de la administración federal, designado por el gobernador con la opinión favorable del Congreso local, del Supremo Tribunal de Justicia y de un representante de los trabajadores. Las dos partes designan conjuntamente un tercero independiente que ocupa la presidencia.

<sup>18</sup> Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa del 27 de agosto de 1968, artículo 7.

**SEGUNDA PARTE**

**LA RESPONSABILIDAD POLITICA DEL GOBERNADOR  
ANTE EL PODER CENTRAL**





# CAPITULO I

## LA SELECCION DEL GOBERNADOR

### 1. LA INFLUENCIA DEL SISTEMA POLITICO

#### 1.1 El Presidente de la República, pieza maestra del sistema mexicano

Es evidente que la realidad político-administrativa mexicana no puede ser comprendida tan sólo a partir de su marco jurídico. Es necesario ir más allá si se quieren captar las reglas informales que configuran los rasgos distintivos del sistema.

En primer lugar, se impone el análisis del papel del Presidente de la República, pues todos los que han estudiado el sistema mexicano a partir de 1940, están de acuerdo en el hecho de que él es el centro nervioso de las estructuras políticas nacionales.<sup>1</sup>

Veamos pues, la gama de poderes que permiten al jefe del Ejecutivo detentar lo esencial del poder público.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El Colegio de México, *Op. cit.*, p. 243.

<sup>2</sup> 'En México los factores que han contribuido a centralizar progresivamente el poder en el Ejecutivo Federal son:  
1) La estructura del partido oficial cuyo jefe indiscutible es el presidente de la República.

### 1.1.1 El conjunto de atribuciones del Poder Ejecutivo

“Un hecho histórico notable, insuficientemente explicado hasta ahora, es que la Constitución de 1917 creó un régimen en el que el Ejecutivo tiene facultades muy superiores a las de los otros dos poderes. Esto es particularmente cierto con respecto al Congreso de la Unión”.<sup>3</sup>

El artículo 89 de la Constitución federal hace la lista de las atribuciones principales del Presidente de la República. Dado que éstas tan sólo nos interesan a título de complementariedad, nos limitaremos a enunciar las competencias más importantes: promulgar y ejecutar las leyes federales en la esfera administrativa; ejercer el poder reglamentario; nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al jefe del Departamento del Distrito Federal, al procurador General de la República, al procurador del Distrito Federal y en general a todos los funcionarios públicos cuyo procedimiento de designación no esté previsto por la Constitución o las leyes; designar, con la autorización del Senado, los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; designar, igualmente, con la aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.

Asimismo, el Presidente de la República dispone de la totalidad de las fuerzas armadas, declara la guerra bajo la base de una ley previamente dictada por el Congreso de la Unión; conduce las relaciones exteriores y concluye tratados con las potencias extranjeras, bajo reserva de su ratificación por el Congreso federal; nombra a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la anuencia del Senado y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, bajo reserva de que la Cámara de Diputados otorgue su consentimiento. Adicionalmente el Presidente de la República puede iniciar leyes o decretos (artículo 71) y

- 2) El debilitamiento de los caciques locales y regionales.
  - 3) La unidad burocrática de las centrales obreras y campesinas.
  - 4) La disminución del poder político del Ejército.
  - 5) La creciente centralización fiscal.
  - 6) El mejoramiento de las vías y medios de comunicación.
  - 7) El crecimiento hipertrófico de la Capital Federal”.
- González Cosío, Arturo. *Op. cit.*, pp. 138-139.

<sup>3</sup> Cosío Villegas, Daniel. *Op. cit.*, p. 22.

reformular, total o parcialmente, los proyectos que le envía el Congreso (artículo 72, fracciones B y C).

El jefe del Ejecutivo tiene también facultades importantes en materia agraria (artículo 27); en materia de trabajo (artículo 123); en materia migratoria (artículo 33); en materia de suspensión de las garantías individuales (artículo 29); en materia de comercio exterior y de intervención del Estado federal en la vida económica (artículo 131).

Todas estas facultades son descritas en detalle por las leyes respectivas. Por ejemplo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>4</sup> define las grandes líneas de la organización de la rama ejecutiva incluyendo el conjunto de organismos paraestatales.

### *1.1.2 Su carácter de jefe real del PRI*

La dependencia del Partido Revolucionario Institucional respecto del Presidente de la República encuentra sus orígenes en la evolución histórica descrita anteriormente.<sup>5</sup>

“El Presidente de la República sustenta los principios del partido en el poder y es escogido como candidato por sus miembros; él es, por consiguiente; el más distinguido de todos los miembros del Partido y asume al mismo tiempo las funciones de Jefe de Estado, jefe del gobierno y de la sociedad. El es por excelencia, el jefe del Ejército y del Partido”.<sup>6</sup>

Como verdadero primer dirigente del Partido, corresponde al Ejecutivo federal definirle sus opciones principales. Específicamente él selecciona los candidatos a los puestos de elección más importantes. El Comité Ejecutivo Nacional es responsable de la táctica y de la ejecución de las técnicas electorales, de la organización y de la propaganda.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre 1976. Este instrumento jurídico constituye la base de la Reforma Administrativa emprendida por el gobierno del presidente José López Portillo en el mandato 1976-1982.

<sup>5</sup> Ver primera parte, capítulo I.

<sup>6</sup> González Cosío, Arturo. “L’Etat Mexicain et la Justice Administrative”. in: *Bulletin de l’Institut International d’Administration Publique*, No. 30, Paris, avril-juin 1974, p. 30.

<sup>7</sup> Instituto Mexicano de Estudios Políticos, *Op. cit.*, p. 99.

Para entender bien el peso del Partido en la vida nacional, es preciso señalar que, desde su fundación en 1929, ha logrado hacer elegir a todos sus candidatos presidenciales, a todos los candidatos a gobernadores, a todos sus candidatos a senadores, así como a una aplastante mayoría de candidatos a los otros puestos de elección.<sup>8</sup>

### *1.1.3 Su control sobre el Congreso de la Unión*

Todos los miembros del actual Senado han salido de la misma organización política, a excepción del señor Cruishank, secretario general del Partido Popular Socialista, electo en Oaxaca gracias a la abstención del PRI.

En la Cámara de Diputados, el monopolio se convierte en hegemonía pues allí se encuentran representados los partidos de la oposición. Estos han podido, hasta ahora, enviar a la Cámara un determinado número de sus miembros —no más de 20 por partido político sobre un total de 192— conforme al porcentaje de votos logrados en las elecciones, aun cuando ninguno de sus candidatos hubiere logrado ser electo.

Recientemente fue adoptada la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que establece la elección proporcional de un tercio de los diputados federales. Permitió simultáneamente legalizar la participación en las pasadas elecciones legislativas de 1979 del Partido Comunista Mexicano, del Partido Demócrata Mexicano, del Partido Socialista de los Trabajadores y de otras organizaciones de formación reciente.

Además de buscar una mayor apertura y legitimación del sistema político, dándole participación en la vida pública a los partidos minoritarios, esta reforma busca dar mayor dinamismo a la Cámara de Diputados, cuyo papel ha sido, en las últimas décadas, más bien simbólico.

<sup>8</sup> González Casanova, Pablo. *Op. cit.*, pp. 21-22.

Sin embargo no hay que creer que el PRI es un monolito a toda prueba. Las cifras lo muestran: en 1964 el PRI obtuvo el 58.67 por ciento de los votos; 52.49 por ciento en 1967; en 1970, 52.30 por ciento; en 1973, 42.10 por ciento. En el Distrito Federal, hubo en 1964, una abstención de 55.94 por ciento; en 1973 los votos a favor del PRI fueron allí de 28.07 por ciento. Datos de la revista "Estudios Políticos" número 7, edición de la Universidad Nacional Autónoma de México. Citada por Paoli, José Francisco. Revista *Proceso* 13-18 de marzo de 1978, p. 32.

Secunda las decisiones del Ejecutivo y las hace suyas dándoles fundamento de aplicación. Los mecanismos del Congreso de la Unión transforman la voluntad del Ejecutivo en leyes de aplicación obligatoria.<sup>9</sup> Sin embargo, la Reforma Política ha abierto cauces al debate público y constituye un logro indiscutible de la administración López Portillo.

#### 1.1.4 *La ubicación de los poderes federales*

El hecho de que la sede de los poderes federales sea la ciudad de México ejerce, sin duda, una cierta influencia sobre la tendencia centralizadora del poder público en el Presidente de la República.

La zona metropolitana es, al mismo tiempo, la concentración demográfica, política, cultural, administrativa y económica más importante del país.<sup>10</sup>

#### 1.1.5 *Su fuerza de negociación con los grupos de presión*

Los poderes jurídicos y extralegales del Presidente de la República le dan elementos de importancia considerable para arbitrar los conflictos sociales.

En particular el Ejecutivo federal debe equilibrar los factores reales de poder que han tradicionalmente ejercido influencia en México: el Ejército, la Iglesia Católica, el movimiento obrero, la burguesía nacional y el capital extranjero. La importancia de estos dos últimos se ha incrementado en la medida en la que el país se ha desarrollado en el terreno económico.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> González Casanova, Pablo. *Op. cit.*, pp. 32-33.

<sup>10</sup> En 1978 en el Distrito Federal se vendió el 84.2 por ciento de localidades de los teatros del país. En 1976-77 estudiaban en el Distrito Federal el 43 por ciento de los alumnos de licenciatura del país. Para 1979, se constituyeron en el Distrito Federal el 45 por ciento de las nuevas sociedades mercantiles de la república. Fuente: SPP. *Anuario Estadístico de 1979*. México, Distrito Federal, Agosto de 1981.

Al año siguiente, 1980, el area metropolitana de la capital concentraba el 20.3 por ciento de la población nacional. Fuente: Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en cifras*, 1981.

A ello hay que agregar el control que el Presidente de la República ejerce sobre los Estados que integran la Federación. Este control complementa los elementos anteriormente señalados y permite que las grandes orientaciones fluyan de arriba hacia abajo a escala nacional.

Descubrir y explicar este mecanismo es uno de los propósitos principales del trabajo que nos ocupa. La descripción somera de los poderes presidenciales no debe, sin embargo, conducir a pensar que estos carecen de límites. De hecho está obligado a efectuar constantes negociaciones y a tomar en consideración los parámetros que a su política imponen factores diversos de índole interna y externa.

## 1.2 La organización del Partido

El PRI tiene una doble organización: una jerarquía vertical, y una estructura de agrupamientos socioprofesionales llamados sectores. En la práctica las dos fórmulas se complementan estrechamente. La primera como maquinaria electoral y la segunda como recurso de regulación de las organizaciones de masas más importantes del país.

### 1.2.1 La estructura vertical

El Partido es conducido formalmente por una serie de órganos colegiados —comités y asambleas— así como por responsables individuales que son los presidentes de los comités. A escala nacional las instancias supremas son: la Convención Nacional, el Comité Ejecutivo Nacional y el presidente de éste último.

En los Estados funcionan las convenciones ordinarias y extraordinarias, así como un Comité Directivo, que es permanente. A nivel munici-

11 "Ante la iniciativa privada y más particularmente frente a los grandes grupos de presión económica, el Presidente dispone de toda una serie de recursos. Puede incrementar las cargas fiscales, acentuar la reforma agraria, incitar o tolerar huelgas, controlar los precios, aumentar las tarifas de transporte ferroviario, de energía eléctrica o de los carburantes. El Ejecutivo Federal tiene también la posibilidad de intensificar la participación del Estado en la vida económica o de salvar una industria en dificultades". Alvarez Farber, Francisco. *Teoría y Realidad de la División de Poderes en México*. Estudio inédito, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, División de Estudios Superiores, octubre 1976.

pal opera el mismo esquema: convenciones, comité y presidente del mismo.

Por lo que se refiere a los distritos electorales para la elección de diputados federales y estatales, no hay órganos permanentes, pero los estatutos prevén la realización de convenciones para la designación de candidatos.

Finalmente debe señalarse que en los barrios o poblados pequeños funcionan los llamados comités de sección, que constituyen en principio el nivel de base del Partido.

### 1.2.2 *La organización sectorial*

Como señalamos anteriormente, el Partido Nacional Revolucionario fue reorganizado en 1938. Los sectores obrero, campesino, popular y militar constituyeron y constituyen a partir de ese año, el sostén principal del régimen, a excepción del último, que se expresa actualmente de una manera distinta.

La incorporación de las masas en los sectores ha sido uno de los medios más eficaces en el proceso de consolidación del poder central.<sup>12</sup>

*Sector obrero.* Las ligas entre las centrales obreras mexicanas y el PRI o sus antecedentes inmediatos se remontan a las primeras décadas del siglo. Los dirigentes sindicales movilizaban entonces a sus representados en favor de los caudillos de diversas tendencias revolucionarias. Con la institucionalización del régimen, estas alianzas recíprocamente ventajosas se hicieron a su vez institucionales.

Actualmente las organizaciones obreras pertenecientes al PRI se agrupan en el Congreso del Trabajo, que fue fundado el 18 de febrero de 1966.

En su declaración de principios, el Congreso del Trabajo afirma que las organizaciones sindicales que lo integran “continuarán militando activamente en el Partido Revolucionario Institucional”.<sup>13</sup>

12 ‘El poder central ha encontrado en el sistema de sectores un medio adicional para acentuar su dominación. La dosificación de candidatos de cada sector y su distribución en el país ha facilitado la nulificación de las fuerzas locales’. Moreno Sánchez, Manuel. *Op. cit.*, pp. 164-165.

Treinta centrales y sindicatos nacionales forman parte de dicho organismo. Especialmente la CTM (Confederación de Trabajadores de México), sin duda la que juega un papel más relevante, la CROC (Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos); la CROM (Confederación Regional Obrera Mexicana); así como la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado; el Sindicato Nacional de Ferrocarrileros y otros más.

*Sector campesino.* La CNC (Confederación Nacional Campesina) es esencialmente el sector campesino del Partido. Está integrada por jornaleros agrícolas, comuneros y ejidatarios que se han visto beneficiados con dotaciones de tierra en el marco de la reforma agraria. Esta organización es sensiblemente más dependiente de los poderes públicos que las centrales obreras, mismas que han logrado mantener una amplia autonomía. De hecho el Secretario general de la CNC es designado por el Presidente de la República.

A ello hay que agregar que, aun cuando controla a una mayoría de los campesinos, su posición no es monopólica. Otras organizaciones le disputan su hegemonía en el medio rural: la CCI (Central Campesina Independiente); la UGOCM (Unión General de Obreros y Campesinos de México), y la CIOAC (Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos).

*Sector popular.* El sector popular, que es en realidad la CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares), busca integrar a los estratos medios de la población que no pertenecen a las grandes centrales obreras o campesinas. Se trata principalmente de empleados públicos, profesionales independientes, pequeños comerciantes y artesanos. Cuarenta y cuatro sindicatos de burócratas se encuentran agrupados en la FTSE (Federación de Trabajadores al Servicio del Estado) y constituyen el pilar fundamental del llamado sector popular.

Teóricamente, los tres sectores del Partido tienen un papel activo y determinante en la selección de los candidatos del PRI a puestos de elección popular, desde la Presidencia de la República hasta los ayuntamientos.

<sup>13</sup> Congreso del Trabajo, Declaración de Principios, Programa de Acción y Demandas, Xerografiado, S.F., p. 5.



Los estatutos del Partido prevén el reparto de los puestos entre sus sectores a efecto de que cada uno elija sus propios candidatos.

Los tres sectores juntos deben sostener subsiguientemente a los candidatos del Partido. En realidad, es difícil afirmar que exista un mecanismo de equilibrio entre los intereses de los tres sectores.<sup>14</sup> Basta señalar que solamente dos gobernadores del sector obrero han sido seleccionados en la historia del Partido.

### 1.3 La selección real de los gobernadores

Parece fuera de toda duda que en el sistema mexicano de administración local corresponde al Presidente de la República, como jefe real de su Partido, dictar la última palabra en relación a las candidaturas del Partido Revolucionario Institucional a las gubernaturas de los Estados. Ello asegura prácticamente su elección.

Esquemáticamente el proceso podría sintetizarse de la siguiente forma:

En una primera etapa se expresan fuerzas locales y nacionales en una compleja lucha política; posteriormente el Presidente de la República, en su carácter de dirigente y árbitro máximo, dicta la última palabra; después las instancias formales del PRI hacen suya esta decisión y, finalmente, el escrutinio electoral lo legitima.

Varios testimonios pueden invocarse para apoyar la aserción precedente:

#### 1.3.1 *Carlos Loret de Mola, exgobernador de Yucatán*

“El Presidente de la República lo invita, señor Senador, a aceptar la candidatura de nuestro partido a la gubernatura de su Estado...”

“Estas palabras, pronunciadas en un tono neutro pero no desprovistas de la grandeza del poder fueron pronunciadas por el secretario de Gobernación, licenciado Luis Echeverría Alvarez, el 18 de agosto de 1969.

<sup>14</sup> Hansen D., Roger. *Op. cit.*, pp. 138-144.

“La decisión del Partido en mi favor era previsible. Tres veces se habían reunido para tratar ampliamente el caso Yucatán el Presidente de la República, el licenciado Luis Echeverría y Alfonso Martínez Domínguez, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI. Los tres se pusieron de acuerdo sobre mi candidatura. Pensaban que yo me integraba bien en el cuadro político, particularmente complejo de Yucatán, que tenía como origen el descrédito del PRI y la expansión del PAN”.<sup>15</sup>

### 1.3.2 Manuel Moreno Sánchez, expresidente del Senado de la República

“Describamos el caso típico de elección de su gobernador. Cuando los plazos se acercan, el gobernador saliente se entrevista en diversas ocasiones con el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI. Este informa al Secretario de Gobernación, quien a su vez, informa permanentemente al Presidente de la República.

“El propósito de estos intercambios es definir los nombres de tres o cuatro candidatos posibles. El Presidente de la República se inclina a favor de uno de ellos o bien de dos indistintamente. El Secretario de Gobernación da su punto de vista. Probablemente el presidente del Partido tendrá preferencia por uno de los candidatos eventuales. Por su parte el gobernador tiene algún interés (que elegirá normalmente ocultar). Si todos están de acuerdo, no habrá ningún problema; si no es ese el caso, entonces será necesario ejecutar algunas maniobras”.<sup>16</sup>

### 1.3.3 Braulio Maldonado, exgobernador de Baja California

“La designación de los gobernadores está controlada por el Presidente de la República. En ese caso, como en otros, la teoría de que las candidaturas del Partido se deciden después del asentimiento de los sectores, se revela en contradicción con los hechos.

<sup>15</sup> Loret de Mola, Carlos. ‘Confesiones de un Gobernador’. in: *Contenido*. México, mayo de 1978, pp. 93-94.

<sup>16</sup> Moreno Sánchez, Manuel. *Op. cit.*, p. 160.

“Un exgobernador de Baja California, Braulio Maldonado, hace la narración de su propia elección y más generalmente del proceso de designación.

“Yo fui designado previamente por el Presidente de la República que en esa época era mi eminente amigo don Adolfo Ruíz Cortines. De hecho todos los funcionarios, grandes y chicos de nuestro país, han sido designados de la misma forma desde 1928: esa es una verdad axiomática. El jefe del Ejecutivo puede escoger buenos o malos y es el público quien recibe los beneficios o sufre las consecuencias.

“Una vez que el aspirante fue aceptado por el Presidente, la batalla está ganada. La victoria se obtuvo en las salas de espera de las oficinas gubernamentales. Es después de la toma real de la decisión que los sindicatos obreros, las organizaciones campesinas y el sector popular, declaran públicamente haber elegido su candidato”.<sup>17</sup>

A pesar de lo señalado anteriormente, no es posible aceptar la tesis que postula una total autonomía del Presidente de la República en el proceso decisonal. Este está obligado a tomar en consideración una serie de factores, tanto de tipo formal como real.

## 2. LOS LIMITES DE LA VOLUNTAD PRESIDENCIAL

### 2.1 El calendario de renovación de los poderes estatales

La primera limitación que el Ejecutivo federal debe considerar es la duración del mandato de los gobernadores. Debe tomar en cuenta los plazos electorales, pues de otra forma rompería definitivamente el marco jurídico del pacto federal, cuyo peso histórico es una realidad incontestable en nuestro país.

En efecto, si en ocasiones los plazos no son respetados, es casi siempre con el objetivo de acelerar la salida de un gobernador indeseable y no para facilitar o apresurar la llegada al poder de un favorito.

<sup>17</sup> Hansen D., Roger. *Op. cit.*, p. 147.

A esto hay que agregar que la renovación no se efectúa simultáneamente, sino que sigue un ritmo fijado a lo largo de los años. Regularmente es de cuatro a seis meses antes de la expiración del mandato del gobernador saliente que el PRI anuncia la nueva candidatura.

Esto se hace por dos razones: avanzar en exceso la decisión conduce inevitablemente a debilitar al gobernador cuyo mandato está a punto de concluir, puesto que la clase política local y los grupos de presión prefieren tratar con quien asumirá el cargo. La estabilidad exige consecuentemente reducir al mínimo posible la superposición de dos poderes reales en un mismo Estado. Por otra parte, retardar excesivamente la decisión, conlleva el riesgo de que aparezcan corrientes dispuestas a cuestionar e incluso a oponerse frontalmente a la determinación final. Además de ello hay que tomar en cuenta los plazos fijados por las leyes electorales locales para el registro de candidatos.<sup>18</sup>

A ello hay que agregar que los candidatos requieren de un periodo mínimo de dos a tres meses para su campaña electoral, que se realiza para cumplir, entre otros objetivos, los siguientes: que el candidato conozca el Estado y sea a su vez conocido; combatir el endémico abstencionismo; reforzar la imagen de poder de los responsables públicos y finalmente, iniciar la negociación de alcaldías, diputaciones y cargos administrativos con los sectores y grupos locales de poder.

Ahora bien, si resulta cierto que el calendario de renovación de los gobernadores impone un límite a la voluntad presidencial, también es cierto que este calendario permite que el control del centro sobre los gobiernos estatales se incremente a medida que se aproxima la sucesión del Ejecutivo federal. Esto muestra la interacción entre las dos esferas de gobierno.

La diferencia en las fechas de elección de los gobernadores permite una especie de continuidad de la influencia de su predecesor durante los primeros años de su mandato, influencia que aquél pierde gradualmente.

A pesar del poder indiscutible del Presidente de la República sobre los gobernadores, el origen de la nominación de éstos, es decir, el hecho

<sup>18</sup> A título de ejemplo puede señalarse que en Nuevo León las elecciones para gobernador se realizan el primer domingo de julio. Los candidatos deben ser registrados entre el 15 y el 30 de mayo del mismo año ante la Comisión Estatal Electoral.

de haber sido nombrados por el Presidente en turno o por su predecesor, tiene una cierta influencia en los juegos políticos, especialmente en la sucesión presidencial.

El calendario de la renovación de gobernadores permite descubrir lo ingenioso de los mecanismos políticos.

“Durante el primer año de mandato del presidente Ruíz Cortines, había 22 gobernadores que fueron designados por su antecesor y 7 gobernadores designados por el nuevo Presidente. Las proporciones variaron de la siguiente manera.

Segundo y tercer año: 19 gobernadores de Alemán, y 10 gobernadores de Ruiz Cortines.

Cuarto año: 13 gobernadores de Alemán y 24 de Ruíz Cortines.

Quinto año. 5 gobernadores de Alemán y 24 de Ruíz Cortines.

Ultimo año: 1 gobernador de Alemán y 28 gobernadores de Ruiz Cortines.

“El calendario de nominación de gobernadores, hace así que en el momento crucial de elección del nuevo Presidente de la República, el ejecutivo federal saliente pueda controlar al 95 por ciento de los gobernadores, ya que han sido designados por él en el curso de su mandato”.<sup>19</sup>

## 2.2 Las influencias y presiones de las fuerzas locales y nacionales

Seguramente la presión más importante que el Presidente de la República debe tomar en cuenta es la existencia de fuerzas y tendencias más o menos autónomas tanto sobre el plano nacional como en el local.

Cuando el plazo se aproxima, estas fuerzas se movilizan con el fin de buscar que se designe gobernador a alguno de sus partidarios.

A este respecto debemos subrayar que dichas fuerzas generalmente actúan relativamente en la obscuridad y que no intentan suplantar el poder presidencial, sino simplemente influir su decisión.

No resulta simple medir su peso, ni tampoco evaluar en cada caso específico los medios de que se sirven. A pesar de estas limitaciones intentaremos describir los grandes rasgos del fenómeno.

<sup>19</sup> González Casanova, Pablo. *Op. cit.*, p. 64.

A nivel nacional los sectores y tendencias políticas buscarán normalmente orientar las designaciones de los gobernadores. En la medida en que una corriente dada cuente con un número importante de ejecutivos estatales, estará en tesitura de jugar un papel verdaderamente nacional. Es por ello que el control de los Estados se disputa duramente, sobre todo cuando éstos ocupan una posición estratégica por su importancia económica o demográfica.

Se hace, sin embargo, necesario matizar lo anterior, ya que aun cuando los gobernadores tengan una estrecha relación con ciertas tendencias, lo esencial de su fidelidad es para con el Presidente de la República. De otra forma los riesgos políticos que asumen se incrementan considerablemente.

En el plano local hay también fuerzas que buscan orientar en su beneficio la designación de los nuevos gobernadores. Si bien frecuentemente no están en medida de imponer unilateralmente sus puntos de vista, también es cierto que representan factores que es preciso considerar en el proceso de la decisión.

Justamente la responsabilidad fundamental del delegado del PRI en el Estado es asegurar que la selección final del candidato será aceptada por estas fuerzas políticas y económicas, cuya dimensión se limita al ámbito estatal o a algunos municipios. El delegado debe aglutinar estas tendencias en torno al candidato a la gubernatura, facilitar la negociación de posiciones como natural contrapartida y, sobre todo, evitar las disensiones demasiado evidentes.

El propio presidente López Portillo precisó, en reciente entrevista de prensa, el mecanismo de selección de los gobernadores y en general de los candidatos del Partido. Las reproducimos textualmente por su valor histórico y su aportación al estudio de los procesos políticos mexicanos. Estimamos que refleja fielmente el análisis que se pretende efectuar en este trabajo.

“¿Cuál es el sistema para seleccionar candidatos en el seno del Partido Revolucionario Institucional? Nuestro sistema —y esa es una de sus sabidurías políticas— ha determinado que el Presidente de la República no sólo sea el Jefe del Estado, el Jefe del Gobierno, el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, sino que, candidato del Partido, se convierte en jefe de su Partido y, en consecuencia, diríamos que tendría un

voto de calidad, como en cualquier sistema de toma de decisiones mayoritarios que tiene un voto de calidad; tiene una capacidad de información que comprende la de los propios sectores del Partido. Y en el seno del Partido, actuando el Presidente no como tal, sino como miembro calificado del Partido, emite —con las jerarquías del Partido— su opinión y se toma la decisión en el seno del Partido. Es el Partido y no el Presidente el que nombra candidato. Nominado el candidato, el Partido formaliza la candidatura, se cumple el proceso electoral y, normalmente, el candidato del Revolucionario Institucional es el que gana.

“Por otro lado, el Presidente de la República, dentro del Partido —vuelvo a insistir para que no me confundan al Presidente de la República con el miembro del Partido Revolucionario Institucional—, el Presidente de la República es como el fiel de la balanza: al analizar los prospectos, va captando intereses, fuerzas, opiniones, circunstancias de todos quienes, representando a los sectores, constituyen el proceso para ir señalando e inclinándose hacia el que se considera más idóneo”.<sup>20</sup>

### 2.3 La dosificación de “posiciones” entre los sectores del Partido

Tradicionalmente los gobernadores de los Estados miembros de la Federación, como la mayoría de las personalidades políticas, pertenecen al Partido por medio del llamado “sector popular”. Dicho de otra manera, pertenecen o pertenecían originalmente a los estratos medios de la población, en especial a las profesiones liberales.

Este casi monopolio, compartido solamente con algunos altos oficiales del ejército nacional retirados o con licencia, se rompió con la llegada al poder de dos gobernadores de trayectoria sindical en Sinaloa en 1974 y en Querétaro en 1979. Por otra parte, en Yucatán el gobernador en funciones era, en el momento de su designación como candidato, al mismo tiempo senador y secretario general de la Liga de Comunidades Agrarias de su Estado.

<sup>20</sup> López Portillo, José. Declaraciones de prensa. México, Periódico *El Día*, 4 de diciembre de 1980. p. 6.

Con lo anterior deseamos significar que resulta altamente probable que, dada la relación de fuerzas al interior del Partido, en el futuro se seguirán respetando estas *posiciones*, de la misma forma que se hace en el caso del Congreso de la Unión, de las alcaldías, regidurías y congresos estatales.

#### 2.4 Las condiciones de elección de los gobernadores

El sistema político mexicano busca legitimarse, entre otros medios, por la vía del respeto a las formas jurídicas en el proceso electoral, salvo casos excepcionales.

Las condiciones de elección de los gobernadores constituyen así un límite a la voluntad presidencial, pues resulta claro que un mínimo de respeto a las formas se hace necesario.

La primera condición establecida tanto en la Constitución federal como en las constituciones estatales para ser electo gobernador, es ser al mismo tiempo ciudadano mexicano y del Estado que corresponda. Este requisito obliga en principio a elegir candidato a alguien que la haya adquirido por nacimiento o por residencia.

Esta observación sería, sin embargo, demasiado incompleta si no se hiciera notar que la ciudadanía estatal no se pierde por la ausencia del territorio del Estado debido a exigencias del servicio público. Ello significa que el Presidente de la República puede elegir a alguno de sus cercanos colaboradores como candidato a gobernador, a condición solamente de que éste sea originario del Estado de que se trate, lo que reduce singularmente el efecto de esta obligación constitucional.

Por otra parte hay que señalar también que el resto de condiciones de elegibilidad —edad mínima, no ser ministro de culto religioso ni tener mando de fuerza pública, entre otras— son suficientemente generales como para no constituir obstáculos serios a la voluntad del poder central.



## **CAPITULO II**

### **LOS MEDIOS DE CONTROL DEL PODER CENTRAL SOBRE EL GOBERNADOR**

#### **1. LOS MEDIOS POLITICOS**

##### **1.1 El Partido**

De los medios de control de poder central sobre el gobernador, el que tiene más fuerza es el aparato del Partido, ya que todos los otros se derivan de ahí en una forma u otra.

En el terreno de la designación vimos ya como el Presidente de la República determina en última instancia, después de un proceso de análisis ya bosquejado, y en su carácter de jefe real del Partido, las candidaturas del PRI a las gubernaturas.

Este hecho impone a los ejecutivos estatales una deuda de gratitud

con el Presidente de la República.<sup>1</sup> Pero no es tan sólo por medio de los sentimientos de gratitud que las instancias centrales obtienen la fidelidad del gobernador. Una amplia gama de medios de control está establecida a efecto de no correr ningún riesgo de insubordinación o bien, en el peor de los casos, para estar en posición de reaccionar ante cualquier eventualidad.

En este arsenal las estructuras del PRI son un poderoso instrumento de centralización. Efectivamente, a pesar de que el gobernador tiene una influencia muy importante sobre los niveles estatal y municipal del Partido, hay que recordar que éste es ante todo una estructura nacional. Prueba de ello es que un enviado del Comité Ejecutivo Nacional del PRI está presente en el Estado siempre que hay elecciones o que se renuevan las instancias locales del Partido.

Su función es siempre temporal y aun cuando en muchos casos atiende las recomendaciones del gobernador, también es cierto que su presencia significa la posibilidad siempre abierta al poder central de retomar el control directo de la situación y alejar así al gobernador de la toma de decisiones.

## 1.2 Los senadores y diputados federales

Todavía ahora el poder central teme la reaparición de señoríos impermeables a los controles nacionales.

Si bien es cierto que toda una serie de poderes extralegales son conferidos al gobernador por el sistema político, también es cierto que éstos vienen invariablemente acompañados de ventajas para el poder central.

De ahí que las instancias nacionales traten de mantener un equilibrio entre las fuerzas a nivel estatal como precaución para evitar una hegemonía demasiado acentuada de parte del gobernador. Esta misión de contrapeso es ejercida en alguna medida por los senadores y diputados federales.

La decisión de las candidaturas de los parlamentarios se toma siempre a nivel nacional. El gobernador da su punto de vista, pero su opi-

<sup>1</sup> Alvarez Farber, Francisco. *Op. cit.*, p. 213.

nión tiene mucha menos importancia que cuando se trata de los diputados miembros de la Legislatura local o de presidentes municipales y regidores.

El origen federal de la designación de los diputados federales y de los senadores hace que su fidelidad beneficie a las instancias centrales más que al gobernador. Sin embargo, si éste goza de una situación política destacada, le será posible hacer que algunas de sus personas cercanas sean nombradas candidatos del Partido, pero siempre considerando las "posiciones" al interior del partido hegemónico.

De cualquier forma los parlamentarios nacionales intentan hacer avanzar su carrera en la capital federal<sup>2</sup> ya que sus futuras promociones normalmente no son decididas dentro de sus circunscripciones.<sup>3</sup> Ellos tienen entonces un gran interés en ganarse la simpatía de los responsables de la política nacional.

Además de su función en el equilibrio de las fuerzas políticas, los senadores y diputados federales son también una solución de repuesto frente al gobernador. Solución favorecida por su vocación de enlace entre el centro y la periferia. Dicho de otra forma, el Presidente de la República puede recurrir a ellos para reemplazar a un gobernador dimitente, muerto o simplemente "desaparecido" en los términos del artículo 76 de la Constitución federal.

### 1.3 El dominio de su futuro político

Otro factor que favorece la sumisión del gobernador ante el poder central es la imposibilidad de reelección. Cuando ha terminado su mandato, el gobernador se encuentra en "desempleo político". No tiene ninguna oportunidad de ocupar un nuevo puesto de nivel equivalente —una Secretaría de Estado o la dirección de un organismo descentralizado importante si no es por decisión expresa del Ejecutivo federal.

<sup>2</sup> González Casanova, Pablo. *Op. cit.*, p. 37.

<sup>3</sup> "Una vez terminado su mandato, el futuro de un diputado federal es independiente de la voluntad de los electores. Depende de la decisión de los altos dirigentes del PRI y, en última instancia, de la consideración presidencial".  
Cosío Villegas, Daniel. *Op. cit.*, p. 84.

Además de la posibilidad de una promoción, el gobernador saliente tiene regularmente intereses que proteger y resulta lógicamente más vulnerable al momento de dejar el poder. Estos dos motivos —la esperanza de permanecer activo, la conciencia de su fragilidad futura— imponen al gobernador la necesidad de no comprometer su futuro. Una actitud demasiado reivindicativa frente al gobierno federal lo haría inevitablemente.

Sobre este tema el señor Leopoldo Sánchez Celis, exgobernador de Sinaloa, declaró: “Frecuentemente los gobernadores caen en lo que se podría llamar autochantaje: no ejercen integralmente sus poderes por temor a perder la simpatía del poder central. Como saben que esto arriesgaría seriamente su carrera política, hacen todo para impedirlo”.<sup>4</sup>

## 2. LOS MEDIOS FINANCIEROS

### 2.1 El desequilibrio fiscal en beneficio del gobierno federal

En México, como en otros países, la realidad de la autonomía local está fuertemente condicionada por las finanzas. Por consecuencia, resulta esencial tomar en cuenta este aspecto si se quiere profundizar en el estudio de la administración estatal, así como en el tipo de relaciones que mantiene con los otros ámbitos de gobierno.

El proceso de centralización política descrito anteriormente va a la par con una absorción progresiva de recursos fiscales por el gobierno federal.

Las cifras que siguen lo prueban de manera incuestionable.

	1910 <sup>5</sup>		
Total de ingresos fiscales:	\$	144.845.659	
Federación	\$	102.294.030	70.63 por ciento
Estados	\$	23.883.290	16.48 por ciento
Municipios	\$	18.667.709	12.89 por ciento

<sup>5</sup> Ochoa Campos, Manuel. *La Reforma Municipal*. México, Editorial Porrúa, S. A., segunda edición, 1969, p. 407.

<sup>4</sup> Sánchez Celis, Leopoldo. Entrevista del 6 de mayo de 1978.

1951<sup>6</sup>

Total de ingresos fiscales:	\$	6,221.583.652	
Federación	\$	4.883.666.267	78.50 por ciento
Estados	\$	1.149.050.021	18.47 por ciento
Municipios	\$	188.867.364	3.03 por ciento

1964<sup>6</sup>

Total de ingresos fiscales:	\$	23.158.200.000	
Federación	\$	19.407.900.000	83.81 por ciento
Estados	\$	2,861.000.000	12.35 por ciento
Municipios	\$	889.300.000	3.84 por ciento

1972<sup>7</sup>

Total de ingresos fiscales:	\$	122.615.068.456	
Federación	\$	92.297.247.950	86.20 por ciento
Estados	\$	27.456.254.000	12.4 por ciento
Municipios	\$	2.861.566.506	1.4 por ciento

1978<sup>8</sup>

Total de ingresos netos:	\$	1048,418,200,000	
Federación	\$	950,647,337,000	90.67 por ciento
Estados	\$	85,451,409,000	8.15 por ciento
Municipios	\$	12,319,454,000	1.17 por ciento

<sup>6</sup> Ochoa Campos, Manuel. *Op. cit.*, p. 408.

<sup>7</sup> Galindo Quiñones, Heriberto. *Análisis de la Estructura Organizacional de un Municipio Mexicano*. Tesis. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1977, p. 20.

<sup>8</sup> SPP. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, de 1979, México, Distrito Federal, Agosto de 1981.

La hegemonía financiera del gobierno federal se explica en un contexto político y económico más amplio: la influencia expansiva del poder central, asegurada mediante el control de las fuerzas locales precedentemente autónomas; la adopción de una política de desarrollo económico acelerado que exige la concentración de recursos importantes y, finalmente, la imposibilidad de llevar muy lejos la imposición fiscal sobre una economía en evolución.

Las grandes líneas de la política fiscal durante siglo y medio fueron las disposiciones, en su mayoría implícitas, de las normas constitucionales. Si bien estas disposiciones dejaron a los Estados un margen teórico muy importante de imposición fiscal, en la realidad se les obligó a respetar la prioridad tácita o manifiesta de la Federación.<sup>9</sup>

## 2.2 El peso de las inversiones federales<sup>10</sup>

El reparto de la fiscalidad muestra claramente que en México solamente el gobierno federal dispone de los recursos necesarios para llevar a cabo las grandes tareas exigidas por el desarrollo.

Los Estados —incluso los más favorecidos— no disponen por ellos mismos de medios suficientes para hacer frente a las numerosas demandas de sus poblaciones. Esto los hace dependientes de las inversiones federales para resolver sus problemas más apremiantes tanto sociales como económicos.

Un volumen considerable de obra pública federal puede ser suficiente para asegurar el éxito en la gestión de un gobernador. Inversamente, si por una u otra razón se les restringe de manera importante, es casi seguro que su prestigio ante los electores será rápidamente mermado.<sup>11</sup>

### *Yucatán*

“Las inversiones públicas en el Estado de Yucatán por el periodo 1977-

<sup>9</sup> INDETEC, *Op. cit.*, p. 334.

<sup>10</sup> Se trata de inversiones íntegramente federales. Las mixtas serán analizadas en el capítulo relativo a las fórmulas de coordinación.

<sup>11</sup> Meister, Albert. *Op. cit.*, p. 96.

1982<sup>12</sup> serán financiadas en un 95.2 por ciento por el gobierno federal, en un 2.9 por ciento por el gobierno estatal y el resto, 1.9 por ciento, será invertido por los Municipios y los particulares”.

El desequilibrio notable revelado por estas cifras es más comprensible cuando se sabe que en 1974 la administración federal invirtió en este Estado 301 millones de pesos, mientras que la administración estatal pudo invertir en el curso de este mismo año, sólo 34 millones, es decir, aproximadamente nueve veces menos. Agreguemos a esto que la administración estatal dedicó a obras públicas el 13.7 por ciento del total de su presupuesto; el resto, (83.3 por ciento), fue aplicado a gasto corriente.<sup>13</sup>

### *Nuevo León*

Según el presupuesto del Estado de Nuevo León para el año de 1978,<sup>14</sup> el monto de las obras públicas estatales fue de 707 millones de pesos, sobre un total presupuestado de 3,900 millones. La administración federal invirtió durante el mismo periodo presupuestario 6,000 millones.<sup>15</sup> Dicho de otra forma, las inversiones del gobierno federal, en ese año fueron 8.5 veces más elevadas que las inversiones estatales.

### *Hidalgo*

En el curso del año de 1977, el gobierno del Estado invirtió 59.9 millones de pesos en obras públicas, lo que representó 21 por ciento del presupuesto total (285 millones).<sup>16</sup> El gobierno federal invirtió durante el mismo periodo presupuestario 3,800 millones,<sup>17</sup> es decir, 63.4 veces más.

12 Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Yucatán. *Inversión Pública en el Estado de Yucatán. Programa para 1977-1982*. Mérida, Yucatán, julio de 1976, p. 54.

13 COPRODEY. Informe citado, p. 494.

14 Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León del primero de enero de 1978.

15 Esta cifra aproximada nos fue proporcionada por el representante en Nuevo León de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

16 Publicado el 1o. de enero de 1977 en el Periódico Oficial del Estado, en Pachuca.

17 Esta cifra nos fue dada por el representante de la Secretaría de Planificación y Presupuesto en Hidalgo.

### *Sinaloa*

En este Estado la inversión pública total fue de 34,987 millones en el periodo 1974-1980. De esta cifra corresponde a inversión federal directa un 79.5 por ciento; al convenio único de coordinación, 5 por ciento; a inversión por cooperación en el Estado, 4.5 por ciento; a la inversión estatal directa, 9 por ciento, y por último, a inversión municipal, el 2 por ciento restante.<sup>18</sup>

La importancia de las inversiones federales no es únicamente cuantitativa. Es también y en primer lugar, cualitativa. Se trata, mayoritariamente, de grandes proyectos de infraestructura para la explotación de recursos naturales, como sistemas de irrigación, electrificación, o complejos industriales o bien de inversiones sociales (hospitales, escuelas, viviendas).

### **2.3 El sistema de participaciones y el apoyo crediticio**

La falta de autonomía de las finanzas estatales se acentúa por el sistema llamado de participaciones, es decir, la percepción por los Estados, según fórmulas diversas, de un porcentaje sobre ciertos impuestos federales.

La importancia de las participaciones en los presupuestos de los Estados se ha incrementado considerablemente en el curso de los últimos años. Este aumento, en términos absolutos y relativos, es consecuencia directa de los convenios de coordinación fiscal y de la ley del mismo nombre.<sup>19</sup>

Estos acuerdos prevén que los Estados renuncien, en provecho del gobierno federal, a una parte de la fiscalidad concurrente. En compensación perciben una participación mayor sobre los impuestos federales correspondientes.

Esta evolución puede ser constatada en la tabla siguiente:

<sup>18</sup> Calderón Velarde, Alfonso. *Sexto Informe de Gobierno*. Culiacán, Sinaloa, 15 de noviembre de 1980, p. 99.

<sup>19</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10. de enero de 1979.



**Importancia de las participaciones en los presupuestos de  
los Estados mexicanos <sup>20</sup> (millones de pesos)**

<b>Año</b>	<b>Monto de los presupuestos de los Estados</b>	<b>Participaciones Federales</b>	<b>por ciento</b>
1965	4,593.4	1,000.2	21.77
1966	5,560.7	859.3	15.45
1967	6,451.8	985.1	15.27
1968	7,015.3	907.4	12.93
1969	7,864.4	991.8	12.61
1970	8,940.6	1,078.6	12.06
1971	10,056.5	1,602.0	15.93
1972	12,680.5	1,776.9	14.01
1973	18,236.9	7,193.7	39.45
1974	24,701.0 <sup>21</sup>	11,865.3 <sup>22</sup>	48.00
1975	31,652.0	16,268.3	51.00
1976	37,473.0	19,965.0	53.00
1977	53,208.0	27,749.0	51.00
1978	68,513.0	34,749.0	51.00
1979	90,745.0 <sup>23</sup>	54,701.0 <sup>23</sup>	60.27
1980	163,807.0	98,776.0	60.30

<sup>20</sup> Dirección General de Estudios Hacendarios. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Citado por Gamas Torruco, José, *Op. cit.*, p. 196. (Cifras hasta 1973. N. del E.)

<sup>21</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Estadística. *Ingresos de las Entidades Federativas*. (Cifras de 1974-1978. N. del E.)

<sup>22</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, Dirección General de Política de Ingresos, Indicadores Tributarios.

<sup>23</sup> Cálculo estimado.

En la medida en que las participaciones federales han aumentado su importancia en los presupuestos de los Estados, los impuestos estatales la han disminuido.

El siguiente cuadro muestra muy claramente cómo en Yucatán las participaciones federales y los impuestos estatales han evolucionado de una manera inversamente proporcional.

### ESTADO DE YUCATAN

**Contribución en porcentaje de las participaciones federales y los impuestos estatales al financiamiento del presupuesto del Estado**<sup>24</sup>

Año	Impuestos estatales	Participaciones federales
1970	77 por ciento	11.7 por ciento
1971	73 por ciento	12.7 por ciento
1972	67 por ciento	14 por ciento
1973	58 por ciento	33 por ciento
1974	54 por ciento	37.2 por ciento
1975	55.7 por ciento <sup>25</sup>	44.3 por ciento <sup>25</sup>
1976	60.0 por ciento	40.0 por ciento
1977	59.6 por ciento	40.4 por ciento

En Nuevo León, en 1977, las participaciones recibidas por el Estado sobre los impuestos federales constituyeron el 53 por ciento del presupuesto estatal.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Cifras de la Dirección General de Finanzas del Gobierno de Yucatán. (Cifras hasta 1974. N. del E.)

<sup>25</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Indicadores Tributarios 1980*. (Cifras de 1975-1977. N. del E.)

<sup>26</sup> Zorrilla Martínez, Pedro. *Quinto Informe al Congreso del Estado*. Monterrey, Nuevo León, 1o. de marzo de 1978, p. 25.

Una conclusión evidente se impone sobre el sistema de las participaciones: la disminución de la fiscalidad propia a los Estados, no puede sino acrecentar su dependencia ante las instancias federales.

### *2.3.1 El apoyo crediticio*

Los préstamos constituyen un medio al que el gobierno federal puede recurrir para controlar indirectamente las finanzas estatales. Esto se debe a que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos tiene como misión fundamental la de proveer las necesidades de financiamiento de los Estados y Municipios. Los Estados están obligados a inscribir en el registro de la deuda pública de la Secretaría de Hacienda los préstamos susceptibles de comprometer sus participaciones federales.<sup>27</sup> Este procedimiento equivale en realidad a una hipoteca de sus ingresos. Por vía de consecuencia, las instituciones de crédito desean normalmente asegurarse que la Secretaría de Hacienda aceptará la inscripción de la deuda antes de conceder un préstamo importante, ya que reciben así todas las garantías de recuperarlo. Los préstamos del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos están dispensados del registro.

## 3. LA PRESENCIA DE LAS FUERZAS FEDERALES DE SEGURIDAD

### 3.1 El Ejército: un último recurso

El territorio nacional está dividido en zonas militares concordantes más o menos con las fronteras entre los Estados. Cada zona militar es dirigida por un comandante sometido al Presidente de la República por medio de la Secretaría de la Defensa.

Además de sus tareas propiamente militares, los comandantes de las zonas tienen responsabilidades políticas en cuanto al mantenimiento del

<sup>27</sup> Decreto del 4 de julio de 1935, reformado el 7 de diciembre de 1940 y el 24 de junio de 1944.

poder central. Tácita o expresamente vigilan a los gobernadores con el fin de prevenir cualquier insubordinación.<sup>28</sup>

El comandante de la zona militar mantiene relaciones de cierta igualdad con el gobernador, mientras que algunos representantes de las otras secretarías le son prácticamente subordinados.

En efecto, si el gobernador está en posibilidad de influir la designación de un buen número de funcionarios federales en el Estado, él no puede intervenir en absoluto en lo que concierne al nombramiento de jefes militares.

Por otra parte, el comandante de la zona militar se encarga de hacer respetar la legislación federal concerniente a la utilización de armas de fuego. Esto es válido tanto para los particulares como para las colectividades públicas, por lo que las autoridades militares ejercen un control indirecto sobre la policía judicial estatal y sobre las policías municipales.

### **3.2 Los servicios federales de información y el ministerio público federal.**

Una misión similar de control es cumplida por los otros organismos federales de seguridad, paralelamente a sus funciones normales.

Los agentes de la Dirección Federal de Seguridad, así como los de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales —las dos dependientes de la Secretaría de Gobernación— hacen llegar sistemáticamente a las autoridades centrales las informaciones más recientes y significativas sobre la vida del Estado.

El ministerio público federal y la policía judicial federal tienen un papel análogo, lo que permite a las más altas instancias nacionales confrontar las informaciones provenientes de diferentes fuentes.

Estos servicios son, como el comandante de la zona militar, más independientes del gobernador que el conjunto de titulares de las administraciones federales desconcentradas.

<sup>28</sup> González Casanova, Pablo. *Op. cit.*, p. 37.

Las autoridades federales están así constantemente informadas de los acontecimientos políticos y sociales del Estado, incluidos aquellos que el gobernador preferiría mantener en silencio.

La acción en el terreno de los servicios de seguridad da al Gobierno Federal tres ventajas principales: seguir en detalle la política del gobernador; conocer la evolución de la correlación de fuerzas en el Estado, y actuar con prontitud en caso de problemas graves.<sup>29</sup>

#### 4. LA EXTENSION DE LAS COMPETENCIAS FEDERALES

##### 4.1 Por la vía constitucional

El federalismo supone un equilibrio difícil, ya que la separación de competencias no puede ser estática. Las condiciones del reparto son cambiantes porque la sociedad y la economía se transforman.

El mecanismo de las competencias explícitas, implícitas y concurrentes ha sido muy utilizado para extender la acción de los poderes federales a casi todos los terrenos de la vida pública.

##### 4.1.1 Mediante la agregación de competencias federales explícitas

El artículo 73 de la Constitución federal, que enumera las atribuciones del Congreso, ha sido modificado en veintitrés ocasiones. Estas reformas han extendido sensiblemente las competencias federales, lo que afecta a los Estados, ya que, como es bien sabido, éstos están obligados a actuar fuera del ámbito de las competencias exclusivamente federales.<sup>30</sup>

##### 4.1.2 Por medio de las competencias concurrentes

Las competencias concurrentes —aun si el término evoca una idea de

<sup>29</sup> Alvarez Farber, Francisco. *Op. cit.*, p. 673.

<sup>30</sup> Moreno, Daniel. *Op. cit.*, p. 342.

colaboración bajo una cierta igualdad— son frecuente y esencialmente federales y sólo de una manera accesorio, estatales.<sup>31</sup>

Esta preeminencia del gobierno federal obedece al hecho de que éste dispone de los medios jurídicos, técnicos, financieros y políticos necesarios para traducir en términos operativos, las competencias concurrentes establecidas por la Constitución federal.

La debilidad financiera de los Estados les obliga a ejercer las competencias concurrentes de una manera mucho más modesta. La comparación de las administraciones estatales y la administración federal des-concentrada nos permitirá observar este fenómeno más en detalle.<sup>32</sup>

#### 4.1.3 *Por medio de las competencias implícitas*

Las competencias implícitas, cuya base constitucional es la fracción XXX del artículo 73, permiten justificar, en ocasiones artificialmente, la expansión del ámbito competencial federal.

Una interpretación sistemáticamente maximalista de esta disposición constitucional ha permitido a los poderes federales ir más lejos de lo que originalmente era la voluntad del constituyente.<sup>33</sup>

#### 4.2 *Por la vía legal y reglamentaria*

Las leyes y los textos reglamentarios han contribuido también a conformar lo que podría ser calificado de federalismo macrocefálico.

El control de las actividades agrícolas, por ejemplo, no está entre las competencias exclusivas concedidas a los poderes federales en el Texto Constitucional.

Se podría, pues, pensar que la intervención en el sector agrícola fuese de responsabilidad estatal o que, al menos, se ejercería concurrentemente por las dos esferas.

<sup>31</sup> Este no es el caso en materia civil y penal, en donde las leyes estatales son de derecho común.

<sup>32</sup> Ver cuarta parte, capítulo I y II.

<sup>33</sup> Alvarez Farber, Francisco. *Op. cit.*, p. 686.

Esto no se dio así. Para ello hubieran sido necesarias la voluntad y la autonomía real, financiera sobre todo, de los Estados, las dos condiciones necesarias para que cumplieran con las disposiciones indicadas por los constituyentes.

La inacción relativa de los Estados —que se explica tanto por la evolución histórica como por el contexto socioeconómico— ha permitido a las instancias federales, apropiarse casi enteramente las tareas de control y orientación de las actividades agrícolas.

Una serie de leyes han sido votadas con ese fin: Ley Federal de Sanidad Vegetal, del 26 de septiembre de 1940; Ley Federal de la Caza, del 5 de enero de 1950; Ley Federal de Producción de Semillas, del 14 de abril de 1961; Ley Federal Forestal, del 16 de enero de 1960; Ley Federal de Aguas, del 11 de enero de 1972 y Ley Federal del Medio Ambiente, del 23 de marzo de 1971.

Por otra parte, el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, enumera las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que son posteriormente detalladas en el reglamento interior de dicha dependencia.<sup>34</sup>

Las leyes estatales en esta materia tienen un mínimo alcance, pero sobre todo los medios administrativos y financieros de que disponen no tienen medida común con los que manejan las agencias federales.

El caso de la agricultura no es aislado. Sucede lo mismo con otras actividades como la pesca, el comercio, el turismo y la industria.

El poder reglamentario del Presidente de la República es otro medio de expansión de las competencias federales. Ha permitido sobre todo la creación de entidades de la administración federal paraestatal, de las cuales algunas tienen carácter territorial.

<sup>34</sup> Publicado en el *Diario Oficial* del 12 de agosto de 1977.





## **CAPITULO III**

### **LA EXTINCION DE LA CONFIANZA**

#### **1. LAS POSIBLES CAUSAS DE SEPARACION DE SU CARGO DEL EJECUTIVO ESTATAL**

##### **1.1 Diferencias significativas en relación a las grandes orientaciones de- finidas por el Presidente de la República**

El gobernador es en primer término responsable de la estabilidad política del Estado. Dicho de otra forma, su deber primario es garantizar la perennidad del sistema que le permitió acceder a la posición que detenta.

Ahora bien, este sistema está sujeto a reglas informales que no por su naturaleza son menos estrictas. Dentro de estas reglas la más importante es la de reconocer la jefatura del titular del Ejecutivo federal.

Sin embargo, a efecto de guardarnos de afirmaciones excesivamente simplistas, es necesario subrayar que el Presidente de la República no ejerce sobre los gobiernos estatales una autoridad absoluta y minuciosa.

Sus relaciones son más sutiles. En primer término porque el gobernador recibe en el momento de su designación una responsabilidad te-

territorial que exige, para ser eficaz, una amplia y efectiva delegación. En segundo término es preciso recordar que existe un marco jurídico —la organización federal— que es necesario preservar.

El Ejecutivo local está obligado de cualquier forma a “interpretar” las políticas presidenciales de manera tal que le permita adaptarlas a los particularismos locales. Ello posibilita imprimir coherencia a las acciones del Estado Nacional y al mismo tiempo tomar en consideración las diferencias frecuentemente importantes que se registran a lo largo y a lo ancho del territorio. En realidad encontramos en este esfuerzo de adaptación la parte nuclear del papel que juega el gobernador. De ahí se derivan los poderes especiales de que disfruta, así como las limitaciones que el propio sistema le impone.

Las observaciones siguientes nos permitirán aclarar este punto que estimamos capital.

### *1.1.1 Pedro Zorrilla Martínez, gobernador de Nuevo León en el periodo 1973-1979*

“Los gobernadores no son jefes políticos de los Estados porque el Partido y los sectores tienen una organización nacional.

“Son, sin embargo, los responsables políticos de sus entidades, ya que están obligados a avocarse a la solución de prácticamente cualquier conflicto, incluso si se trata formalmente de asuntos de competencia federal.

“De hecho los gobernadores no reciben instrucciones de detalle de parte de las autoridades federales, aun cuando deben estar atentos a las políticas presidenciales.

“En el federalismo mexicano —que ya no está fundado en el reparto estático de competencias, sino en una estrecha cooperación de los dos niveles de gobierno— los gobernadores tienen una verdadera responsabilidad territorial. Buscan consecuentemente el reconocimiento y respeto de este principio por parte de las autoridades federales de todos los niveles”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Palabras recogidas en ocasión de la entrevista que nos fue concedida para esta investigación. México, Distrito Federal, 21 de abril de 1978.

### *1.1.2 José Luis Suárez Molina, gobernador interino de Hidalgo de 1976 a 1978*

“Mi más vivo deseo es el de servir bien al pueblo de Hidalgo. Estoy convencido de que la mejor manera de lograrlo es interpretando correctamente la política del señor Presidente de la República”.<sup>2</sup>

### *1.1.3 Leopoldo Sánchez Celis, gobernador de Sinaloa entre 1963 y 1969*

“El sistema político obliga a los gobernadores a reflejar, como en un espejo, la política definida por el jefe del Ejecutivo federal”.<sup>3</sup>

El conjunto de observaciones hechas durante nuestras investigaciones nos hacen pensar que las autoridades federales aceptan, e incluso promueven, matices en la interpretación local de las directrices básicas de acción pública. Al mismo tiempo adquirimos la certidumbre de que las desviaciones significativas no son toleradas.

En este último caso las instancias nacionales disponen de los medios necesarios para obligar a transigir a los disidentes. Pueden, si ello aparece necesario, servirse de la amplia gama de controles políticos, financieros y administrativos descritos en el capítulo precedente.

Puede, sin embargo, suceder que un gobernador recalcitrante se obstine en resistir estas presiones. Ello acarreará como consecuencia prácticamente inevitable que el poder central tome la decisión de separarlo de sus funciones.

## **1.2. Contener los conflictos locales**

La insumisión no es la única causa que puede provocar la caída del gobernador. Según Robert E. Scott, de la Universidad de Illinois, el poder central mexicano ha logrado un control tal sobre los Estados, que la amenaza de la revocación como sanción disciplinaria es ya innecesaria.

<sup>2</sup> Declaraciones de prensa. Revista *Interviú*. México, Distrito Federal, 3-9 de mayo de 1978, pp. 14-15.

<sup>3</sup> Entrevista citada.

“En nuestros tiempos el Presidente de la República utiliza el artículo 76<sup>4</sup> solamente en las raras ocasiones en las que se ve precisado a sacrificar un partidario político con objeto de calmar el descontento popular”.<sup>5</sup>

Esta aseveración nos parece excesiva, puesto que no toma en consideración las fisuras que se dan al interior de la clase política. Tiene, sin embargo, el mérito de testimoniar sobre la evolución de las relaciones centro-periferia en el curso de las últimas décadas.

Nosotros pensamos que existe una especie de descentralización del tratamiento de los conflictos sociopolíticos. En efecto, corresponde al gobernador atender en primera instancia los conflictos locales. Las autoridades nacionales prefieren normalmente intervenir después, aun cuando siguen de cerca los acontecimientos.

Prefieren dejar al gobernador el cuidado de arbitrar los problemas en una primera fase. Si tiene éxito, ello reforzará su papel de responsable de la estabilidad política. Si fracasa, el gobierno federal podrá satisfacer las demandas que se presenten o bien recurrir a fórmulas más enérgicas.

El gobernador funciona, pues, al menos durante las primeras etapas, como un filtro entre los conflictos locales y las autoridades federales. El centro limita así el desgaste originado por el ejercicio del poder. Este mecanismo permite a las autoridades federales disponer de un margen de maniobra más amplio en el tratamiento de este tipo de problemas.

Finalmente, si una crisis grave estalla —susceptible sobre todo de extenderse al resto del país— el poder central puede darse una tregua recurriendo a una medida política: la destitución del gobernador.

### 1.3 Los conflictos internos de la clase política.

Tradicionalmente, los conflictos internos de la clase política se resuelven en la penumbra. La composición de las tendencias y los medios de que se sirven para ocupar posiciones son frecuentemente desconocidos,

<sup>4</sup> Ver primera parte, capítulo II.

<sup>5</sup> Scott E., Robert. *Op. cit.*, p. 138.

incluso para observadores atentos de la realidad política del país. La hegemonía del Presidente de la República, así como el aparato del Partido, han contribuido a dar la impresión de unidad sin fisuras.<sup>6</sup>

Por su parte, el gobernador no puede permanecer totalmente neutral en las alianzas que se tejen a escala nacional. De hecho, salvo excepciones, un aspirante a gobernador no tiene posibilidades mayores de lograr su objetivo si no dispone del apoyo firme de alguna fracción política de carácter nacional. Una vez electo tiene quizá mayor necesidad de un soporte sostenido para obtener los recursos financieros y la confianza política indispensable para que esté en posibilidad de jugar a plenitud la segunda gran vertiente de su papel que es precisamente la de arbitrar y conciliar los intereses de las clases en el ámbito del Estado.

Ahora bien, en contrapartida a la utilidad que el Ejecutivo local obtiene de estas alianzas con los grupos nacionales, éste está obligado a guardarles lealtad política. Esta liga presenta, como consecuencia inevitable, la vulnerabilidad del gobernador a los cambios bruscos en la correlación de fuerzas que se da a nivel nacional.

Igualmente, el gobernador está expuesto a los ataques de fracciones locales antagónicas, las que pueden establecer alianzas con corrientes nacionales que le sean desfavorables. Si la conclusión de una alianza de esta naturaleza se da en el curso de una etapa particularmente delicada —disturbios graves, degradación de las relaciones con el Presidente de la República o debilidad de los aliados nacionales— puede influir para lograr la destitución del gobernador.

A continuación presentamos la parte esencial de las conclusiones de una investigación realizada con motivo de los dos últimos casos de desaparición de poderes.

“La desaparición de poderes de los Estados de Guerrero e Hidalgo<sup>7</sup> es sintomática de la diversidad de intereses al interior del bloque dominante.

“En Guerrero esta medida fue consecuencia de la lucha de dos fracciones locales que se disputaban el control de la administración estatal.

<sup>6</sup> Córdova, Arnaldo. *Op. cit.*, p. 60.

<sup>7</sup> Decididos por la Comisión Permanente el 1o. de febrero y el 30 de abril de 1975, respectivamente.

El jefe de la tendencia triunfadora era el senador Rubén Figueroa, exdirector de la Comisión del Río Balsas.

“Este requería de la destitución estrepitosa de su predecesor, Israel Noguera, para aniquilarlo políticamente y así asegurar su preeminencia.

“En Hidalgo el meollo del problema era la sucesión presidencial. El gobernador Miranda y el exgobernador Sánchez Vite se oponían frontalmente a las candidaturas eventuales de los secretarios de Gobernación y Reforma Agraria.

“El saldo de esta confrontación política fue la desaparición de poderes y la consecuente designación de un gobernador interino”.<sup>8</sup>

## 2. LAS FORMAS DE DESTITUCION

### 2.1. La dimisión bajo presión

La fórmula más simple de separar un gobernador inconveniente para el poder central es obligarlo a dimitir.<sup>9</sup> Esta revocación aparece así como resultado último de las presiones hechas sobre el gobernador, que pueden ir desde la suspensión de ayuda financiera hasta la toma de control del Estado por parte del ejército federal.

En el curso de una crisis grave o de una coyuntura particularmente adversa, el gobernador puede elegir renunciar “voluntariamente” a su responsabilidad ante el Congreso estatal.

Lo haría así como un último esfuerzo de transacción con las instancias federales, a efecto de evitar la toma de medidas más enérgicas hacia él.

Normalmente los ejecutivos locales, conscientes de los límites de su

<sup>8</sup> Corrales, Irma. *La Desaparición de Poderes en los Estados de Guerrero e Hidalgo en 1975*. Tesis. UNAM-FCPS. p. 35.

<sup>9</sup> Esta dimisión puede ser justificada mediante la demanda de una licencia al Congreso del Estado. Bajo esta fórmula el Congreso local no está obligado a pronunciarse sobre las razones de fuerza mayor que obligan al Ejecutivo estatal a separarse de sus funciones; esto evita un eventual debate político. Permite igualmente no convocar a elecciones anticipadas si estos sucesos se presentan durante la primera mitad del mandato del gobernador. Ver primera parte, capítulo III.

poder, buscan evitar un enfrentamiento demasiado brutal con el nivel nacional. En un cierto momento la única manera de lograrlo es retirándose de su puesto. Puede suceder, sin embargo, que un gobernador excesivamente reacio no acepte renunciar a su cargo. En este caso el poder central utiliza un recurso extremo: el artículo 76, fracción V de la Constitución federal.

## 2.2 La desaparición de poderes por el Senado de la República

La desaparición de poderes por el Senado de la República, en los términos del artículo 76, fracción V de la Constitución nacional y de la ley reglamentaria respectiva,<sup>10</sup> es una medida sumamente seria.

Efectivamente, constituye una ruptura incuestionable del principio de soberanía de los Estados miembros de la Federación planteado en el artículo 40 de la Carta Constitucional. Consecuentemente implica una pérdida de prestigio y, al extremo, de legitimidad.

La desaparición afecta no solamente al gobernador, sino también a los otros poderes (Congreso local y Supremo Tribunal de Justicia) que son, en bloque, separados de sus funciones. Esta medida requiere una inversión considerable de energía política, puesto que una verdadera campaña debe ser emprendida con el objetivo de justificarla ante la opinión pública.

Estos motivos hacen que el uso del artículo de referencia sea una medida de excepción. El poder central prefiere la renuncia voluntaria o la separación con licencia excepto cuando pretende lograr una depuración profunda de la clase política al nivel del Estado de que se trate.

La desaparición de poderes es utilizada por el Presidente de la República cuando un desafío abierto le es dirigido por un gobernador en el marco de una lucha política más amplia, por ejemplo la sucesión presidencial.

Otra posibilidad es la existencia de grupos locales determinados a conservar a cualquier precio un control independiente sobre el aparato político administrativo local.

<sup>10</sup> Ver primera parte, capítulo II.

En los dos casos son tratados sin consideración, ya que como se ha señalado, el artículo 76 permite separar en su conjunto a la fracción indisciplinada. Mediante la designación de un gobernador interino por el Senado de la República, el Presidente puede corregir rápidamente esta situación.<sup>11</sup>

11 “El Subsecretario de Hacienda, Carlos Tello, declaró que la desaparición de poderes en el Estado de Guerrero, decidida ayer por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, es una medida ejemplar del Presidente de la República para combatir la corrupción y el mal comportamiento de los funcionarios públicos”. Periódico el *Heraldo de México*, México 2 de febrero de 1975, p. 3. Citado por Corrales, Irma. *Op. cit.*, p. 178.



**TERCERA PARTE**

**EL GOBERNADOR, ARBITRO Y  
VOCERO DE LAS FUERZAS LOCALES**



## **CAPITULO I**

### **EL GOBERNADOR, PRIMER DIRIGENTE DEL PRI EN EL ESTADO**

#### **1. SU INFLUENCIA EN LA DESIGNACION DE LOS DIRIGENTES ESTATALES**

##### **1.1 El comité directivo estatal**

Si bien, el sistema impone ciertas tareas al gobernador, por otra parte le proporciona también, dentro de parámetros más o menos definidos, los recursos para poder llevarlas a cabo. Entre otros, el medio más importante es la autoridad personal que ejerce en general el gobernador sobre el aparato estatal del PRI. Por medio de éste, él puede adicionar a sus deberes de orden administrativo el de ser árbitro de las fuerzas locales en competencia. “El esquema nacional se repite al nivel de los Estados. De la misma forma que el Presidente de la República es factor determinante en la designación de los dirigentes nacionales del PRI, el gobernador, de hecho, interviene decisivamente en el nombramiento de los miembros del comité directivo estatal”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sánchez Celis, Leopoldo. Palabras durante la entrevista del 6 de mayo de 1978.

El control ejercido por el gobernador sobre el Partido a nivel local le permite ejercer una influencia decisiva en la selección de candidatos a las elecciones municipales y legislativas locales. Sin embargo, es importante hacer notar que su influencia en el Partido no es incondicional ni inmutable. No es incondicional porque la autoridad de hecho que mantiene sobre el comité directivo estatal es siempre una autoridad delegada. Esta autoridad puede serle retirada si no respeta el acuerdo tácito de obligaciones recíprocas convenido con el poder central en el momento de su designación como candidato priísta a la gubernatura.

No es inmutable porque obedece al azar de la coyuntura. El principio estará siempre en vigor, pero el grado de influencia real del gobernador dependerá de la evolución de la correlación de fuerzas locales y nacionales.

## 1.2 Los comités municipales

La autoridad de hecho que el gobernador ejerce sobre el aparato del PRI no se detiene al nivel del comité directivo estatal, sino que es efectiva también a escala municipal. Influye así de manera decisiva la composición de los comités municipales, o al menos de los más importantes. No le conviene adoptar una actitud pasiva cuando ocurren estos cambios, puesto que ello lo privaría de una red de información e influencia que se extiende hasta el nivel municipal, y aun inframunicipal.<sup>2</sup>

Al intervenir el gobernador puede llegar a establecer un equilibrio entre las fracciones locales. Si una tiene mayoría en el ayuntamiento, otra podrá recibir, a título de compensación, la dirección del comité municipal del PRI. Si el gobernador se abstiene, el vacío será probablemente llenado por alguna otra fuerza política, lo que implica consecuencias negativas para la hegemonía de éste.

En estas condiciones parece lógico que el gobernador busque tomar las riendas del conjunto de mecanismos del PRI a nivel estatal. Sin embargo, debe tener en cuenta las directrices del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y, en consecuencia, de las acciones de su delegado.

<sup>2</sup> Furtak, Robert K. *El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México*. México, Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 80.

## 2. LOS LIMITES DE SU INFLUENCIA: EL DELEGADO DEL COMITE EJECUTIVO NACIONAL

### 2.1 Con motivo de elecciones nacionales

El delegado del CEN (Comité Ejecutivo Nacional) del PRI es un enviado que se encarga de representarlo a nivel estatal, municipal o regional. Su misión es siempre transitoria y tiene como objetivo esencial el asegurarse que las opciones adoptadas por el CEN serán aplicadas fielmente por los directivos estatales.

Se envía cuando menos un delegado a cada Estado cuando se realizan elecciones federales (presidenciales o legislativas) y también con motivo de las elecciones estatales (del gobernador, legislativas o municipales). También se designan delegados en ocasión de la renovación del comité directivo estatal, de los comités municipales o de los sectores campesino y popular. En este último caso se trata de delegados de sus respectivas centrales.

Es evidente que este mecanismo refleja la firme voluntad del poder central de mantener en todo momento la posibilidad de retomar el control del aparato estatal del Partido.

Cuando se trata de elecciones nacionales, el delegado del Partido funciona con una mayor autonomía con respecto del gobernador. Esto es comprensible si se recuerda que las decisiones en estos casos son tomadas básicamente como producto de negociaciones que se efectúan centralizadamente con los sectores del Partido.

### 2.2 Con motivo de elecciones estatales

Si las elecciones son estatales, el gobernador es el interlocutor principal del delegado. Este recibe de los dirigentes nacionales indicaciones sobre la actitud que debe adoptar frente al Ejecutivo del Estado. Si el poder central está dispuesto a fortalecer al gobernador, resolverá favorablemente sus opiniones en la gran mayoría de los casos. El gobernador tendrá entonces los medios para cumplir enteramente su cometido de garantizar la continuidad del sistema político. Ello no significa, es preciso

subrayarlo, que sus decisiones tengan necesariamente un carácter unilateral y subjetivo.

Un gobernador especialmente hábil e influyente a nivel central puede incluso orientar la designación del delegado del CEN. Si es así, no tendrá mayor obstáculo para ser factor determinante en la selección de candidatos a presidentes municipales, regidores y diputados locales, sujeto a la dosificación entre los sectores y a la conciliación de factores reales de poder que operan en la escena local.

En el otro extremo se encuentra la hipótesis de un gobernador debilitado, que ha perdido la confianza del centro y se ha mostrado incompetente conciliador. Si se le permite seguir en su puesto, es únicamente para no crear una crisis grave en el Estado, o simplemente porque no corre peligro la preponderancia federal. Es preciso subrayar, además, que no se trata de un empleado al que se puede retirar con facilidad. Hay un marco histórico y político que no se violenta con ligereza. De cualquier forma, si esta situación de debilidad se configura, el delegado del CEN puede negociar sin la intervención del gobernador con los sectores del PRI y presentar sus recomendaciones directamente al presidente del Comité Ejecutivo Nacional. Los candidatos serían así designados directamente, sin tomar en cuenta las opiniones del gobernador.<sup>3</sup>

Lo que ocurre normalmente es algo situado entre los dos extremos mencionados. Una de las reglas no escritas del sistema político mexicano dicta que los candidatos del PRI a los ayuntamientos y congresos locales sean seleccionados con la intervención del gobernador, en su carácter de jefe real de las instancias estatales del Partido.

Sin embargo, esta regla informal presenta excepciones según factores difíciles de valorar. La más clara sería la existencia de fracciones políticas nacionales que ejercen presión para influir la selección de candidatos a presidentes municipales de ciudades importantes, en particular de capitales estatales.

<sup>3</sup> Hansen D., Roger. *Op. cit.*, p. 149.

## CAPITULO II

### LA PREEMINENCIA DEL GOBERNADOR SOBRE LAS OTRAS INSTANCIAS LOCALES

#### 1. LA FUNCION REAL DEL CONGRESO LOCAL: HOMOLOGAR, NO DELIBERAR

Puede afirmarse que el gobernador mantiene una autoridad de hecho sobre el Congreso del Estado. Este se limita, en la práctica, a aprobar las iniciativas del Ejecutivo, dándoles así valor jurídico y legitimidad.

“La ausencia de independencia del legislativo con respecto del ejecutivo refleja la jerarquía mexicana del poder. Tanto a nivel estatal como nacional, las voluntades de los gobernadores y del presidente prevalecen, excepto en situaciones claramente excepcionales”.<sup>1</sup>

La causa determinante de la subordinación de la Legislatura al gobernador parece ser la influencia, si no exclusiva, cuando menos determinante de éste en el nombramiento de los candidatos del PRI al Congreso estatal.

<sup>1</sup> Hansen D., Roger. *Op. cit.*, p. 150.

Existe otro factor que contribuye a explicar la docilidad de los diputados frente al gobernador. Se trata de la manera en que puede influir éste en el futuro político de aquéllos. La no reelección inmediata de los diputados contribuye a esta situación, sobre todo cuando los legisladores ejercen su función durante la primera mitad del mandato del gobernador.

El sentido de la disciplina en el interior de las estructuras del Partido lleva a los miembros de la legislatura a mantener vínculos de lealtad con el gobernador. Hay que recordar que éste es considerado como el primer dirigente del PRI en el Estado. Por otra parte, un diputado rebelde se arriesga a represalias en el terreno de su representación sectorial y de su clientela política.

El gobernador puede bloquear o canalizar por otra vía las peticiones de inversión o de prestación de servicios de un diputado, lo que lo hará aparecer como un intermediario ineficaz. El gobernador dispone, entonces, de los medios necesarios para contrarrestar cualquier veleidad de independencia por parte de los miembros de la Legislatura local.

A ello hay que agregar que las relaciones financieras y administrativas entre el Ejecutivo y el Legislativo fortalecen el dominio del uno sobre el otro.

### 1.1 La dependencia administrativa del Congreso en relación al Ejecutivo

“Se puede afirmar que en México el Poder Legislativo estatal no ejerce prácticamente ninguna de sus atribuciones constitucionales. Se limita a un papel protocolario, en especial para los informes anuales del gobernador y a ratificar decisiones tomadas realmente en el ámbito del ejecutivo.

“El congreso estatal ni siquiera puede elegir libremente a sus directivos o comisiones. Estas decisiones las toma efectivamente el gobernador. Aquellos desempeñan un papel de correa de transmisión, útil para informar a la legislatura sobre las preferencias de éste.

“La misma situación se presenta en lo que se refiere al oficial mayor del congreso y al contador mayor de hacienda”.<sup>2</sup>



Una de las características del sistema es precisamente la subordinación del Congreso al Ejecutivo, aunque pueden existir variantes y matices según la personalidad de los protagonistas (un gobernador “liberal” o “absolutista”; diputados locales “cooperativos” o “indisciplinados”), así como la correlación de las fuerzas en presencia.

La sumisión del Legislativo lleva fatalmente a una dirección personalizada de los asuntos públicos. Y así, de hecho, cualquier control del Legislativo sobre el gobernador es puramente teórico, sobre todo en cuanto a asuntos financieros se refiere. Este dominio del gobernador sobre la Legislatura estatal es un valioso instrumento para lograr su hegemonía sobre las otras instancias locales, puesto que éste la puede usar para ampliar su influencia sobre el Poder Judicial y sobre los ayuntamientos.

## 2. EL GOBERNADOR Y EL PODER JUDICIAL

### 2.1 La designación de los magistrados

En los Estados de Hidalgo y Nuevo León los gobernadores nombran a los magistrados de los supremos tribunales de justicia bajo reserva de homologación por parte de las respectivas legislaturas.<sup>3</sup>

Los magistrados supernumerarios son designados por el gobernador de Hidalgo. En este caso es necesaria la ratificación por el Congreso del Estado.<sup>4</sup>

Los magistrados de Nuevo León son nombrados inicialmente por dos años, pero el gobernador puede pedir su reelección por cuatro años más. Al final de este segundo periodo, la Legislatura puede declarar su inamovilidad, pero debe conocer de antemano la opinión del Ejecutivo estatal.<sup>5</sup> En Yucatán y Sinaloa el nombramiento de los magistrados es

2 Leyson, José Luis. Diputado local en Sinaloa de 1974 a 1977. Entrevista concedida para efectos de esta investigación. México, Distrito Federal, 14 de febrero de 1978.

3 Artículo 53, fracción XIV, y artículo 85, fracción XXII, de sus Constituciones respectivas.

4 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo del 8 de septiembre de 1972, artículo I.

5 Artículo 97 de la Constitución de Nuevo León.

competencia única de las legislaturas locales.<sup>6</sup> El gobernador de Sinaloa puede, sin embargo, iniciar ante el Congreso Estatal un procedimiento de revocación contra magistrados que él estime hayan faltado seriamente a sus deberes. Una decisión de este tipo requiere mayoría de dos terceras partes para ser aprobada.<sup>7</sup>

Los jueces de jurisdicción estatal son nombrados por el Supremo Tribunal de Justicia, con excepción del Estado de Hidalgo. En este caso el gobernador los escoge de una lista de tres candidatos que le es presentada por el presidente del Poder Judicial.<sup>8</sup>

Los gobernadores de Hidalgo y Sinaloa tienen derecho de fiscalización sobre los jueces, puesto que pueden pedir su traslado y aun su destitución si la creen necesaria.

Se puede así notar que, con excepción de Yucatán, los gobernadores tienen un fuerte ascendiente sobre el Poder Judicial, que no es, sin embargo, absoluto.

Resulta probable que el gobernador use sus facultades constitucionales para desactivar cualquier desacuerdo abierto con las autoridades judiciales. Su dominio indiscutible sobre la Legislatura estatal le es muy útil en estos casos.

En el plano financiero, el gobernador tiene un poder real sobre el Supremo Tribunal de Justicia. Es él quien decide el presupuesto judicial cada año, puesto que el Congreso estatal se limita a aprobar, de manera casi mecánica, las iniciativas del Ejecutivo. Así, el Supremo Tribunal no tiene siquiera la facultad de presentar su propio presupuesto a la Legislatura. Debe pasar por el gobernador, quien presenta un presupuesto global para los tres poderes públicos.<sup>9</sup>

Empero, sería demasiado apresurada la conclusión de que, por esto, el aparato judicial está completamente sujeto a la voluntad del gobernador. Las respuestas a entrevistas llevadas a cabo sobre este tema, fueron

6 Artículo 30, fracción XXIII de la Constitución de Yucatán.  
Artículo 43, fracción XIV de la Constitución de Sinaloa.

7 Artículo 98 de la Constitución del Estado.

8 Artículo 5<sup>º</sup> fracción XV de la Constitución Estatal.

9 *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo*, artículo 15, fracción XIV.

concluyentes. Parece existir un consenso en cuanto a la existencia de una autonomía relativa de los magistrados frente al Ejecutivo estatal.

De cualquier manera su dependencia es menor que la resentida por los diputados estatales.

Existen dos causas principales para la libertad relativa permitida al Supremo Tribunal: la primera, que un mínimo de confianza popular en el sistema judicial federal y estatal se refleja sobre el conjunto del aparato político administrativo. Así, aparece como una fuente más para legitimar el ejercicio del poder; la segunda es que los asuntos juzgados por los tribunales estatales no tienen, salvo raras excepciones, implicaciones políticas serias.

### 3. LOS PRESIDENTES MUNICIPALES COMO PROLONGACION DEL GOBERNADOR

#### 3.1 Su dependencia política

Las relaciones entre los Estados y los Municipios recuerdan mucho los vínculos de aquéllos con el poder central. No obstante la declaración sobre la "libertad municipal" del artículo 115 de la Constitución federal, los ayuntamientos son, de hecho, muy dependientes de la voluntad del gobernador.<sup>10</sup>

Los medios de los cuales dispone el gobernador para mantener esta situación, son similares a los que usan las autoridades federales para controlarlo a él. Estos recursos van desde la selección de su candidatura real hasta la posibilidad de remoción, y presentan una gran diversidad.

El paralelismo y complementariedad de los dos fenómenos parecen indicar que el gobernador funciona como un elemento clave de articulación en el sistema político administrativo mexicano, asegurando la liga

<sup>10</sup> "Por lo que respecta a la autonomía local, no es exageración decir que no existe: en efecto, los municipios tienen una capacidad financiera muy limitada y carecen en la práctica del poder de designar a sus funcionarios. Las autoridades legislan, deciden, imponen en lo alto y de lejos, someten a los grupos locales y las instituciones a su tutela". Meister, Albert. *Op. cit.*, p. 97.

funcional entre los niveles nacional y local. Ahora bien, para desempeñar con eficacia este papel, necesita indispensablemente la sujeción de los presidentes municipales. Políticamente lo logra a través de su intervención en la designación de candidatos y por su influencia en el desarrollo ulterior de la carrera política de alcaldes y regidores.

### 3.1.1 *La selección de candidatos a presidentes municipales*

La autoridad del gobernador sobre el Comité Directivo Estatal del PRI le permite pesar de manera determinante en la composición de las listas del Partido para elecciones municipales.

“Una de las causas profundas de la debilidad de las instituciones municipales mexicanas es la práctica, casi generalizada, de dejar a cargo del gobernador la selección de los presidentes municipales.

“Actúan como si los Municipios no fueran sino simples organismos desconcentrados, sumisos consecuentemente a su autoridad jerárquica”.<sup>11</sup>

Se hace, sin embargo, necesario matizar de nueva cuenta esta apreciación, dado que el gobernador no actúa con libertad plena en el momento de la selección de presidentes municipales y regidores. Aunque tenga un dominio incontestable sobre el aparato estatal del PRI, tiene que tomar en cuenta fuerzas reales, tradiciones y “posiciones” de sectores. Tampoco se debe olvidar que la última palabra la tiene el poder central, según los mecanismos ya mencionados.

### 3.1.2 *Su posible destitución*

Las constituciones de los Estados de Sinaloa y Yucatán contienen cláusulas que prevén medidas para destituir a los ayuntamientos. El espíritu y la letra son muy similares al artículo 76, fracción V de la Constitución federal sobre la *desaparición de poderes* en los Estados.<sup>12</sup> Las disposiciones son las siguientes:

<sup>11</sup> Galindo Quiñones, Heriberto. *Op. cit.*, p. 123.

<sup>12</sup> “Trece constituciones estatales dan a los poderes del Estado el poder de destituir a los ayuntamientos.

“En caso de desaparición de los señores regidores, o de impedimento grave, el Congreso es competente para nombrar a los interinos necesarios. Estos permanecerán en sus funciones hasta que se renueven normalmente las autoridades municipales” (Constitución de Sinaloa, artículo 117).

“El Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán es competente para... revocar el mandato del gobernador, de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, de los diputados, de los presidentes y regidores municipales.

“En los casos del gobernador y de los diputados, el 65 por ciento de los electores debe dirigir una demanda de destitución a la Legislatura. Si éste requisito es cumplido, el Congreso puede emitir un fallo, pero la resolución condenatoria en contra del gobernador requiere de la unanimidad de los votos. En el caso de los diputados, se requiere una mayoría de tres cuartos.

“En los casos de los magistrados, de los presidentes y regidores municipales, el Congreso toma deliberaciones por mayoría de votos; no se requiere condición previa alguna” (Constitución de Yucatán, artículo 30, fracción XII).

Estas intervenciones constituyen una violación flagrante al principio de libertad municipal. Esto es aún más cierto, dado que el dominio del gobernador sobre el Legislativo le permitirá eliminar a cualquier presidente municipal demasiado reticente a aceptar su autoridad.

### 3.1.3 *La influencia sobre su futuro político*

Una vez más, la no reelección milita a favor de la disciplina frente al nivel inmediato superior. El mandato de los regidores municipales y del presidente municipal dura sólo tres años, en tanto que el del gobernador se prolonga por seis. Aquéllos, de acuerdo con las disposiciones del artículo 115 de la Constitución general de la República no pueden ser reelectos para el periodo inmediato posterior.

“Por lo general, no es necesario recurrir a estas fórmulas extremas: el control de los gobernadores y del Partido bastan ampliamente”.  
González Casanova, Pablo. *Op. cit.*, p. 41.

Como consecuencia de lo anterior los presidentes municipales deben tratar con tiento al gobernador si desean ocupar después otro cargo público. Si quieren llegar a ser diputados federales la opinión del gobernador puede ser determinante; para llegar al Congreso local el veto del gobernador podría revelarse como un obstáculo infranqueable. Si su preocupación principal es la de reintegrarse a sus actividades personales, les parecerá prudente no despertar la animosidad del Ejecutivo.

### 3.2 Su dependencia financiera

Recordemos la dramática caída de las finanzas municipales en relación al conjunto de la masa fiscal recaudada en el país. Descendieron del 12.89 por ciento en 1910 al 1.4 por ciento en 1972. Es evidente que esta disminución progresiva de la autonomía financiera de los Municipios corre en paralelo con el proceso de centralización ya descrito en términos generales. Es preciso recordar, sin embargo, que medidas recientes de las autoridades federales han fortalecido las finanzas municipales.

La evidencia de este fenómeno llevó al presidente municipal de Chihuahua a denunciar, ante el presidente López Portillo, lo que llamó *miseria municipal*.<sup>13</sup>

La debilidad económica de los Municipios se combina, además, con una serie de mecanismos de control financiero que agudizan aún más su dependencia.

En 1975, el total de ingresos de los 106 Municipios yucatecos fue de 27.5 millones de pesos. Sus participaciones sobre impuestos federales fueron de 5.7 millones, o sea el 20.7 por ciento del total. De los impuestos estatales los ayuntamientos recibieron 8.5 millones, o sea el 30.9 por ciento de sus presupuestos.<sup>14</sup> Las participaciones estatales y federales fueron, así, del 51.6 por ciento en 1975.

En algunas comunidades las participaciones rebasan este promedio. He aquí algunos ejemplos valederos para el periodo presupuestario que mencionamos:

<sup>13</sup> Periódico *Uno más Uno*. México, Distrito Federal, 1o. de abril de 1978, p. 3.

<sup>14</sup> Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de Yucatán. *Informe sobre las Finanzas Municipales en 1975*. Mérida, Yucatán, Marzo de 1976, p. 38.

Kupoma	69.4 por ciento
Tetiz	74.8 por ciento
Maxcanu	78.2 por ciento
Conkal	86.6 por ciento
Cantameyec	91.3 por ciento
Chikindzonot	95.2 por ciento

En el año de 1976, las participaciones federales y estatales aumentaron un 3.8 por ciento en relación al año anterior, puesto que formaban el 55.4 por ciento de los ingresos de las comunidades.

En el caso de Sinaloa, el porcentaje de las participaciones fue, en 1975, del 41.5 por ciento, de las cuales el 31.6 por ciento provenía de impuestos estatales y el 9.9 por ciento de las contribuciones federales. En el año siguiente las participaciones aumentaron al 44.7 por ciento de los presupuestos municipales en ese Estado. Este porcentaje se desglosa en el 32.6 por ciento de origen estatal y el 12.1 por ciento de origen federal.

Las cifras citadas nos permiten descubrir la estrecha dependencia financiera de los Municipios en particular con respecto a las autoridades estatales.

Los congresos locales tienen sobre los ayuntamientos ciertas facultades de control financiero: aprobar cada año la ley de ingresos municipales; autorizar el presupuesto anual de sus gastos;<sup>15</sup> vigilar, por medio de la contaduría las cuentas municipales; perseguir a defraudadores; aprobar préstamos municipales cuyo plazo de vencimiento sea más largo que el mandato del ayuntamiento suscriptor; y finalmente, aprobar la venta de sus bienes inmuebles.

Parece innecesario insistir en que estos controles financieros tienen un valor político sumamente elevado, pues constituyen la posibilidad de cuestionar la gestión de las autoridades municipales.

Desde otro ángulo hay que destacar que la importancia de las inversiones federales y estatales en los Municipios parece ser de tal evidencia que cualquier esfuerzo para su comprobación parece supérfluo.

<sup>15</sup> Este caso se da únicamente en Hidalgo. *Ley Orgánica Municipal del 16 de diciembre de 1971*, artículo 43, inciso II. Esta disposición es contraria a la letra y espíritu del artículo 115 constitucional.

Sin embargo, el ejemplo del Estado de Sinaloa en el transcurso de los años 1969-1974 nos da una visión más amplia sobre este asunto.

En Culiacán, el Municipio más rico y capital del Estado, las inversiones municipales fueron de 270 millones de pesos; las inversiones totalmente federales fueron de 889.4 millones; las de la administración estatal, 67.9 millones; y las inversiones mixtas fueron del orden de 270.8 millones.<sup>16</sup>

En otras palabras, de una inversión total de mil quinientos millones de pesos, la contribución municipal fue solamente del 18 por ciento en el periodo señalado.

En Badiraguato, el Municipio con menor presupuesto, las inversiones públicas en ese mismo lapso, fueron:

Origen de las inversiones	Cantidad en millones	Porcentaje del total
Municipal	0.4	1.1
Federal	8	22
Estatad	1.4	3.9
Mixtas (federales y estatales)	26.5	73
Total	36.3	100

17

De lo anterior se desprende que los Municipios son tributarios de las inversiones federales y estatales para disponer del equipamiento colectivo que requieren.

<sup>16</sup> Secretaría de Recursos Hidráulicos. *Prontuario Estadístico del Estado de Sinaloa*. Culiacán, Agosto de 1976, pp. 97, 119.

<sup>17</sup> Secretaría de Recursos Hidráulicos. *Op. cit.*, pp. 97-119.



Ahora bien, esta situación aumenta la dependencia de los presidentes municipales frente al gobernador, puesto que la opinión de éste es factor importante en la selección y ubicación de las obras públicas.

Lo arriba mencionado es valedero en todos los casos de inversiones estatales; pero también lo es normalmente en los casos de inversiones parcialmente estatales (mixtas), y aun en los casos de inversiones íntegramente federales. Ello no significa, por supuesto, que estas decisiones sean totalmente arbitrarias, en particular ahora que han cristalizado esfuerzos de planificación socioeconómica.

Otro matiz que hay que introducir en el análisis es el referente a los presidentes municipales de las ciudades grandes, cuyas condiciones especiales exigen observaciones por separado.

### 3.3 Un caso específico: los presidentes municipales de ciudades importantes

Aunque los presidentes municipales de las ciudades grandes y sobre todo de las capitales de los Estados aceptan generalmente la preeminencia del gobernador, la importancia del puesto que ocupan les permite negociar con él algunas ventajas de que carecen sus colegas de otros Municipios.

La razón principal de esta excepción parece ser la centralización demográfica, económica, cultural, política y administrativa en las capitales estatales.<sup>18</sup> Esta centralización lleva a una mayor autonomía de decisión.<sup>19</sup>

18 "En el área urbana de la ciudad de Monterrey están concentrados el 79 por ciento de los establecimientos industriales y el 98 por ciento de la producción manufacturera del Estado de Nuevo León". PRI-IEPES. *La Campaña Presidencial en Cifras*. México, 1976, p. 67. En 1980 se concentraba en Monterrey el 45 por ciento de la población económicamente activa del Estado de Nuevo León. Fuente: *Estudios Socioeconómicos del Estado de Nuevo León*, Dirección de Turismo del Estado, Tomo II, 1980, p. 417.

"La ciudad de Culiacán concentra el 31 por ciento de la población del Estado en 1980. En el transcurso del periodo 1969/1974 concentró 53 por ciento de las inversiones municipales en el Estado". Secretaría de Recursos Hidráulicos. *Op. cit.*, pp. 48-103.

"La ciudad de Mérida concentra (1975) el 32 por ciento de la población de Yucatán y 80 por ciento de los médicos". Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico. *Op. cit.*, p. 291.

19 "El promedio de las percepciones de los municipios de Hidalgo fue durante 1978 de 1.1 millones de pesos, es decir 96.9 millones para 84 comunidades. Pachuca dispuso para ese año de un presupuesto de 20 millones, es decir, 18.1 veces más que el promedio estatal".

En el terreno político, los presidentes municipales de las ciudades grandes son considerados frecuentemente como sucesores potenciales del gobernador. De ahí pueden obtener cierto margen de acción.

Siguiendo esta misma línea de pensamiento, es de hacer notar que también tienen cierto peso a nivel nacional. Sus relaciones, en ocasiones directas con México, les permiten eventualmente formar alianzas con tendencias opuestas a las del gobernador.

A pesar de este conjunto de factores, el gobernador puede ejercer un dominio completo sobre el presidente municipal de la capital del Estado. Este será más acusado en la medida en que ambos comparten la misma sede y que la frontera entre los asuntos estatales y municipales no es siempre precisa.

Esta posibilidad existe, de por sí, en la lógica general de la situación, puesto que el Ejecutivo estatal empleará al máximo su poder para que se elija a alguien de su preferencia para la presidencia municipal de la capital local.

Si no tiene éxito por este camino, puede al menos usar su veto para tratar de evitar la elección de una persona para él indeseable.

### 3.4 La reforma política a nivel local

Las afirmaciones anteriores, aun cuando han sido relativizadas, deben ser complementadas por una referencia breve a las acciones de reforma política que se han dado en las Entidades Federativas como consecuencia de lo que en este sentido se ha hecho en el ámbito federal.

La reforma política en el nivel local incluye la posibilidad de que los partidos de oposición, aunque no hayan alcanzado la mayoría de votos, puedan tener acceso a tareas legislativas, es decir, puede haber diputados de representación proporcional.

Asimismo, bajo los nuevos criterios, los partidos minoritarios tienen la posibilidad de penetrar en las actividades administrativas por medio de la inclusión en los ayuntamientos de regidores, también de participación proporcional.<sup>20</sup>

Estas acciones pueden estimarse trascendentes, dado que permiten abrir el debate público a fuerzas de signo ideológico diverso que hasta ahora habían sido legalmente excluidas de la arena política.

De hecho es preciso destacar que los mecanismos de control e intermediación política que han sido descritos presentan algunos síntomas de desgaste. Entre ellos se deben mencionar los importantes porcentajes de abstencionismo electoral y el fenómeno de rechazo popular, o de grupos importantes, que se ha registrado en algunos casos hacia candidatos del PRI a puestos de elección popular, en particular a presidencias municipales.

Precisamente la respuesta que se pretende dar a esta situación es, de una parte, la posibilidad de ingreso de los partidos de oposición a los congresos locales y ayuntamientos y, de otra parte, una mayor libertad de los sectores y asambleas del Partido Revolucionario Institucional en la designación de candidatos a alcaldías y regidurías.

20 Valdés Treviño, Francisco. *La Administración Pública Estatal y sus Relaciones con los Ciudadanos, Partidos Políticos y Asociaciones*. (Inédito). p. 21.



### **CAPITULO III**

#### **LAS RELACIONES DEL GOBERNADOR CON LAS FUERZAS LOCALES**

El gobernador está sujeto a una interacción continua con los grupos de intereses específicos en el Estado.

Su deber de asegurar la estabilidad política implica naturalmente el arbitraje de grupos y tendencias. Se afana, pues, en desempeñar este papel, puesto que es el único camino para asentar su autoridad. Es con este propósito que el gobernador se convierte en el portavoz de las reivindicaciones estatales frente a las autoridades federales. Es decir, opera como delegado del centro en el Estado y, simultáneamente, como delegado del Estado ante el centro.

En la vida diaria, esta doble representación está incluida en un proceso único, que es, a la vez, de comunicación y de control. La fórmula fundamental de la alquimia del gobernador es justamente la de fortalecerse en esta intermediación y ser útil a sus diversos interlocutores.

Las razones arriba mencionadas nos han llevado a hacer un breve análisis de las relaciones del gobernador con las fuerzas económicas, los caciques y las organizaciones socio-profesionales y los medios de comunicación social.

## 1. LAS FUERZAS ECONOMICAS

### 1.1 Sus acciones formales

Es posible afirmar que los más activos y acaso los más influyentes grupos son las asociaciones patronales, tanto a nivel de los Estados como a nivel nacional. Sin embargo, es importante señalar que sus presiones son más acentuadas en el centro, donde se encuentra el verdadero poder de decisión.

Los empresarios se agrupan en varias organizaciones, según sus actividades económicas. A título de ejemplo, presentamos a continuación la lista de organizaciones que existen hoy día en el Estado de Sinaloa: Federación de Cámaras de Comercio; cámaras municipales de comercio; Cámara de la Industria del Norte de Sinaloa; Cámara de la Industria del Centro de Sinaloa; Cámara de la Industria del Sur de Sinaloa; Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa; asociaciones municipales de agricultores; Unión Ganadera Regional; Centro Patronal de Sinaloa; Centro Bancario; y Consejo Coordinador Empresarial.

Con la excepción de las tres últimas, todas estas organizaciones fueron creadas en cumplimiento de la ley, ya sea estatal o federal. Es así que los empresarios están obligados a pertenecer a ellas.

Las relaciones oficiales de estos grupos con el gobernador son continuas. A menudo están asociados a la administración estatal. Representantes de los sectores económicos interesados están integrados en comisiones de estudio de problemas específicos; incluso forman parte de los consejos de administración de algunos órganos descentralizados.

Un ejemplo de esta tendencia es el Centro de Artesanías e Industrias Rurales del Estado de Hidalgo,<sup>1</sup> cuyo consejo de administración está compuesto de la manera siguiente: el gobernador, presidente; el secretario de gobierno; el secretario de administración y finanzas; el secretario de promoción económica; un representante de la cámara de comercio; un representante de la cámara de la industria y un representante del centro bancario.

<sup>1</sup> Creado por decreto, publicado en el *Diario Oficial* del Estado de Hidalgo del 24 de mayo de 1977.

Es de notarse, además, que los organismos patronales tienen a su disposición personal de tiempo completo para estar atentos a las medidas gubernamentales, especialmente a las fiscales. Ello les permite intervenir rápidamente para proteger sus intereses.

Más allá de los matices se puede afirmar categóricamente que la naturaleza profunda de las relaciones entre el gobernador y las fuerzas dominantes de la economía no se da en el contacto abierto, formalizado.

El gobernador no puede desempeñar su papel de árbitro de las fuerzas, sino en la medida en que éstas tengan una importancia limitada dentro del Estado. Si tienen una dimensión nacional, tratarán de negociar directamente con el poder central, lo cual lleva consigo el debilitamiento correlativo del gobernador.

En otras palabras, el gobernador no puede mediar en conflictos cuyo alcance va más allá del Estado federado, incluso aun cuando se circunscriba geográficamente a éste, si su trascendencia tiene dimensión nacional. Lo antes mencionado es valedero sobre todo en cuanto a grupos que controlan sectores estratégicos de la economía.

El gobernador es el árbitro político y social en el Estado; sin embargo, esta tarea se dificulta si existe ahí un poder económico excepcionalmente fuerte.

Esto obstaculiza el arbitraje del gobernador, aún más cuando el poder económico utiliza medios diversos para presionar a las autoridades. De ellos el más poderoso es el control que ejercen sobre la prensa.

De lo anterior se deriva que las relaciones entre el gobernador y las fuerzas económicas son realmente complejas. Los esquemas clásicos (un poder político monolítico y soberano; una burguesía poderosa que ejerce sobre éste un dominio absoluto), se derrumban frente a una realidad más difícil de aprender.

Las fracciones de las clases dominantes forman alianzas, según la coincidencia de sus intereses objetivos. De estos hechos resultan las grandes líneas políticas nacionales, las cuales pueden, evidentemente, variar en el tiempo y en el espacio según la evolución de la coyuntura.

A la opinión pública se le presentan estos acuerdos no como el fruto de negociaciones, sino como la expresión de una voluntad política unilateral. El desenlace de estas transacciones al nivel del país, tiene una influencia decisiva en las relaciones entre el gobernador y los empresa-

rios estatales. De hecho, el fenómeno no puede dissociarse, pues se da una clara interdependencia de intereses y consecuentemente las influencias son recíprocas.

De otra parte, la transitoriedad de la responsabilidad pública conduce regularmente a los funcionarios a actuar con prudencia frente al sector privado. Y no podemos callar, tampoco, la influencia de la corrupción y la consecuente falta de sentido del servicio público.

Finalmente, existe la voluntad generalizada de no provocar el empleo de los medios de presión que están a la disposición de las fuerzas económicas: la prensa, disminución de inversiones, fuga de capitales, manipulación de ciertos estratos de la población.

Hasta ahora se han mencionado las relaciones entre el gobernador y los sectores capitalistas modernos de la economía mexicana. Esto debe complementarse con observaciones acerca de los caciques.

## 2. LOS CACIQUES

### 2.1. Hacia una comprensión del fenómeno

Los caciques son personajes que ejercen un dominio informal sobre la economía y la política de alguna zona rural. Este fenómeno existe todavía en las áreas más atrasadas del país, o sea, aquellas donde el aparato productivo es aún arcaico y que han permanecido hasta cierto punto impermeables a los cambios realizados en el resto del país.

El cacique es, a la vez, mediador económico e intermediario político de estas zonas con lo que podríamos denominar *el mundo exterior*.

#### 2.1.1 Su mediación económica

La fuente del poder de los caciques es su dominio sobre las riquezas de sus zonas de influencia: tierras productivas, bosques, aguas, industrias rurales.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Paré, Luisa. *Diseño Teórico para el Estudio del Caciquismo en México*, citado por Corrales, Irma. *Op. cit.*, p. 49.



Sustituyen a las instituciones financieras públicas y privadas haciendo préstamos de usura y, paralelamente, controlan el comercio con el mercado nacional en los dos sentidos. Sobre todo tratan de monopolizar las producciones locales comprando a bajo precio y vendiendo luego con ganancias exorbitantes.

Esta mediación lleva como consecuencia una explotación abusiva y parasitaria de los productores y obstaculiza el desarrollo regional al desvirtuar las relaciones económicas.

Por estas razones, se puede decir que el cacique desempeña un papel de articulador entre un sistema más moderno y otro cuyas estructuras económicas son aún primitivas.

### 2.1.2 *Su mediación política*

El sistema político mexicano —vertical y centralizado— necesitó de la intervención de los caciques, porque éstos podían reabsorber, canalizar y suavizar las reivindicaciones populares.<sup>3</sup>

En efecto, los caciques pueden desprender un cierto apoyo popular usando un conjunto complejo de medios: amistades, complicidades, multiplicación de compadrazgos, deudas, pequeños servicios, amenazas, carisma personal, violencia física.<sup>4</sup>

La hegemonía de los caciques ha estado ligada a los vínculos estrechos que sostienen con las altas autoridades políticas, y sobre todo, con el gobernador.

## 2.2 *Sus relaciones con el gobernador*

Por tradición se ha establecido una especie de simbiosis entre los caciques y el gobernador, facilitada por el aislamiento de las pequeñas comunidades.

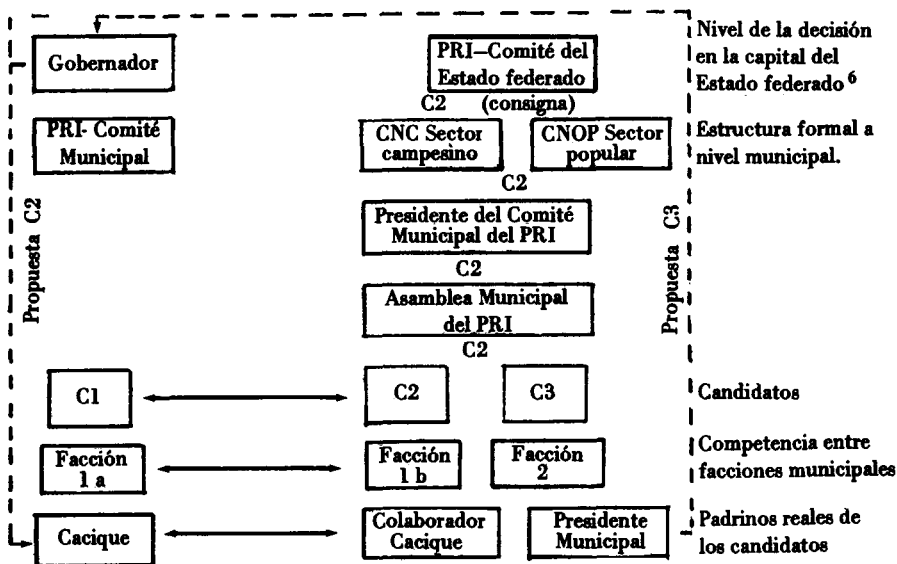
<sup>3</sup> Martínez Vázquez, Raúl. *Despojo y Manipulación Campesina; Historia de dos Cacicazgos en el Valle de Mezquital*: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 167.

<sup>4</sup> Bartra, Roger. *Campesinado y Poder Político*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 29.

El interés de tal alianza es, para los caciques, la protección y la posibilidad de generar temor por su capacidad de influencia; al gobernador le facilita un estrecho control que le sería difícil, de otra forma, por las distancias y la inaccesibilidad de ciertas áreas.

De todas sus relaciones fuera de la comunidad, las más importantes para el cacique son las que establece con el gobernador. Este, como verdadero jefe del Partido en el Estado, convierte al cacique en agente de enlace entre el aparato político y las comunidades alejadas.<sup>5</sup>

Mecanismo de selección del candidato del PRI para la presidencia municipal de Zacapoaxtla, Estado de Puebla. Elecciones de 1970.



C1: Maestro

C2: Agricultor, candidato seleccionado

C3: Maestro, jefe municipal del sector campesino del PRI

↔ : oposición real; → : oposición ficticia

-----: trayectoria de negociaciones y de la toma de decisión.

<sup>5</sup> Paré, Luisa. *Op. cit.*, p. 53.

<sup>6</sup> Paré, Luisa. *Op. cit.*, p. 56.

De esta manera, el cacique puede orientar las decisiones del Ejecutivo estatal en cuanto a la selección de candidatos a regidores municipales, así como de funcionarios administrativos y del Partido. Practica una hegemonía informal aunque no ocupa normalmente puesto público alguno, pero sí ejerce una influencia en las designaciones. Luisa Paré, investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha mostrado que las estructuras formales del PRI no tienen el poder real. En algunos casos, la selección de candidatos es fruto de negociaciones entre el gobernador y el cacique.

Este esquema nos muestra como se entablan las negociaciones entre el gobernador y las fuerzas locales reales. El cacique presentó dos candidatos para asegurar la victoria de uno de ellos. Las instancias verticales del Partido —comité municipal— constituyen solamente un marco para formalizar acuerdos, puesto que el mecanismo real de la toma de decisiones los rebasa.

Es, finalmente, de hacer notar que el fenómeno del caciquismo se encuentra en vías de desaparición. Los medios de comunicación, el comercio, las fábricas, la burguesía urbana y rural, están destruyendo el poder de los caciques.<sup>7</sup>

Por consiguiente, se les está sustituyendo con otro sistema de mediación. Se trata de los nuevos caciques, cuyo origen es la apertura a influencias exteriores, sin que por esto, se llegue a cambios profundos de las costumbres establecidas. Los nuevos caciques se encuentran a medio camino entre sus predecesores, arcaicos y tradicionales, y los mecanismos de representación más modernos (partidos, organizaciones socio-profesionales, cooperativas de productores).

### 3. LAS ORGANIZACIONES SOCIOPROFESIONALES

#### 3.1. Campesinos y estratos medios

Recordemos que el PRI tiene una organización sectorial, lo cual ejerce una influencia determinante sobre las relaciones entre el gobernador y

<sup>7</sup> "El caciquismo ha desaparecido como sistema nacional de conducción de los asuntos pú-

las organizaciones socioprofesionales. Por lo que se refiere al campesinado y a los estratos medios, los testimonios parecen ser concluyentes: el gobernador suele ser factor determinante en la designación de los dirigentes formales de estos dos sectores a nivel del Estado.<sup>8</sup>

Sin embargo, no deben desconocerse las dimensiones nacionales de estas organizaciones (Confederación Nacional de Organizaciones Populares y Confederación Nacional Campesina) que ejercen influencia sobre sus secciones estatales desde diversos ángulos.

Esto significa que el gobernador no tiene libertad completa para hacer los nombramientos. Debe primero negociar con las organizaciones centrales de estos sectores, que controlan con todo rigor el procedimiento por medio de los delegados designados para tal efecto.

Las negociaciones entre el gobernador y los dirigentes de las centrales nacionales mencionadas se fundamentan en la calidad de las relaciones entre el gobernador concernido y el Presidente de la República. Si aquél se encuentra en auge (normalmente durante el mandato del presidente que lo seleccionó), no tendrá obstáculo para hacer prevalecer sus puntos de vista. Por lo contrario, si el Ejecutivo estatal está decayendo (deterioro de sus relaciones con el poder central, inestabilidad dentro del Estado), quizás se vea obligado a aceptar una decisión que no desea.

Los frutos de las negociaciones ejercen una influencia considerable sobre las relaciones entre los dirigentes estatales de los sectores campesino y popular con el gobernador. Su lealtad, en última instancia, será para aquel que esté en el origen de su designación.

Su sujeción al gobernador es de suma importancia para éste, puesto que es uno de sus mecanismos de mando más efectivos. Al controlarlos, puede impedir o atenuar ciertos conflictos sociales y amortiguar el choque con las fuerzas económicas locales. También los usa como medio de presión en caso de conflicto con éstas.

blicos. Sin embargo, ha dejado toda una cultura de las relaciones personales, de los parentescos y del compadrazgo. Estas relaciones sobreviven en las estructuras de un México moderno".

González Casanova, Pablo. *Op. cit.*, p. 84.

8

Sánchez Celis, Leopoldo. Entrevista mencionada.

Hansen, Roger D. *Op. cit.*, pp. 154-155. Periódico *Excelsior*. México, 6 de abril de 1978, p. 1.

Sin embargo, ocurre que la fuente de su nombramiento no es suficiente para que el gobernador asegure la lealtad permanente de los dirigentes formales de la Liga de Comunidades Agrarias, sindicatos campesinos y de la Federación de Organizaciones Populares, filiales de sus organizaciones nacionales respectivas.

El gobernador debe, sobre todo, respetar las reglas implícitas de dotación de puestos electivos dentro de su campo de acción (diputados locales, presidentes y regidores municipales y eventualmente, diputaciones federales y senadurías).

Dentro de este mismo orden de ideas se debe especificar que los dirigentes formales del campesinado y de los estratos medios no son seguidores fanáticos del gobernador. Generalmente son miembros del aparato político que buscan hacer carrera. Si un conflicto abierto y definitivo se abre entre el Ejecutivo estatal y el poder central, lo más probable es que elijan el camino de la ortodoxia. Serían pura y sencillamente destituidos si no lo hicieron.

### 3.2 Los sindicatos obreros

A pesar de la adhesión del Congreso del Trabajo<sup>9</sup> y de la CTM (Confederación de Trabajadores de México) al PRI, el sector obrero conserva una autonomía bastante mayor que la de la CNC (Confederación Nacional Campesina) y la de la CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares), frente a los poderes públicos. Esto es válido tanto a nivel nacional como en los Estados.

Las consecuencias de esta situación se reflejan en las relaciones entre los sindicatos estatales y el gobernador, puesto que éste no interviene en el nombramiento de los dirigentes sindicales y de las federaciones estatales.

Estas últimas son autosuficientes en el terreno económico y poseen una alta capacidad de negociación y movilización.

De hecho se puede afirmar de manera incuestionable que, aun cuando las centrales obreras mantienen una alianza con el Estado Nacional,

<sup>9</sup> Salvo algunos sindicatos nacionales. Ver parte II, capítulo I.

ello no implica en forma alguna sometimiento irrestricto.<sup>10</sup> Dada la estructura de aquéllas, resulta lógico señalar que esta línea directriz tiene consecuencias directas en el tipo de relaciones que se dan, al nivel de los Estados miembros, entre los gobernadores y las federaciones de trabajadores respectivas.

#### 4. LA OPINION PUBLICA

##### 4.1 Los medios de comunicación social

Además de la prensa, la radio y la televisión nacionales, existe toda una red de medios de información a nivel regional o local que frecuentemente depende de cadenas controladas de manera centralizada.

Es importante, para los objetivos de este trabajo, precisar los medios de información que operan en la esfera local, para poder analizar enseguida las relaciones con el gobernador.

Tomaremos el ejemplo del Estado de Sinaloa:

Existen dieciocho periódicos (1978) en Sinaloa: seis en Culiacán, siete en Mazatlán, dos en Los Mochis, dos en Guasave, y uno en Guamu-chil.<sup>11</sup>

En su conjunto publicaban en 1977 un promedio diario de 91,000 ejemplares para una población que en 1973 era ya de 1.513,000 habitantes.<sup>12</sup>

Cuatro periódicos publican el 54.9 por ciento del total de los ejemplares: *El Sol de Sinaloa* (Culiacán): 18,000; *Noroeste* (Culiacán): 7,000; *El Sol* (Mazatlán): 6,000; *El Diario* (Culiacán): 5,000; *El Correo de la Tarde* (Mazatlán): 5,000.

Dos periódicos publican 3,000 ejemplares aproximadamente: “*El Guasavense* (Guasave), y *El Diario* (Los Mochis). Los otros ocho periód-

10 Zuñiga, Ignacio. Declaraciones de prensa a nombre del Congreso de Trabajo y de la Confederación de Trabajadores de México. México, periódico *Uno más Uno*. 13 de diciembre de 1980. p. 3.

11 Publicidad y Comunicación, S. A., Culiacán, Sinalca, 15 de enero de 1979.

12 PRI-IEPES. *Op. cit.*, p. 89.

dicos que restan publican un promedio de 2,000 ejemplares diarios: *El Minutero* (Culiacán); *El Informador* (Guamuchil); *El Demócrata* (Mazatlán); *La Opinión del Valle* (Guasave); *El Nuevo Diario* (Mazatlán); *El Informador* (Mazatlán); *Noticias del Sol* (Mazatlán) *La Voz* (Mazatlán).

En el plano de la radiodifusión, veintisiete emisoras (1978), difunden en el Estado de Sinaloa. Todas son de propiedad privada, con fines de lucro, a excepción de Radio Universidad Autónoma de Sinaloa.

Hay ocho difusoras en Culiacán, seis en Los Mochis, seis en Mazatlán, dos en Guasave y una en El Dorado, Guamuchil, Escuinapa, El Fuerte y el Rosario.

En cuanto a la televisión, hay tres canales de difusión en dicho Estado. En Culiacán, XHOTV Canal 3; en Los Mochis XHBSTV Canal 4; y en Mazatlán XHMSTV Canal 7.

#### 4.2 El gobernador y los medios de información

La lista anterior nos muestra la abundancia de medios de información, puesto que hay que añadir todavía los de difusión a nivel nacional, que se originan en la ciudad de México.

Tal desarrollo en Sinaloa, sobre todo durante la última década, parece ser consecuencia del crecimiento económico, cuyo origen es la valorización de grandes superficies de terreno agrícola.

Asimismo, se debe enfatizar la consolidación correlativa de los grupos de presión económica y de las corrientes políticas que actúan tanto a nivel local como nacional. Estos vieron en los medios de comunicación impresos y electrónicos un instrumento especialmente útil para la defensa de sus posiciones respectivas.

Así se puede notar, en este campo, una frontera bastante difusa entre los objetivos comerciales y la protección de intereses específicos. Los medios de comunicación son, en efecto, un escudo eficaz.

De otra parte vale señalar que las críticas al gobernador son rara vez directas. Normalmente, si algún periódico quiere atacar cierto aspecto de su política, critica más bien al funcionario responsable, con lo que toca al gobernador de manera indirecta.

Las desaprobaciones globales son excepcionales y reflejan más bien rivalidades más importantes dentro del conjunto dominante. Otra posi-

bilidad, que no debe ignorarse, es la afectación, por acciones del gobernador, de los intereses esenciales de los propietarios reales de los medios de información. Si esta hipótesis se da, resulta casi automática una respuesta indirecta que se sirve de estos mismos instrumentos de presión.

Se puede concluir que, más allá de sus relaciones puramente formales con los periodistas, los gobernadores deben tomar en cuenta los hechos arriba mencionados. En última instancia, sus relaciones con los medios de comunicación están en función del tipo de relaciones que tienen con los propietarios de los mismos. Esto no excluye la posibilidad de que ellos controlen de una manera u otra uno o varios medios de información.

La diversidad y proliferación de dichos medios ha hecho necesaria la creación de servicios de prensa. Los cuatro Estados analizados disponen de dependencias con rango de dirección en esta materia.

Cualquier comentario sobre los servicios de prensa de las administraciones federadas quedaría incompleto si se pasara por alto una observación fundamental:

#### *4.2.1 La centralización de los medios de comunicación*

Cabe hacer un último señalamiento en el sentido de que la prensa impresa en los Estados se encuentra estrechamente vinculada a la prensa llamada nacional. Tal fenómeno contribuye a una mayor influencia del centro en la opinión pública y en la política regional.

Otro ejemplo de la estructuración de los medios de comunicación en los Estados es la existencia de 741 estaciones comerciales, de las cuales 597, o sea el 81 por ciento, se agrupan en 16 consorcios que son dependientes, financiera y publicitariamente de los grupos privados de la ciudad de México.

Por lo que respecta a la televisión, en la República operan 131 canales comerciales registrados, de los cuales 127 son transmisores, repetidores o retransmisores, que dependen de dos grandes consorcios nacionales.

“En cuanto a la capacidad económica de la administración federal en este campo, en contraste con la de los Estados, pongamos atención a un solo dato. En 1975, único año en el que hasta ahora ha sido posible



cuantificar los gastos de la administración federal en materia de publicidad, se erogaron por este concepto 5 mil quinientos millones de pesos, el equivalente a la suma de los ingresos para ese mismo año de 13 Estados juntos de la República, tomados alfabéticamente: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo y Michoacán".<sup>13</sup>

De lo anterior se puede concluir que el fenómeno de la centralización política y administrativa, así como de la concentración económica, demográfica y cultural, se da también, y de manera aguda, en el terreno de los medios de comunicación social. Ello no deja de tener consecuencias en el campo de las relaciones políticas entre centro y periferia.

<sup>13</sup> Carreño, José. *Los Medios de Comunicación y las Administraciones Estatales*. (inédito). Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, julio de 1980, p. 15.



**CUARTA PARTE**

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA  
DEL GOBERNADOR**



## **CAPITULO I**

### **EL GOBERNADOR, JEFE DE LA ADMINISTRACION ESTATAL**

Entre las atribuciones jurídicas del gobernador, una de las más importantes es la de dirigir la administración estatal. Esta función primordial es reforzada por su primacía sobre las otras instancias del Estado, principalmente el Congreso estatal.

El aparato administrativo estatal es para él un instrumento de primera importancia. A partir de ahí, el gobernador puede extender su influencia sobre la administración federal desconcentrada y sobre los Municipios. Es decir, que a pesar de ciertas limitaciones, el gobernador rebasa la jefatura de su propio aparato administrativo y ejerce una coordinación política —con las excepciones y matices que se señalarán ulteriormente— del conjunto de la administración pública (federal, estatal y municipal) en el Estado.

Las unidades administrativas que dependen directamente del gobernador están usualmente subdivididas en secretarías. Dispone también de algunos servicios que le auxilian en sus tareas de dirección y tiene la responsabilidad de dirigir el conjunto de órganos que componen la administración estatal paraestatal.

Los organogramas anexos permiten apreciar los rasgos principales de las estructuras administrativas de los Estados seleccionados. Este capítulo lo está precisamente destinado a comentarlos en términos generales.

## 1. LAS UNIDADES ADSCRITAS AL GOBERNADOR

### 1.1. La secretaría particular

En los cuatro Estados analizados los gobernadores tienen a su disposición una secretaría particular. En Hidalgo, Nuevo León y Sinaloa existen también secretarías privadas.

Su papel es asistir al Ejecutivo estatal en su trabajo cotidiano, particularmente en lo que concierne a la distribución y definición de prioridades y cargas de trabajo. En general se ocupa de su correspondencia, programación y atención de la audiencia, así como de mantener comunicación con los subordinados del gobernador y, en general, con sus diversos interlocutores.

A la cabeza de la secretaría particular hay un secretario particular propiamente dicho, que es ayudado en sus funciones por cierto número de auxiliares.

Según las leyes orgánicas de la administración pública de cada uno de los Estados estudiados, el secretario particular no tiene ninguna competencia legal propia. Carece igualmente de autoridad jerárquica sobre los titulares de las diversas dependencias del Ejecutivo. De hecho existe una gran heterogeneidad en la determinación de funciones<sup>1</sup> y más bien podría considerarse como un instrumento de acción personal del gobernador.

En otros términos, sus funciones deben limitarse a darle apoyo personal al Ejecutivo. Este puede, sin embargo —y lo hace seguramente—, confiarle comisiones que le puedan dar una importancia real considerable.

1 Andreu H., Miguel. *La Secretaría Particular en México*. Tesis. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1980, pp. 10-16.

## 1.2 Los otros órganos administrativos dependientes del gobernador

Además de la secretaría particular, el gobernador dirige, sin intermediarios, un cierto número de dependencias. Es decir que las secretarías de la administración estatal centralizada no tienen ninguna autoridad sobre ellos.

El número de órganos en estas condiciones varía significativamente según los Estados. Estas diferencias obedecen a cuatro motivos principales: primero a la libertad para organizar su administración, determinando sus propias estructuras administrativas; después a las disposiciones de las leyes orgánicas de cada uno de ellos, así como el deseo de los gobernadores de ejercer un control directo sobre ciertas dependencias juzgadas importantes, y finalmente a necesidades de orden técnico.

El fenómeno señalado podrá ser comprendido mejor a partir de la relación que sigue, la cual muestra los órganos que dependen directamente del gobernador en los Estados estudiados.

*En Hidalgo:* Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Administración, Secretaría de Planeación, Tesorería General y Procuraduría General de Justicia.<sup>2</sup> Además, la Contraloría General, Comisión Coordinadora del Desarrollo, Unidad de Prensa y Relaciones Públicas, Secretaría Particular y Tribunales Administrativos.<sup>3</sup>

*En Nuevo León:* Secretaría General de Gobierno, Procuraduría General de Justicia, Oficialía de Gobierno, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, Secretaría de Educación y Cultura, Secretaría de Asentamientos Humanos y Planificación, Secretaría de Obras Públicas y Proyectos, Secretaría de Fomento Económico, Secretaría de Servicios a los Trabajadores y Productividad, Dirección de Fomento Agropecuario, Dirección de los Servicios Coordinados de Salud Pública,

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, 1978, artículo 3o.

<sup>3</sup> *Ibid.*, artículo 20.

Dirección de Deportes y Recreación Popular y Dirección de Bosques y Parques Estatales.<sup>4</sup>

*En Sinaloa:* Secretaría de Gobierno, Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería, Secretaría de Educación Pública y Cultura, Secretaría de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales, Secretaría de Obras Públicas y Secretaría de Administración.<sup>5</sup> Además, Secretaría Particular, Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional (DIFOCUR), Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Comisión Agraria Mixta y Defensoría de Oficio.<sup>6</sup>

*En Yucatán:* Secretaría de Gobierno, Secretaría de Asuntos Educativos y Sociales, Oficialía Mayor, Dirección General de Hacienda, Dirección General de Inspección Administrativa, Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, y la Procuraduría General de Justicia.<sup>7</sup>

Los casos de Nuevo León y Yucatán traducen el deseo manifiesto de concentrar el poder de decisión en las manos del gobernador. Si se agregan las secretarías de la administración estatal centralizada y las entidades de la administración estatal paraestatal, se puede concluir que los riesgos de saturación no son desdeñables.

## 2. LA ADMINISTRACION ESTATAL CENTRALIZADA

La administración estatal centralizada, con el gobernador a la cabeza, es la rama ejecutiva de los poderes estatales.

Tiene un origen constitucional en los cuatro Estados que componen la muestra elegida.<sup>8</sup> Su composición es precisada posteriormente por las leyes orgánicas respectivas.

<sup>4</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, Reformas de septiembre de 1979.

<sup>5</sup> Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, enero de 1981, artículo 7o.

<sup>6</sup> *Ibid.*, artículo 64.

<sup>7</sup> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, 1976, artículo 5o.

<sup>8</sup> Constitución de Hidalgo, artículo 72; Constitución de Nuevo León, artículo 87; Constitución de Sinaloa, artículo 66; Constitución de Yucatán, artículo 57.



Por los mismos motivos presentados anteriormente, las administraciones estatales centralizadas comportan diferencias entre ellas.

El único punto común parece ser la existencia de un secretario de gobierno —Sinaloa y Yucatán—, o secretario general de gobierno —Nuevo León e Hidalgo.

## 2.1 El secretario general de gobierno

Tradicionalmente el secretario de gobierno —o secretario general— es el funcionario más importante después del gobernador. Esta posición privilegiada ha disminuido en los últimos años. Si bien ha sido el segundo en la jerarquía estatal, ahora debe resignarse a ir a la par con los secretarios especializados. En efecto, el secretario de gobierno tiene autoridad formal solamente sobre las dependencias que le son directamente adscritas.<sup>9</sup>

Entre las razones de esta evolución se encuentra, en primer lugar, la ampliación de intervención de los poderes públicos estatales en las actividades económicas y por el hecho de la adopción de una política más voluntarista para propiciar el desarrollo regional.

Esto ha provocado un incremento notable de las dependencias responsables de la promoción económica y de las finanzas. Paralelamente a esto, el crecimiento del conjunto del aparato estatal ha hecho inoperante la intermediación de un solo funcionario entre el gobernador y los servicios de la administración estatal.

Ha sido necesario agrupar las diversas dependencias en algunas grandes secciones bajo la responsabilidad, cada una, de un funcionario que actúa bajo el mando personal del Ejecutivo.

El estudio del puesto de secretario general nos permitirá hacer notar las condiciones de su nombramiento, las incompatibilidades de su cargo, sus atribuciones principales y su tramo de dirección.

<sup>9</sup> La igualdad de rango entre los secretarios de gobierno y los otros secretarios o equivalentes de las administraciones estatales centralizadas, está establecida por los artículos 6 y 20 de las leyes orgánicas de los Estados de Nuevo León y Sinaloa respectivamente, así como en el *Manual Administrativo del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán*, p. 103. La Ley Orgánica del Estado de Hidalgo, no le asigna un nivel superior a la Secretaría General con relación a las otras secretarías.

### *2.1.1 Las condiciones de su nombramiento*

La primera condición requerida es poseer las dos ciudadanía, la mexicana y la estatal a excepción de Yucatán. En Nuevo León la ciudadanía obtenida por residencia no es suficiente. Para ser designado secretario de gobierno en ese Estado es necesario haber vivido ahí por lo menos durante cinco años antes del día del nombramiento. En esta entidad la ciudadanía es obtenida al cabo de dos años.<sup>10</sup>

En lo que concierne a la edad mínima, es de veintiocho años en Hidalgo, de treinta en Sinaloa y de treinta y cinco en Nuevo León. Para este último Estado, un límite máximo de edad está fijado a los 65 años. La Constitución de Yucatán no establece condición alguna en esta materia.

Ningún grado académico ni experiencia previa se requiere para ser designado secretario de gobierno. El gobernador decide, en principio con toda libertad.

### *2.1.2 Las incompatibilidades de su cargo*

Ser ministro de un culto religioso es la única incompatibilidad prevista por la constitución de Hidalgo.<sup>11</sup> En Nuevo León los casos son más numerosos y conciernen a los magistrados, al procurador de justicia, los militares en activo y los funcionarios federales desconcentrados. Deben presentar su dimisión o solicitud de licencia por lo menos seis meses antes del día de la designación.<sup>12</sup>

El artículo 67 de la Constitución de Sinaloa es sensiblemente más estricto, ya que prohíbe expresamente al secretario general de gobierno

<sup>10</sup> Constitución de Hidalgo, artículo 78; Constitución de Nuevo León, artículo 87; Constitución de Sinaloa, artículo 67; Constitución de Yucatán, artículo 58, fracción I.

<sup>11</sup> Artículo 7º de la Constitución del Estado.

<sup>12</sup> Artículo 82, fracción II de la Constitución estatal.

el desempeño de cualquier empleo público o privado remunerado o ejercer simultáneamente cualquier oficio o profesión, excepción hecha de la enseñanza.

### *2.1.3 Sus atribuciones principales*

El secretario general es especialmente encargado de llevar, bajo la dirección del gobernador, las relaciones del Ejecutivo con el gobierno federal, con los gobiernos de otros Estados, con los otros poderes estatales y con los Municipios.

Conduce, en los términos fijados por el gobernador los asuntos de política interior y orden público; refrenda las leyes y los decretos estatales y vigila su publicación en el periódico oficial. Suple al gobernador durante sus ausencias temporales, bajo reserva de las disposiciones de las constituciones de cada Estado.<sup>13</sup>

### *2.1.4 Las dependencias de la secretaría general*

Los servicios de la administración estatal puestos bajo la autoridad del secretario general, no son los mismos en los cuatro Estados de que se trata:

*En Hidalgo:* Dirección de Gobernación, Dirección Jurídica, Dirección de Acción Social y Dirección de seguridad Pública.<sup>14</sup>

*En Nuevo León:* dos Subsecretarías de Gobierno; Dirección de Seguridad Pública; Dirección del Registro Público de la Propiedad y el Comercio; Dirección de Previsión, Readaptación Social y para la Defensa de los Derechos Humanos; Departamento Coordinador de Juntas y Departamento de Comunidades Penales.<sup>15</sup>

13 Ver primera parte, capítulo III.

14 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, artículo 20.

15 Dirección de Comunicación y Orientación al Público. *Directorio Administrativo*. Monterrey, Nuevo León, 1980.

*En Sinaloa:* Subsecretaría “A” y Subsecretaría “B”, Dirección de Tránsito y Transportes, de Gobernación, de Prevención y Acción Social y Dirección de Asuntos Jurídicos.<sup>16</sup>

*En Yucatán:* direcciones de Gobernación, de Asuntos Jurídicos, y de Difusión, Prensa y Relaciones Públicas.

## 2.2 Las otras dependencias de la administración centralizada

La administración estatal centralizada comprende también, en Hidalgo, otras dos secretarías: Secretaría de Administración y Secretaría de Planeación; en Sinaloa comprende además: Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería; Secretaría de Educación Pública y Cultura; Secretaría de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales; Secretaría de Obras Públicas y Secretaría de Administración.

En Yucatán el oficial mayor y el secretario de asuntos sociales y educativos comparten las tareas cotidianas con el secretario de gobierno.

Por lo que se refiere a Nuevo León, nueve altos funcionarios, todos del mismo nivel que el secretario general de gobierno, reúnen bajo su autoridad el conjunto de unidades administrativas, a saber: procurador general de justicia; oficial mayor de gobierno; secretario de finanzas y tesorero general; secretario de educación y cultura; secretario de asentamientos humanos y planificación; secretario de obras públicas y proyectos; secretario de fomento económico y secretario de servicios a los trabajadores y de la productividad.

Las constituciones de Hidalgo y Yucatán establecen para los secretarios del despacho —o equivalentes— las mismas condiciones de designación y las mismas incompatibilidades que en el caso de los secretarios generales.<sup>17</sup> Para este puesto se requiere en Sinaloa, la ciudadanía local, cosa que no ocurre para las otras secretarías del despacho.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Secretaría de Administración. *Directorio del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa*. 1981.

<sup>17</sup> Constitución de Hidalgo, artículo 78; Constitución de Yucatán, artículo 58.

<sup>18</sup> Decreto num. 5 “Modificaciones a la Constitución Política” (local), 2 de enero de 1981, artículo 67 y 68.

La Constitución de Nuevo León no establece estas exigencias y tampoco la Ley Orgánica de la Administración Pública las precisa. Consecuentemente, el gobernador de ese Estado dispone de una libertad mayor que sus colegas por lo que se refiere a la designación de sus colaboradores inmediatos.

El número y designación de dependencias adscritas a las secretarías varía según los Estados:

*En Hidalgo*<sup>19</sup>

*Secretaría de Administración:* Dirección de Recursos Humanos, Dirección de Adquisiciones y Servicios y Dirección de Informática.

*Secretaría de Planeación:* Dirección de Programación Económica, Dirección de Obras Públicas, y Dirección de Catastro.

*Tesorería General:* Dirección de Ingresos y Dirección de Contabilidad y Presupuesto.

*En Nuevo León*<sup>20</sup>

*Procuraduría General de Justicia:* Subprocuraduría del Ministerio Público y Subprocuraduría Jurídico-Consultiva, Dirección de Agencias del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, Visitador General, Dirección de Control de Procesos, Dirección de la Policía Judicial, Dirección de Servicios Periciales, Dirección de Averiguaciones Previas, Dirección de Administración, Coordinación de Participación Ciudadana, y Oficialía de Partes.

*Oficialía Mayor:* Dirección General de Registro Civil y Legalizaciones, Dirección de Adquisiciones y Servicios Generales, Dirección de Personal, Acción Cívica y Relaciones Públicas, Dirección de Archivo General del Estado, y Unidad de Reforma Administrativa.

<sup>19</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, 1o. de julio de 1978.

<sup>20</sup> Unidad de Reforma Administrativa, Organograma de Gobierno del Estado de Nuevo León, 1982.

*Secretaría de Finanzas y Tesorería General:* Dirección de Auditoría Interna, Dirección de Contabilidad, Dirección de Contraloría, Dirección de Créditos y Cobranzas Especiales, Dirección de Egresos, Dirección de Ingresos, Dirección de Coordinación Fiscal, Dirección de Programación y Presupuesto, Dirección de Informática, Unidad de Asesoría Legal, y Unidad Técnica Catastral.

*Secretaría de Educación y Cultura:* Coordinación General, Dirección de Educación Preescolar, Dirección de Educación Básica, Dirección de Educación Especial, Dirección de Educación Superior, Dirección de Cultura y FONAPAS, Dirección de Recreación Popular, Dirección de Deportes, Dirección de Servicios Administrativos, y Departamento de Comunicación Social.

*Secretaría de Asentamientos Humanos y Planeación:* Dirección de Planificación, Dirección de Fomento Urbano, Dirección de Tramitación de Permisos, y Dirección de Estudios Específicos.

*Secretaría de Obras Públicas y Proyectos:* Dirección de Proyectos de Construcción y Mantenimiento, Dirección de Obras Viales, Dirección de Construcción de Escuelas, y Dirección de Programación y Control.

*Secretaría de Programación y Desarrollo:* Dirección de Estudios Económicos, Dirección de Fomento Industrial y Comercial, Dirección Estatal de Turismo, Dirección de Estadística, Dirección de Programas y Evaluación y Unidad de Estudios Técnicos.

*Secretaría de Servicios a los Trabajadores y Productividad:* Dirección de Conciliación Administrativa, Dirección de Inspección y Promoción del Derecho del Trabajo y Productividad, Dirección de Capacitación Administrativa y Empleo, y Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

*En Sinaloa*<sup>21</sup>

*Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería:* Subsecretaría de Hacienda Pública y Tesorería, Subsecretaría de Ingresos, Subsecretaría de

<sup>21</sup> Secretaría de Administración. *Directorio del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa*. marzo de 1981.

Egresos, así como Dirección de Egresos; de Administración y Control Fiscal; de Estadística y Estudios Económicos, y de Adquisiciones y Control de Inventarios.

*Secretaría de Educación Pública y Cultura:* Subsecretaría "A" y Subsecretaría "B", así como Dirección de Educación Elemental; de Educación Especial; de Educación Media; de Educación Normal, de Administración, Control y Planeación, y de Educación Física.

*Secretaría de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales:* Subsecretaría de Ganadería, Subsecretaría de Agricultura, Coordinación de Alimentación Pecuaria, zonas sur, así como, Dirección Técnico-Económica, de Alimentación Pecuaria, de Producción Animal, de Pesca, de Industria y de Administración.

*Secretaría de Administración:* Subsecretaría Técnica, Subsecretaría de Administración, así como Dirección de Estadística y de Recursos Humanos.

*Secretaría de Obras Públicas:* Subsecretaría de Obras Públicas y Subsecretaría de Planeación, así como Dirección de Planeación, de Control Interno, de Construcción, de Supervisión y Control, y la Coordinación Estatal del PIDER.

*Secretaría de Coordinación, Gestión y Representación:* con una Secretaría Auxiliar.

### *En Yucatán*<sup>22</sup>

*Oficialía Mayor:* Direcciones de Obras Públicas, del Desarrollo Económico, de Administración, de Planificación y Urbanismo, y de Programación y Desarrollo.

*Secretaría de Asuntos Educativos y Sociales:* Direcciones de Educación Pública, de Acción Social y Cultural, y Departamento de Salud. Además, a otro nivel jerárquico se encuentran la Procuraduría General de Justicia y otras tres direcciones generales.

## 3. LA ADMINISTRACION ESTATAL PARAESTATAL

Llamamos así, por convención, al conjunto de entidades públicas

<sup>22</sup> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, 12 de septiembre de 1980.

estatales independientemente de sus particularidades jurídicas.

En este último caso, cumplen esencialmente una misión de colaboración institucional. A este título serán estudiadas posteriormente en el tema de los mecanismos formales de coordinación.<sup>23</sup>

### 3.1 Los órganos descentralizados estatales

Las leyes orgánicas de los Estados de Hidalgo (artículo 4) y de Nuevo León (artículo 8) definen a los órganos descentralizados estatales como “órganos auxiliares de la administración pública estatal”, sea cual fuere el origen de su creación o composición.

Los órganos pueden ser creados sea por la Constitución Federal,<sup>24</sup> la legislación federal o la legislación estatal.<sup>25</sup>

Pueden también ser puramente estatales o mixtas, es decir, compuestas de funcionarios estatales y de representantes de las administraciones federales desconcentradas, de los Municipios y de los organismos de representación socioprofesional.

Los órganos descentralizados estatales son en los cuatro Estados estudiados, los siguientes:

#### *Hidalgo*

Junta de Conciliación y Arbitraje; Comisión<sup>26</sup> Estatal Electoral; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; Consejo Estatal de Vivienda; Junta Estatal de Agua Potable y Alcantarillado; Centro de Artesanías e Industrias Rurales; Consejo Estatal de la Enseñanza Técnica, y Universidad Autónoma de Hidalgo.

23 Ver en esta misma parte capítulo III.

24 Es el caso de las juntas estatales de conciliación y arbitraje, creadas por el artículo 123 de la Constitución federal.

25 A manera de ejemplo: “La Comisión Estatal Electoral es un organismo autónomo permanente dotado de personalidad moral. Es responsable de la coordinación, preparación y vigilancia de las elecciones estatales, ordinarias o extraordinarias”. Ley Electoral del Estado de Nuevo León, artículo 45.

26 Los términos “comisión”, “comité” o “consejo”, no expresan en estos casos la idea de reunión de personas delegadas para cumplir una tarea concreta, sino de órganos permanentes con personalidad moral que tienen la responsabilidad de cumplir misiones determinadas.



*Nuevo León*

Junta Local de Conciliación y Arbitraje; Comisión Estatal Electoral; Servicios Turísticos del Estado de Nuevo León; Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la ciudad de Monterrey; Junta Estatal de Agua Potable; Comisión de Planeación Urbana; Fideicomiso Especial para la Regularización de Terrenos Urbanos de la Ciudad de Monterrey; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; Universidad Autónoma de Nuevo León; Centro de Enseñanza Técnica; Tribunal Estatal de Arbitraje, y Tribunal Fiscal.

*Sinaloa*

Junta Local de Conciliación y Arbitraje; Comisión Estatal Electoral; Comisión Estatal de Desarrollo Urbano; Comité de Caminos Vecinales; Sociedad de Inversiones Industriales; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; Junta de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Culiacán; Junta Estatal de Agua Potable; Universidad Autónoma de Sinaloa; Tribunal Estatal de Arbitraje; Tribunal Fiscal; Instituto de la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado; Viveros de Sinaloa, Desarrollo Integral de la Comunidad Rural y Difusión y Fomento de la Cultura Regional.

*Yucatán*

Junta de Conciliación y Arbitraje; Comisión Estatal Electoral; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; Fideicomiso para la Zona Industrial de la Ciudad de Mérida; Sociedad Estatal de Inversiones Industriales; Tribunal de Arbitraje, y Universidad Autónoma de Yucatán.

Estos órganos están sometidos a la autoridad del gobernador en un grado variable, bastante difícil de determinar. Esta autoridad es casi completa para ciertos organismos de fomento o de servicios. Por el

contrario, está sensiblemente aminorada cuando se trata de tribunales o universidades, en razón de su autonomía tradicional.

El gobernador es competente para definir las relaciones de los servicios de la administración estatal centralizada con los órganos que forman parte de la administración estatal paraestatal.<sup>27</sup> Este poder es naturalmente limitado por las disposiciones concretas de los textos que han creado los órganos de referencia.

### 3.2 Los motivos de su desarrollo

La aparición de los órganos descentralizados estatales responde a razones diversas.

Para empezar debemos citar la diversificación del papel de los poderes públicos. A partir de los años cuarenta, el gobierno federal inicia una política que da la prioridad absoluta al crecimiento económico. Los Estados siguen esta misma dirección más recientemente. A partir de los años sesenta, las autoridades estatales buscan influir los procesos económicos.<sup>28</sup>

Este deseo de promover el desarrollo no resulta suficiente, sin embargo, para explicar esta evolución.

Agreguemos pues, sobre otro plan, la determinación de las autoridades estatales de no dejar todo el campo de posibilidades de intervención a las administraciones federales. Requieren a su vez participar, si no desean verse desbordados irreversiblemente.<sup>29</sup>

A este motivo se pueden agregar otros. Especialmente el propósito de escapar a la rigidez de la administración estatal centralizada, particu-

27 Leyes orgánicas de Hidalgo, artículos 48 y 49; Nuevo León, artículo 24; Sinaloa, artículos 7 y 34. Esta entidad además tiene a la Secretaría de Coordinación, Gestión y Representación. Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, artículo 30.

28 La evolución del área de promoción económica del Estado de Sinaloa —consejo en 1963, dirección en 1969 y secretaría en 1974— nos parece significativa. En Nuevo León fue creada una comisión por una ley estatal del 29 de diciembre de 1964; fue transformada en secretaría el 31 de enero de 1975.

29 "El desarrollo de la administración federal influye directamente los cambios de organización de la administración estatal. Dicho de otra forma, provoca esfuerzos de adaptación". Michelsen Terry, Carlos. *Cincuenta años de Evolución Histórica de la Estructura Organizacional del Gobierno de Nuevo León*. Ponencia del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey en el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. México, Distrito Federal, abril de 1974, p. 29.

larmente en materia financiera y de administración de personal.

También se deben tomar en cuenta razones de principio: la autonomía de los tribunales, la libertad de cátedra y la autonomía universitaria.

Desde otra perspectiva, hagamos notar que el hecho de crear órganos descentralizados estatales mejora la imagen de los responsables públicos. Muestran así su preocupación de actuar en una dirección determinada.

Finalmente, el crecimiento de la administración estatal descentralizada parece ser, para el gobernador, un medio de controlar políticamente el desarrollo del aparato administrativo a su cargo, dado que no pierde el control directo y personal de los nuevos servicios.

#### 4. LA ADMINISTRACION ESTATAL DESCONCENTRADA <sup>30</sup>

##### 4.1 Los servicios estatales existentes a nivel municipal

Las administraciones estatales disponen de ciertas dependencias que funcionan en el marco de los Municipios.

Estas unidades administrativas están directamente subordinadas a las secretarías de las administraciones estatales centralizadas o equivalentes, según sea el caso.

La división de los Estados en circunscripciones administrativas supramunicipales está explícitamente prohibida por el artículo 115 de la Constitución federal. Es por eso que los servicios desconcentrados dependen de una manera directa de los altos funcionarios estatales y no de alguna instancia intermedia. <sup>31</sup>

En términos generales, las administraciones estatales desconcentradas están compuestas de recaudaciones de rentas, de oficinas del registro civil, de oficinas del registro público de la propiedad, de destacamentos de la policía judicial estatal, de agentes del ministerio público, de

30 Esta denominación general intenta expresar una idea de localización geográfica, más que un estado de derecho. Rigurosamente, los servicios de que se trata revelan más de las técnicas de delegación que de la desconcentración propiamente dicha.

31 Los constituyentes de 1917 quisieron impedir la reaparición de los jefes políticos de la época porfirista. Ver primera parte, capítulo I.

delegaciones de la policía de tránsito, <sup>32</sup> de defensores de oficio y de agentes de investigaciones políticas.

#### **4.2 Su contribución al control del gobernador sobre el conjunto del territorio**

Además de las misiones que les son propias, los servicios de la administración estatal desconcentrada permiten al gobernador estar informado permanentemente de los acontecimientos que se dan en el Estado bajo su responsabilidad.

En particular los servicios del orden público —policía judicial, agentes de investigaciones y ministerio público— contribuyen de manera importante al control del nivel infraestatal.

La supremacía del Ejecutivo estatal en esta materia tiene necesariamente un efecto de disuasión sobre los presidentes municipales, caciques locales y en general, sobre los grupos o facciones que pudieran estar tentados a desafiar su autoridad.

El gobernador dispone así de los medios necesarios para intervenir directa y rápidamente, si ello se revela necesario, en prácticamente cualquier punto de la geografía estatal.

32 A excepción de Nuevo León, en donde la competencia es municipal.

## **CAPITULO II**

### **LA ADMINISTRACION FEDERAL DESCONCENTRADA <sup>1</sup>**

#### **1. LA DIVERSIDAD DE ORGANOS DESCONCENTRADOS FEDERALES**

##### **1.1 Descripción general**

El gobierno federal dispone de un número importante de órganos desconcentrados a nivel estatal que le son directamente subordinados.

Salvo excepciones que serán expuestas ulteriormente, todas las secretarías y departamentos administrativos están representados en las circunscripciones de los Estados.

Igualmente, un número significativo de entidades de la administración federal paraestatal han juzgado necesario crear servicios periféricos.

La administración federal desconcentrada está, pues, compuesta de una parte de órganos dependientes de las secretarías de Estado (centros,

**1** Esta designación genérica comprende al conjunto de organismos federales que tienen representaciones permanentes en los Estados, sea cual fuere su situación jurídica.

representaciones, delegaciones, inspecciones) y, por otra parte, de sucursales o agencias de las entidades paraestatales.

El fundamento jurídico de la existencia de los órganos desconcentrados de la administración federal centralizada, es el artículo 17 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*:

“...las secretarías y departamentos administrativos podrán tener órganos desconcentrados que les serán jerárquicamente subordinados. Estos tendrán atribuciones específicas que les permitan decidir por ellos mismos, en el marco de sus competencias, y siempre sobre la base de las leyes aplicables”.

Hagamos notar que este artículo no obliga a las secretarías o departamentos a ajustarse a los límites estatales. Sus órganos periféricos pueden situarse entonces por debajo o por encima de este nivel.

Los titulares de los órganos desconcentrados dependen funcionalmente de México o de alguna otra instancia regional.<sup>2</sup> Por consecuencia, están enmarcados en un sistema de autoridad vertical. Su única autoridad de síntesis es el Presidente de la República. Cada uno de ellos obedece directamente a las instancias centrales o regionales de la secretaría u organismo descentralizado que representa.

## 1.2 Los órganos desconcentrados de las administraciones federales

Un examen rápido de los organogramas que aquí se adjuntan, muestra claramente la profusión de las dependencias federales representadas en los Estados.

Para facilitar el estudio agrupamos los órganos desconcentrados de las entidades federales paraestatales bajo la rúbrica de las secretarías cabeza de sector que corresponden en cada caso.

2 Así, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha agrupado sus servicios exteriores alrededor de administraciones fiscales regionales: noreste, occidente, centro, norte-centro, peninsular, noroeste, sureste, golfo-centro, pacífico-centro, Hidalgo-Estado de México y zona metropolitana de la ciudad de México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Difusión Fiscal. *La Desconcentración Administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. México, 1975, pp. 7-11.

Otras secretarías (Comercio; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Agricultura y Recursos Hidráulicos, y Educación) eligieron el marco de los Estados.

En efecto, un decreto presidencial del 17 de enero de 1977, organiza la administración federal paraestatal en sectores, bajo la coordinación y tutela de los secretarios y los jefes de departamentos administrativos.

Esto no significa, sin embargo, que los representantes de las secretarías o departamentos tengan forzosamente una autoridad directa sobre los órganos desconcentrados de las entidades paraestatales. Así, la relación de coordinación, planeación y control se da esencialmente entre las instancias centrales respectivas.

De cualquier forma, dicho decreto nos permite presentar de una forma más sistemática el conjunto de la administración federal desconcentrada. Nos ofrece pues un marco de referencia y sobre todo un método de clasificación.

Generalmente, los órganos desconcentrados están localizados en las capitales de los Estados, pero su campo de acción se extiende a los otros Municipios. Esto no excluye que adopten a veces otra delimitación territorial, según sus necesidades específicas.

Con el fin de no ser repetitivos, nos limitaremos a hacer algunas observaciones a propósito de cada uno de los Estados estudiados.

### *Hidalgo*

Todas las secretarías disponen de representaciones permanentes a excepción de las de Relaciones Exteriores y de Marina.

El Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y de la Huasteca Hidalguense (PIVMHH), organismo descentralizado federal con competencia territorial, creado por decreto del Presidente de la República del 12 de diciembre de 1952, amerita una mención especial.

A pesar de que su presupuesto es totalmente federal, el presidente del consejo de administración es el gobernador de Hidalgo, pero el Presidente de la República se reserva el nombramiento del director general.<sup>3</sup>

Este organismo público es competente en cuarenta y cuatro de los ochenta y cuatro Municipios hidalguenses. Tiene misiones muy exten-

3 Su director general depende de la Coordinación General del Plan Nacional de Grupos Marginados y Zonas Deprimidas de la Presidencia de la República (COPLAMAR).

didias, que son para esta zona: salud, educación, caminos, irrigación, extensionismo agrícola e investigación antropológica.

Su importancia en Hidalgo puede ser mejor apreciada si se sabe que su presupuesto de inversión fue, en 1977, de 80 millones de pesos.<sup>4</sup> A título de comparación notemos que el gobierno estatal destinó a las obras públicas durante ese mismo año la suma de 59.9 millones de pesos.

El PIVMHH tiene una gran importancia social, económica y política. Su control es, por consecuencia, duramente disputado.

### *Nuevo León*

El conjunto de la administración federal centralizada<sup>5</sup> está representado en este Estado, salvo la Secretaría de Marina. Además, unos sesenta organismos públicos federales tienen ahí sede permanente.

Monterrey es un centro administrativo regional, aunque esta denominación no existe formalmente en México. Es así como la administración fiscal regional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubre también el Estado vecino de Tamaulipas. Igualmente hacen las delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de Educación Pública, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y de la Comisión Federal de Electricidad.<sup>6</sup>

La importancia industrial de Nuevo León<sup>7</sup> nos invita a citar brevemente las dependencias federales que son ahí responsables de dicha actividad económica.

Las principales empresas públicas u organismos descentralizados son: Petróleos Mexicanos, Fertilizantes Mexicanos, Fundidora Monterrey y Comisión Federal de Electricidad.

4 González, Odilón, *Director Adjunto del PIVMHH* Entrevista concedida en el marco de este estudio. Ixmiquilpan, Hidalgo, 7 de abril de 1978.

5 Definición del artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

6 *Bases para el desarrollo del Estado de Nuevo León, Capítulo relativo a las estructuras administrativas*. Monterrey, diciembre de 1976, p. 641.

7 37.5 por ciento de la población activa del Estado; 11.5 por ciento del valor de la producción manufacturera mexicana en 1974. *La Campaña Presidencial en Cifras*. Número de Nuevo León, pp. 79-84.



En el terreno financiero se pueden enumerar las sucursales del Banco de México, de Nacional Financiera, del Banco Internacional, del Banco Mexicano, del Banco Regional del Norte, del Banco Nacional de Comercio Exterior, del Banco Nacional Urbano, de Aseguradora Mexicana, y de Aseguradora Hidalgo.<sup>8</sup>

Finalmente, en lo que concierne a la planeación y promoción industrial, están representadas en el Estado la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

La administración estatal, por su parte, cuenta en esta materia con la Dirección de Promoción Industrial en el seno de la Secretaría de Promoción Económica y Obras Públicas. Creó también un fideicomiso para desarrollar la zona industrial de la ciudad de Linares.

El gobernador preside, por otra parte, varias comisiones mixtas, formadas con el fin de promover el crecimiento económico en general e industrial en particular.

### *Sinaloa*

Dada la importancia de las actividades agrícolas en este Estado (51.3 por ciento de la población activa en 1970),<sup>9</sup> nos interesamos más específicamente en los órganos federales desconcentrados encargados de las cuestiones administrativas en esta materia.

Primeramente, la representación general de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos está dividida en varias áreas: planeación; programa agrícola; programa ganadero; programa forestal y de la caza, y administración de sistemas de riego y construcción. A esto hay que agregar las unidades de administración interna, de organización y métodos, de orientación al público y de control interno.

Las entidades del sector agrícola son: Centro de Investigación Agrícola y Pecuaria, Comisión Nacional de Fruticultura y Productora Nacional de Semillas.

8 Comité Promotor del Desarrollo Socio Económico del Estado de Nuevo León. Op. cit., p. 616.

9 Esta cifra incluye agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Secretaría de Recursos Hidráulicos. Op. cit., p. 72.

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), está también estrechamente ligada a las actividades agrícolas, ya que tiene una función regularizadora del mercado. Lo hace especialmente por medio de la fijación de precios mínimos de garantía a los productos agrícolas.

En el terreno financiero varios bancos y fondos de fomento actúan en Sinaloa: Banco Nacional de Crédito Rural del Pacífico Norte; Agencia de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera y, el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Avicultura y Ganadería (FIRA).

A lo anterior, hay que agregar la delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la del Instituto Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Rurales, así como las representaciones de Almacenes Nacionales de Depósito y de Fertilizantes Mexicanos.

Por su parte, el gobierno estatal interviene también en esta materia, aunque de manera sensiblemente más modesta. Lo hace por medio del organismo descentralizado Desarrollo Integral de la Comunidad Rural y de la Dirección del Programa Agrícola, que depende de la Secretaría del Desarrollo Económico. Además el organismo descentralizado estatal Viveros de Sinaloa, es instrumento de un programa de impulso a la fruticultura.<sup>10</sup>

### *Yucatán*

En yucatán una rama de la administración federal desconcentrada parece revestir un interés particular. Se trata de los servicios relativos a la pesca<sup>11</sup> (440 kilómetros de litoral, séptimo productor nacional en volumen en 1975).<sup>12</sup>

El Departamento de Pesca dispone de una delegación en el Estado. Esta delegación opera por medio de los siguientes departamentos:

10 Ver capítulo precedente.

11 Al igual que los organismos responsables de financiar, industrializar y comercializar el henequén. Ver capítulo siguiente.

12 *Enciclopedia de México*, p. 469.

tecnología pesquera, agricultura, inspección y vigilancia, capacitación, promoción, construcción e investigación sobre biología marina.<sup>13</sup>

De la misma manera han creado órganos permanentes en el territorio estatal el Banco Nacional Pesquero y Portuario, Productos Pesqueros Mexicanos y la Secretaría de Marina.

En lo que se refiere a las acciones de la administración estatal en esta materia, puede decirse que son muy limitadas. Un departamento de promoción pesquera forma parte de la Dirección de Desarrollo Económico. Sus medios son muy elementales: tres empleados y carecen de presupuesto de inversión.<sup>14</sup>

## 2. ANALISIS CRITICO DE LA ADMINISTRACION FEDERAL DESCENTRALIZADA

### 2.1 Un fenómeno de excrecencia administrativa

Habría mucho que decir sobre la administración federal descentralizada. Estudios más profundos son sin duda necesarios para explorar las numerosas y complejas implicaciones de su acción en el ámbito estatal.

El propósito principal de este estudio no es emprender un análisis exhaustivo de este tema. Nos limitaremos pues a hacer algunas observaciones sobre el número y diversidad de los órganos federales descentralizados.

La primera observación se refiere a su multiplicidad —desde agentes de información hasta compañías aseguradoras— lo que permite al gobierno federal intervenir en prácticamente todos los campos de la vida estatal.

13 Nava, Rafael. *Delegado del Departamento de Pesca en el estado de Yucatán*. Entrevista privada concedida en el marco de este estudio. Mérida, 9 de marzo de 1978.

14 “La existencia del Departamento de Pesca en la administración estatal es casi simbólica. En realidad sólo realizamos dos funciones: ser portavoz de los intereses de Yucatán en materia de pesca y fundar técnicamente las solicitudes que el gobernador presenta ante el Gobierno Federal”. Rijani Carlos. *Jefe del Departamento de Pesca del Gobierno de Yucatán y jefe del Departamento de Construcción en la Delegación Federal del Departamento de Pesca en el Estado*. Entrevista privada, Mérida, 9 de marzo de 1978.

Una segunda observación es la ausencia de una instancia federal horizontal en los Estados. Como se ha dicho, la única autoridad común de este vasto conjunto es el Presidente de la República.

Hay, entonces, un vacío que el gobernador intenta cubrir, pues no hay sino él, y es nuestra tercera observación, capaz de tener esa ambición, aun cuando no logre satisfacerla.

En cuarto lugar, quisiéramos observar las dificultades de coordinación de este conjunto administrativo, como efecto directo de su dimensión, diversidad y alejamiento de la autoridad de síntesis.

“La coordinación entre los organismos federales en el Estado no es formal. Se realiza sobre todo por acuerdos bipartitas, de manera ocasional y coyuntural, lo que afecta la eficacia de las acciones públicas”.<sup>15</sup>

Otros obstáculos para el buen funcionamiento de la administración federal desconcentrada son los traslapes, el aislamiento o la división irracional de ciertos servicios, por ejemplo: correos y telégrafos.<sup>16</sup>

No debemos olvidar tampoco los efectos de las luchas intraburocráticas que obligan a tejer alianzas y contraalianzas. Las repercusiones de la política nacional y estatal, así como las rivalidades entre secretarios, o entre éstos y el gobernador, tienen efectos concretos sobre el plan de la coordinación a nivel estatal de los órganos federales desconcentrados.

La causa principal de una presencia federal tan variada y poderosa en relación a los medios de que disponen las autoridades estatales, nos parece ser el fruto de una voluntad política para fortalecer al poder central, más que de una estrategia administrativa.

15 Comité Promotor del Desarrollo Socio Económico del Estado de Sinaloa. *Bases para el Desarrollo del Estado de Sinaloa. Capítulo relativo a la administración pública*. Culiacán, diciembre de 1976, p. 520.

16 La creación reciente a nivel estatal de las representaciones generales de las secretarías de Programación y Presupuesto; de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; de Educación Pública; de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como del Departamento de Pesca, entre otras dependencias, contribuye a discernir mejor los límites de competencias entre los organismos federales. Estas medidas han sido adoptadas en su mayoría en el marco del programa de desconcentración de la administración pública federal, que se integra al Programa de Reforma Administrativa.

## 2.2 Un instrumento poderoso de centralización

El aparato desconcentrado se revela como un medio privilegiado del cual se sirve el gobierno federal con el fin de asentar su autoridad sobre todo el territorio nacional. Este aspecto nos parece tanto más justo en vista de que México es, constitucionalmente, un país federal.

Ahora bien, un principio esencial del federalismo es que la competencia del Estado miembro es la regla, en tanto que la de los poderes federales constituye la excepción.

Es evidente que la separación absoluta de las competencias federales y estatales es impracticable por la complejidad creciente de la vida administrativa. Y esto como consecuencia tanto de la ampliación del papel de los poderes públicos y de las nuevas necesidades de la población, como de la sofisticación técnica.

Por consecuencia, no es viable buscar paralizar cualquier repartición de competencias entre los dos ámbitos gubernamentales.

A pesar de lo anterior, creemos que el pacto federal debe implicar la existencia de Estados suficientemente poderosos con funciones administrativas extendidas; además de sus competencias constitucionales y legislativas. Si las cosas suceden a la inversa, ello equivale a negar el principio de base que sustenta el sistema.

En el caso que nos concierne hemos constatado que el Estado federal acrecentó progresivamente sus competencias por las vías constitucional, legislativa y reglamentaria, mucho más allá de las disposiciones originales de la Carta de 1917.

Constatamos ahora que las competencias federales (exclusivas y concurrentes) se traducen en el territorio nacional en la existencia de un aparato federal desconcentrado sin medida común con las administraciones estatales.<sup>17</sup>

17 "La centralización en México comienza vigorosamente durante los años veinte. Después ésta se manifestó como federalización. Quiero decir con esto la toma bajo su responsabilidad por el Gobierno Federal, de las nuevas áreas de acción de los poderes públicos". Moreno Sánchez, Manuel. Op. cit., pp. 48-49.

Necesariamente debemos considerar la conjunción de los dos hechos evocados como reveladores de un proceso centralizador particularmente vivo.

En efecto, hemos visto que el gobierno federal dispone de los instrumentos necesarios para tomar casi integralmente en sus manos los asuntos de cualquier Estado.

Pero un análisis superficial de los órganos desconcentrados podría llevarnos a concluir que éstos son completamente refractarios a la influencia del gobernador, dada su cantidad, diversidad y recursos técnicos y monetarios.

Ahora bien, éste no es el caso. El gobernador puede, si se cumplen ciertas condiciones, participar decisivamente como elemento integrador de este universo administrativo.

### **CAPITULO III**

## **EL GOBERNADOR INTEGRADOR DEL CONJUNTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA A NIVEL ESTATAL**

### **1. LA COORDINACION FORMAL**

#### **1.1 El comité promotor de desarrollo socioeconómico y el comité de planeación para el desarrollo del Estado**

Un comité promotor de desarrollo socioeconómico (COPRODE), fue creado en cada Estado por decreto del Presidente de la República del 6 de septiembre de 1974.<sup>1</sup>

La vocación principal de estos organismos era, en el momento de su constitución, la coordinación de las inversiones federales con el fin de promover el desarrollo regional. Ulteriormente, sus atribuciones fueron acreditadas por decreto del Ejecutivo federal del 27 de enero de 1975 y del 26 de junio de 1976.

Desde entonces, los comités —en esa época órganos desconcentrados de la Secretaría de la Presidencia— intervinieron en las actividades de planificación y promoción económica.

1 El plan piloto para la creación de los COPRODE se efectuó en Yucatán, bajo la conducción del maestro Gustavo Martínez Cabafias.

Según toda evidencia, los COPRODE no lograron cumplir todas las esperanzas que habían despertado. Contribuyeron a ello las resistencias discretas, pero muy reales, de los gobernadores, de los funcionarios federales en los Estados y de las administraciones centrales. A pesar de ello su contribución a una mayor racionalidad de la acción pública nos parece fuera de duda.

### *Los gobernadores*

“La creación del citado comité promotor de desarrollo fue una idea a la vez absurda e insólita.

“Estaban compuestos de tres subsecretarios y de cierto número de representantes federales en el Estado de Yucatán, que no tenían de hecho sino un carácter simbólico.

“Yo estaba ausente, lo que, desde mi punto de vista, mostraba francamente la voluntad del poder central de suplantar a las autoridades estatales”.<sup>2</sup>

### *Los titulares de los servicios exteriores federales*

El aislamiento tradicional —que podría finalmente ser calificado de feudalismo administrativo— ha jugado también un papel significativo.

Los titulares de los órganos federales desconcentrados han considerado tradicionalmente como una intromisión intolerable todo esfuerzo orientado a definir una política de conjunto.

Sobre todo en las primeras fases de los COPRODE, los titulares de los órganos federales no quisieron aceptar la nueva instancia coordinadora. Prefirieron continuar actuando de manera más o menos aislada, con objeto de preservar, al menos, parte de su autonomía.

“Los programas de los organismos federales en el Estado han sido hasta ahora ejecutados sin preocupación de conjunto. Las consecuencias de esta falta de concepción global son el desperdicio y la aparición de nuevos problemas”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Loret de Mola, Carlos. *Op. cit.*, p. 122.

<sup>3</sup> Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico de Yucatán. *Op. cit.*, p. 66.



### *Las administraciones centrales*

“Algunos gobernadores nos han asegurado que el funcionamiento de los COPRODE no es completamente satisfactorio. Entre otras razones porque a nivel central las administraciones federales no admiten las proposiciones de sus representantes designados para tomar parte de los COPRODE.

“Esto provoca diferencias significativas entre los proyectos elaborados por el comité promotor a escala estatal y las autorizaciones definitivas de México”.<sup>4</sup>

Es así que una reorganización de los COPRODE se reveló necesaria, dado que la fórmula adoptada originalmente no convenía a los diversos participantes.

Por decreto del Presidente de la República del 11 de marzo de 1977<sup>5</sup> estos organismos fueron ordenados sobre nuevas bases.

#### *1.1.1 Su carácter de organismos públicos autónomos*

En los términos del artículo primero de dicho decreto, los COPRODE no fueron ya dependencias desconcentradas de la administración federal, sino organismos públicos —uno por cada uno de los 31 Estados— dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Su razón de ser era servir de órgano de consulta a los poderes públicos en general en materia de planificación y de promoción económica y constituir, en estas materias, un foro de análisis y coordinación.

#### *1.1.2 Sus funciones principales*

Su tarea principal fue proponer al Presidente de la República el programa anual de inversiones federales a realizarse en el territorio del Estado

4 Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. *Observaciones verbales de carácter preliminar recogidas por funcionarios de la Coordinación General de Estudios Administrativos en las Entidades Federativas con los gobernadores de los Estados*. México, enero de 1978, p. 1.

5 Adoptado en el marco de la Reforma Administrativa Federal.

respectivo, así como coordinar la ejecución del programa definitivamente aprobado.

Los COPRODE sugerían a los gobiernos federales y estatales la firma de convenios de coordinación, con el fin de promover el desarrollo de los Estados.

Igualmente estaban constituidos en órganos de consulta de los dos ámbitos gubernamentales en todo lo que concierne a la situación socioeconómica de la Entidad que corresponda.

### *1.1.3 Los gobernadores, presidentes de los COPRODE*

Los gobernadores de los Estados fueron, según el artículo 3o., fracción I del decreto evocado, los presidentes de los comités promotores de desarrollo. Ellos designaban también a los otros miembros de los comités (titulares de los órganos federales desconcentrados, presidentes municipales, organizaciones socioprofesionales).<sup>6</sup>

Además, los gobernadores nombraban sin ninguna restricción a los coordinadores de los comités que eran habitualmente sus cercanos colaboradores (el secretario de gobierno en Hidalgo, el secretario de obras públicas y proyectos en Nuevo León, el secretario de finanzas en Sinaloa y el director de desarrollo económico en Yucatán).

Pero esta participación importante de los gobernadores tenía una contrapartida que no era despreciable, puesto que reducía sus posibilidades de influir directamente en la designación de los secretarios técnicos de la COPRODE.

Los secretarios técnicos eran los representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto en los Estados, cumpliendo simultáneamente ambas funciones.

En otros términos, si bien los gobernadores controlaban los comités como cuerpos colegiados, es cierto también que su poder no era absoluto sobre los instrumentos encargados de la instrumentación de los

6 Los comités eran competentes para decidir la constitución de grupos de trabajo sectoriales - industria, agricultura, pesca, turismo, etcétera, o de zonas geográficas que comprendan a uno o varios Municipios.

acuerdos. De hecho los coordinadores designados por los ejecutivos estatales tenían más bien un papel honorífico.

Al parecer se había, en esta forma avanzado hacia una fórmula intermedia entre dos opciones extremas: La ausencia inicial de los ejecutivos estatales en los organismos y el control total de estos funcionarios sobre los COPRODE.

En efecto, el poder central concedía un margen considerable de acción a los ejecutivos estatales para que éstos pudieran jugar el papel de intermediarios entre la cima del poder y los niveles más modestos y alejados del país. Pero esta influencia, siendo significativa, no podía ser exclusiva, pues la evolución del país obliga a impedir la reaparición de fuerzas locales autónomas.

Las palabras del licenciado Zorrilla Martínez resultan ilustrativas para confirmar este argumento:

“Los gobernadores tienen a su disposición una serie de mecanismos para la coordinación del conjunto del aparato público en el Estado. El más importante de ellos es presidir los comités promotores de desarrollo, así como otras comisiones y organismos multilaterales.

“En mi caso yo los presido verdaderamente, ya que si fuera de otra forma perdería la ocasión de utilizar uno de los instrumentos que me facilitan el ejercicio de mis responsabilidades como gobernador”.<sup>7</sup>

Se puede concluir que la reorganización de los COPRODE emprendida el mes de marzo de 1977 sentó las bases para una mejor operación de estos órganos. Sin embargo, a pesar de esta reorganización, los comités en cuestión, no pudieron satisfacer plenamente las expectativas de sus creadores y de sus reformadores debido a deficiencias de varios tipos, por lo cual, se procedió a realizar un análisis de cuyo diagnóstico enseguida se citan los puntos principales:<sup>8</sup>

1. No había una adecuada relación entre la forma de creación, la estructura y naturaleza jurídica de los COPRODE y lo que se esperaba de éstos como órganos de coordinación.

7 Zorrilla Martínez, Pedro. Entrevista citada.

8 Tomado de: *Análisis de la problemática de los COPRODES y alternativas para su solución*, Coordinación General de Estudios Administrativos, mayo de 1980, xerografiado, pp. 39 y ss.

La creación de cada comité se advertía como un acto de “aceptación - adhesión” de parte del gobierno de cada Estado, cosa que contradecía la intención de que los comités fueran entre otras cosas, un foro de expresión de sus participantes.

Contrariamente y de hecho se marcaba a los gobiernos estatales el sentido y la forma de cómo ha de coordinarse el desarrollo en su Estado, condición que no iba muy de acuerdo con la soberanía que para ejercicio de su régimen interior debe mantener cada uno de ellos.

2. En general se concebía a los COPRODE como órganos del gobierno federal, desvirtuándose la intención de que fueran un mecanismo en el que participaran no sólo los tres ámbitos de gobierno, sino inclusive los particulares. Con esto, se dejaba en manos del delegado de SPP tareas que en realidad correspondían a otras dependencias, ocasionando un congestionamiento de trabajo y la pérdida de los puntos de vista de los demás miembros.

3. En lo referente a las funciones del coordinador del comité, (nombrado por el gobernador) y el secretario técnico (el delegado regional de la SPP); no había precisión, de tal forma que en vez de una colaboración adecuada entre ambos puestos, había duplicidades y traslapes.

Por otra parte, el nombramiento de coordinador del COPRODE no siempre recaía en algún funcionario estatal que por su rango y atribuciones pudiera desempeñar con facilidad el puesto.

Los comités sólo en algunos casos recibieron los apoyos financieros correspondientes, las partidas presupuestales para implementar los sistemas de planeación, programación y presupuestación, se transferían en realidad con la participación nula o marginal de dichos comités.

4. Al desaparecer la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, se produjo un vacío ya que la función de conciliar los objetivos de desarrollo nacionales y estatales no fue asignada a ningún órgano o mecanismo, lo que ocasionaba que los funcionarios federales en el nivel central soslayaran los intereses que no fueran los generales del país.

5. Por otra parte, no habiendo una completa delimitación del rol de las dependencias federales a nivel regional, se dificultaba la participación de éstas en los COPRODE. Además de que la sectorización, producto del proceso de la reforma administrativa federal, no se encuentra

en los gobiernos estatales dificultándose así las acciones concretas de los diferentes niveles de gobierno. Obstáculos similares se encuentran en el hecho de que las dependencias federales han seguido modelos diferentes de desconcentración.

6. Los comités adolecían de deficiencias organizativas tales como falta de políticas a seguir por los funcionarios federales en el interior de los propios comités, falta de reglamentos de carácter local que normaran el trabajo de éstos y en la mayoría de los casos, ausencia de planes y programas de trabajo así como de los correspondientes informes.

7. En cuanto a la capacitación técnica y administrativa de muchos de los representantes de las diversas dependencias que participan en el comité, se advertían ciertas deficiencias.

8. No se logró coordinar el gasto entre los tres ámbitos de gobierno por la escasa participación estatal y municipal, así como tampoco se consiguió hacerlo con los sectores privado y social, los que sólo participaban de manera simbólica en los comités.

9. Finalmente, hay que anotar que el poco interés de gran parte de los representantes ante los COPRODE, se explica al menos en parte, por el desconocimiento que ellos tenían de los objetivos, funciones y alcances de los comités, lo que se aunaba con la asistencia simbólica de dichos representantes a las reuniones que en muchos Estados, no se celebraban de acuerdo a un calendario bien establecido.

#### *Los comités de planeación para el desarrollo del Estado (COPLADE)*

En febrero de 1981 se da un nuevo paso para integrar el sistema nacional de planeación con la substitución de los COPRODE por los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADE).

La creación de los COPLADE ataca algunos de los problemas que frenaban la acción de los desaparecidos COPRODE. Por ejemplo, al establecer que "Los ejecutivos federales y estatales dictarán las medidas conducentes a efecto de que sus dependencias y entidades participen de manera eficaz y eficiente en el comité";<sup>9</sup> así como el compromiso

9 Acuerdo de coordinación... Para el establecimiento y operación del Comité (COPLADE), cláusula cuarta.

de que "Las partes se comprometen a otorgar recursos financieros para apoyar el funcionamiento del comité en el monto y conforme al calendario que anualmente acuerden". <sup>10</sup>

Como se ve, hay la preocupación de mejorar la organización interna de los comités, garantizando su funcionamiento con miras a la obtención de resultados.

Los COPLADE, mantienen el carácter de organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio que habían adquirido los desaparecidos COPRODE, de igual forma, los nuevos comités quedan integrados con los mismos funcionarios que aquéllos.

Para armonizar las acciones Federación-Entidades Federativas, el convenio que crea al COPLADE de cada Estado queda integrado en el Convenio Unico de Coordinación. <sup>11</sup>

Otro aspecto, quizá de una importancia mayor, es la intención de que cada COPLADE quede insertado en el conjunto del Sistema Nacional de Planeación, con la tarea fundamental de promover y coadyuvar en la formación, actualización, instrumentación y evaluación del plan estatal de desarrollo, "Buscando su congruencia, con los que a nivel global, sectorial y regional formule el Gobierno Federal", <sup>12</sup> con esto, se rebasa con mucho el rol de los COPRODE como órganos consultores y propositivos para convertir los COPLADE en órganos creadores, instrumentadores y controladores de la planeación.

Hay que advertir, sin embargo, que con el fortalecimiento de una planeación que proviene del centro y con la cual los planes estatales tienen que ser congruentes, las posibilidades de iniciativa de los gobernadores se pudieran ver restringidas, puesto que los beneficios de la ayuda federal se verán condicionados por el marco de prioridades de los planes nacionales y/o regionales.

Contrariamente, si los gobernadores aceptan dichas prioridades y logran un buen rendimiento del correspondiente COPLADE, verán incrementada su capacidad de acción.

<sup>10</sup> Ibid, cláusula quinta.

<sup>11</sup> INFRA

<sup>12</sup> Acuerdo de Coordinación, Op. cit., cláusula tercera.

## 1.2 Formas diversas de coordinación

Un número importante de organismos mixtos <sup>13</sup> dan testimonio de las intersecciones frecuentes de la administración estatal con los órganos federales.

“Los tres niveles administrativos deben interpenetrarse y coordinar sus tareas respectivas. Los tres sirven, a fin de cuentas, a la misma población. Esta está en derecho de exigir la armonía de las acciones públicas, de manera de asegurar una instrumentación eficaz en todos los niveles”. <sup>14</sup>

Esta penetración recíproca se manifiesta en casi todos los campos, tanto por la existencia de administraciones mixtas, como por la creación de órganos permanentes de coordinación y la firma de convenios en diversas materias.

### 1.2.1 *Las administraciones mixtas federales-estatales*

Se entiende por esto a las administraciones creadas por acuerdo de las dos partes o bien por mandato de la legislación federal.

Estas administraciones disponen de personal y equipo para llevar a cabo el trabajo que se les ha asignado. Sus presupuestos son alimentados por los gobiernos federal y estatal en proporciones que varían en el tiempo y en el espacio.

Se trata de la Comisión Agraria Mixta, de la Junta de Electrificación Rural, de los Servicios Coordinados de Salud Pública y de la Junta Local de Caminos.

Además, el gobernador preside el comité del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), que es coordinado por el representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto. A partir de 1981 los programas del PIDER serán transferidos a las autoridades estatales.

13 Definición de las leyes orgánicas de Hidalgo y Nuevo León.

14 Carrillo Castro, Alejandro. *Está reunida la República*. (Acta de la reunión del señor Presidente de la República y los señores gobernadores de los Estados. Intervención del Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República). Querétaro, 4 de febrero de 1978, pp. 12-13.

### 1.2.2 Los órganos permanentes de consulta y coordinación

Estos órganos no disponen de medios directos de acción administrativa, son tan sólo comisiones o comités en el sentido estricto de los términos.

En los cuatro Estados estudiados, los gobernadores presiden la Comisión de Seguridad Industrial,<sup>15</sup> el Consejo Estatal de Educación y el Consejo Estatal de Salud Pública.

Además de esos comités, comunes a los Estados estudiados, otros han sido creados en función de las condiciones particulares de cada uno de ellos.

En Hidalgo el gobernador preside el comité técnico del Fideicomiso para el Desarrollo de las Industrias Rurales. "Este instrumento le permite jugar un papel de primera línea en esta materia. El señor gobernador tiene un gran peso en las decisiones de otorgamientos de créditos por este fideicomiso. Si se limitara a los fondos propiamente estatales, sería prácticamente impotente".<sup>16</sup>

Una comisión de energía fue constituida en Nuevo León, a la cabeza de la cual se encuentra el gobernador.<sup>17</sup> Agrupa a los funcionarios federales y estatales concernidos así como a las asociaciones privadas interesadas.

En Yucatán una comisión del henequén<sup>18</sup> es presidida por el gobernador. Este intenta así ejercer una cierta influencia sobre dicha actividad económica.

Sus poderes son muy limitados si se les compara con los medios de que disponen los órganos únicamente federales.<sup>19</sup>

15 Ojeda Paullada, Pedro . Secretario del Trabajo y Previsión Social. *Intervención durante la Reunión del Presidente de la República con los Gobernadores de los Estados*. Op. cit., pp. 60-61.

16 Sosa, Jorge Raúl . *Jefe del Departamento de Promoción Ganadera del Gobierno de Hidalgo y jefe del Programa Ganadero en la representación en Hidalgo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*. Entrevista privada, Pachuca, 5 de abril de 1978.

17 "Tuve la iniciativa de constituir una comisión de energía, ya que se trata, para Nuevo León, de un campo altamente estratégico del que el gobernador no puede simplemente estar ausente". Zorrilla Martínez, Pedro . Entrevista citada.

18 El henequén es, como es bien sabido, el producto más importante de Yucatán, a tal punto que se habla con frecuencia de una economía monodependiente. Significó el 72.22 por ciento de la producción nacional en 1975. *Enciclopedia de México*, p. 467.

19 El Gobierno Federal financia la cultura del sisal por medio del Banco Rural Peninsular



La abundancia de instancias coordinadoras da testimonio de una interacción creciente de los dos niveles gubernamentales, pero su creación no fue precedida de un plan concebido globalmente.

El gobernador encuentra en estas comisiones un instrumento particularmente útil para sobrepasar sus funciones de jefe del Ejecutivo estatal. Agregando otros mecanismos informales de coordinación, estará en medida de tener un mando relativo sobre el conjunto del aparato público en el Estado. <sup>20</sup>

### 1.2.3 Coordinación "por programas"

Otra forma de coordinación es la que permite ejecutar programas bipartitas (federales-estatales o estatales-municipales) y tripartitas (federales-estatales-municipales o federales-estatales-particulares).

Los programas pueden instrumentarse por medio de organismos *mixtos* como los ya señalados anteriormente, o bien por medio de órganos totalmente federales como el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas; la Comisión de Construcción e Ingeniería Sanitaria de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; o el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. <sup>21</sup>

### 1.2.4 Reuniones nacionales

Las reuniones nacionales de funcionarios especializados de las administraciones federal y estatales se realizan periódicamente y, como es el

(868 millones de pesos en 1977 de los cuales el 46 por ciento es irre recuperable). En el estadio de la industrialización y la comercialización, la empresa federal CORDEMEX emplea 7 mil personas.

Gobierno de Yucatán. *Informe sobre el henequén*. Mérida, febrero de 1978.

20 "La administración pública del Estado de Nuevo León, que tengo el honor de presidir, asume plenamente la responsabilidad de coordinar íntegramente la acción pública al interior del territorio estatal. La aceptación de esta tarea obedece a una doble causa: la certeza de poder cumplir eficazmente y la convicción de que, haciéndolo así, preservamos la soberanía de Nuevo León como miembro de la Federación Mexicana". Zorrilla Martínez, Pedro. *Exposición de Motivos sobre el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública que sometió el Gobernador Pedro Zorrilla Martínez al Congreso del Estado de Nuevo León*. Monterrey, 31 de diciembre de 1974, p. 3.

21 González Parás, José Natividad. "Mecanismos de Coordinación Federación-Estados-Mu-

caso de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, se han incluso formalizado legalmente. <sup>22</sup>

Actualmente se realizan reuniones —en su mayoría anuales— de procuradores generales de justicia, de oficiales mayores, de jefes de informática, de oficiales del registro civil, de responsables de archivos administrativos e históricos, de directores de prevención social, y de delegados federales y directores estatales de trabajo. <sup>23</sup>

A partir de 1978 se ha realizado la llamada Reunión de la República, con la asistencia del titular del Poder Ejecutivo federal, de su gabinete, de los representantes de los poderes Legislativo y Judicial Federales, así como de los gobernadores de los Estados. En la reunión del 5 de febrero de 1981, en Hermosillo, participarán también representantes de los Municipios del país y de los congresos y supremos tribunales estatales.

### 1.2.5 Convenios

La firma de convenios, como expresión del uso de facultades soberanas para concertar acciones de gobierno, se ha dado en múltiples materias.

La más importante de ellas es la relativa a los convenios de coordinación fiscal que a partir de 1978 fueron integrados en los denominados convenios únicos de coordinación fiscal, que ha suscrito la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con cada uno de los gobiernos estatales, a efecto de simplificar las obligaciones y los derechos de las partes en relación con cada aspecto convenido. Dichos convenios, y los que se formalizaron recientemente en ocasión de la XII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales para lograr la adhesión de los gobiernos de los Estados al nuevo Sistema Nacional de Coordinación previsto en la Ley sobre la materia, en vigor desde 1980, constituyen uno de los ejemplos más representativos de la política de coordinación y homogeneización

nicipios", in: *Revista de Administración Pública* (Publicación conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública), julio, 1980, p. 85.

<sup>22</sup> Ley de Coordinación Fiscal del 1o. de enero de 1978, artículos 16, 17, 18, 19, 20 y 21.

<sup>23</sup> González Parás, José Natividad . Op. cit., p. 87.

de las acciones públicas. Su concepción se inscribe a nuestro juicio, en el marco de la evolución histórica del país.

La citada Ley de Coordinación Fiscal, establece los elementos que constituyen la base del Sistema Fiscal Nacional, creando el Fondo General de Participaciones y el Fondo Fiscal Complementario de Participaciones, constituidos con porcentajes de los impuestos federales.<sup>24</sup> Ambos distribuyen mensualmente los montos a que tienen derecho los Estados de la República con quienes la Federación ha firmado convenios fiscales.

La propia Ley en cuestión, también crea la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales la cual no sólo vigila la operación de los dos fondos señalados, sino que también prepara las reuniones nacionales de funcionarios fiscales, que son un mecanismo importante de coordinación Federación-Estados, teniendo entre sus funciones la de sugerir las medidas para mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los Estados de la República se han sumado al sistema fiscal a invitación del gobierno federal, mediante la firma del "Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" y del "Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal."

Los cambios en este campo de la coordinación entre el Centro y las Entidades Federativas han sido significativos, "La colaboración administrativa en materia fiscal ha permitido en los últimos años un aumento importante en la recaudación de los impuestos federales".<sup>25</sup>

Desde luego que los Estados también se han visto beneficiados, puesto que han mejorado sus ingresos por concepto de participaciones, especialmente los de menor desarrollo económico ya que son favorecidos por el fondo fiscal complementario.

Resulta indispensable observar que independientemente de los

24 El Fondo General de Participaciones se integrará por el 13.0 por ciento de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos. Este fondo se incrementará con el por ciento que represente, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El fondo financiero complementario de participaciones se integrará por el 0.5 por ciento de los ingresos totales de la Federación por concepto de impuestos. *Ley de Coordinación Fiscal*, artículo 2o.

25 *Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal*, Considerando Tercero, p. 2.

aspectos benéficos que contemplan dichos convenios, de hecho son iniciativas del gobierno federal y los gobiernos de los Estados únicamente han tenido que adherirse a los mismos.

Asimismo, no obstante que se haya ampliado el volumen de los ingresos fiscales para las Entidades Federativas, el resultado es que se han restringido sus áreas impositivas.

En correspondencia a los procesos de coordinación y redistribución fiscal acordados entre el gobierno federal y los Estados, algunos gobernadores han delegado la administración del impuesto predial —y en ocasiones incluso su rendimiento— a los Municipios de su jurisdicción.<sup>26</sup>

Se han suscrito, además, convenios en materias muy diversas y con propósitos varios. A título de ejemplo señalemos: abatir el rezago agrario en primera instancia; armonizar los planes estatales con el Nacional de Desarrollo Urbano; creación de sistemas de telefonía rural o remitir reos del orden común a la colonia penal de las Islas Marías

Mención especial merece el llamado convenio único de coordinación Federación-Estados.

### **1.3 Los convenios únicos de coordinación Federación-Estados**

Un acuerdo del Presidente de la República del 6 de diciembre de 1976 creó los convenios únicos de coordinación Federación-Estados (CUC). Esto con el fin de reunir en un solo documento los acuerdos bipartitas que en las más diversas materias anteriormente suscribían cada Estado y cada administración federal.

La fórmula anterior tenía como consecuencia principal que los Estados se reducían a la simple posición de proveedores de fondos, ya que los organismos federales eran habitualmente los únicos responsables de la puesta en marcha de los acuerdos concluidos. Las administraciones estatales mantenían de hecho solamente un vago poder de inspección.

Frecuentemente, las decisiones de invertir eran tomadas de manera exclusiva a nivel central, sin tomar en cuenta el punto de vista de los

26 González Parás, José Natividad . Op. cit., p. 86.

responsables locales. Los acuerdos bipartitas favorecían, por otra parte, un tratamiento desigual a los Estados, de acuerdo con la capacidad de influencia de los gobernadores ante las autoridades federales.

Además, toda posibilidad de planificación global era obstaculizada por las decisiones específicas, sin preocupación de conjunto.

El decreto señalado intenta justamente remediar estas situaciones y terminar con el casuismo en las relaciones de coordinación. De hecho los CUC y los COPLADE son piezas clave en un programa de transferencia de recursos y responsabilidades a las autoridades estatales.

Entre las disposiciones principales de dicho decreto, citemos:

### *1.3.1 Las materias de los convenios únicos*

Los convenios únicos de coordinación intentan armonizar las acciones federales y estatales concurrentes o de interés común. Para lograrlo, la ejecución de 14 tipos de inversiones y de servicios públicos es conferida a los Estados.

Estos son: 1) agua potable y alcantarillado rurales; 2) obras en cabeceras municipales; 3) mejoramiento de la vivienda y espacios públicos; 4) construcción y rehabilitación de viviendas populares; 5) casas de cultura; 6) instalaciones deportivas; 7) cárceles y penitenciarías; 8) caminos de mano de obra; 9) caminos vecinales; 10) carreteras estatales; 11) carreteras urbanas; 12) aeropistas; 13) construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares; y 14) construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales.

En los CUC también se incluyen los programas de asistencia técnica en diversas áreas administrativas, tales como: asuntos técnicos fiscales, desarrollo urbano, técnicas presupuestales y de planeación en general. Con ello se pretende facilitar la adecuación de las administraciones estatales a sus nuevas tareas.

### *1.3.2 Las etapas previas a la firma*

Los gobernadores presentan cada año a los titulares de las dependencias federales responsables, sus proposiciones sobre las inversiones necesarias en sus Estados. Estas proposiciones deben considerar las prioridades contenidas en sus programas de desarrollo.

En su momento, los secretarios dan su opinión al Presidente de la República por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Estas opiniones deben tomar en consideración las prioridades nacionales y estar inscritas en el contexto del Plan Global de Desarrollo y de los planes sectoriales respectivos.

Finalmente, después de negociaciones entre los responsables estatales y federales, los detalles de cada convenio se definen. Los documentos se firman, a nombre del gobierno federal, por el Presidente de la República, los secretarios interesados y los directores de los organismos descentralizados federales concernidos. A nombre del gobierno estatal, por el gobernador, así como por el secretario general, cuyo refrendo es necesario.

### *1.3.3 Los medios puestos a disposición de los gobernadores*

En primer término, se transfieren a los gobernadores los fondos nacionales equivalentes a la aportación federal establecida en cada convenio. Dicho de otra forma, los gobernadores son responsables de la administración de los recursos —federales y estatales— necesarios a la ejecución de las obras acordadas.<sup>27</sup>

Por otra parte, las administraciones federales ponen a disposición de los gobernadores los medios técnicos y el personal especializado que necesitan para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas.

El mecanismo de los convenios únicos de coordinación refuerza el papel del gobernador como coordinador —por supuesto bajo ciertas reservas— del conjunto de las acciones públicas en el Estado. Su autoridad de hecho sobre una buena parte de los órganos federales desconcentrados se hace más institucional, lo que la refuerza proporcionalmente.

Los CUC son la expresión de una política contractual, más que de medidas descentralizadoras, debido a que se trata de la relación entre ámbitos de gobierno diferentes. Por esto, precisamente la vinculación

27 “En 1979, el CUC permitió transferir a los Estados, recursos federales por 7 mil 326 millones de pesos. Aquéllos aportaron 4 mil 517 millones para integrar un total de 11 mil 843 millones operados a través de esta modalidad de coordinación”.

González Parás, José Natividad . Op. cit., p. 92.

programática tiene la característica de convenio. Consecuentemente, la transferencia de fondos federales no es definitiva. Ello implica que los gobernadores no deciden unilateralmente y están obligados a negociar los contenidos de los convenios mencionados.

Es importante también hacer notar que el volumen de los créditos transferidos en el marco de los CUC no es considerable en relación a las otras inversiones federales realizadas en los Estados.<sup>28</sup> El gobierno federal continúa realizando las grandes obras de infraestructura.

A pesar de ello es preciso subrayar que si bien las transferencias de fondos no tienen gran importancia cuantitativa, sí tienen un impacto cualitativo sensible. El gobernador dispone de un instrumento importante para acrecentar su capacidad de respuesta, particularmente en lo que se refiere a las pequeñas comunidades rurales y áreas urbanas marginadas.

Observemos finalmente que los convenios únicos de coordinación permiten al Presidente de la República terminar con la dispersión de políticas en lo que concierne a las relaciones con los Estados, sobre todo en el campo de las obras y servicios públicos.

## 2. LA COORDINACION INFORMAL

### 2.1 Alcances y límites de la influencia del gobernador en la designación de los titulares de los órganos federales desconcentrados

Además de las tareas de coordinación y de dirección que tiene de pleno derecho, el gobernador cumple una misión de integración informal de las acciones públicas en el Estado.

Ello se debe a un cierto número de razones:

Primero al hecho de que el gobernador tiene una responsabilidad territorial. Para estar en medida de asumirla, tiene absoluta necesidad de

28 El gobierno federal invirtió 3,800 millones de pesos en Hidalgo en 1977. Transfirió el mismo año, a título del CUC 124.4 millones, o sea 30.5 veces menos. En Nuevo León en 1977 la aportación federal vía CUC fue de 141 millones y de 165 millones en 1978. Las inversiones totalmente federales representaron 2,800 millones y 6 mil millones respectivamente.

tener la ayuda activa, política, financiera y administrativa de las instancias nacionales.

Después, y está estrechamente ligado a lo señalado anteriormente, por su calidad de árbitro y portavoz de las tendencias y fuerzas locales. En efecto, el gobernador no puede situarse en una posición predominante en la esfera estatal si no sobrepasa la función de jefe de su administración para controlar también, cuando menos, algunos de los órganos de la administración federal desconcentrada.<sup>29</sup>

Seguramente, la influencia del gobernador en este campo no es ilimitada. Conoce restricciones y la más importante de ellas es el tipo de relaciones que mantiene con las más altas instancias nacionales.

Un gobernador que goza del apoyo abierto y definido del poder central no tendrá muchas dificultades para lograr el nombramiento de un número considerable de titulares de órganos federales entre sus propios partidarios. Una vez designados, éstos guardarán en principio una liga de fidelidad hacia él.

El gobernador estará así informado de los grandes proyectos federales y podrá intentar orientar algunas decisiones importantes. Tendrá los medios para preparar las solicitudes dirigidas a las autoridades centrales y, sobre todo, y es de un interés capital, no correrá el riesgo de que desconozcan su autoridad.<sup>30</sup>

Ahora bien, es indiscutible que aun en la hipótesis más favorable, el gobernador no podrá influir en el nombramiento de todos los representantes de las administraciones federales.

Ningún terreno exclusivo está reservado al gobernador, ni en la tradición ni en los textos jurídicos. Su alcance es función del humor de la

29 "Los gobernadores tienen absoluta necesidad de ejercer una fuerte influencia personal sobre los titulares de las administraciones federales en los Estados. De otra forma, les es imposible armonizar los intereses en conflicto. "Por ejemplo, para llegar a tener buenas relaciones con el conjunto de agricultores, los ejecutivos estatales deben favorecer el desarrollo de las actividades rurales: construcción de sistemas de irrigación, investigación de nuevas técnicas agrícolas, obtención de precios de garantía más ventajosos para sus productos y muchas otras medidas. "Ahora bien, sólo los organismos federales poseen los medios necesarios para poner en marcha las acciones señaladas. En estas condiciones los gobernadores no tienen otra opción. Están obligados por las circunstancias a hacer todo lo necesario para lograr su cooperación".  
Sánchez Celis, Leopoldo. Entrevista citada.

30 Nava, Rafael. Delegado del Departamento de Pesca en Yucatán. Entrevista citada.



coyuntura, de la correlación de las fuerzas en presencia y del temperamento de los actores.

La dependencia relativa de los funcionarios federales ante el ejecutivo estatal resulta a la vez de causas políticas y de necesidades técnicas.

Pero este ascendiente no se da automáticamente. Para lograrlo el gobernador utiliza varios medios. El más importante de éstos es que puede, mediante ciertas condiciones, influir la designación de algunos de ellos.

“El gobernador intenta orientar la designación de los titulares de los órganos desconcentrados federales. Lo hace a partir de dos premisas. De una parte la trascendencia para el Estado de los programas de la secretaría en cuestión, es decir, de la importancia del asunto. De otra parte, toma en consideración la calidad de las relaciones que mantiene con el secretario correspondiente.

“Sin embargo, es necesario decir que la intervención más o menos frecuente en estos asuntos es también cuestión de personas. Ciertos gobernadores lo hacen sistemáticamente. Intentan influir, por medio de recomendaciones, la designación incluso de funcionarios federales cuyo nivel jerárquico es relativamente modesto.

“En mi caso todo lo que pido es tener en Nuevo León funcionarios que sean a la vez honestos, eficaces y bien dispuestos a establecer una coordinación adecuada”.<sup>31</sup>

De cualquier forma parece fuera de duda que el gobernador está impedido, quizás salvo circunstancias excepcionales, para intervenir en la designación de los jefes de los cuerpos federales de seguridad. El mismo caso se da con los responsables de las entidades de la administración federal paraestatal cuyo peso en la vida económica del Estado en cuestión es determinante y que tienen al mismo tiempo una importancia nacional considerable (Cordemex en Yucatán, Tabamex en Nayarit, Diesel Nacional en Hidalgo).

El gobernador se abstiene normalmente cuando se trata de organismos públicos de alta tecnicidad o de gestión pura. Es decir, en aquellos cuyo impacto político no es manifiesto a nivel local (Banco de México, correos, telecomunicaciones).

<sup>31</sup> Zorrilla Martínez, Pedro. Entrevista

## 2.2 Los diversos medios de control del gobernador sobre los responsables federales

Además de su influencia en la selección de los responsables federales —al interior de los límites señalados—, el gobernador dispone de otros mecanismos de control respecto a ellos. Esto le permite ocupar un lugar preeminente en el conjunto del aparato administrativo en el Estado. Estos mecanismos son:

### 2.2.1 *El otorgamiento de su aprobación*

El gobernador puede oponer su veto al nombramiento de titulares de organismos federales. Es difícil para un secretario —o titular de una entidad paraestatal— imponerle la presencia de un representante o delegado si aquél lo rechaza en términos categóricos.

Si lo estima necesario, el gobernador hará valer su condición de responsable de la estabilidad política del Estado, con el fin de impedir la designación de un personaje que él estima refractario a su autoridad, o incluso hostil.

Esta vía abierta al gobernador aparece como complemento de la posibilidad que tiene de orientar la designación de los jefes de algunos organismos federales desconcentrados. De todas maneras es importante no subestimar el hecho de que una intervención continua y desconsiderada del gobernador lo debilita tarde o temprano, pues es claro que el poder central no está dispuesto a cederle la totalidad de sus prerrogativas.

### 2.2.2 *Sus contactos frecuentes*

Los responsables federales acompañan con suma frecuencia al gobernador durante sus desplazamientos y con motivo de reuniones con organismos diversos. Ello cuando tienen algún vínculo con los asuntos de que se trate. Es impensable que los titulares de los órganos federales desatiendan de manera sistemática las invitaciones del gobernador.

A esto se agregan las reuniones de los comités de coordinación y las reuniones de los consejos de administración de las administraciones mixtas, así como las juntas que se realizan con el fin de tratar una cues-

ción específica, no prevista en el marco de los mecanismos formales de coordinación.

En todos los casos señalados el Ejecutivo estatal es el personaje central. Preside las sesiones y dirige los debates. El gobernador puede entonces, sin demasiadas dificultades, llevar a los jefes de los servicios des-concentrados a actuar como él lo desea.<sup>32</sup>

### *2.2.3 Los contactos del gobernador con las altas autoridades federales*

“Los gobernadores no tratan todos los asuntos con los funcionarios des-concentrados. Las cuestiones más importantes son discutidas con los secretarios y si es necesario con el Presidente de la República”.<sup>33</sup>

### *2.2.4 Las relaciones entre los funcionarios estatales y sus homólogos federales*

Las relaciones entre los responsables federales y estatales de un mismo sector de actividad parecen ser más competitivas que de cooperación. Cada uno intenta afirmar su posición. Aquéllos se escudan detrás de una circular de su secretaría, dicen representar los intereses superiores de la Nación o evitan, en la medida de lo posible, todo diálogo. Estos se hacen portavoces de grupos de interés, recuerdan los principios del pacto federal o se presentan como defensores de las libertades locales ante un poder central expansivo.

En todo caso, esta desconfianza recíproca se traducirá por una cola-

32 “De hecho mi director es el gobernador. Es él quien define las prioridades y el único que puede influir, en el más alto nivel nacional, para lograr la consecución de los fondos necesarios para su realización.

“Mis contactos con él son permanentes. Todos los lunes lo acompaño para tomar nota de los problemas de los campesinos que él recibe ese día. Además, todos los martes tenemos reuniones de trabajo, con el fin de revisar los avances de los programas en curso. Por otra parte, con frecuencia soy invitado a acompañarlo durante sus viajes oficiales”.

Martínez Ríos, Santiago. Jefe del Centro SAHOP en Yucatán. Entrevista privada. Mérida, 10 de marzo de 1978.

33 Zorrilla Martínez, Pedro. Entrevista citada.

boración cada vez más difícil hasta que el equilibrio de las fuerzas se rompa y uno de ellos prevalezca.

Ahora bien, en estos conflictos el gobernador es el árbitro más cercano y hasta cierto punto el único posible. Puede aprovechar los antagonismos para reducir las pretensiones de independencia de *los federales* dando su apoyo a *los estatales*.

Pero la inversa es también posible, ya que si el gobernador tiene un claro ascendiente sobre el titular de un organismo federal, puede aprovechar para reducir al mínimo los egresos causados por la dependencia estatal correspondiente. Esta quedaría tan sólo a cargo de programas marginales y de tareas rutinarias. Esto puede suceder fácilmente si el gobernador se encuentra al origen de los dos nombramientos, es decir, si se trató de corrientes al interior del bloque que él mismo jefatura.

### 2.2.5 *El peso político del gobernador*

Su condición de hombre político da al gobernador un margen de manobra del que carecen los funcionarios federales en el Estado.

El Ejecutivo estatal puede —y es una parte esencial de su papel— hacerse el portavoz de las reivindicaciones de una agrupación cualquiera. Sobre esta base él puede dirigir críticas públicas hacia los titulares de los servicios federales desconcentrados, con cuya labor se encuentra insatisfecho.<sup>34</sup>

Lo contrario no es concebible, salvo en el caso de una ruptura global y definitiva del gobernador con el poder central.

### 2.2.6 *Los riesgos de un conflicto abierto con el gobernador*

La tradición es constante. En caso de divergencias irreductibles entre el

<sup>34</sup> “El gobernador Luna Kan acompañó al embajador de Corea del Sur en México en su visita a los centros arqueológicos de Uxmal y Chichen Itzá. En esta ocasión Luna Kan declaró que aun cuando no tiene autoridad directa sobre la delegación en Yucatán del Instituto Nacional de Antropología e Historia, sí podía, como yucateco, manifestar su insatisfacción ante las acciones poco eficaces de dicho organismo. Se mostró especialmente descontento por la lentitud de los trabajos de restauración de los centros visitados”. Periódico *Novedades de Yucatán*. Mérida, 9 de marzo de 1978.

governador y el titular de un órgano federal desconcentrado, es este último quien se eclipsa.

Esta regla no escrita conoce excepciones en caso de que se desencadenen presiones por parte del nivel nacional sobre un gobernador cuya destitución ha sido decidida.

“Un hecho del que yo no me vanaglorio, pero que constato, es que hay una gran diferencia entre la posición del gobernador y la de los representantes de las administraciones federales. Por consecuencia, un conflicto abierto se revela perjudicial sobre todo para estos últimos.

“En dos casos concretos tuve que intervenir para evitar una intervención perjudicial en términos políticos por parte de ciertas autoridades federales.

“En el primer caso se trataba del delegado en Nuevo León de la Secretaría de la Reforma Agraria. Tuve que hacer valer ante el secretario del ramo mi condición de gobernador electo, para convencerlo de la necesidad de remover a ese funcionario.

“El segundo caso fue el de dos funcionarios de la misma secretaría que se inmiscuían, sin tino, en un asunto agrario extraordinariamente complejo. Los obligué a irse”.<sup>35</sup>

Concluir de todo esto que el gobernador goza de una predominancia absoluta sobre el aparato federal desconcentrado sería demasiado aventurado.

En realidad pone en juego todos sus recursos para lograrlo, pero no lo consigue sino de una manera más o menos limitada. El grado de éxito está condicionado por una serie de factores en donde la mayor parte fueron abordados a lo largo de este trabajo.

Para terminar subrayemos que los representantes federales en los Estados están obligados a mantener un equilibrio precario. Dada la ambigüedad de su situación, corren el riesgo de quedar prensados entre fuerzas poderosas que no siempre podrán conciliar.

35 Zorrilla Martínez, Pedro. Entrevista citada.



## CONCLUSIONES

### I

Al inicio de la vida independiente México estaba lejos de ser una unidad monolítica bien integrada. Múltiples factores de disgregación ponían en peligro la existencia misma de la Nación.

El fracaso de la aventura imperial de Iturbide fue factor determinante en la separación de los países centroamericanos. Existía un riesgo real de que ello provocase una reacción en cadena.

El reflejo contra este peligro parece haber influido decisivamente la opción federalista de la Constitución de 1824. Otros elementos que ejercieron influencia en la misma dirección fueron los particularismos regionales; el ejemplo de las instituciones estadounidenses; las dificultades de comunicación acrecentadas por la dimensión y la orografía del país; la ausencia de una tradición de dependencia de los responsables locales hacia las autoridades ubicadas en la ciudad de México y, sobre todo, la polarización de las clases dirigentes en torno a la alternativa federalismo-centralismo.

Los notables locales, la clase media embrionaria y la naciente burguesía manufacturera que controlaban los cabildos de las ciudades im-

portantes comprendieron que la organización federal era para ellos el instrumento adecuado para la conquista del poder. El bando contrario, compuesto principalmente por la aristocracia terrateniente, altos jefes militares y dignatarios eclesiásticos, sentía que una rígida centralización les facilitaría conservar los privilegios corporativos de que habían disfrutado durante la etapa colonial.

Estas razones nos parecen suficientes para explicar, en el contexto de la época, la adopción de la alternativa federal. No son, sin embargo, satisfactorias para aclarar su permanencia hasta nuestros días. Durante la mayor parte del siglo XIX las guerras civiles, las intervenciones extranjeras y el derrumbe económico hicieron vivir al país en emergencia permanente.

La tela de fondo de esta parte de la historia nacional fue el enfrentamiento entre conservadores y liberales. Estos dos grupos no eran en forma alguna bloques compactos; tenía cada uno de ellos necesidad de un más pequeño denominador común, a efecto de articular las tendencias divergentes. Para los conservadores fue la centralización y para los liberales el federalismo. Aquélla estaba concebida como remedio contra el caos que sufría el país; éste era presentado como garantía de justicia y libertad.

Pero más allá de las apariencias los dos partidos rivales buscaban la consolidación del Estado Nacional como camino para facilitar el desarrollo de las fuerzas productivas. De cualquier forma la impregnación ideológica del tema contribuyó a mistificarlo en grado sumo.

Este fenómeno se vió reforzado por el hecho de que la segunda constitución federal —la de 1857— fue la bandera de la resistencia republicana ante la intervención francesa y el imperio de Maximiliano. El federalismo se transmutó así en un símbolo de independencia nacional.

Los factores evocados influyeron seguramente a los constituyentes de Querétaro para conservar la fórmula federal. Contribuyó también la reacción contra el centralismo del régimen porfirista y la necesidad de tomar en consideración la fuerza de los caudillos surgidos de la efervescencia revolucionaria. No hay que olvidar, de otra parte, la diversidad y extensión de nuestra geografía.

El sistema federal ha sido pues establecido en tres ocasiones —1824, 1857 y 1917— pero invariablemente los principios y las reglas se han



mostrado en contradicción con la realidad profunda de una Nación desgarrada. Las amenazas del exterior y la existencia de señoríos locales que fragmentaban al país hacían imperativo el fortalecimiento de las autoridades centrales, cuya lucha contra las fuerzas autónomas diseminadas en el territorio nacional es una constante histórica, independientemente de la orientación política de los regímenes que se han sucedido.

La evolución descrita nos muestra con claridad que las relaciones entre las instancias nacionales y la periferia se han visto tradicionalmente condicionadas por una doble exigencia antinómica: la de tomar en consideración el peso histórico del federalismo y la de eliminar las fuerzas locales impermeables a los controles nacionales.

Ahora bien, la originalidad del modelo mexicano de administración estatal es precisamente la conciliación de esos dos imperativos contradictorios. El resultado es el ejercicio de un federalismo ritual, anclado profundamente en los espíritus, pero cuyo contenido primigenio ha sido evacuado.

## II

La Constitución de 1917 establece los elementos fundamentales de la organización territorial que se ajustan a los principios teóricos de todo sistema federal: los gobernadores y los miembros de la Legislatura local son electos por sufragio universal directo; los Estados disponen de un campo de tributación propio; participan, en tanto que tales, al ejercicio de los poderes federales y, finalmente, disfrutan de la autonomía de competencias en materia constitucional, legislativa, administrativa y presupuestaria.

El reparto de competencias entre los poderes federales y los Estados miembros se realiza de acuerdo al siguiente método; ciertas competencias son exclusivamente federales (fuerzas armadas, moneda, relaciones exteriores, telecomunicaciones), en tanto que otras pueden ser ejercidas concurrentemente, según fórmulas diversas, tales como educación, desarrollo urbano, salud pública y trabajo.

Además, a los Estados se les prohíbe un cierto número de acciones como contrapartida a las competencias estrictamente federales y a su carencia de personalidad internacional. Igualmente algunas obligaciones

les son impuestas a efecto de imprimir un mínimo de coherencia al sistema administrativo y judicial en su conjunto.

Finalmente, las competencias que no están expresamente concedidas a los poderes federales, se entienden como reservadas a los Estados.

De lo anterior se colige que los principios básicos del federalismo están presentes en las disposiciones constitucionales, hay que matizar, sin embargo, esta afirmación, dado que las competencias federales han sido ampliadas de manera sistemática, con la correlativa disminución del campo de intervención de los Estados.

Esta expansión del ámbito federal se ha dado por diversos medios. En primer término por el otorgamiento de nuevas facultades explícitas a los poderes federales, así como por una interpretación sistemáticamente maximalista de las implícitas.

La expedición de un gran número de leyes federales en materias concurrentes ha hecho que, en la práctica, éstas se ejerzan en forma casi exclusiva por las autoridades ubicadas en el centro. Hay que agregar, finalmente, la contribución del poder reglamentario del Ejecutivo federal, que se ha traducido en la creación de un número importante de entidades de la administración federal paraestatal, de las cuales algunas tienen competencias territoriales específicas.

La suma de estos factores ha contribuido a reducir notablemente el principio de que la competencia estatal es la regla y la federal la excepción. En realidad ha sido construido un andamiaje jurídico que se traduce en la existencia de lo que podría llamarse un federalismo macrocefálico.

### III

Sobre la base de los desarrollos precedentes, nos interrogamos sobre la ubicación de la administración estatal en el conjunto del aparato público nacional y sobre sus relaciones con la sociedad civil.

Para ello analizamos el papel del gobernador, que, de manera esquemática hemos desagregado en tres grupos de funciones: asegurar la estabilidad y continuidad del sistema político en el Estado que se le ha confiado; arbitrar los intereses divergentes de las fuerzas locales y, finalmente, buscar la integración y coherencia de las acciones públicas a es-

cala estatal. Es evidente que estas tareas se interpenetran; su distinción pretende tan sólo dar mayor claridad a la exposición.

#### IV

La responsabilidad política del gobernador ante el poder central tiene como origen principal la fuente de su selección. Efectivamente es el Presidente de la República, como miembro y jefe real del Partido Revolucionario Institucional, quien dice la última palabra en lo que concierne a las candidaturas de este Partido a las gubernaturas de los Estados. Ello asegura en términos prácticos su elección.

Lo anterior no significa que el titular del Ejecutivo federal actúe en este campo de manera estrictamente unilateral. Debe tomar en consideración una serie de elementos, tanto de orden formal como real, que condicionan la decisión definitiva, a saber: el calendario de renovación y las condiciones legales de elección de los gobernadores; las presiones de las fuerzas locales y nacionales así como el equilibrio de posiciones en el interior de los sectores del Partido.

Una vez tomada la decisión, las instancias partidistas la hacen suya y el escrutinio electoral la legitima. La dinámica de este proceso marca la preeminencia del poder central y ejerce una influencia notable sobre el tipo de relaciones entre el Ejecutivo local y el federal.

Pero no es solamente por medio de la gratitud que el nivel nacional asegura la fidelidad del gobernador. Una amplia gama de medios de control opera para disuadirlo de toda tentación de insubordinación, para corregir las desviaciones eventuales o, en los casos extremos, para separarlo de sus funciones.

Esta panoplia incluye medios políticos tales como la opción siempre abierta de retomar el control del aparato estatal del PRI por medio de los delegados del Comité Ejecutivo Nacional; la ineluctable hipoteca de la carrera política del gobernador si adopta una actitud excesivamente reivindicativa; el contrapeso a su hegemonía por parte de los senadores y diputados federales; y la posibilidad de que en el caso de una crisis grave se le obligue a dimitir.

La supremacía financiera del gobierno federal ejerce una influencia considerable en el mismo sentido. El campo estatal de tributación se ha venido reduciendo en la medida en que ha progresado la política de

coordinación fiscal, cuyas manifestaciones más recientes han sido la expedición de la ley del mismo nombre, la supresión de algunos impuestos estatales por la introducción del impuesto al valor agregado, la eliminación de las casetas fiscales y la desaparición de los impuestos locales a la producción agrícola para apoyar al Sistema Alimentario Mexicano.

En su conjunto estas medidas tienden a modernizar el sistema tributario, acrecientan los fondos estatales por la vía de las participaciones (100,000 millones de pesos serán transferidos en 1981 a los Estados por este concepto, pero tienen como contrapartida no desdeñable una menor autonomía fiscal de los Estados miembros de la Federación).

Otros medios de control económico son las inversiones federales, determinantes para el desarrollo regional, y los mecanismos de préstamos y subsidios. En el terreno administrativo la influencia se da por la presencia de órganos desconcentrados federales que, por su diversidad y capacidad de acción, constituyen una presencia de primera magnitud en el ámbito local. Esto es particularmente cierto por lo que toca a los cuerpos federales de seguridad y a los órganos responsables de la construcción de grandes obras de infraestructura.

Es evidente que en caso de confrontación global y definitiva del gobernador con las instancias nacionales, éstas podrán utilizar los medios reseñados para obligarlo a transigir. Si esto falla, tienen a su disposición un recurso extremo: la desaparición de poderes en los términos del artículo 76, fracción V de la Constitución general de la República y de su ley reglamentaria, que permiten depurar en bloque a toda una fracción indisciplinada.

## V

Deducir de lo hasta aquí dicho que el Presidente de la República ejerce sobre el gobernador una autoridad minuciosa, de detalle, y que éste es un personaje devaluado y sin importancia sería totalmente erróneo.

Al contrario, si el poder central asigna al gobernador como su responsabilidad fundamental el mantenimiento de la estabilidad política en el Estado, le proporciona a cambio los medios necesarios para cumplirla.

Una amplia delegación se revela necesaria a fin de hacer posible una

mediación efectiva del gobernador. No obstante, esta delegación nunca es completa, ni tampoco definitiva. Viene siempre acompañada de elementos que favorecen, en último análisis, el control del centro sobre la periferia.

La clave de esta transferencia de poderes es la concesión hecha al gobernador para que ejerza la dirección real del Partido en el poder al nivel estatal. Este control le permite pesar de manera decisiva —bajo reserva de la dosificación de posiciones y al interior del Partido la transacción con los grupos dominantes— en la designación de candidatos a la Legislatura estatal y a los ayuntamientos.

Consecuentemente, el gobernador adquiere una predominancia incontestable sobre las otras instancias locales. Para ello se sirve, además, de medios políticos, financieros, jurídicos y administrativos análogos a los que emplea hacia él el poder central.

De la simetría y complementariedad de los dos fenómenos concluimos que los mecanismos de control supraestatales e infraestatales son en realidad un único proceso en el que el gobernador es la pieza de articulación.

Esta función de intermediación hace que el gobernador sea el interlocutor principal de las fuerzas hegemónicas de la política y la economía locales. Opera como portavoz de sus reivindicaciones ante las autoridades federales y hace que las grandes directrices de éstas sean adaptadas a la realidad específica del Estado.

Dicho en otros términos, el gobernador actúa como delegado del centro en el Estado y, al mismo tiempo, como delegado del Estado ante el centro. De esta doble representación obtiene sus poderes extralegales más importantes y, sirviéndose de ellos, negocia con los factores reales de poder, afirmando así su posición y autoridad.

## VI

Para estar en medida de asumir las tareas señaladas, el gobernador requiere de manera imprescindible ir más allá de las funciones que se derivan exclusivamente de su condición de jefe de la administración estatal.

Se afana en lograr el mayor control posible sobre los órganos de la administración federal descentrada y, aun cuando no lo logra total-

mente, sí incrementa su capacidad de respuesta a los problemas que le son planteados.

Las más recientes medidas tomadas por el Gobierno de la República para transferir funciones y recursos a las autoridades estatales se inscriben en la lógica descrita.

Los ejemplos más destacados son las reformas de 1979 que hacen al gobernador presidente del Comité Promotor de Desarrollo socioeconómico y ejecutor del Convenio Unico de Coordinación, así como la transferencia a los gobiernos estatales del Programa Integral para el Desarrollo Rural a partir de 1981. La realización de reuniones anuales de los gobernadores con el Presidente de la República y de funcionarios federales y estatales especializados parecen derivarse del mismo criterio.

Lo anterior, aunado a la existencia de un número considerable de administraciones mixtas y órganos de coordinación, normalmente presididos por el Ejecutivo estatal, ha formalizado en amplia medida la posición de éste como integrador del conjunto del aparato público en el Estado. El gobernador tiende, así, a cubrir la ausencia de un jefe único de las administraciones federales representadas permanentemente en el territorio estatal.

Creemos que lo anterior configura el inicio de un proceso de replanteamiento del sistema de administración territorial en general y del estatal en particular. Todo parece indicar que se busca conciliar cuatro objetivos principales, que pueden parecer contradictorios.

El primero de ellos es la necesidad de tomar en consideración el valor simbólico del federalismo. El segundo, es de carácter político, pues busca mantener la preeminencia del poder central y consecuentemente evitar la existencia de toda fuerza local autónoma.

En tercer lugar, se trata de reducir los costos económicos y sociales de la excesiva centralización, que constituye ahora uno de los principales obstáculos al desarrollo de las fuerzas productivas.

Finalmente, se pretende atenuar la grave confusión administrativa que se deriva de la yuxtaposición de organismos federales y estatales e incluso, en algunos casos, municipales. Ello con objeto de hacer viable la planeación socioeconómica y facilitar el logro ulterior de sus objetivos.

La conjugación de estos cuatro propósitos marca las tendencias de

evolución del sistema mexicano de administración estatal: Define la voluntad de homogeneizar su operación; advierte su estrecha imbricación con los ámbitos federal y municipal; asume el valor simbólico de nuestra organización federal y se inscribe en la lógica profunda del sistema político nacional.





## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

- Benson Lee, Nettie. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. México, El Colegio de México, 1956.
- Calderón, José María. *Génesis del Presidencialismo en México*. México, Editorial El Caballito, 1972.
- Córdova, Arnaldo. *La Formación del Poder Político en México*. México, Editorial ERA, S. A., 1972, segunda edición.
- Cosío Villegas, Daniel. *El Sistema Político Mexicano*, Editorial Joaquín Mortiz, S. A., 1972.
- Drago, Roland. *Science Administrative*. París, Les Cours de Droit, 1977.
- El Colegio de México. *Breve Historia de México*. México, 1975.
- Enciclopedia de México*. México, 1972.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Editorial Porrúa, S. A., 1976.
- Furtak, Robert. *El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México*. México, Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

- Gamas Torruco, José. *El Federalismo Mexicano*. México, Ediciones SEP Setentas, número 95, 1975.
- García Gallo, Alfonso. "Los Orígenes de la Administración Territorial en las Indias". Madrid, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1944.
- González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*. Editorial ERA, S. A., 1969, tercera edición.
- González Cosío, Arturo. "Notas sobre un Estudio sobre el Estado Mexicano". in: *México: Cuatro Ensayos Sociológicos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie "Estudios", número 28, 1972.
- González Parás, José Natividad. *El Fortalecimiento del Pacto Federal*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis, número 12, junio de 1978.
- Hansen, Roger D. *La Política del Desarrollo Mexicano*. México, Siglo XXI Editores, S. A., 1976, séptima edición.
- Instituto de Investigaciones Sociales. *Caciquismo y Poder Político en el México Rural*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975.
- Instituto Mexicano de Estudios Políticos. *México: Realidad Política de sus Partidos*. México, IMEP, 1979.
- Loret de Mola, Carlos. "Confesiones de un Gobernador". in: México, *Contenido*, libro condensado, primero de mayo de 1978.
- Matute, Alvaro. *México en el Siglo XIX*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969.
- Meister, Albert. *Le Systeme Mexicain*. París, Ediciones Anthropos, 1971.
- Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*: México, Editorial Pax-México, Librerías Carlos Cesarman, S. A., 1974, segunda edición.
- Moreno Sánchez, Manuel. *La Crisis Política de México*. México, Editorial Extemporáneos, S. A., 1970.
- Ots Cardequi, J.M. *El Estado Español en las Indias*. México, Fondo de Cultura Económica, S. A., 1975, cuarta edición.
- Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*. México, Universidad Autónoma de México, 1957.
- Scott, Robert E. *Mexican government in transition*. Chicago, University of Illinois Press, 1964.

Ochoa Campos, Manuel. *La Reforma Municipal*. México, Editorial Porrúa, S. A., 1968, segunda edición.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa, S. A., 1976.

### TESIS Y ESTUDIOS INEDITOS

Alvarez Farber, Francisco. *Teoría y Realidad de la División de Poderes en México*. Estudio inédito. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, División de Estudios Superiores, octubre de 1976.

Andreu H., Miguel. *La Secretaría Particular en México*. Tesis. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1980.

Carreño, José. *Los Medios de Comunicación y las Administraciones Estatales*. Conferencia en el Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, julio de 1980.

Corrales, Irma. *La Desaparición de Poderes en los Estados de Guerrero e Hidalgo en 1975*. Tesis. México Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, diciembre de 1976.

Galindo Quiñones, Heriberto. *Análisis de la Estructura Organizacional de un Municipio Mexicano*. Tesis, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1977.

González Parás, José Natividad. *L'administration publique dans l'analyse d'un systeme politique*. Tesis. París, Université de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales (Paris II), diciembre de 1975.

González Fernández, Antonio. *La Intervención Federal en los Estados*.

Solís Solís, Adolfo. *Organización de la Unidad de Ingresos en un Estado*. Tesis. México, Instituto Politécnico Nacional, Escuela de Contabilidad y Administración 1976.

Valdés Treviño, Francisco. *La Administración Estatal y sus Relaciones con los Ciudadanos, Partidos Políticos y Asociaciones*. Conferencia en el Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, julio de 1980.

Zavala, Iván. *Centrales y Sindicatos en México*. Trabajo inédito México, mayo de 1978.

## DOCUMENTOS OFICIALES

Calderón Velarde, Alfonso. *Sexto informe de gobierno*. Culiacán, 15 de noviembre de 1980.

Carrillo Castro, Alejandro. *Está Reunida la República*. (Acta de la Reunión del señor Presidente de la República con los señores gobernadores de los Estados. Intervención del Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República). Querétaro, 4 de febrero de 1978.

Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Nuevo León. *Bases para el desarrollo del Estado de Nuevo León*. Capítulo relativo a la Administración Pública. Monterrey, diciembre de 1976.

Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Yucatán. *Inversión Pública en el Estado de Yucatán*. Programa para 1977-1982. Mérida, julio de 1976.

Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. *Observaciones Verbales de Carácter Preliminar Recogidas por Funcionarios de la Coordinación General de Estudios Administrativos en las Entidades Federativas, con los gobernadores de los Estados*. México, enero de 1978.

Comité Coordinador de Tesorerías Municipales del Estado de Sinaloa. *Estadísticas de los ingresos y egresos de los Municipios del Estado de Sinaloa en 1975 y en 1976*. Culiacán, documento sin fecha.

Congreso del Estado de Hidalgo. Contaduría Mayor de Hacienda. *Circular número 2*. Pachuca, 9 de marzo de 1978.

Congreso del estado de Yucatán. Contaduría Mayor de Hacienda. *Informe sobre las Finanzas Municipales en 1975*. Mérida, marzo de 1976.

Dirección de Finanzas del Gobierno del estado de Yucatán. *Informe sobre las Inversiones Públicas en el Estado, 1970-1974*. Mérida, documentos no fechados.

Gobierno del estado de Yucatán. *Manual Administrativo*. Mérida, 1976.

Gobierno del Estado de Yucatán. *Informe sobre la Reestructuración de la Industria del Henequén*. Mérida, febrero de 1978.

Michelsen Terry, Carlos. *Cincuenta años de evolución histórica de la estructura organizacional del gobierno de Nuevo León*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Monterrey, abril de 1974.

Ojeda Paullada, Pedro. Secretario del Trabajo y Previsión Social. *Está reunida la República*. Acta de la reunión del señor Presidente de la República con los gobernadores de los Estados. Querétaro, 4 de febrero de 1978.

Partido Revolucionario Institucional. Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales. *La Campaña Presidencial en Cifras*. Números de los estados de Hidalgo, Nuevo León y Yucatán, México, 1976.

*Presupuesto de Egresos del Gobierno de Hidalgo*, 1977.

*Presupuesto de Egresos del Gobierno de Nuevo León*, 1978.

*Presupuesto de Egresos del Gobierno de Sinaloa*, 1977.

Rangel Domene, Ernesto. *Ponencia de la Comisión de Administración Pública del Estado de Nuevo León al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*. Monterrey, abril de 1974.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Difusión Fiscal. *La Desconcentración Administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. México, 1975.

Secretaría de Recursos Hidráulicos. *Prontuario Estadístico del Estado de Sinaloa*. Culiacán, agosto de 1976.

Toledo Corro, Antonio. *Discurso de toma de protesta como gobernador constitucional del Estado de Sinaloa*. Culiacán, 31 de diciembre de 1980.

Zorrilla Martínez, Pedro. *Quinto Informe al Congreso del Estado de Nuevo León*. Monterrey, 10 de mayo de 1978.

Zorrilla Martínez, Pedro. *Exposición de motivos sobre el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública que elevó el Gobernador Pedro Zorrilla al Congreso del Estado de Nuevo León*. Monterrey, 31 de diciembre de 1976.

## TEXTOS JURIDICOS

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, del 5 de febrero de 1917.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*, del 20 de septiembre de 1920.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León*, del 16 de diciembre de 1917.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa*, del 26 de septiembre de 1924.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán*, del 26 de junio de 1938:

*Decreto presidencial del 4 de julio de 1935* (Establecimiento del registro de deuda pública para los gobiernos estatales).

*Decreto presidencial del 12 de diciembre de 1952* (Creación del órgano descentralizado Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital).

*Decreto presidencial del 27 de enero de 1975* (Creación de los Comités promotores de desarrollo socioeconómico).

*Decreto presidencial del 6 de diciembre de 1976* (Creación de los convenios únicos de coordinación Federación Estados).

*Decreto presidencial del 17 de enero de 1977* (Organización Sectorial de la Administración Federal Paraestatal).

*Decreto presidencial del 11 de marzo de 1977* (Reorganización de los comités promotores de desarrollo).

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, del 29 de diciembre de 1976.

*Ley Reglamentaria del Artículo 76, fracción V de la Constitución General de la República*.

*Ley de Coordinación Fiscal*, del 10. de enero de 1978.

*Ley de Finanzas del Estado de Hidalgo*, del 13 de mayo de 1933.

*Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo*, del 10. de junio de 1976.

*Ley de Creación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Hidalgo*, del 16 de junio de 1977.

*Ley de la Comisión Estatal de Vivienda del Estado de Hidalgo*, del 24 de mayo de 1966.

*Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo*, del 8 de enero de 1972.

*Ley de la Junta Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Hidalgo*, del 10. de abril de 1977.

*Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León*, del 31 de enero de 1974.

*Ley de Finanzas del Estado de Nuevo León*, del 24 de diciembre de 1974.

*Ley de Finanzas Municipales del Estado de Nuevo León*, del 26 de diciembre de 1977.

*Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León*, del 13 de abril de 1963.

*Ley Electoral del Estado de Nuevo León*, del 2 de octubre de 1976.

*Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa*, del 31 de julio de 1973.

*Ley de Finanzas del Estado de Sinaloa*, del 28 de junio de 1961.

*Ley de Finanzas Municipales del Estado de Sinaloa*, del 24 de diciembre de 1976.

*Ley Orgánica Municipal del Estado de Sinaloa*, del 30 de abril de 1976.

*Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Sinaloa*, del 27 de agosto de 1968.

*Ley de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa*, del 30 de abril de 1976.

*Ley Electoral del Estado de Sinaloa*, del 20 de septiembre de 1979.

*Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán*, del 30 de abril de 1964.

*Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Yucatán*, del 30 de abril de 1964.

*Ley de Hacienda del Estado de Yucatán*, del 31 de diciembre de 1976.

*Ley de Ingreso de los Municipios del Estado de Yucatán*, 31 de diciembre de 1976.

## PUBLICACIONES PERIODICAS

Periódico *El Día*, México, 27 de marzo de 1977.

Periódico *Excelsior*, México, 6 de abril de 1978.

Periódico *Excelsior*, México, 5 de mayo de 1978.

Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública. *Resumen de los Resultados de la Coordinación Fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas*. Guadalajara, INDETEC, número 12, diciembre de 1976.

- Revista *Interviú*, México, 3-9 de mayo de 1978.
- Periódico *Noroeste*, Culiacán, 30 de marzo de 1978.
- Periódico *Noroeste*, Culiacán, 16 de abril de 1978.
- Periódico *Noroeste*, Culiacán, 24 de abril de 1978.
- Periódico *Novedades de Yucatán*, Mérida, 10 de marzo de 1978.
- Periódico *Diario de Yucatán*, Mérida, 9 de marzo de 1978.
- Revista *Proceso*, México, 20 de junio de 1977.
- Revista *Proceso*, México, 16 de marzo de 1977.
- Revista *Proceso*, México, 21 de agosto de 1978.
- González Cosío, Arturo. "L'Etat mexicain et la justice administrative". in: París, *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, número 30, avril-juin 1974.
- González Parás, José Natividad. "Mecanismos de Coordinación Federación-Estados-Municipios". in: *Revista de Administración Pública* (Publicación conmemorativa del vigésimo quinto aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública). México, Ediciones INAP, julio de 1980.
- López Portillo, José. Declaraciones de prensa. México, periódico *El Día*. 4 de diciembre de 1980. p. 6.
- Ibarra Muñoz, David. "Comparecencia en la Cámara de Diputados". México, periódico *Uno más Uno*. 27 de noviembre de 1980. p. 1.
- Zuñiga, Ignacio. Declaraciones de prensa a nombre del Congreso del Trabajo y de la Confederación de Trabajadores de México. México, periódico *Uno más Uno*. 13 de diciembre de 1980. p. 3.



## ENTREVISTAS

**Julián Anguas.** Director de Obras Públicas del Gobierno de Yucatán, 13 de marzo de 1978.

**José Biestro.** Representante general en Hidalgo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Pachuca, 6 de abril de 1978.

**Odilón González.** Director Adjunto del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y de la Huasteca Hidalguense. Ixmiquilpan, Hidalgo, 7 de abril de 1978.

**Raymundo González,** Delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el Estado de Hidalgo. Pachuca, 10 de abril de 1978.

**Leobardo Hernández.** Director de Turismo del Gobierno del Estado de Hidalgo y delegado de la Secretaría de Turismo. Pachuca, 11 de abril de 1978.

**Aurelio Huerta.** Jefe de los Servicios de Coordinados de Salud Pública en el Estado de Hidalgo. Pachuca, 4 de abril de 1978.

**José Luis Leyson.** Exdiputado local en Sinaloa (1974-1977). México, 14 de febrero de 1978.

**Federico Lozano.** Director de Educación Primaria en el Estado de Hidalgo. Pachuca, 10 de abril de 1978.

**Jorge Martínez.** Delegado de Educación Primaria en Yucatán. Mérida,

11 de marzo de 1978.

Santiago Martínez Ríos, Jefe del Centro SAHOP en Yucatán. Mérida 10 de marzo de 1978.

Rafael Nava. Delegado del Departamento de Pesca en el Estado de Yucatán. Mérida, 9 de marzo de 1978.

José Luis Ramírez. Director de Educación Pública del Gobierno de Yucatán. Mérida, 15 de marzo de 1978.

Carlos Rihani. Jefe del Departamento de Pesca del Gobierno de Yucatán y Jefe del Departamento de Construcción en la Delegación del Departamento de Pesca en el Estado. Mérida, 9 de marzo de 1978.

Alejandro Sánchez. Director General de Publicidad y Comunicación. Culiacán, 10 de noviembre de 1978.

Leopoldo Sánchez Celis. Exgobernador del Estado de Sinaloa. México, 6 de mayo de 1978.

Jorge Sosa. Director de Ganadería del Gobierno del Estado de Hidalgo y Jefe del Departamento de Ganadería en la Representación de la SARH en el Estado. Pachuca, 5 de abril de 1978.

Pedro Zorrilla Martínez. Exgobernador del Estado de Nuevo León. México, 21 de abril de 1978.

*La administración estatal en México* de Carlos F. Almada, se terminó de imprimir el 10 de junio de 1982 en los talleres de Litográfica Maico, S.A., en Paz Montes de Oca núm. 48, Col. Pedro María Anaya, Coyoacan 03340, México, D.F. El diseño y cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación de Difusión del INAP. El tiraje fue de 2,000 ejemplares.

