



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN**

***EL PODER DE LOS GOBERNADORES EN
MÉXICO, 1989-2004.***

TESIS

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y
SOCIALES**

PRESENTA:

RAFAEL MORALES RAMÍREZ

TUTOR: ÁLVARO ARREOLA AYALA



CIUDAD UNIVERSITARIA.

MÉXICO, 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

En la presencia de mis padres

Agradecimientos

Este proyecto se afinó a lo largo del seminario de investigación impartido por el Dr. Fernando Pérez Correa, en el programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Agradezco al Dr. Pérez Correa no sólo sus valiosas lecciones y agudos señalamientos sino también su enorme generosidad al considerarme para nuevas tareas profesionales que al final fueron muy provechosas para el buen término de esta obra. Siempre tendré presente su deferencia.

Fue fundamental para concluir este libro la dirección del Dr. Álvaro Arreola Ayala que me brindó todo el apoyo necesario, incluyendo la confianza que siempre me dispensó. Sus comentarios al trabajo y la información que compartió conmigo son invaluable y cubrieron una visión de la política local que en pocos casos se encuentra en los libros. Reconozco en él a un gran investigador y espero seguir contando con su amistad.

Asimismo, fueron muy valiosas las apreciaciones y críticas de mis sinodales que permitieron mejorar notablemente el trabajo: la Dra. Joy Langston, del Centro de Investigación y Docencias Económicas; el Dr. José Luis Velasco, del Instituto de Investigaciones Sociales, y el Dr. Francisco Reveles, de la Facultad de Ciencias Políticas, ambos de la UNAM.

La historia de este trabajo es extensa y por ella han cruzado muchas personas. Aprecio el apoyo de mis hermanos Carlos, Vanessa, Gabriela y de Tania, sobre todo, que me apoyó en el trayecto final para concluir el primer borrador en esas tristes tardes llenas de sol. Desde luego, a Adelaida Ramírez Osorio y Rafael Morales Castillo, a quienes está dedicada esta tesis, con todo mi cariño.

Amigos y colegas me obsequiaron apreciaciones importantes y me brindaron su compañía ahí cuando era más necesaria: como siempre, en las buenas y en las malas, Víctor Alarcón, Karina Sánchez y Francisco Virgen; también Ismael Carvallo y Alberto Schneider, combativos ateneístas, fieles compañeros de batalla y a quienes guardo un entrañable afecto y, en especial, Alejandro Gil Recasens, breve mentor que me enseñó algunas claves de la política mexicana. Por último, aunque no por eso menos importante, agradezco también a Florencio Martínez, Beatriz Mójica, César Cruz, Feike de Jong, César A. Hernández, Francisco Martínez, Alma Vaquero, Jorge Bustamante, Azucena Ordoñez, Berenice Yaber, Gerardo Sigg, Miguel Á. Rojas y Alberto Martínez quienes en uno u otro sentido contribuyeron a mejorar este trabajo y/o a hacer más llevaderos los días destinados a tal empresa con sus tantas atenciones.

Y a Julia, por haber llegado.

Ciudad de México, otoño de 2007

Índice

| | <i>Pág.</i> |
|--|-------------|
| Agradecimientos | |
| Introducción | 1 |
| <u>Tendencias federalizantes en la democratización</u> | |
| Los estudios sobre los gobernadores | 1 |
| Plan general del libro | 3 |
| Metodología | 4 |
| | |
| Capítulo 1 | |
| <u>Las fuentes político-institucionales de las gubernaturas</u> | 11 |
| La soberanía local y la legitimación de la autoridad central | 11 |
| La distribución de competencias | 14 |
| Las facultades concurrentes | 18 |
| El Senado | 27 |
| Facultades versus autonomía: un falso debate | 33 |
| La figura del gobernador | 34 |
| Los mecanismos de responsabilidad: el juicio político | 40 |
| La función del Congreso Federal | 41 |
| El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación | 44 |
| | |
| Capítulo 2 | |
| <u>1946-1988. La disciplina política local</u> | 47 |
| El control de las gubernaturas desde el centro | 48 |
| Los gobernadores: caciques y caudillos en la posrevolución | 48 |
| La consolidación del presidencialismo y de los mecanismos de control | 54 |
| Remociones, licencias y renunciaciones | 54 |
| La división del trabajo político: la designación de las candidaturas | 65 |
| La tolerancia a los cacicazgos | 70 |
| Los cacicazgos regionales | 71 |
| Los cacicazgos estatales: Óscar Flores Tapia, el zar de Coahuila | 75 |

| | |
|---|------------|
| Capítulo 3 | |
| <u>1989-2004: El regreso de los gobernadores</u> | 79 |
| El poder local de los gobernadores | 81 |
| El control de las candidaturas | 82 |
| Salinas, remover para legitimar | 82 |
| Zedillo, “distancia insana” | 86 |
| 2000: la derrota del PRI | 90 |
| Un intento fallido de imposición centralista: el caso Madrazo-Montiel | 95 |
| La designación de las autoridades electorales locales | 97 |
| Los magistrados electorales | 100 |
| Los consejeros electorales | 105 |
| Los secretarios ejecutivos: una variante del control electoral regional | 109 |
| ¿Cómo han enfrentado los gobiernos divididos? | 109 |
| La relación entre los gobernadores y el orden federal | 114 |
| Las controversias constitucionales y la retracción del Senado | 115 |
| La controversia 11/95 | 120 |
| Remociones: viejos usos en la nueva democracia | 124 |
| El presupuesto: la nueva disputa entre presidente y gobernadores | 126 |
| | |
| Capítulo 4 | |
| <u>Los gobernadores: ¿nuevo contrapeso al orden federal?</u> | 133 |
| Las alianzas interestatales: La CONAGO | 134 |
| La coordinación fiscal nacional | 135 |
| La conformación de la CONAGO | 141 |
| La Declaración de Cuatro Ciénegas | 148 |
| ¿Tiene futuro la CONAGO? | 151 |
| Democratización sin federalismo: un arreglo de conveniencias | 156 |
| La nueva matriz del poder | 161 |
| | |
| <u>Conclusiones</u> | 167 |
| | |
| Bibliografía | 173 |

Introducción

TENDENCIAS FEDERALIZANTES EN LA DEMOCRATIZACIÓN

En este trabajo se busca exponer la forma en la que se recrea la autoridad local dentro del sistema político federativo. El principal objetivo es explicar cómo a partir del año de 1989 los gobernadores se han ido ajustando a una nueva dinámica política que rompe con los viejos métodos y prácticas del poder, caracterizada por el mantenimiento de la disciplina política de las elites de gobierno local.

La nueva función del gobernador en un régimen con tendencias *federalizantes* es muy amplia y es el resultado de traslapes entre los órdenes local y nacional. En el pasado, el régimen ejecutivo-céntrico era producto de la eficacia de mecanismos nacionales de control local. Ahora, el orden federal, particularmente el poder Ejecutivo, enfrenta una relación más directa con los gobernadores quienes ya sin la tutela del presidente están dispuestos a ejercer el poder para proteger sus formas particulares de dominio.

LOS ESTUDIOS SOBRE LOS GOBERNADORES

El tema de los gobernadores dentro del sistema político federal no ha sido materia de estudio en la investigación de la ciencia política en México.¹ Son escasas las investigaciones que pretenden analizar la función *del* gobernador como elemento

¹Desde luego, existen trabajos monográficos (biografías, memorias, relatos periodísticos y estudios que revisan el poder de un gobernador bajo el tema de “familias y parentescos políticos”) que si bien son de suma utilidad en la reconstrucción histórica, por su naturaleza no establecen generalizaciones.

de un régimen que supone, formalmente, la dispersión de centros de poder. Lo que se sabe al respecto es gracias a trabajos como los de Arturo Alvarado², Alberto Aziz Nassif³, Carlos Martínez Assad y Álvaro Arreola⁴ y Roderic Ai Camp⁵. La situación en los últimos años no ha cambiado mucho pues sólo han aparecido de manera reciente algunos estudios sobre el tema de la remoción de los gobernadores en el marco de las facultades metaconstitucionales del presidente, como el de Adriana Amezcua y Juan E. Pardinás⁶, y Patricia Drijanski⁷. Algunos más, como Joy Langston⁸, se han interesado en la cuestión de los patrones de reclutamiento político. Y están, finalmente, quienes han estudiado la nueva dinámica de los gobernadores después de la alternancia política de 2000, como Fernando Pérez Correa⁹. Sin embargo, persisten grandes huecos en relación a este tema. Por ejemplo, sigue faltando una interpretación histórica de la función de

²Arturo Alvarado, "Los gobernadores y el federalismo mexicano" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre, 1996, pp. 39-71

³Alberto Aziz Nassif "La construcción de un gobierno estatal de oposición: ¿rompimiento temporal del régimen de partido de estado?" en Carlos Alba, Ilán Bizberg, Hélène Rivière d'Arc (comps.), *Las regiones ante la globalización. Competitividad territorial y recomposición sociopolítica*, El Colegio de México, Centre Francasis D' Études mexicaines et centreaméricaines, 1998

⁴Carlos Martínez Assad y Álvaro Arreola Ayala, "El poder de los gobernadores", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia, (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987

⁵Roderic Ai Camp, "Mexican governors since Cárdenas. Education and career contacts", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 16, Núm. 4, noviembre de 1974, pp. 454-481

⁶Adriana Amezcua y Juan M. Pardinás, *Todos los gobernadores del Presidente*, México, Grijalbo, 1997

⁷Patricia Drijanski Roth, *La remoción de los gobernadores y el federalismo mexicano, 1934-1994*, México, CIDE, 1997

⁸Joy Langston, *Changes in gubernatorial candidate selection*, México, CIDE, 1999

⁹Fernando Pérez Correa, "Hacia la Convención Nacional Hacendaria", en *Este País*, núms. 155-156, febrero-marzo, 2004, México, D.F., pp. 5-24

los gobernadores en el sistema político federal, ya que la más acabada que existe hasta hoy (la de Roger C. Anderson) se detiene en la época de la consolidación del presidencialismo.¹⁰ Teniendo presente la enorme cantidad de temas por tratar se buscará ahora contribuir a lo ya aportado por estas investigaciones.

PLAN GENERAL DEL LIBRO

El primer capítulo de esta investigación estará orientado a identificar las fuentes político-institucionales de las gubernaturas en el marco del federalismo. En el capítulo siguiente se busca caracterizar la formación y decadencia del régimen posrevolucionario, entre los años de 1946 y 1988. Como se verá, se trata de un periodo distinguido por una alta concentración del poder y un férreo control de las *gubernaturas* desde el centro federal. Los capítulos 1 y 2 fueron pensados para dar una visión jurídico-política del proceso federativo en el que se desenvuelven los gobernadores o, dicho de otra forma, para dar cuenta sobre el comportamiento de las instituciones del régimen federal. En la tercera parte, se revisará la nueva dinámica política centro-regiones que comienza a partir de la década de los ochenta, como producto de distintos procesos políticos como la descentralización desde el gobierno y el cambio electoral desde las regiones.

Cabe aclarar que lo más relevante no es el periodo 1946-1988 sino la época actual, que va de 1989 hasta 2004, de la que se ocupan los capítulos 3 y 4. El capítulo 3 es el más importante del trabajo. Ahí se da respuesta a la cuestión de

¹⁰Roger Charles Anderson, *The Functional Role of The Governors and their States in the Political Development of Mexico, 1940-1964*, Tesis doctoral, University of Wisconsin, 1971

si la democratización o la salida del PRI de la presidencia tuvo o no efectos sobre varios recursos disponibles para los gobernadores. En el 4 se buscarán elementos para responder a la pregunta sobre si los gobernadores gozan hoy de nuevos poderes políticos o si se trata tan solo de una nueva forma de usar los que ya tenían dispuestos en las normas jurídicas. Se discute cuáles han sido los efectos que sobre el régimen ha tenido el aumento del pluripartidismo, es decir, las prácticas derivadas de un esquema de gobierno en el que el presidente no cuenta con una mayoría de gobernadores de su mismo partido. La emergencia de la Conferencia Nacional de Gobernadores y el desempeño de algunas instituciones encargadas de garantizar el Pacto Federal serán los principales temas a tratar. Finalmente, se ofrecen conclusiones entorno al futuro del federalismo mexicano y el nuevo perfil de los gobernadores.

METODOLOGÍA

Aunque en la investigación se realiza una revisión historiográfica no se trata de un trabajo de historia; antes bien, lo que se busca es encontrar apoyo en ésta para el control de algunas generalizaciones. El tratamiento que se hace aquí de la historia reciente del país retrata de manera concreta personas, lugares y tiempos y vincula la acción de individuos y organizaciones con el desarrollo del Estado federal. Se sigue un orden temático más que cronológico para así poder retomar episodios ya comentados para revisar otros temas. En muchos casos se reconstruyen algunos acontecimientos clave con ayuda de entrevistas a ex gobernadores del periodo de cambio (post 1989) para reforzar con ello un tipo de explicación sobre cómo fueron emergiendo nuevos usos del poder en lo que podría llamarse una vuelta más al federalismo.

La investigación arranca con el año de 1989 debido a que fue cuando por vez primera la oposición consigue alcanzar una gubernatura, con lo que caía uno de los elementos bajo los cuales el Presidente lograba remover o designar a los gobernadores: la filiación al PRI. La membresía a un solo partido permitió alcanzar la disciplina, que se habría de convertir en una norma partidista, y sin la cual no podría entenderse una parte de la estabilidad del sistema político en la época del Partido Oficial. A partir de entonces la dinámica de control del régimen frente a los estados se vería transformada radicalmente por el efecto del pluralismo en los estados y tendría como epílogo la emergencia de la CONAGO, que hasta 2004 fue el reflejo de un proceso de reacomodo entre gobernadores de diversos partidos y entre éstos y el presidente de la República. Por ello se propone el periodo 1989-2004 como el más adecuado para indagar sobre la transformación del poder de los gobernadores en el proceso de democratización-federalización.

El capítulo 3 muestra el nuevo patrón de comportamiento de los gobernadores en un periodo de quince años. Para ello, se homologa su comportamiento político a partir de conceptos en materia de relaciones intra-federales y división de poder local, con lo cual se evita una farragosa comparación de todos ellos pues solamente de los que cumplieron su mandato sin interrupciones en el periodo suman 93. Los conceptos son en realidad un conjunto de arenas políticas institucionalizadas que aquí servirán para agrupar los comportamientos más destacados de los gobernadores en los ámbitos federal y local, a efecto de llevar a cabo el análisis de todo un proceso político, no de casos individuales. La validez de la investigación dependerá entonces de la existencia de casos que sean lo suficientemente representativos de un nuevo comportamiento, dentro de arenas de conflicto e interacción local y federal.

Para revisar los cambios surgidos en los últimos años en el sistema político mexicano se requiere enfocar los dos niveles de gobierno como arenas de conflicto siempre interrelacionadas. En el orden local, el balance se enfoca hacia el control que tiene el gobernador sobre los principales procesos –arenas de conflicto- de su entidad como la designación de candidatos, el control del congreso y de la legislación electoral.¹¹ En tanto, en el plano federal, los elementos se referirán a la relación gobernadores-orden federal, que pueden referirse a la capacidad de aquellos para enfrentar las presiones del centro, con ayuda de instrumentos como la controversia constitucional, o también a los mecanismos que utilizó la presidencia para removerlos, como la declarativa senatorial que permite la expulsión del gobernador. Finalmente, un elemento novedoso que también será analizado es el que vincula a presidente y gobernadores en el diseño del presupuesto, asunto muy importante para entender la autonomía política local. En suma, el análisis de ambos planos, local-federal, permitirá entender la forma en la que se fue desarticulando el régimen de partido hegemónico desde las regiones.

En última instancia, la caracterización que resulte del capítulo 3 servirá para contrastar, así sea de forma esquemática, entre el viejo sistema y el que se va reestructurando hasta 2004. Con lo anterior, se tratará de responder a dos cuestiones. Primero, explicar en qué se traduce el proceso de pluralización de las instituciones políticas y el desgaste del PRI en la vida política local de los

¹¹Existen otros componentes importantes, como la capacidad de movilización política, su vínculo con los municipios gobernados por miembros de su partido o de otros partidos, o la política de reformismo constitucional, pero que por razones de espacio no serán tocados aquí.

gobernadores y en su relación frente al centro federal. Segundo, exponer si sus poderes son nuevos o si son los mismos que ya tenían en el viejo régimen, pero utilizados de forma distinta.

Para ello, las categorías analíticas o arenas de conflicto que se refieren al plano local deben mostrar de qué manera se ejerce:

a) **El control de las candidaturas.** En el pasado, el gobernador era el jefe de la clase política local, reconocido por todos. No obstante, el control del partido en el orden local no podía ser utilizado para conformar un proyecto capaz de enfrentar al Ejecutivo federal. A partir de 1989, los gobernadores comenzaron a ejercer un control más directo sobre sus organizaciones locales y, en el caso particular del PRI, muchos experimentaron la llegada a la gubernatura a través de los métodos tradicionales para luego poder controlar libremente su propio proceso sucesor. Aquí se revisa cuál es el margen que tienen hoy los gobernadores para elegir a quien consideren su “heredero”.

b) **El control de las autoridades electorales locales.** A diferencia de otros ámbitos de las legislaciones locales, el aspecto electoral se ha vuelto un campo de poder puesto que la apertura política de las últimas décadas a producido un aumento de intereses políticos y la consecuente expansión de demandas por el ejercicio efectivo del derecho al voto y en el derecho a la organización política de los ciudadanos en partidos. Aunque los gobernadores no participaron en el largo proceso de cambio electoral, sí han tenido un enorme interés en amoldar la legislación electoral para asegurar si no su dominio, al menos cierta influencia para orientar en algún grado el proceso electoral.

c) **El control del poder legislativo.** Resulta determinante para el futuro político del gobernador la relación con el congreso, no sólo para echar adelante reformas constitucionales y/o legales, sino también como fuente de protección, por ejemplo, en la hora de aprobar la cuenta pública anual. Frente al centro, la relación ejecutivo-legislativo es importante debido a que un manejo exitoso de una mayoría puede ser clave a la hora de apoyar o detener una enmienda a la Constitución, una de las competencias que, de acuerdo al artículo 135, tienen en sus manos los estados de la federación. Asimismo, es valioso analizar cómo los gobernadores han enfrentado los gobiernos divididos, es decir, qué medios han usado para afrontar una correlación de fuerzas adversa para poder gobernar. Finalmente, la permanencia de algunos gobernadores frente a las presiones federales “externas” se explica por el apoyo de sus asambleas.

En el plano de la relación gobernadores-presidente de la República se buscan los siguientes campos de disputa instituidos, como:

a) **Controversias constitucionales.** La indefensión de los estados frente al poderío de la maquinaria central ha sido endémica y viene desde los orígenes mismos de nuestro pacto federal. La autonomía local no ha podido ser protegida constitucionalmente, entre otras cosas, por la ausencia de una representación política efectiva para los estados y por la auto-marginación de estos en todos los procesos de reforma política. Aunque el recurso de la controversia constitucional siempre estuvo presente, su uso fue posible en la medida en que las instituciones políticas se habían pluralizado, dando lugar a una mayor lucha entre las elites.

Aquí se verá si los estados pudieron contener al orden federal. También en qué casos un gobernador pudo demandar directamente al Ejecutivo y los efectos jurídico-políticos que tuvo tal hecho sobre la dinámica centro-región.

b) **Remoción de gobernadores.** La integración de los gobernadores en la coalición de gobierno se le ha llamado aquí como de **remociones** de tipo “hacia arriba” o “promociones”, que puede exponer qué tan subordinados a los intereses del centro federal se encuentran los gobernadores como para dejar el cargo para el que fueron electos. Se espera mostrar bajo que medios (argumentos jurídicos, justificaciones oficiales, presiones políticas, etc.) se mantiene el mecanismo y con qué fines se le utiliza.

c) **Diseño del presupuesto.** Un aspecto en el que ha quedado más claro el nuevo papel de los gobernadores es en el tema presupuestal. Estos buscan recuperar su autoridad en la definición de las políticas fiscales intergubernamentales. El tema de la autonomía fiscal ha sido la base del enfrentamiento más directo entre las fuerzas locales y el Presidente de la República y en el se retrata con más claridad los estilos, recursos y capacidad de presión de cada uno de ellos o en su conjunto, en la CONAGO. Por ello, aquí se analizará la aprobación de la reforma fiscal de 2003, pues se trata de la primera vez en el que un grupo de ellos se involucra abiertamente en la lucha por la aprobación de un paquete fiscal, a través de los diputados federales y de la negociación directa con el Presidente.

En suma, se trata de un análisis extensivo, de tipo cualitativo, más adecuado a los fines de la investigación debido a que los datos cuantificables que pueden conseguirse, y que podrían ser contruidos como indicadores, no permiten llevar a cabo inferencias válidas que expliquen la nueva conducta o poder de los gobernadores (tasa de alternancia local, recambio, número de partidos, margen de victoria, etc.). Ahora bien, una crítica a la selección de casos sostendría que estos resultan insuficientes para ilustrar si los gobernadores tienen o no hoy más fuerza política. Es posible, por ejemplo, que el estudio de las controversias constitucionales no haga referencia más que a la reactivación de las instituciones con el aumento del pluralismo, sobre todo cuando los resultados de tales controversias han tenido un efecto jurídico marginal. Igualmente, el que casi todas las legislaturas locales hayan realizado reformas a las leyes y códigos electorales, con el fin de acotar la influencia de los gobernadores, no demuestra *per se* un acotamiento de la influencia de éstos en los procesos electorales. Entonces ¿estos elementos son suficientes para probar si los gobernadores se han fortalecido en los últimos años? Evidentemente, no; sin embargo, son los datos que existen. El asunto podrá subsanarse pues la investigación se orientará a los resultados, es decir, no al número de veces en que un Presidente ha removido a un gobernador, sino a la dinámica institucional que posibilitó tal acción.

Capítulo 1

LAS FUENTES POLÍTICO-INSTITUCIONALES DE LAS GUBERNATURAS

En este capítulo se analizan los elementos que conforman desde sus orígenes al régimen federal mexicano y, en particular, a las gubernaturas. De continuo, los estudios sobre los gobernadores se han llevado a cabo sin tomar en cuenta los fundamentos ni la evolución del régimen federal. En casi todos, con excepción de algunos trabajos monográficos, hay muy poca atención sobre los procesos políticos continuos. Esto es una deficiencia notable ya que es ahí donde se comprueba si los gobernadores han ganado más poder, facultades y recursos para gobernar (asunto que se tratará en el capítulo 3). Aquí se revisan los principios, la doctrina jurídica así como lo que se conoce actualmente como el diseño institucional, clave para la comprensión del poder actual de los gobernadores.

LA SOBERANÍA LOCAL Y LA LEGITIMACIÓN DE UNA AUTORIDAD CENTRAL

Un principio del federalismo supone la existencia de poderes dispersos, sustancialmente autosuficientes. En la Constitución federal se establece en el artículo 40 que los estados que componen la federación son autónomos en todo aquello que concierne a su régimen interior.¹ De ahí se deriva que las unidades constitutivas, los estados, puedan tomar decisiones finales en sus jurisdicciones. Ahora bien, para que la federación perdure unida es necesario que exista un orden central, cuya autoridad y normas se extiendan por todo el territorio y no sólo en una porción de este. La invención de un centro político implica que los estados habrán de

¹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 40, México, DF, IFE, 2000.

“ceder” una parte de su soberanía a favor de una autoridad nacional, como vínculo de su unión. Nace así una tensión entre la autonomía de las unidades constitutivas y la legitimidad de la autoridad federal central.²

Desde el punto de vista histórico, en México ha existido un debate doctrinal en torno a esta tensión, es decir, entre la soberanía de los estados y la soberanía nacional. En los debates del segundo Congreso Constituyente, que llevaron a la aprobación del Acta Constitutiva de 1823, los diputados se dividieron en torno a tres acepciones de soberanía: aquellos que pugnaban por la nación como única soberana; aquellos que postulaban la soberanía como una e indivisible pero correspondiente de forma exclusiva a cada uno de los estados y una tercera posición, que tenía una visión mixta, y que defendía la existencia de varias soberanías o soberanías parciales, donde el orden federal será soberano en todo aquello que no incumba al gobierno interior de los estados y estos son soberanos en su régimen interior,³ postura que predominó al final.⁴

²Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook y Olga Shvetsova, *Designing federalism: a theory of self-sustainable federal institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

³Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983 y *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824), Tomo VIII, Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la federación mexicana. Sesiones del mes de abril de 1824*, introducción y notas de José Barragán Barragán, UNAM, México, 1980, p. XCIII y ss

⁴Desde luego que tales debates no eran producto de exquisitas disquisiciones intelectuales sino el resultado real del poder de las diputaciones provinciales y su deseo de conformarse en estados libres frente a un Congreso reinstalado de un perfil mayoritariamente centralista. Esta es parte de la tesis de José Barragán, en el caso del Plan de Casa Mata y el origen del federalismo mexicano. Véase al respecto su introducción y notas al libro *Actas constitucionales mexicanas*, *op. cit.*

En aquel entonces, las provincias estaban librando la batalla por constituirse en verdaderos estados soberanos a partir del plan de Casa Mata, bajo un arreglo *cuasi* confederal. Entiéndase confederal no respecto a si debía existir o no un gobierno nacional sino frente a la constitución de un Congreso que respondiese a los intereses exclusivos de los estados. De ahí que en los debates del segundo Congreso Constituyente, Fray Servando Teresa de Mier hubiese luchado en contra de la revuelta federalista –cuya cabeza de fila era Jalisco- y de sus tesis,⁵ pues en el contexto del peligro de una invasión por parte de España un régimen federal “centralista”, que permitiese un ejercicio del poder más *unitario*, se hacía profundamente indispensable.⁶ Lo relevante del caso, es que en el Acta no prevaleció ninguna tendencia hacia la supremacía de alguno de los órdenes de gobierno sino que quedó asentado que cada uno era soberano en la esfera de su competencia.⁷ Sin duda, este debate refleja de manera clara la forma en la que se dio vida al Pacto Federal que hoy nos rige, y en la que no aparece la intención de subordinar a las unidades federativas a una autoridad central; antes bien, gana la tesis de crear dos órdenes coextensos a partir de la soberanía de los estados. Al final, federalistas y centralistas aceptan respetar el libre ejercicio del poder de los estados limitado a su gobierno interior, principio elemental del federalismo.⁸

⁵En el *Proyecto de Acta* se establecía el tipo de régimen federal: Artículo 5. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal. Artículo 6. Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general. *Actas constitucionales mexicanas, op. cit.*, p. XCVIII

⁶En este sentido, discrepo de la interpretación de Barragán sobre si Mier debe ser considerado un partidario del centralismo. Lo que Mier deseaba evitar era la constitución de un arreglo *cuasi* confederal que llevara al separatismo de las provincias y no oponerse necesariamente a la divisibilidad de la soberanía entre los Estados-miembros.

⁷*La intervención federal...*, *op. cit.*, p. 29

⁸Si se buscara un vencedor entre centralistas y federalistas en las votaciones al Proyecto de Acta puede notarse que se impuso una mayoría que estaba a favor de la tesis de la soberanía plena y

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

No obstante, la Primera República Federalista (1824-1835) dio origen a un régimen federal muy conflictivo, no sólo porque el Poder Ejecutivo se encontraba supeditado al Congreso General, sino también porque la distribución de las competencias entre los órdenes de gobierno no quedó clara, lo que llevó a que el gobierno federal y los de los estados invadieran mutuamente sus jurisdicciones.⁹ El centro contaba con escasos poderes y, en contraparte, la Constitución autorizaba a los estados a ejercer múltiples funciones, fiscales, electorales¹⁰ y de defensa. La ambigua distribución de competencias de la Constitución del 24, llevó a que el Congreso anulara en varias ocasiones las legislaciones estatales cuando contravenían las leyes federales.¹¹

Es decir, aunque doctrinalmente se reconocía el estatuto de los estados para mantener su identidad y soberanía, por otro no se establecieron las reglas ni para la salvaguarda de la autonomía local ni tampoco para la emergencia de una autoridad nacional en las regiones. De ahí que el origen del primer régimen federal haya tenido

absoluta a favor de los estados, es decir, donde son éstos los soberanos y que el orden nacional sólo lo es por participación y cesión. *Cfr.* Barragán, introducción y notas, *op. cit.*, p. CVIII

⁹Esto no es casual, vencido Agustín de Iturbide y rotos los lazos con España las diputaciones provinciales emancipadas asumieron funciones de poder legislativo, y como tal, fueron la primera institución que de manera provisional se encargó de delinear y convocar a la conformación de los poderes locales en los estados. *Cfr.* Barragán, introducción y notas, *op. cit.*, p. LXIIIss

¹⁰Por ejemplo, los congresos locales podían legislar en materia electoral y la mayoría adoptó un sistema de elección indirecta. *Cfr.*, *Actas constitucionales mexicanas...op. cit.*, facsimil, p. 7

¹¹Manuel González Oropeza (estudio introductorio y compilación), *La reforma del Estado federal. Acta de reformas de 1847*, UNAM, México, 1998, p. 15

como huella el haber carecido de un diseño institucional adecuado,¹² que supone la existencia de dos o más órdenes de gobierno, separados y autónomos, cada uno con la capacidad de tomar decisiones finales en sus respectivos ámbitos.¹³ La vinculación de unidades políticas distintas en un sistema político más amplio sólo es posible con el reparto de competencias constitucionales¹⁴ entre las entidades federativas y una unidad central de gobierno.¹⁵

Con el fin de la Primera República Centralista (1835-1841) y el restablecimiento de la Constitución del 24, se abre la perspectiva para regresar al orden federal y emprender una reforma de Estado. El Acta de Reformas de 1847 modificaría notablemente la ambigua distribución de competencias. En 1846, desde un Congreso ya federalista, Mariano Otero, que presidía la Comisión de Puntos Constitucionales,¹⁶ decide cambiar el reparto a un esquema más rígido, en el que los

¹²Habría que señalar una gran excepción al respecto: la Constitución del 24 ha sido la única en la historia del país en haber establecido que los Senadores fuesen electos de forma indirecta, es decir, por las legislaturas locales; una auténtica medida federalista que corresponde a una concepción particular de la soberanía a favor de los estados (hoy perdida): “Art. 42, El Senado de la federación se compone de dos Senadores por cada Estado, elegidos por sus legislaturas y renovados por mitad, de dos en dos años.” *Actas constitucionales mexicanas, op. cit.*, facsimil, p. 9

¹³Desde entonces hasta ahora, persiste la misma problemática y sigue siendo la causa de muchos problemas del desarrollo nacional. El tema se discutirá en el capítulo cuatro.

¹⁴La idea del “reparto” no es clara, pues puede aludir lo mismo a que cada nivel de gobierno dispone de competencias propias que ejerce de forma unilateral o también puede indicar que cada competencia se ejerce en conjunto por los diferentes niveles de gobierno. No obstante, puede suponerse que al igual que otros regímenes federales, el mexicano evolucionó de una división estricta de las responsabilidades y de los poderes al reparto de responsabilidades.

¹⁵Elazar, D. J., “Federalismo”, en Sills, D. L., *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Aguilar, Madrid, 1973, pp. 748-759

¹⁶*La reforma del Estado federal. Acta de reformas de 1847...op. cit.*, p. 15

poderes federales y los Estados-miembros tengan exclusivamente las facultades que la Constitución les señale.¹⁷ No obstante, en la práctica la efectividad del régimen federal restaurado dejó mucho que desear, pues dentro de los seis años que estuvo vigente el Acta de Reformas fueron presentados ante el Congreso y en el poder Judicial muchos casos de presunta inconstitucionalidad de la legislación referente a los vínculos entre orden federal y local.¹⁸ La idea de las facultades reservadas a los estados, es decir, todas las que no hubieran sido asignadas al orden federal, no sería establecida sino hasta el 16 de junio de 1856, en el artículo 48 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana: “Las facultades o poderes que no están expresamente concedidos por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados o al pueblo respectivamente”.¹⁹

¹⁷Hasta aquí la Constitución del 47 sólo reconocía facultades explícitas tanto para el orden federal como para los estados, sin que se contemplara todavía la fórmula de las facultades “reservadas”. Cfr. José M. Serna de la Garza, “Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas”, en Antonio María Hernández y Diego Valadés (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, UNAM-IIJ, México, 2003

¹⁸Marcelo Carmagnani, “El federalismo liberal mexicano”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismo latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México/FCE, 1996, p. 143

¹⁹Serna de la Garza, “Federalismo y sistemas...”, *ídem*.

Entre 1917 y 1919, los gobernadores contaban con mayores instrumentos para tomar decisiones unilaterales.²⁰ Pero las potestades *legislativas* del ámbito laboral, agrario y de aprovechamiento de los recursos naturales les fueron expropiadas a los estados entre 1929 y 1936; en el caso de la competencia laboral, con un argumento bien conocido: que la diversidad de las legislaciones laborales locales ponía en riesgo al comercio y la industria en los estados.²¹ Lo mismo sucedió con el tema de los salarios mínimos cuya definición se llevaba a cabo en comisiones estatales y regionales, pero que para 1962 se consideró que los salarios general y regionalmente diferenciados tendrían que establecerse por una comisión nacional.²² Se trata de un esquema en el que los estados casi no participan del proceso político federativo porque la mayor parte de los programas de gobierno son diseñados por el orden federal. ¿Esto no los convierte en una suerte de operadores de políticas centralmente definidas?

Las principales facultades del orden federal se encuentran dispersas a lo largo de toda la Constitución. Pero, como se aprecia en la tabla 1, existe una alta concentración de poderes en el centro, mientras que los estados cuentan con

²⁰Período al que Alicia Hernández ha llamado de “federalismo cooperativo” porque existía una esfera de competencias compartidas y una de políticas que podían ser implementadas conjuntamente entre el orden federal y los estados. *Cfr.*, “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Marcello Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos...*, *op. cit.*, pp. 263-299

²¹*Cfr.* Hernández Chávez, “Federalismo y gobernabilidad...”, *op. cit.*

²²Alberto Díaz, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, DF, Miguel Ángel Porrúa-CIDAC, 1998, p. 43

potestades legislativas y jurisdiccionales de poca relevancia. Fuera de las garantías individuales, de las muchísimas atribuciones conferidas al orden federal y de las obligaciones para la supervivencia del pacto federativo, los estados pueden legislar y aplicar sus leyes en lo que resta. ¿Son escasas y poco relevantes las facultades que le quedan a los estados federados? En estricto sentido sí, pues el centro concentra las principales competencias, administrativas, legislativas y jurisdiccionales abarcando asuntos que, de acuerdo a la nueva realidad política, bien podrían atender los propios estados como unidades políticas autosuficientes.

Las facultades concurrentes

Un aspecto relevante en la discusión sobre el federalismo es el tipo de competencias que se distribuyen entre los distintos órdenes de gobierno. Como ya se comentó, para que exista un régimen federal es necesario que las unidades constitutivas tengan la posibilidad de tomar decisiones unilaterales en sus respectivas jurisdicciones. Pero para que existan relaciones federadas no basta con la distribución de facultades exclusivas pues se requieren de vasos comunicantes que permitan una mayor vinculación y no solo que cada orden tome decisiones finales en sus territorios. Cuando quedan zonas donde la solución de problemas rebasa la capacidad de un solo orden de gobierno se requiere de la cooperación. Para pasar de un esquema rígido de división de competencias a un federalismo cooperativo se requiere establecer facultades concurrentes.

Tabla 1.1 Distribución de competencias en el régimen federal mexicano

| Tipo | Facultades del orden federal | Facultades del orden local |
|--------------------|---|--|
| Exclusivas | Art. 25. Facultad del Estado para dirigir el desarrollo nacional. | Art. 5º. Facultad de los estados para determinar qué profesiones necesitan título para su ejercicio. |
| | Art. 73. Facultades del Congreso | |
| | Art. 89. Facultades del Presidente | |
| | Art. 104. Facultades de los Tribunales Federales | |
| | Art. 123, fracción VI. Salarios mínimos. | |
| | Art. 130. Facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de culto público. | |
| Residuales | Art. 124. "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." | Artículos 117, fracciones I-IX, y 118, fracciones I-III. Prohibiciones a los estados en materia de política exterior, monetaria, gravámenes, deuda externa y <i>jus belli</i> . |
| Áreas estratégicas | Art. 28. Monopolio sobre ferrocarriles, correo y telecomunicaciones (vía satelital); monopolio sobre el petróleo y petroquímica básica; acuñación de moneda y emisión de billetes. | |
| Convenios | | Art. 18. Los gobernadores pueden celebrar convenios con el orden federal, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal. |
| Concurrentes | Art. 3º, fracción VIII (con relación al Artículo 73, fr. XXV): "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios (...)" | |
| | Art. 4º. Derecho a la salud: "(...) La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución." | |
| | Art. 31, fracción IV. "Son obligaciones de los mexicanos: Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." | |
| | Art. 41. "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." | |
| | Art. 71. "El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y III. A las Legislaturas de los Estados." | |
| | Art. 73, fr. XXIX-C. "El Congreso tiene facultad: Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los | |

| | | |
|-------------------------|---|--|
| | <p>Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución. Y fracción XXIX-G: Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.”</p> <p>Art. 116, fracción VII. Federación y los Estados “(...) podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.”</p> <p>Art. 117. “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán leyes, desde luego, destinadas a combatir el alcoholismo.”</p> <p>Art. 135. Reformas a la Constitución. Se requiere que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.</p> | |
| Garantía federativa | | <p>Art. 116. Los estados deben establecer la división de poderes y un gobierno democrático, representativo y republicano, frs. I-VI.</p> <p>Art. 120. “Los gobernadores están obligados a cumplir y hacer cumplir las leyes federales.”</p> <p>Art. 121. “En cada estado se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros (...)”</p> |
| Auxilio federal | <p>Art. 119. Obligación de los Poderes de la Unión para proteger a los estados contra invasión o violencia exterior.</p> | |
| Intervención federativa | <p>Art. 29. Facultad del Presidente para suspender las garantías individuales en todo el país o en un lugar determinado.</p> <p>Art. 76. Facultades del Senado: fracción V, facultad declarativa para nombrar gobernador provisional; fracción VI, facultad para resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado.</p> <p>Art. 97. La Suprema Corte de Justicia está facultada: 1) “para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual” y 2) “para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público (...)”</p> <p>Art. 105. Facultad de la SCJN para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre los órdenes de gobierno, los Poderes de la Unión, estados y municipios, etc.</p> | |

Fuente: elaboración propia con base en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, DF, IFE, 2000. El cuadro no considera las facultades de los municipios.

En México ha habido un debate jurídico sobre el concepto de facultades concurrentes; sin embargo, no es el objetivo del trabajo seguir.²³ Lo que resulta importante es destacar la relación de las constituciones locales con la Constitución Federal, ya que ahí pueden encontrarse elementos para entender de qué forma el centro ha podido subordinar formalmente a los estados. Ahora bien, aun cuando la Constitución establece en ocho de sus artículos las áreas de concurrencia, no todas las constituciones locales lo reconocen así. Por ejemplo, el Artículo 3º, fracción IX, estipula el deber del Estado para impartir la educación como una facultad a la que asisten los tres órdenes de gobierno. Pero de acuerdo con la tabla 2, no todas las constituciones locales lo observan así, de tal forma que apenas poco más del 54% de ellas aceptan esta competencia como una facultad compartida entre los tres órdenes, frente a un 37% que la consideran concurrentes sólo entre el orden federal y estatal y un 8.33% que la consideran una facultad privativa del orden federal.

²³De acuerdo con Jorge Carpizo, las facultades concurrentes no existen en el derecho federal mexicano. Según el constitucionalista, éstas son propias del derecho norteamericano y se refieren a aquellas facultades que ni estando atribuidas en exclusividad al orden central ni prohibidas a la federación pueden ser ejercidas por los estados ahí cuando el primero no actúa; sólo cuando el orden federal legisla sobre la materia en cuestión entonces deroga la legislación local respectiva. Para Carpizo (*Estudios constitucionales*, UNAM, México, 1980) las facultades que conocemos como “concurrentes” debieran llamarse coincidentes, que son las que tanto el orden federal como la federación pueden realizar por disposición constitucional, y que pueden estipularse de forma amplia, ahí cuando no se faculta a ningún orden a expedir las bases o un criterio de división de determinada facultad, o restringida, cuando se concede a uno de los órdenes la atribución para fijar las bases o un criterio de división, es decir, tal y como operan en nuestro régimen. Juristas como Felipe Tena Ramírez, en su *Derecho constitucional mexicano* (México, Porrúa, 1963, p. 121) sostienen también que en el derecho federal mexicano las competencias concurrentes no existen pues ello supondría que el orden federal excluya y suprima del ejercicio de una competencia a los estados, es decir, que los órdenes de gobierno no coincidan simultáneamente en ninguna acción.

Tabla 1.2 Facultades *legislativas* reconocidas por los estados como federales, estatales y/o concurrentes (selección)

| Facultad | Federal | Estatal | Concurrente, federal y estatal | Concurrente, federal, estatal y municipal |
|--|---|---------|--|--|
| Art. 3º Impartición de educación preescolar, primaria y secundaria. Con relación al... 73 fr. XXV. El Congreso tiene facultad: para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa... | Chiapas, Estado de México (8.33%) | | Chihuahua, Nuevo León, Quintana Roo, Oaxaca, Michoacán, Jalisco, Guerrero, Puebla, Hidalgo (37.50%) | San Luis Potosí, Guanajuato, Campeche, Tamaulipas, Morelos, Aguascalientes, Yucatán, Tlaxcala, Baja California, Zacatecas, Veracruz, Nayarit, Querétaro (54.17%) |
| Art. 4º El Congreso tiene facultad: para dictar leyes sobre ...salubridad general de la República | San Luis Potosí, Guanajuato, Tamaulipas, Jalisco, Puebla, Tlaxcala, Querétaro, Veracruz (33.33%) | | Chihuahua, Nuevo León, Oaxaca, Estado de México, Campeche, Morelos, Guerrero, Yucatán, Baja California, Zacatecas, Nayarit, Hidalgo (50%). | Quintana Roo, Michoacán, Chiapas, Aguascalientes (16.67%) |
| Art. 73 fr. X El Congreso tiene facultad para: expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123. | Chihuahua, Quintana Roo, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán, Chiapas, Estado de México, Campeche, Tamaulipas, Morelos, Jalisco, Aguascalientes, Guerrero, Puebla, Yucatán, Tlaxcala, Nayarit, Querétaro, Hidalgo (82.61%) | | Oaxaca, Baja California, Zacatecas, Veracruz (17.39%) | |

Fuente: el autor, con base en Miguel Alemán Velazco, *La revolución federalista*, México, Diana, 2004

En el caso de la concurrencia fiscal es muy particular. Si bien en temas como el de la educación se pueden ejercer facultades simultáneamente por los tres órdenes de gobierno, el mismo principio aplicado a la esfera fiscal produce una doble tributación con efectos perniciosos para el desarrollo, pues resulta ineficiente que una misma fuente de ingresos sea gravada más de una vez. El

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) ha sido el instrumento ideado para suplir las jurisdicciones fiscales múltiples, al dejar sin efecto la concurrencia fiscal por un sistema de participaciones de ingresos federales. La colaboración entre orden federal y estados es posible precisamente por el principio de concurrencia que la propia Constitución establece; facultad que permite la autonomía efectiva de las regiones. Sin embargo, el SNCF no se establece como parte de la Constitución sino como un convenio al que se adhieren libremente los estados y “por medio del cual estos se comprometen a sus pender o derogar múltiples impuestos de tipo indirecto a cambio de que la federación les resarciera, por medio de su recaudación de lo que vino a llamarse los impuestos participables, la pérdida recaudatoria que esto implicaba para los estados.”²⁴

Desde el ángulo jurídico, el centro coincide en la imposición de contribuciones para cubrir el Presupuesto Federal con los estados y municipios (artículos 73 fracción VII y 124).²⁵ El cuadro 3 revela que una mayoría (66%) coincide en que esta es una facultad exclusiva federal, mientras que apenas siete estados (29.17%) consideran que sí existe concurrencia federal-estatal y ninguno entre los tres órdenes. Esta ambigüedad no se presenta con la política de la deuda pues ahí casi todas las constitucionales locales la ven como una facultad privativa del orden federal. Finalmente, donde parece existir mayor desacuerdo es con la potestad privativa del Poder Legislativo para establecer contribuciones (artículo 73

²⁴Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, MA Porrúa-CIDAC, 1998

²⁵Véase Alonso Pérez Becerril, *México fiscal. Reflexiones en torno al sistema fiscal mexicano*, México, Porrúa, 2004

fracciones X y XXIX),²⁶ pues apenas unos cuantos estados la ven como una facultad exclusiva (25%), frente a casi un 60 por ciento que la consideran una facultad concurrente federal-estatal e, incluso, un 16 por ciento que la toman como una facultad concurrente entre los tres órdenes de gobierno.

Tabla 1.3 Facultades *fiscales* reconocidas por los estados como federales, estatales y/o concurrentes (selección)

| Facultad | Federal | Estatal | Concurrente, federal y estatal | Concurrente, federal, estatal y municipal |
|---|--|---------|--|---|
| Art. 73 fr. VII. El Congreso tiene facultad: para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto. | Chihuahua, Quintana Roo, San Luis Potosí, Guanajuato, Estado de México, Campeche, Morelos, Jalisco, Aguascalientes, Puebla, Yucatán, Tlaxcala, Baja California, Nayarit, Querétaro, Hidalgo (66.67%). | | Oaxaca, Michoacán, Chiapas, Tamaulipas, Guerrero, Zacatecas, Veracruz (29.17%) | |
| Art. 73 fr. VIII. El Congreso tiene facultad: para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar estos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional... | Chihuahua, Quintana Roo, Oaxaca, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán, Chiapas, Estado de México, Campeche, Morelos, Jalisco, Aguascalientes, Guerrero, Puebla, Yucatán, Tlaxcala, Baja California, Veracruz, Nayarit, Querétaro, Hidalgo (91.30%) | | Tamaulipas, Zacatecas (8.70%) | |
| Art. 73 fr. XXIX. El Congreso tiene facultad: para establecer contribuciones... | Chihuahua, Quintana Roo, Estado de México, Campeche, Morelos, Hidalgo (25%) | | Nuevo León, Oaxaca, Michoacán, Chiapas, Tamaulipas, Jalisco, Guerrero, Puebla, Tlaxcala, Baja California, Zacatecas, Nayarit, Querétaro, Veracruz (58.33%) | San Luis Potosí, Guanajuato, Aguascalientes, Yucatán (16.67%) |

Fuente: el autor, con base en Miguel Alemán Velazco, *La revolución federalista*, México, Diana, 2004

²⁶Esta potestad reserva explícitamente determinadas materias al orden federal para establecer contribuciones, limitando la facultad de los estados en comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros y sobre servicios públicos concesionados o explotados por el centro.

Las constituciones locales abandonan su ambigüedad con la Carta Magna cuando se trata de las facultades exclusivas del presidente. En este caso parece que los estados no se sienten con la suficiente fuerza como para competir por las potestades presidenciales, aunque no deja de sorprender el que algunos estados sí lo hagan. Es en la atribución del presidente para disponer de las fuerzas armadas, en lo cual sólo Baja California acepta que es una facultad concurrente, federal-estatal. Sin duda, se trata de un asunto muy delicado, sobre todo porque en el viejo régimen el ejército en los estados sirvió para respaldar las políticas autoritarias de los presidentes, ahí cuando había que remover a un grupo político, imponer un orden frente a un mandatario inepto -con un gobernador militar sustituto, como en Oaxaca en 1977-, o cuando se reprimía un movimiento social con base en el terror –como en la *guerra sucia* en Guerrero entre 1971 y 1974-, todo ello pasando por la autonomía local y las funciones constitucionales asignadas al ejército en épocas de paz.²⁷

²⁷Con los operativos contra el trasiego de drogas dispuestos por el presidente en 2006, se carece de reglas claras sobre cómo y cuando dispone del envío de tropas federales a los estados; ello sin contar que nada garantiza que estas medidas no puedan ser usadas en contra de la autonomía de un gobierno local.

Tabla 1.4 Facultades *ejecutivas* reconocidas por los estados como federales, estatales y/o concurrentes (selección)

| Facultad | Federal | Estatal | Concurrente, federal y estatal | Concurrente, federal, estatal y municipal |
|---|--|---------|--|---|
| Art. 89 frs. VII y VIII Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: disponer de la fuerza armada permanente y la Guardia Nacional. | Chihuahua, Quintana Roo, Oaxaca, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán, Chiapas, Estado de México, Campeche, Tamaulipas, Morelos, Jalisco, Aguascalientes, Guerrero, Puebla, Yucatán, Tlaxcala, Zacatecas, Veracruz, Nayarit, Querétaro, Hidalgo (96.65%) | | Baja California (4.35%) | |
| Art. 89 fr. XIV Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales... | Chihuahua, Quintana Roo, Oaxaca, Guanajuato, Michoacán, Chiapas, Estado de México, Campeche, Morelos, Jalisco, Guerrero, Puebla, Yucatán, Tlaxcala, Baja California, Zacatecas, Veracruz, Nayarit, Querétaro, Hidalgo (89.96%) | | San Luis Potosí, Tamaulipas, Aguascalientes (13.04%) | |
| Art. 89 fr. XIII Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación. | Chihuahua, Quintana Roo, Oaxaca, San Luis Potosí, Guanajuato, Estado de México, Campeche, Jalisco, Aguascalientes, Puebla, Yucatán, Tlaxcala, Baja California, Zacatecas, Nayarit, Querétaro, Hidalgo (73.91%) | | Michoacán, Chiapas, (17.39%) | Morelos, Guerrero, Veracruz, Tamaulipas (8.70%) |

Fuente: el autor, con base en Miguel Alemán Velasco, *La revolución federalista*, México, Diana, 2004

En esta lectura local de las constituciones resulta interesante notar que existe ambigüedad en muchas de las materias que la Carta Magna estipula como facultades concurrentes. Esto cambia cuando se pasa a las facultades exclusivas del orden federal pues las constituciones locales reconocen en su mayoría esta distribución. Algo similar sucede con las facultades de los estados, en el que ninguna constitución se arroga de facultades privativas, lo cual coincide con la

lectura “federal” de la Constitución que se hizo con el cuadro 1. Lo que descubre esta lectura jurídica es la necesidad de acompañar las constituciones de los estados a la distribución de competencias de la norma federal y redefinir los alcances de algunas facultades exclusivas, como la que permite al presidente enviar tropas federales a los estados. Desde luego, eso será posible en una futura reforma federalista, afinando el régimen de competencias residual y sistematizando el catálogo de facultades concurrentes, tal y como ya se ha planteado (*cfr. infra.*, capítulo 4).

EL SENADO

Es común que para que exista un régimen federal opere un órgano que represente a los Estados-miembros. Si se acepta que un segundo principio del federalismo es la participación y la negociación este sólo puede materializarse a través de un Senado. Nuestra historia es prolífica en cuanto a la concepción sobre esta Cámara. Hasta el Acta de Reformas de 1847 se había llevado a cabo grandes progresos para la reformulación de un régimen federal no centralizado, con la fórmula de un reparto de competencias más preciso y una instancia donde se centraba el proceso intra-federativo. Incluso, el Senado adquirió funciones muy notables como Cámara colegisladora y como garante de la regularidad de la Constitución en las leyes de los estados.²⁸ No obstante, la Constitución de 1857 desaparecería al Senado por considerarlo una institución aristocrática y desacreditada, que solo retrasaba el proceso generador de leyes,²⁹ y ello, muy a

²⁸Del Arenal Fenochio, Jaime, “El Senado durante la segunda República federal”, en *El Senado mexicano*, vol. II, México, Senado de la República, 1987, pp. 11-96

²⁹Emilio O. Rabasa, *Historia de las constituciones mexicanas*, México, IJ-UNAM, 2002, 3ª ed., p. 67

pesar de que ésta Constitución tenía en el federalismo a uno de los fundamentos del nuevo orden.³⁰ La conjunción entre liberalismo y federalismo habría servido para refundar las libertades locales en la figura de la soberanía de los Estados-miembros; soberanía con la que se pensó que bastaba para sostener el pacto federal en la medida en la que ésta se conectaba con las garantías liberales, que determinan las funciones y límites del poder para ambos órdenes de gobierno.³¹

En medio de una lucha entre diversos proyectos políticos (antiliberales, confederalistas, liberales unitaristas, republicanos, comunalistas, etc.) el federalismo liberal avanzó hacia un régimen compuesto por dos órdenes de gobierno con capacidad para tomar decisiones finales en sus jurisdicciones. Formalmente, la autonomía se configuró gracias a que el orden federal mantuvo la tutela de las garantías individuales y debido a la concurrencia de ambos órdenes en diversas materias³² aunque ello, por sí sólo, no sería suficiente para empujar hacia un esquema intergubernamental de cooperación. Muchos excesos y desequilibrios entre los poderes que se vieron con la Constitución del 57 habrían tenido como origen la falta de leyes orgánicas de varios artículos, sin las que difícilmente podía hacerse valer la autonomía local. Por ejemplo, al no reglamentarse el artículo 116 que obligaba al Ejecutivo a ayudar con el ejército a los estados en casos de desorden interno, aquél lograba intervenir en la política

³⁰Este federalismo liberal se ve suspendido por lo menos hasta 1867 por la guerra civil y la invasión extranjera. Carmagnani sostiene que una de las razones por las cuales éste no prosperó fue la incorporación de las Leyes de Reforma a la Constitución, que fragmentan la coalición de Ayutla entre federalistas y confederalistas, pues estos últimos estaban en contra de las medidas liberales anticorporativas. *Cfr.*, Carmagnani, "El federalismo liberal mexicano", *op. cit.*, p. 146

³¹*Ibid.*, p. 148

³²*Ibid.*, p. 152

local para fortalecer al centro, mientras que al no reglamentarse la fracción XIX del artículo 72, que daba como responsabilidad al Congreso organizar la guardia nacional, los estados podían armar sus propios ejércitos que luego enderezarían contra el gobierno federal.³³

En la década de los sesenta las elites políticas encontraron una fórmula que permitió suplir la ausencia de una instancia que diera voz a los intereses territoriales. La elección de los titulares de los Poderes Federales, presidente de la República, diputados al Congreso y magistrados de la Corte, estuvo definida por la abierta intención de los estados por influir en la elección de dichas autoridades, sobre todo en la postulación de candidatos y en la elección ciudadana de los electores encargados de nombrar a diputados y magistrados (que se elegían por sufragio indirecto), con el fin de asegurar que defendiesen los intereses de los estados y no los del gobierno federal, cuyas autoridades también buscaban controlar este proceso.³⁴ Esta dinámica electoral de injerencia mutua tuvo como correlato el surgimiento de una fórmula colaboracionista entre orden federal y estados en el Congreso, según la cual “durante sus periodos de sesiones cuando cualquier proyecto de ley podía en alguna forma lesionar los intereses de uno o más estados se recurría al voto «por diputación», es decir, los diputados no actuaban como «representantes de la nación» votando uninominalmente, sino como representantes colectivos de los estados, correspondiendo por lo tanto un voto a cada estado”³⁵

³³Daniel Cossío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, FCE, 1998, 4ª ed., p. 130

³⁴Carmagnani, “El federalismo liberal mexicano”, *op. cit.*, p. 154 y ss

³⁵*Ibid.*, p. 156, donde se explica que este tipo de voto tiene su origen en la diputación permanente que operaban durante los recesos del Congreso de la Unión y que estaba compuesta por un

La fórmula del voto “por diputación” fue útil al favorecer un entendimiento entre orden federal y local y la emergencia de coaliciones no faccionales entre estados, inhibiendo el surgimiento de conflictos políticos. Con todo, la autonomía local no estaría protegida simplemente por la aceptación de tal práctica, mucho menos la “convergencia” de intereses entre órdenes de gobierno. Ello llevaría a discutir el regreso a un sistema bicameral, básicamente por dos razones: primero, por la acumulación excesiva de facultades en una sola Cámara que provocó un retraso gigante en las decisiones de mayor urgencia y enormes desavenencias con el Ejecutivo, razón por la cual desde 1867 Benito Juárez intenta restablecer el Senado para tratar de disminuir ese poder. Segundo, por el reconocimiento de la Cámara como representante de la Nación y por la necesidad de restituir entonces al Senado como el hogar de los acuerdos y de representación de los intereses de los estados. Por ello obtiene la vital función de resolver los conflictos entre éstos y el poder Ejecutivo federal, en el restablecimiento del orden, con la designación de un gobernador provisional propuesto por el Ejecutivo y aprobado por el propio Senado, ahí cuando éste hubiese declarado desaparecidos los poderes Ejecutivo y Legislativo en un estado.³⁶

diputado por cada estado y territorio, permitiendo la representación equitativa de los intereses de los estados durante el receso del Congreso.

³⁶El 13 de noviembre de 1874 se adiciona al artículo 72 constitucional el apartado b, fracción V, que le otorga al Senado esta facultad declarativa. No obstante, tanto la Constitución de 1857 como la de 1917, en su artículo 76, carecieron desde su nacimiento de una ley reglamentaria, que no se conseguiría sino hasta 1978.

Aunque se vuelve a crear el Senado el 16 de septiembre de 1875, no se le permite compartir las importantes facultades que tenía como exclusivas la Cámara de Diputados, como la revisión de la cuenta anual de gastos del Ejecutivo, de aprobación del presupuesto y de iniciativa de Ley de Ingresos. Este regateo a una cámara *representativa* de la federación se volvió a presentar en los debates de los Constituyentes de 1916-1917 y en el Proyecto de Ley de Venustiano Carranza, donde se planteó conformar un Senado de manera indirecta. Es decir, un candidato podría ser elegido de forma directa sólo cuando obtuviera la mayoría absoluta de los votos. De lo contrario, con una mayoría relativa, la legislatura quedaba en disposición de decidir de entre los contendientes con más votos quien representaría al estado en el Senado. Por las experiencias de los gobiernos centralistas, la medida no prosperó porque se creyó que con ello se convertiría al Senado en una institución aristocrática.³⁷ En este sentido, la Constitución del 24 fue más progresista pues ha sido la única en la historia en haber establecido que los senadores fuesen electos de forma indirecta, es decir, por las legislaturas locales; una auténtica medida federalista que corresponde a una concepción particular de la soberanía a favor de los estados, hoy perdida.

Hacia finales del siglo XX, el Senado se consolida como una segunda cámara legislativa federal. Los cambios en su integración, con las reformas de 1993 y 1996, le inyectan mayor pluralidad y una nueva dinámica al darle mayor

³⁷En descargo a su favor, habría que agregar que la Constitución del 17 contempló, por un lado, la reelección de los Senadores para el periodo inmediato, y la no reelección de los gobernadores, por otro, como una manera de fortalecer a los estados. No obstante, el 29 de abril de 1933 se reformó en definitiva esta fórmula para todos los puestos de elección popular.

representación a las minorías partidistas. Como segunda cámara federal, quedó con pocas facultades relevantes, dedicada a atender la agenda y a ratificar los nombramientos que hace el presidente de los funcionarios federales. Si los estados no tienen donde centrar su participación en el proceso político federativo ¿cuál es el resultado entonces?: que no se tiene ni un Senado poderoso, como en los modelos de federalismos intraestatales, donde los estados constitutivos mantienen competencias residuales y en el que se dejan muchos poderes compartidos o en disputa con el orden federal, ni tampoco existe, como en el modelo interestatal, una cámara territorial débil o inexistente, donde los estados constitutivos cuentan con amplios poderes y con pocas competencias en disputa con el orden federal.³⁸

Entonces, ya que el régimen federal mexicano no tiene un mínimo de coherencia lógica en su configuración institucional, pues no cuenta ni con un Senado fuerte y regionalmente representativo ni tampoco con espacios o mecanismos para generar acuerdos en ausencia de una representación nacional para las regiones ¿qué se ha hecho para reactivarlo como expresión fundamental del matrimonio federativo? Como se verá hacia el final del trabajo, los estados han consentido que el hogar natural para los acuerdos y defensa de sus intereses trabaje fundamentalmente para el orden federal. Los propios gobernadores no han buscado regresar al Senado hacia un modelo intraestatal, como cuerpo de

³⁸Este diagnóstico se encuentra en Rafael Morales Ramírez, “Nuevos campos de juego: mecanismos de acuerdo para el federalismo mexicano”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. XLV (3), 181, julio-septiembre de 2005.

representación y negociación directa dentro de una estructura nacional de gobierno, que se supone que es el que inicialmente se habría diseñado en México. La ausencia de un centro federal para los acuerdos es una de las causas que mantienen en riesgo a la autonomía de los estados y lo que vuelve necesario también la búsqueda de nuevos mecanismos de acuerdo que integren el trabajo de los representantes de las unidades constitutivas en una parte del centro federal, sea o no incluso en un Senado.³⁹

Facultades vs autonomía: un falso debate

Lo anterior no resulta extraño pues en los debates sobre el federalismo, que reducen el problema de la reforma al régimen federal al dilema facultades vs autonomía, el Senado sigue sin tener relevancia.⁴⁰ Según ésta discusión, los reformistas deben optar entre redistribuir las facultades jurisdiccionales entre cada orden de gobierno o bien reducir el poder presidencial para que los gobiernos locales refuercen su autonomía. Se trata de un falso debate en el que facultades y autonomía son analizadas como si fueran parte de dos problemas distintos y en el que se comba y anula la idea de la representación política de los estados, base de

³⁹*Ibíd.* Existen diversas alternativas para ello, como la fórmula de un consejo de Estado o la de la *constitucionalización* de la CONAGO, pero con funciones más amplias. Ello, de no cambiarse las integración del Senado a una representación paritaria de los estados o a una integración indirecta, por parte de las legislaturas de los estados, se tendría que acudir a éstas alternativas para que los estados se integren al proceso político federativo de *jure*. Cfr. Morales Ramírez, “Nuevos campos de juego...”, *op. cit.*

⁴⁰José Luis Velasco Cruz, *El debate actual sobre el federalismo mexicano, 1990-1995*, México, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, colección Varia, 1999, 1ª ed., p. 67

la soberanía local. En realidad, facultades y autonomía son dos caras de la misma moneda puesto que una redistribución de facultades puede incrementar la autonomía de los estados no sólo frente al poder presidencial sino ante todo el centro. Este “dilema” tuvo su auge en la década de los noventa, y es producto de una etapa en la que el futuro de la democracia mexicana se veía incierto, cuando la oposición apenas comenzaba a ganar algunas gubernaturas y no se veía cerca la alternancia en el Poder Ejecutivo. Pero hoy estas condiciones han cambiado, y queda en forma más clara que el verdadero debate no está alrededor del binomio facultades-autonomía sino en el de representación-autonomía. Dicho brevemente, consiste en atender instituciones y procesos que permitan (re) centrar a los estados en el proceso político federativo y (re) dimensionar la intervención del orden federal en la vida de los estados.

LA FIGURA DEL GOBERNADOR

Veamos ahora cuáles son las funciones y facultades político-constitucionales de un gobernador. El artículo 116 de la Carta Magna es el que define la forma de gobierno de los Estados-miembros. Aunque el artículo 40 señala que los estados son autónomos en todo lo que concierne en cuanto a su régimen interior, el 116 señala específicamente que para su ejercicio el poder público en los estados debe dividirse en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con sujeción a ciertas normas que son las que dan homogeneidad a la integración de los poderes en toda la federación.⁴¹

⁴¹Fue el 17 de marzo de 1987 cuando se reforma este precepto, que anteriormente se encontraba en el artículo 46 constitucional y cuya mayor novedad fue en lo relativo a la organización del poder

Aunque no se señala expresamente, la Constitución establece que el titular del Ejecutivo recae en una sola persona: el gobernador. Este dirige al estado y lo representa ante sus gobernados y el orden federal, además de ser el jefe de gobierno y de la administración pública local.⁴²

El gobernador preside el poder ejecutivo local. Aunque el 116 estipula la división de poderes, que las propias constituciones locales indiquen claramente facultades y competencias, lo cierto es que al igual que en el orden federal el ejecutivo se encuentra por encima del Judicial y del poder Legislativo, que se supone son autónomos. Esto fue posible por mucho tiempo, por ejemplo, gracias a una reforma constitucional que en 1928 permitió a los gobernadores intervenir en la designación de magistrados, pues anteriormente la llevaba a cabo la legislatura local. También, la facultad del Ejecutivo estatal para iniciar y vetar leyes de su congreso, así como la posibilidad de iniciar leyes de los ayuntamientos y legislar en diversas materias (desarrollo rural, urbano, población, etc.) le convirtieron en un legislador por excelencia.⁴³

judicial en los estados. Pedro Hernández Gaona, "artículo 116", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM-IIJ, 1994, 6ª ed., pp. 540-547

⁴²Como se verá en los capítulos siguientes, estos han cumplido diversos papeles a lo largo de la historia. Ya en la época del Virreinato, aparecían a lado de los corregidores y capitanes generales recibiendo instrucciones del Virrey para que siguieran ciertas pautas en el desempeño de sus funciones. Posteriormente, con la creación de las diputaciones provinciales fueron considerados simples funcionarios ejecutivos sin derecho a voto sobre los asuntos que discutía la propia diputación. Cfr. Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, 2ª ed.

⁴³Arturo Alvarado, "Los gobernadores y el federalismo mexicano", en *Revista mexicana de sociología*, Vol. 58, núm. 3, julio-septiembre, 1996, pp. 39-71

Ahora bien, con el reparto de competencias entre ambos órdenes de gobierno se define la responsabilidad de los gobernadores –y, en general, de las autoridades locales- frente al orden jurídico federal. A partir de la Constitución de 1857 se engarza por vez primera a las gubernaturas al proceso político federativo, señalándose que los gobernadores además de ser “jefes supremos de sus estados, son también los agentes naturales de la Federación” (sic).⁴⁴ Será hasta la Constitución de 1917 cuando se decida eliminar las jefaturas y prefecturas políticas y se establezca en el artículo 120 que los gobernadores están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. A partir de entonces, serán responsables jurídicamente no sólo frente a sus constituciones locales⁴⁵ sino también frente a la Carta Magna.⁴⁶ Por responsabilidad se entiende que la asamblea local y/o federal pueda llamarlo a rendir cuentas en el supuesto de que viole las normas o que incumpla algún mandato. No obstante, lagunas, omisiones y rezagos de las constituciones estatales hacen que los gobernadores en los hechos sean constitucionalmente irresponsables, pues muchas veces no existen los criterios para calificar los actos del gobernador como fuera de la ley y así emprender un juicio político.⁴⁷

⁴⁴Manuel González Oropeza, “Acceso y pérdida del poder de los gobernadores”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, Universidad Autónoma Metropolitana, 1989, pp. 259-287

⁴⁵Ello es relativo. El desarrollo político en los estados fue muchas veces más lento o a veces en contra de las disposiciones y el espíritu de la Carta Magna. Un ejemplo basta: en Jalisco, amén de que nunca ningún gobernador ha podido ser llamado a cuentas, la propia constitución local no permite que este pueda ser objeto de juicio político o de procedencia. En lo que se refiere al Ejecutivo sólo pueden ser enjuiciados los secretarios de despacho.

⁴⁶El gobernador está sujeto a la ley federal de responsabilidad de los servidores públicos y también a la ley federal de responsabilidades administrativas, así como a la legislación penal y civil.

⁴⁷Alvarado, “Los gobernadores y el federalismo mexicano”, *op. cit.*

Por otra parte, se ha considerado que el artículo 120 coloca a los gobernadores como agentes federales,⁴⁸ tratándose de la legislación federal, puesto que aquellos no tienen la posibilidad de iniciar, vetar y cuestionar la constitucionalidad de las leyes federales. Sin embargo, esto que podría considerarse como la máxima expresión jurídica de sometimiento centralista, es parte de los instrumentos del orden federal para legitimar a la autoridad nacional frente a los estados, pues para que la federación perdure unida es necesario que exista un *gobierno compartido* en el que las unidades constitutivas participen del proceso de gobierno haciéndose responsables de hacer cumplir las obligaciones de la Constitución federal, así como de las leyes que se emanadas por el Congreso de la Unión. En todo caso, no sólo es el gobernador el que esta sometido sino también las legislaturas locales cuyo papel en la aprobación de las reformas a la Constitución es el de fungir como simples ratificadores de lo discutido de forma previa y unilateral por el Congreso, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 135 de la Carta Magna.

Ahora, si los gobernadores dependen del centro para dirigir, planear y operar programas públicos locales en materia social, económica, política y financiera ¿qué les queda? De acuerdo a la tabla 2, las facultades que tienen hoy los gobernadores en lo individual⁴⁹ no son escasas ni irrelevantes. Piénsese, por ejemplo, en la enorme influencia que tienen debido a su facultad de aplicar el presupuesto estatal o para decidir el destino de los ingresos provenientes de los

⁴⁸González Oropeza, *ibíd.*, p. 267ss

⁴⁹Es importante recordar que no es lo mismo las facultades de los Estados-miembros que las facultades de los ejecutivos locales.

excedentes petroleros. Si bien los recursos locales dependen casi enteramente del orden federal, cuya recaudación se encuentra centralizada, al final los gobernadores deciden cómo orientar el gasto. Esto es importante, sobre todo porque las asambleas locales, encargadas de vigilar el ejercicio del gasto, han carecido históricamente de mecanismos de vigilancia, lo que aunado al sistema de partido hegemónico, facilitó la existencia de mayorías afines al gobernador, haciendo inútil la calificación de la cuenta pública.⁵⁰ No obstante, y como se verá en el capítulo 3, el acceso de la oposición y la alternancia local han empezado a cambiar esta dinámica.

Una forma para entender el funcionamiento real de los regímenes federales es atendiendo a los procesos continuos de negociación y renegociación del pacto federativo. Es decir, formalmente, una lectura a la Carta Magna podría darnos una idea de la manera en la que se encuentran repartidas las competencias entre ambos órdenes (dualismo o tripartismo constitucional), de la forma en la que se encuentran dispuestos los mecanismos de acción intergubernamental (cooperación y/o concurrencia), así como de las fórmulas que existen para enmendar la Constitución (rígidas o flexibles). Sin embargo, para entender el funcionamiento real del régimen debe verse la interacción de las fuerzas vivas, la relación política entre el presidente y los ejecutivos locales; relaciones que no se encuentran normadas por la Constitución. Por ello es que es en los procesos continuos de negociación y renegociación donde pueden encontrarse las claves de la estabilidad y efectividad del régimen federal mexicano.

⁵⁰Alvarado, "Los gobernadores y el federalismo mexicano", *op. cit.*, p. 56

Tabla 1.5 Clasificación de facultades formales del poder ejecutivo local

| | |
|-------------------------|--|
| Poderes legislativos | Iniciativa de ley |
| | Facultad de veto ⁵¹ |
| | Solicitud de referéndum |
| | Solicitud de prórroga al Congreso de sesiones ordinarias |
| Poderes de nombramiento | Designa gabinete, secretario de gobierno y otros |
| | Designa procurador, subprocurador y agentes del Ministerio Público |
| | Designa magistrados del Tribunal Superior de Justicia |
| Poderes de gobierno | Celebra convenios con el orden federal |
| | Celebra convenios con el orden municipal |
| | Diseña e implementa políticas |
| | Enajena, concesiona, expropia o transfiere dominio |
| Poderes de coerción | Dispone del mando de la policía estatal |
| Poderes de gracia | Indulta y conmuta penas |
| Poderes de presupuesto | Define la orientación de ingresos por superávit petrolero |
| | Reasigna el presupuesto en educación y salud |
| Poderes de cooperación | Coadyuva con poderes Legislativo y Judicial ⁵² |
| Poderes de emergencia | Toma medidas extraordinarias en caso de invasión o trastornos interiores |
| Poderes administrativos | Expide reglamentos para el despacho de la administración pública |
| Poderes de planeación | Organiza y conduce la planeación del desarrollo del Estado |

Fuente: el autor, con base en constituciones de los estados.

⁵¹En 2006, la SCJN eliminó el derecho de veto que tenían los gobernadores. (*infra*, cap. 3)

⁵²Por ejemplo, en el artículo 49, fracción IX, de la Constitución Política de Baja California se señala que el gobernador está obligado a “prestar a los Tribunales el auxilio que éstos requieran para el ejercicio expedito de sus funciones y hacer cumplir sus fallos y sentencias.”

LOS MECANISMOS DE RESPONSABILIDAD: EL JUICIO POLÍTICO

La remoción de los gobernadores, en sus variantes de negativa de toma de protesta, renuncia, licencia o remoción federal fue en algunos casos una medida de la elite política para fincarles responsabilidades ante su partido o para ajustar cuentas entre adversarios. La intervención política del centro en los estados no se puede explicar fuera de los debates originales del periodo de conformación del Acta Constitutiva de 1823, que daría origen a la Constitución de 1824, pues fue ahí donde se gestó su justificación doctrinal.⁵³ En esta época, se debatió profusamente en torno al grado de autonomía de las viejas provincias, luego de su separación del gobierno central virreynal. Hasta ese momento, el ánimo en las regiones no fue el de la separación sino el de la unidad *federal*. Este hecho, por sí sólo, dejaría una gran huella en la conformación y futuro funcionamiento del régimen federal mexicano.

El debate sobre la soberanía fue la primera polémica después de que el país consiguiera su independencia. Regiones y orden central buscaban su autonomía. En vista de que no se perfilaba ninguna posición a favor de la separación, más allá de la inevitable independencia de Guatemala, quedaba en pie definir al titular soberano. Dos posiciones se confrontaron en un principio, los que pensaban en la nación como la única soberana, y aquellos que pensaban en

⁵³Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983

la soberanía de los estados, como albaceas de la soberanía popular.⁵⁴ La admisión de la existencia de varias soberanías, una que reside en la nación, la otra correspondiente a estados, en todo aquello relativo a su gobierno interior, sería la solución intermedia a tomar.

Derivado de este debate, surgió el tema sobre cómo resguardar la unión. Se pensó que, dado que los estados poseen su propia soberanía, podrían llegar a desconocer al orden federal, de forma que se volvió necesario encontrar una fórmula para intervenir en caso de que sucedieran abusos o la usurpación de los gobiernos locales constituidos. La fórmula para corregir tal situación, y una vez que mediara la violencia, sería “la sustitución o cambio de los hombres involucrados que ocupasen cargos públicos”.⁵⁵ La intervención política del orden federal en los estados no vendría entonces de una supuesta supremacía de los estados o del orden federal entre sí sino sobre quién sería el encargado de garantizar la unión o, lo que debatieron los *federalistas* americanos, la garantía de la forma de gobierno republicano.

La función del Congreso Federal

Los debates sobre la garantía de la unión han dejado su lugar al de *garantías constitucionales*, es decir, a los medios que permiten la reintegración del orden constitucional cuando este ha sido desconocido o violado por los órganos de

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, p. 75

poder.⁵⁶ Dentro de estos medios se encuentra el juicio político, con el que se puede llamar a cuentas a un gobernador.⁵⁷ La responsabilidad de los gobernadores se determina mediante juicio político cuando en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que causan perjuicio al interés público y donde la sanción consiste en la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos o cualquier cargo en el servicio público. Una vez que el Senado emite la resolución, la Constitución deja en manos de las legislaturas el resto del procedimiento, para aplicar la sanción ya señalada. No obstante, todavía existen constituciones locales en las que el titular del ejecutivo es intocable. Por ejemplo, en Jalisco, el artículo 101 estipula que el gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado ante su congreso y exclusivamente por delitos dolosos graves del orden común.⁵⁸ Ahora bien, si lo que se busca es juzgar penalmente a un gobernador por delitos federales, la Constitución indica que la cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en

⁵⁶Entre los que se encuentran 1) el propio juicio político; 2) las controversias constitucionales; 3) la acción de inconstitucionalidad; 4) la facultad de investigación de la SCJN; 5) el juicio de amparo; 6) el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano; 7) el juicio de revisión constitucional electoral y 8) los organismos que protegen los derechos humanos. *Cfr.* Héctor Romero Bolaños, "Proceso de centralización del federalismo II: centralización federal a través del control de constitucionalidad y de legalidad", en Mariano Palacios Alcocer (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Senado de la República, LIX Legislatura / Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 193-194

⁵⁷De acuerdo al segundo párrafo del Artículo 110 de la Constitución Federal, los gobernadores sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, y por el manejo indebido de recursos federales. La resolución que tomó la cámara de Diputados será sólo declarativa, comunicándose a las legislaturas locales para que procedan conforme a sus leyes.

⁵⁸Constitución Política del Estado de Jalisco, actualizada el 11 de julio de 2006.

sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado, pero en este supuesto la declaración de procedencia se emitirá únicamente para que se comunique a las legislaturas locales, que procederán conforme a sus leyes, de la misma forma que en el juicio político.⁵⁹

El orden federal interviene cuando ambas cámaras del Congreso fincan responsabilidad oficial a los gobernadores (y, en general, a todos los servidores públicos locales) por los siguientes delitos:

1. Ataque a las instituciones democráticas (violación al voto público);
2. Usurpación de atribuciones;
3. Violación a las garantías individuales;
4. Cualquier infracción a la Constitución y/o a las leyes federales;
5. Omisiones graves respecto a la Constitución y/o a las leyes federales.⁶⁰

Como señala el magistrado Manuel González Oropeza, en muchos casos en que el Senado dispuso de la facultad declarativa de desaparición de poderes, los primeros tres delitos oficiales han estado presentes, pero debido a la inoperancia de los mecanismos de responsabilidad oficial se abusó de la fórmula de desaparición de poderes evitando con ello el uso de medidas adecuadas para atacar la corrupción en el federalismo.⁶¹ También, en el periodo que cubre esta investigación, se verá que

⁵⁹Se conoce como *garantías constitucionales*, a aquellas facultades que permiten la reintegración del orden constitucional cuando este ha sido desconocido o violado por los órganos de poder. Cfr. Romero Bolaños, "Proceso de centralización...", *op. cit.*

⁶⁰González Oropeza, *La intervención federal...*, *op. cit.*, p. 97-98

⁶¹*Ibíd.*

detrás de las renunciaciones o licencias consentidas existen muchos de estos delitos y que aun con la participación de los tres Poderes de la Unión ha sido imposible llamar a cuentas a un gobernador. Es por eso que resulta pertinente revisar la figura del juicio político como medio de garantía del Pacto Federal (*cf.* *Infra.*, cap. 4).⁶²

El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Dentro de las medidas de intervención federal en los estados se encuentran las facultades estipuladas en el artículo 97 de la Constitución, donde se faculta a la Corte para investigar 1) violaciones graves a las garantías individuales y 2) violaciones al voto público (tabla 1.1). Para la primera, la Corte puede actuar únicamente a solicitud expresa del poder Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o del gobernador de algún estado. Como ya se mencionó, la Corte no ejerció estas facultades dado que el poder Ejecutivo optó por apoyarse en el Senado, en la facultad que le permite designar un gobernador provisional. Tal fue la (auto) marginación de la Corte que la facultad investigadora de violaciones a garantías individuales no se había ejercido desde 1824, es decir ¡en más de 171 años!, hasta 1996, con el caso de la matanza de campesinos en Guerrero.⁶³

⁶²Algunos juristas opinan que con el juicio político el orden federal actúa de forma centralista en la vida de los estados. En realidad, el verdadero problema tiene que ver con la completa ineficacia de este medio.

⁶³Y más aún: en 183 años no se había reglamentado dicha facultad. No fue sino hasta el martes 26 de junio de 2007, en el caso del litigio de la periodista Lydia Cacho contra el gobernador de Puebla, Mario Marín, cuando el pleno de la SCJN decidió que existía la necesidad de fijar reglas al segundo

La retracción de la Corte en este rubro durante 17 décadas es una muestra de los desequilibrios entre poderes y sobre todo de ausencia de contrapesos federales, pues hasta antes de 1996 los presidentes nunca solicitaron su apoyo para legitimar la intervención federal en los estados. Sólo cuando los partidos de oposición y los medios de comunicación alcanzaron cierta fuerza un presidente, Zedillo, tuvo que apoyarse en la Corte para presionar a un gobernador que le era cercanísimo a dejar el cargo. Así lo señaló años después Rubén Figueroa Alcocer: “Desde el momento que un presidente de la República convoca a la Corte para que analice si tienes o no responsabilidad dentro de un asunto tan delicado, y dice que lesionaste los derechos humanos de tus cogobernantes, como fue mi caso, claro que te está diciendo que te tienes que ir, porque ya no eres un hombre de la confianza del Ejecutivo.”⁶⁴

Aún así la facultad investigadora no garantiza a la Corte que sus resoluciones sean acatadas pues los resultados no tienen efectos vinculantes y queda en manos del presidente la última palabra. Por ello no es casual que se dude tanto de los instrumentos de los que se vale un órgano diseñado para juzgar como de la función misma de investigación, propia de un ministerio público.⁶⁵ Si se quisiera reforzar esta atribución, opino, entonces se debería permitir a la Corte actuar de

párrafo del Artículo 97, con el fin de dar garantías de audiencia y certeza jurídica en el ejercicio de esta facultad de investigación. A diferencia del caso de Aguas Blancas, donde bastaron unas conversaciones informales para dar una resolución, aquí la Corte suspendió la votación del dictamen (que imputaba responsabilidad al gobernador de Puebla en la violación de las garantías individuales de la periodista) para revisar de otra vez el caso y de esta forma incorporar las nuevas reglas con la posibilidad de que los resultados de la investigación se “desnaturalicen”.

⁶⁴Roberto Zamarripa, “Debilito al PRI mi salida: Figueroa”, *Reforma*, 9 de febrero de 2005

⁶⁵Carlos Avilés Allende, “¿Debe la Corte investigar?”, *El Universal*, 13 de julio de 2007

oficio de la misma forma que dispone la Constitución para el caso de investigaciones por violación al voto público y otorgar a sus resoluciones carácter jurisdiccional. En cualquier caso, queda como una línea de investigación futura repensar el papel de la Corte dentro de las facultades del orden federal para atacar la corrupción en los estados, sobre todo en un momento en el que se ha demostrado la inoperancia de la figura del juicio político y donde comienzan a aumentar las solicitudes para que ésta investigue violaciones graves de garantías individuales.⁶⁶

Esta recapitulación sobre las fuentes político-institucionales de las gubernaturas pone de relieve dos hechos. Por un lado, es notorio cómo la autonomía de los estados ha dependido de la legitimación misma de una autoridad federal central, pues ha sido ésta la que le ha delimitado la esfera de acción unilateral -por cada orden- y de cooperación -entre órdenes de gobierno. Por otro, que esa tensión creativa derivó en un arreglo que termina limitando justamente el desarrollo de la autonomía local, sea por una distribución de competencias centralista,⁶⁷ por la inexistencia de un Senado como hogar para los acuerdos y representación de los intereses regionales⁶⁸ o por la falta de leyes que reglamenten las facultades de intervención federal en los estados. Es en este contexto como puede comprenderse el día de hoy el papel de los gobernadores dentro del sistema político federativo.

⁶⁶Recientemente, el jurista Héctor Fix-Zamudio planteó (“Los motivos del cambio”, *El Universal*, 13 de julio de 2007) que para reforzar a la SCJN como tribunal constitucional se le quite la facultad de investigación y, en su lugar, se le “traspase” el de la realización del juicio político.

⁶⁷El desarrollo del proceso centralizador, sus consecuencias así como algunas propuestas para escapar de el puede verse en Alberto Díaz, *Desarrollo económico...op. cit.*, p. 45

⁶⁸Morales Ramírez, “Nuevos campos de juego...”, *op. cit.*

Capítulo 2

1946-1988. LA DISCIPLINA POLÍTICA LOCAL

Hasta aquí se han analizado las fuentes político-institucionales de las gubernaturas y las implicaciones del diseño constitucional heredado. Ahora, en este capítulo se revisará la forma en la que los gobernadores fueron cediendo a los intereses del centro, particularmente al poder del Ejecutivo. Para ello, se comenta a manera de introducción cómo la Revolución mexicana desplazó a la vieja generación de caciques del régimen oligárquico *porfirista* y cómo, al desaparecer el Estado con la guerra civil, resurge una nueva generación de *intermediarios políticos* entre las regiones y el centro, tales como caciques no terratenientes, jefes políticos u *hombres fuertes* muchos de los cuales llegaron a ser gobernadores.

Lo que interesa en esta sección es destacar cómo se alcanza el periodo que va de 1946 a 1988, que algunos autores llaman autoritarismo, pues fue en ese lapso donde se desplaza a los militares, jefes políticos y caciques *de las gubernaturas* con la consolidación de mecanismos de control nacional y donde se consigue la disciplina política de la nueva generación de gobernadores a través de la remoción y de la designación de candidatos a las propias gubernaturas. Como se verá a continuación, esto no supone que haya desaparecido el *caciquismo* sino que, como fenómeno de intermediación política, fue reubicado en otros niveles del orden local por la necesidad del régimen, y de los propios gobernadores, de contar con agentes transmisores de los proyectos del partido y del gobierno.¹

¹Guillermo de la Peña, "Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas", en Jorge Pádua N. y Alain Vannep, *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 27-56.

EL CONTROL DE LAS GUBERNATURAS DESDE EL CENTRO

Los gobernadores: caciques y caudillos en la posrevolución

La Revolución mexicana abrió paso a múltiples núcleos de poder, grupos armados y un sinnúmero de organizaciones políticas que actuaban en el ámbito local.² Al alterar los arreglos de conciliación que se habían alcanzado entre el dictador Porfirio Díaz y los gobernadores,³ la revuelta armada dejó el control de los estados en manos de hombres fuertes y todo tipo de caciques regionales,⁴ armados,⁵ con ideas e intereses muy particulares. Aunque en la primera fase de la Revolución los caudillos se convirtieron en los únicos agentes capaces de organizar a las masas,

²Carlos Martínez Assad, *Estadistas, caciques y caudillos*, México, IIS, UNAM, 1988

³Marcelo Carmagnani, "El federalismo liberal mexicano", en Marcello Carmagnani (coord), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México, FCE, 1996, pp. 135-179

⁴Existen muchas definiciones del cacique, pero en general se resaltan los siguientes elementos: a) pertenecen a una estructura de poder *clientelar*, por lo que no benefician a una clase en lo específico sino solo a los que forman parte de una red de amistades, pactos y lealtades (Romana Falcón, "La Revolución mexicana y la búsqueda de la autonomía local", en Jorge Pádua N. y Alain Vanneph, *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 106-110); b) se caracterizan por el ejercicio informal, personalista y arbitrario del poder para proteger intereses económicos individuales y la continuidad de un sistema económico (Luisa Paré, "Caciquismo y estructura de poder en la sierra norte de Puebla", en Roger Bartra, compilador, *Caciquismo y poder político en el México rural*, México, IIS-UNAM/Siglo XXI, 1975, pp. 31-61) y c) como fenómeno de intermediación, su poder es empleado en un régimen vertical y centralista para cumplir con los intereses de las elites que controlan el poder nacional (Robert Kern (ed.), *Oligarchical politics and the system of caciquismo in the Luso-Hispanic world*, University of New Mexico, Albuquerque, N.M., pp. 1-2, citado por Lorenzo Meyer, "Los caciques: ayer, hoy ¿y mañana?", en *Letras Libres*, diciembre de 2000, pp. 36-40).

⁵Algo natural, pues como se ha señalado el *porfiriato* y también el *huertismo* dejaron a su paso un amplio elenco de gobernadores militares. Cfr. Mario Ramírez Rancaño, "El perfil de los gobernadores entre 1876 y 1994", en *Iztapalapa* 34, julio-diciembre de 1994, pp. 107-122

fue con el apoyo de gobernadores interinos como logra triunfar la Revolución constitucionalista emprendida por Carranza.⁶ De ella emergió un amplio movimiento que no pudo evitar las diferencias en el seno que lo formaban, fundamentalmente entorno a la idea de una vasta reforma agraria. La coalición política (*carrancistas*, *villistas* y *zapatistas*) se dividió activándose así una gran guerra civil, con lo que se inicia la tercera y última fase de la Revolución: la lucha entre los caudillos militares.

Durante los años veinte, la mayor parte de los grupos organizados políticamente respondían a sectores socioeconómicos muy particulares (cooperativistas, campesinos y obreros), a facciones políticas (constitucionalistas, *obregonistas*, antirreeleccionistas) o a alguna organización de tipo territorial (ligas campesinas, federaciones estatales de sindicatos), cuya única finalidad era alcanzar cargos públicos o apoyar los intereses de su líder.⁷ Con la rebelión de Agua Prieta, Álvaro Obregón apareció como el único capaz de unir y/o disciplinar al vasto grupo de revolucionarios dispersos por todo el país, inaugurando lo que se conoció como “dualismo” de gobierno o diarquía: la dirección política del país en manos de un caudillo y la jefatura constitucional del gobierno en manos del presidente de la República.⁸

⁶Alicia Hernández Chávez, “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos...*, *op. cit.*, pp. 293-299 y Ramírez Rancaño, “El perfil...”, *op. cit.*

⁷Arturo Alvarado Mendoza, *El portesgilismo en Tamaulipas. Estudio sobre la constitución de la autoridad pública en el México posrevolucionario*, México, El Colegio de México, 1992, p. 65

⁸José Manuel Puig Casauranc, *El sentido social del proceso histórico de México*, México, Ediciones Botas, 1936.

La atomización regional de grupos de poder, siempre disponibles para apoyar una nueva rebelión a la hora de la sucesión presidencial, mostraba una relación centro-región desequilibrada, desfavorable al poder federal. Desde sus estados caudillos, jefes políticos y caciques pudieron imponer decisiones diferentes o contrarias a las del presidente en turno.⁹ En aras de convertir a sus estados en feudos personales, jefes políticos como Portes Gil en Tamaulipas, o caciques como Garrido en Tabasco, Osornio en Querétaro o Cedillo en San Luis llegaron a constituir sus propias organizaciones sociales, políticas¹⁰ y paramilitares¹¹ y desarrollaron amplios programas de gobierno que, o bien resultaban más progresistas o iban en contra de los postulados mismos de la Revolución. Como otros han señalado, entre los años veinte y treinta la función de los caciques fue de primera importancia pues frente a la debilidad de las instituciones federales se encargaron de dar cierta estructura a la vida política nacional.¹²

⁹La política de expropiaciones llevada a cabo por el gobierno de Veracruz, bajo la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, o la negativa en Tabasco para llevar a cabo el reparto agrario, bajo la de Lázaro Cárdenas, son sólo algunos ejemplos.

¹⁰Varios caudillos y *hombres fuertes* encuadraron a grupos obreros y campesinos en organizaciones locales. No obstante, el caso más emblemático fue el de Portes Gil quien no solo desarrolló un modelo de control local sobre las organizaciones agrarias y de obreros, sino que fundó el prototipo de lo que sería el Partido Nacional Revolucionario: el Partido Socialista Fronterizo. Véase Alvarado Mendoza, *El portesgilismo...op. cit.*

¹¹A finales de 1935, Garrido había logrado extender por todo el país Bloques de Jóvenes Revolucionarios, unos 15 mil “camisas rojas”, con lo que pensó en contar ya con una base de apoyo dentro de la política nacional. Cfr. Alan M. Kirshner, *Tomás Garrido Canabal y el movimiento de las camisas rojas*, México, SEP, 1976, colección Sep Setentas, p. 101 y Carlos Martínez Assad, *El laboratorio de la Revolución: El Tabasco Garridista*, Siglo XXI, 1984

¹²Falcón, “La Revolución mexicana...”, *op. cit.* Para Luisa Paré, el caciquismo fue clave también para la implantación del capitalismo. Cfr. Paré, “Caciquismo y estructura...”, *op. cit.*, p. 36 y ss

El apoyo de la coalición nacional era decisivo para que jefes políticos y caciques ejercieran el control total en sus regiones y a veces operar fuera del orden constitucional, siempre que este control fuese útil a los intereses de la elite en turno. Así, el coronel Adalberto Tejeda¹³ en Veracruz y, sobre todo, el general Saturnino Cedillo en San Luis, armaron a las masas campesinas que sirvieron para abatir las rebeliones de 1923, 1927 y 1929 y la guerra cristera de 1926-1929,¹⁴ hasta que dejaron de ser funcionales para el grupo en el poder.¹⁵ En otros casos, y dado que hasta entrada la década de los treinta se permitía la reelección, muchos buscaron volver a dirigir sus estados compitiendo por las gubernaturas: Emilio Portes Gil, por ejemplo, buscó reelegirse en Tamaulipas en contra de los deseos de Calles quien buscaba centralizar el poder partidista de las fuerzas locales¹⁶ en el PNR¹⁷ y frenar, justamente, la reelección.¹⁸ Por ello, la autonomía

¹³Tejeda había sido secretario de Gobernación con Calles y también dos veces gobernador del estado.

¹⁴Falcón, "La Revolución mexicana...", *op. cit.*, p. 109

¹⁵Como señala Martínez, las masas campesinas eran armadas o desarmadas según las necesidades del grupo en el poder, siempre con la idea de crear una reserva capaz de actuar en el momento indicado. De esta forma, sirvieron para contener rebeliones como la *delahuertista* y la *escobarista*. Cfr. Carlos Martínez Assad, "Tejeda y la organización independiente de los campesinos veracruzanos" y del mismo "Las colonias agrícolas militares del general Cedillo" en Carlos Martínez Assad, Mario Ramírez Rancaño y Ricardo Pozas Horcasitas, *Revolucionarios fueron todos*, SEP/80, FCE, México, 1982, pp. 149-233

¹⁶Aunque el PNR serviría como un instrumento de centralización de las decisiones y de desmovilización local de organizaciones obreras y campesinas, no lograría la sumisión total de los caudillos; antes bien, el nuevo partido les ofrecería una nueva fórmula de reacomodo a partir del establecimiento de alianzas con el centro, lo cual les permitiría mantener su fuerza en las regiones. Véase Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, *op. cit.*, p. 174

¹⁷Alvarado Mendoza, *El portesgilismo...op. cit.*

de las oligarquías locales se presentaba como un peligro real en un momento donde empezaba a buscarse la institucionalización de la autoridad nacional en las regiones.

A mediados de los treinta comenzó a cambiar el engarce centro-región. El activismo de los gobernadores empezó a ser visto como un elemento negativo en contra del fortalecimiento del poder presidencial. Por eso no sería fortuito que Lázaro Cárdenas (1934-1940) desconociera hasta ocho gobernadores, en un intento por afianzar su poder frente al ex presidente Plutarco Elías Calles. Una vez que este fue expulsado del país, Emilio Portes Gil llevó a cabo una purga desde la presidencia del PNR contra gobernadores desleales al presidente. Desafueros de diputados y Senadores, remoción de comandantes de zonas militares, “desaparición de poderes”, así como el desarme de agraristas fueron las acciones con las que se pretendía asegurar el dominio federal en el interior del país. Pese a todo, algunos caciques lograron mantener el control en sus regiones durante mucho tiempo gracias, entre otras cosas, a que los estados tenían en sus manos el manejo y vigilancia de los procesos electorales. Pero, a la larga, sería el ciclo sexenal, la no reelección, el aumento del escrutinio público y las sanciones presidenciales¹⁹ las que romperían en definitiva el poder de los caciques-gobernadores, trasladando el *caciquismo* a otros niveles²⁰ que no estuviesen

¹⁸El control de las candidaturas locales por el CEN del PNR sería el preámbulo a los mecanismos nacionales creados por el régimen para someter a los gobernadores al poder presidencial.

¹⁹Alan Knight, “Cultura política y caciquismo”, en *Letras Libres*, diciembre de 2000, pp. 16-20

²⁰Es importante resaltar, siguiendo al historiador Alan Knight, que los caciques pueden operar en distintos niveles, a saber: en el nacional, estatal, regional, municipal y local, lo que determina su grado de influencia dentro de una estructura política *clientelista*. *Ídem*, p. 19

sujetos a esta lógica de la política institucional.²¹ La Revolución desplazó en definitiva un tipo particular de cacique (terrateniente), pero el desarrollo ulterior no habría de eliminar el fenómeno *caciquil* sino abrir una nueva generación de intermediarios que operarían fundamentalmente en zonas rurales y que, o surgen de la política de reforma agraria o bien del proceso mismo con el que se decide darle marcha atrás, después de 1940.²²

Para conseguir la centralización de la autoridad resultaba imposible para el régimen permitir que desde los estados se promovieran alternativas de poder político a nivel nacional. Por ello, fue anulándose gradualmente la influencia de los militares y de los caciques-gobernadores. Aquéllos, con la eliminación del sector militar en el PRI y la negativa presidencial a entregarles candidaturas a gobernador por haber realizado “obras meritorias a favor de la Revolución”. Los otros, a través de programas de gobierno como la reforma agraria, que sirvió para desarmar y despolitizar a las masas campesinas y para canalizar (o mediatizar) los conflictos agrarios a través de mecanismos aceptados por el Estado. En el largo plazo, serían otras estructuras las que darían un mayor control al orden federal sobre las regiones: la asfixia fiscal, la declarativa senatorial de “desaparición de poderes” así como la centralización de los procesos electorales (a partir de la reforma electoral de 1946) y la injerencia en la selección de candidatos a gobernador desde las oficinas de la secretaría de Gobernación,

²¹Meyer, “Los caciques...”, *op. cit.*

²²Paré, “Caciquismo y estructura...”, *op. cit.*, p. 34 y ss y Roger Bartra, “Campesinado y poder político en México”, en Bartra, *Caciquismo y poder político...*, *op. cit.*, pp. 5-30.

brazo político del presidente. Todo ello, con ciertos grados de tolerancia hacia algunos cacicazgos regionales, como el de Puebla y el del Estado de México.

La consolidación del presidencialismo y de los mecanismos de control

Remociones, licencias y renunciaciones

Hasta la sucesión *avilacamachista* los gobernadores podían manifestarse abiertamente a favor de algún precandidato a la presidencia del país. En ese momento, el ex presidente Cárdenas organizó varias juntas y armó una coalición de gobernadores para apoyar la candidatura de Miguel Henríquez Guzmán. Esta libertad *futurista* contrastaba notablemente con la injerencia del poder Ejecutivo en la vida política local,²³ pues habría de ser cada vez más frecuente la imposición de candidatos a las gubernaturas. Así sucedió al gobernador de Tlaxcala, Manuel Santillán, que se opuso a la candidatura que el PRM sostuvo para el gobierno del estado. Santillán fue acusado de muchos delitos. Con la participación del Senado y de Gobernación se llevaron a cabo todos los arreglos: reconocer una legislatura local a modo para aceptar la renuncia “consentida” del gobernador y la designación de un sustituto oficialista, con lo que se garantizaba el triunfo del candidato del para entonces nuevo partido: el PRI.²⁴

²³Por ejemplo, la extensión del periodo de los gobernadores a seis años, iniciativa que presentó Ávila Camacho en 1940 y que por naturaleza debía ser materia de discusión de cada entidad. Eduardo J. Correa, *El balance del avilacamachismo*, edición del autor, México, DF, 1946

²⁴Correa, *El balance...*, *op. cit.*, p. 269ss

Como se revisó en el capítulo I, la fórmula para remover a un gobernador se había instituido desde el siglo XIX, dentro del diseño federal.²⁵ Y a ella se acudió afanosamente desde 1918 para quitar del camino a gobernadores que eran desleales al presidente en turno. No obstante, a finales de los cuarenta el Senado había disminuido de forma importante su intervención (cuadro 1), aunque no por ello sucesivas remociones dejaban de ser actos arbitrarios pues de ser un medio para resolver el vacío de poderes en una entidad, se le uso para resolver diferendos electorales y personales, sobre todo cuando las relaciones entre los gobernantes de ambos órdenes no eran cordiales.²⁶ Por ejemplo, el presidente Miguel Alemán aprovecho una coyuntura en Tamaulipas para deshacerse del *portesgilismo*: en 1947 el director del diario *El Mundo*, Vicente Villasana, es asesinado por Julio R. Osuna, inspector de policía del estado, y hermano del ex gobernador tamaulipeco Andrés Osuna. El conflicto se politizó y surgieron protestas de grupos adversos a Portes Gil. El gobernador Hugo Pedro González, *portesgilista*, fue removido una vez que el Senado reconoce la ausencia de poderes en el estado y nombra un gobernador provisional, a la sazón miembro del gabinete.²⁷

²⁵La primer remoción se da el 25 de noviembre de 1879, cuando la legislatura de Colima se prorroga en sus funciones y el Senado, en el marco de la Constitución de 1857, reconoce que han desaparecido los poderes del estado y que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional.

²⁶Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983, p. 88

²⁷Luis Medina, *Historia de la revolución mexicana, 1940-1952: civilismo y modernización del autoritarismo*, El Colegio de México, México, 2002, 3ª reimp.

| Cuadro 2.1 | |
|--|----|
| Facultad declarativa del Senado | |
| 1918-1957 | |
| 1918-1927- | 24 |
| 1928-1937- | 16 |
| 1938-1947- | 5 |
| 1948-1957- | 2 |

Fuente: Robert E. Scott, *Mexican government in transition*, University of Illinois Press Urbana, edición revisada, 1964, p. 273

A diferencia de lo que había sucedido a lo largo del primer sistema político posrevolucionario, de fuerzas atomizadas e instituciones laxas, ahora se agotarían los márgenes para la transacción y lucha entre fracciones debido a un nuevo proyecto político que demandaba la consolidación del poder Ejecutivo, el pluralismo limitado y la exaltación de lo mexicano.²⁸ En efecto, el nuevo grupo en el poder buscaba fortalecer al gobierno federal e impulsar la industrialización que el país requería, para lo cual se dispuso a modernizar el autoritarismo. En este sentido, la lucha por disciplinar políticamente a los gobernadores se volvía fundamental.²⁹ Y así como fue disminuyendo el uso de la declarativa senatorial para reconocer el vacío de poderes, fue aumentando el uso de una nueva alternativa de control: las licencias “consentidas” o renunciadas bajo extorsión. En adelante estas se convertirían en el mecanismo más eficiente no sólo para eliminar a un gobernador incómodo o inepto sino también para ascenderlo a la burocracia federal.

²⁸Medina, *Historia de la revolución mexicana, 1940-1952...op. cit.*, p. 93ss

²⁹Al mismo tiempo, se buscaba eliminar a la izquierda del sindicalismo oficial y su reorientación ideológica inclinada hacia un nacionalismo de tipo anticomunista. *Cfr.* Medina, *Historia de la revolución mexicana, 1940-1952...op. cit.*, p. 94

Hacia el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines, los elementos constitutivos del autoritarismo mexicano ya estaban bien definidos, no sólo desde los rasgos de una presidencia con enormes poderes; incluso, el orden federal reforzaba también su carácter centralista apropiándose de facultades que inicialmente estaban en manos de los estados.³⁰ Asimismo, se había logrado centralizar los procesos electorales locales³¹ y se consolidaba el PRI como partido corporativo³² y subordinado al presidente.³³ Este grado de control se manifiesta justamente en la disminución drástica de remociones de gobernadores a causa de conflictos electorales locales (cuadro 2); lo que puede explicarse por la capacidad del PRI para organizar la participación y servir como espacio de resolución de conflictos dentro de la elite de gobierno.

Este asombroso dominio electoral contrasta con el despunte de conflictos locales de diversa índole como protestas estudiantiles, matanzas y desgobierno así como el desarrollo de movimientos populares regionales en Sonora, San Luis Potosí y Guerrero. Para el poder Ejecutivo tales problemas ya no podían ser resueltos acudiendo al Senado, que no solo removía al gobernador sino también a la legislatura y al poder judicial local. En su lugar, se impulsó la figura de las

³⁰Cfr. Alicia Hernández Chávez, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcello Carmagnani (coord), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México, FCE, 1996, pp. 293-299

³¹La no intervención de la Suprema Corte en asuntos electorales, así como la hegemonía de un solo partido y la baja competitividad de las elecciones completaban el cuadro en este ámbito.

³²La consolidación del pacto sectorial de 1946 con la constitución del PRI, así como la desmovilización del movimiento obrero y su control a través de "charrismo" habrían de dejar como única alternativa un sindicalismo no independiente y gobiernista.

³³Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna, *Historia de la revolución mexicana, 1952-1960: el afianzamiento de la estabilidad política*, El Colegio de México, México, 2002, 3ª reimp.

licencias como la vía para el control local; es decir, no ya desde una justificación inspirada en los propios mecanismos que ofrece la Constitución para preservar la unión, sino bajo un tipo de operación política en la que Gobernación y el PRI hacían una mancuerna imprescindible para arrancarle a los gobernadores la licencia o renuncia, según la conveniencia del momento.

Cuadro 2.2

**Remoción de gobernadores por conflicto electoral
1946-1988**

| | |
|-----------|---|
| 1946-1952 | 2 |
| 1952-1958 | 0 |
| 1958-1964 | 0 |
| 1964-1970 | 0 |
| 1970-1976 | 0 |
| 1976-1982 | 0 |
| 1982-1988 | 2 |

Fuente: Drijanski Roth, Patricia, *La remoción de los gobernadores y el federalismo mexicano, 1934-1994*, México, ITAM, tesis de licenciatura, 1997 y para 1946-1952 el autor, con base en Medina, *Historia de la revolución mexicana, 1940-1952...op. cit.*

Este despunte de conflictos locales no vinculados con las elecciones se derivó de los periodos de renovación de los ejecutivos locales. Al no estar empatados los calendarios de gobierno del Ejecutivo Federal y los de los estados, el primero se encuentra en una situación donde una buena parte de los gobernadores con los que arranca su gestión han sido impulsados por el presidente anterior. En muchos casos, los gobernadores le deben la carrera política e incluso la fortuna personal al presidente saliente. Y dado que muchos ex presidentes llegaron a tender amplias redes de poder, su influencia podía dejarse sentir mucho tiempo después de haber abandonado el cargo con el riesgo de que los gobernadores siguiesen profesando lealtad al presidente anterior.³⁴

³⁴Pellicer y Reyna, *Historia de la revolución mexicana, 1952-1960...op. cit.*, p. 62

A partir de 1940, la ampliación del periodo de las gubernaturas a seis años no habría de modificar esta situación, pues con ello no se empataron los calendarios locales con el federal. Tampoco es cierto que la ampliación del periodo de gobierno permita una mayor estabilidad al poder del presidente, en vista de contar con menos aspirantes o gobernadores en competencia. Como se verá más abajo, la estabilidad política que llega casi hasta finales de los ochenta se debe a un arreglo particular con las elites locales. Lo importante aquí es resaltar que los presidentes entrantes se encontraban con una distribución de fuerzas regionales favorable al gobierno anterior, por lo cual se veían obligados a construir una base de apoyo para reforzar sus gobiernos y, sobre todo, para controlar su propia sucesión. De ahí que con frecuencia se ponderara “el peso de los presidentes y su arreglo político, derivado de los acuerdos a los que llega con las clases políticas estatales o respecto del significado y el peso que el Ejecutivo anterior ha dejado como herencia, a través de los gobernadores, al gobierno posterior.”³⁵

Así, y en medio de la necesidad de tomar distancia con su desprestigiado antecesor, Ruiz Cortines se encontró con un grupo de gobernadores identificados con Alemán que seguían considerando a este como jefe, de manera que echó mano de los mecanismos para remover a quienes mantenían tal filiación. Y como

³⁵Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (coordinadores), *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. Con la colaboración de Pedro Salmerón Sanginés, FCE, México, 2000, p. 523

la estructura ejecutivo-céntrica se fortalecía en el régimen federal,³⁶ los gobernadores que no contaran con una buena relación con el centro, en particular con el presidente, podían ser eliminados. Si bien Sinaloa, Guerrero, Tabasco, Chihuahua y Yucatán habían padecido la salida prematura del gobernador por conflictos locales, únicamente este último se explica como una remoción “correctiva” y ejemplar en contra de los gobernadores *alemanistas*.

Cuadro 2.3

**Remoción de gobernadores por desorden local
1946-1988**

| | |
|-----------|---|
| 1946-1952 | 2 |
| 1952-1958 | 4 |
| 1958-1964 | 2 |
| 1964-1970 | 1 |
| 1970-1976 | 2 |
| 1976-1982 | 1 |
| 1982-1988 | 2 |

Fuente: elaboración propia con datos de Drijanski Roth, *op. cit.*

Este caso prueba hasta qué punto la estructura centralista facilitó la disciplina local: en primer lugar, el gobernador yucateco Tomás Marentes había sido funcionario en la administración *alemanista*. Su designación a la gubernatura “fue resultado del aprecio que le profesaba Alemán”.³⁷ Y era la fórmula bajo la cual se ganaba el control político por medio de la filiación; lo que en adelante marcaría a los gobernadores por haber sido elegidos desde el centro, de acuerdo a

³⁶Entiéndase un arreglo institucional en el que los estados no participan de manera relevante en los asuntos nacionales y tampoco cuentan con facultades suficientes para tomar decisiones finales en sus jurisdicciones, con lo que quedan supeditados al orden federal y, por el sistema de partidos, al poder Ejecutivo.

³⁷Pellicer y Reyna, *Historia de la revolución mexicana, 1952-1960...op. cit.*, p. 65

intereses no locales.³⁸ La permanencia de Marentes llegaría hasta donde quisiera el orden federal: el surgimiento artificial de conflictos entre productores henequeneros, problemas estudiantiles y con ferroviarios pudieron haber sido resueltos con prontitud sino fuera por la actitud dilatoria de las autoridades federales así como la injerencia de Gobernación, que marginó a Marentes de la solución de los conflictos, lo que le orillo finalmente a solicitar una licencia al cargo por tiempo indefinido.

A diferencia de conflictos que se ahondaron con fines políticos, hubo presidentes que al inicio de su mandato fueron sorprendidos por crisis locales de magnitudes enormes. En 1977, José López Portillo heredó un conflicto en Oaxaca apenas 93 días de haber asumido su cargo. Con el poder para intervenir en los estados, como si se tratara de una dependencia federal más, el presidente se dispuso a poner en marcha todos los mecanismos de injerencia federal para desplazar al gobernador Manuel Zárate Aquino, incluyendo la participación del ejército, que se encargó tanto del restablecimiento del orden como de proporcionar a uno de sus miembros como gobernador interino: el general y Senador, Eliseo Jiménez Ruíz.

³⁸Carlos Martínez Assad y Álvaro Arreola Ayala, "El poder de los gobernadores", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia, (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, El Colegio de México, México, 1987

El conflicto se originó en 1975, por el control de la Universidad Autónoma Benito Juárez. Grupos universitarios se habían dividido por la designación del rector, entre el Dr. Horacio Tenorio, de tendencia gobiernista, y el Dr. Felipe Martínez Soriano, identificado con los grupos políticos de izquierda. La crisis se extendió hasta 1977, abarcando a la sociedad y al que se añadieron problemas de tipo agrario, sindical y político. El 8 de enero los *sorianistas* fueron desalojados violentamente de la universidad y luego recuperaron el recinto con la idea de que el gobernador ayudaba a Tenorio.³⁹ La represión por parte del gobernador en contra de manifestantes tanto en la capital como en otras zonas del estado, como Juchitán, fue feroz. Con ello se daban todas las condiciones para la injerencia del presidente: la conformación de grupos contra el gobernador, como el Frente Popular contra la Represión; la participación de la iglesia; la oposición de los empresarios en contra de los estudiantes, a través de Fusión Cívica de Organizaciones Productivas de Oaxaca; el trastorno de Zárate Aquino...La solución federal se confeccionó sin cambios: la Secretaría de Gobernación como encargada de arrancarle la licencia al gobernador y obligar a los inconformes a la calma, el Congreso del estado que recibe la solicitud de licencia del ejecutivo y que de la terna de los candidatos a gobernador elige -casualmente- al favorito de López Portillo, un Senado sin voz que ni siquiera menciona el presidente en sus memorias.

³⁹Carlos Moncada, *Cayeron: crónica de los gobernadores desconocidos, desaforados y obligados a renunciar o a pedir licencia, 1929-1979*, México, 1979

Recapitulando: la ausencia de problemas electorales locales durante treinta años fue posible gracias al reformismo electoral, a la consolidación de la secretaría de Gobernación como órgano de control y al disciplinamiento de la clase política, que terminó por aceptar las reglas del presidente como la única forma de alcanzar el poder.⁴⁰ Y los gobernadores, *sin la capacidad para designar a sus sucesores*, no podrían crear una fuerza política propia quedando su futuro político —o su impunidad⁴¹ en manos del presidente en turno. Con las licencias consentidas los presidentes podían calcular un resultado óptimo, bien porque se podía quitar a un gobernador inepto o políticamente indeseable o porque se evitaba derribar al gobernador *en funciones*, medida drástica que implicaba la confrontación directa con las fuerzas locales; una medida impráctica en vista de que el aparato político local (congreso, partidos, caciques) encuentra en el gobernador a su jefe nato.⁴²

Como otros han señalado ya, muchos problemas políticos fueron empujados hacia el orden local, para evitar costos a la administración federal en turno. Así, los gobernadores fungieron como una de válvula de escape al asumir muchas veces las tensiones provocadas por políticas federales pobres o erróneas.

⁴⁰La eliminación de la candidatura independiente de Henríquez elevó los costos para quien osara escindirse de la elite y de paso mostraba la debilidad de los partidos de oposición en el país. Pellicer y Reyna, *Historia de la revolución mexicana, 1952-1960...op. cit.*, p. 60-61

⁴¹Uno de los elementos que ha dejado al descubierto la alternancia regional es la necesidad de los gobernadores de designar a un sucesor a modo, que permita ocultar malos manejos a través del mecanismo político *filiación-complicidad*.

⁴²Miguel de la Madrid Hurtado, con la colaboración de Alejandra Lajous, *Cambio de rumbo: testimonio de una presidencia, 1982-1988*, México, FCE, 2004, p. 297-299

En este sentido, no es difícil estimar que los gobernadores, soportaron desde las regiones el funcionamiento de todo el aparato autoritario-presidencial.⁴³ Pero el centro también operó en sentido inverso, sobre todo cuando el balance de riesgos en algún estado mostraba signos de perturbación social. Cuando un gobernador aparecía incapaz para mantener la estabilidad en su estado los presidentes le persuadían para que solicitara licencia, como una medida precautoria. En todo caso, el esquema que prevaleció fue el de la necesidad del centro de ejercer el control en las regiones, como una rama más del poder y la responsabilidad del titular del Ejecutivo. En este esquema, federalismo no significaba la dispersión del poder, ni la posibilidad de centros de autonomía sustancialmente autosuficientes. Lo que estaba detrás era el ejercicio del poder en el que los estados eran considerados como unidades estratégicas tanto para controlar la sucesión presidencial como para conformar las coaliciones de gobierno, como lo prueban los datos de remociones de gobernadores para ser ascendidos a la esfera federal, sin que mediara consideración alguna de autonomía local.

Cuadro 2.4

**Remoción de gobernadores por ascenso federal
1946-1988**

| | |
|-----------|---|
| 1946-1952 | 2 |
| 1952-1958 | 1 |
| 1958-1964 | 1 |
| 1964-1970 | 2 |
| 1970-1976 | 2 |
| 1976-1982 | 2 |
| 1982-1988 | 3 |

Fuente: Drijanski Roth, *op. cit.*

⁴³Roger Charles Anderson, *The functional role of the governors and their status in the political development of Mexico 1940-1964*, Ph.D. Diss. University of Wisconsin, 1971

La división del trabajo político: la designación de candidaturas

La designación de los candidatos a gobernador por el presidente de la República fue posible gracias a la disciplina partidista. Dado que la única forma en la que un régimen federal puede operar centralmente es bajo un sistema de partido único o hegemónico, el partido oficial se volvió imprescindible pues a través de este se canalizó toda la operación política de control federal sobre los estados. En la medida en que el PRI es subordinado a los intereses del centro se facilitó que las estructuras nacionales condujeran responsabilidades a diversos niveles de la organización partidista. El pluralismo político limitado desde el gobierno pero, sobre todo, el fortalecimiento del PRI habrían de darle funcionalidad al sistema.⁴⁴

En ciertos casos la imposición de candidatos contó con la anuencia del gobernador en funciones. Por ejemplo, en Colima, la abrupta sucesión de la gubernatura de 1973 colocó al gobernador saliente, Pablo Silva García, como el nodo centro-región: el gobernador electo, Antonio Barbosa Heldt, se había suicidado; posteriormente se designó un gobernador provisional, Leonel Ramírez García, y dos meses más tarde fue electo Arturo Noriega Pizano. Silva García presumió de haber propuesto a los tres al “centro”, como sus posibles sucesores.⁴⁵

⁴⁴Para 1954 el partido terminó por encuadrar a toda la burocracia política del país, en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

⁴⁵Fernando Ortega Pizarro, “Arturo Noriega Pizano. El beneficio personal de gobernar”, en *Los gobernadores. Por el equipo de reporteros y escritores de Proceso*, México, Compañía General de Ediciones y Comunicación e Información (Proceso), 1980, p. 77

Aun con el poderío central, el presidente siempre vigiló que se siguieran determinados procedimientos. La secretaría de Gobernación y el PRI servían como canales para sondear a la opinión pública así como para obtener información sobre las características de los precandidatos. Se revisaban perfiles biográficos con información pública y privada y se buscaba que los candidatos tuviesen “arrastre” y/o fuerza local para impedir el avance opositor. Así, los aspirantes se entrevistaban con el presidente. Después, las candidaturas eran presentadas por el presidente nacional del PRI al secretario de Gobernación, quien las “palomeaba”. Este fue el caso comentado por la prensa en 1978, cuando el dirigente del partido, Carlos Sansores Pérez, salió con la convocatoria en la que se aprobaba la candidatura de Alfonso Martínez Domínguez a la gubernatura de Nuevo León, luego de visitar a Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación. Posteriormente, vinieron los pronunciamientos de los sectores, manifestando su unanimidad a favor de la candidatura de Martínez Domínguez.⁴⁶

En muchas ocasiones, la obtención de la candidatura a un gobierno local era producto de una amistad, compadrazgo o también una forma de compensar a quienes se quedaban en el camino, en busca de algún cargo de mayor nivel.⁴⁷ A partir de los sesenta fue más marcado el que los gobernadores pasaran por el Senado antes de ocupar la gubernatura, luego de múltiples puestos de menor nivel. Pero no siempre llegaban los mejores: en 1984, con el estreno de la ley que reglamentaba el artículo 76, fracción V, se remueve a Enrique Velasco Ibarra,

⁴⁶*Los gobernadores...op. cit.*, pp. 169-171

⁴⁷La injerencia del poder Ejecutivo era amplia y llegó a abarcar las candidaturas a presidentes municipales; incluso, en casos como Baja California, se llegaban a imponer hasta los secretarios de gobierno, como una medida de control ante el riesgo de una “americanización” de la entidad.

entonces gobernador de Guanajuato. Velasco había sido secretario particular de José López Portillo gracias a lo cual pudo llegar a la gubernatura sin tener ni las cualidades ni la vinculación suficiente con el estado. Frivolidad, conflictos conyugales públicos y, sobre todo, un gobierno en estado de corrupción generalizada fueron motivos suficientes para que el presidente interviniera inconstitucionalmente “persuadiendo” a Velasco para solicitar licencia definitiva sin ofrecer una explicación pública. Queda claro que el elemento que tenía más peso no era la experiencia en órganos de representación o las capacidades técnico-administrativas sino la cercanía con el titular del Ejecutivo.

El presidente impuso casi siempre un cierto tipo de gobernador. El ejemplo más acabado del grado de coerción desde el centro fue cuando el entonces presidente Miguel de la Madrid “auscultó” a los cinco precandidatos al gobierno de Baja California, en 1983, apoyando finalmente a Xicoténcatl Leyva. De hecho, De la Madrid reconoce su actitud progresista al explicar cómo, en comparación con el sexenio anterior, pudo superar las viejas prácticas pues en vez de que dejase a Gobernación operar todo el proceso de imposición, ahora había sido el presidente del partido quien comunicaba la decisión centralista al candidato a postular, el encargado de hablar con los sectores nacionales y quien giró las instrucciones al aparato local para poner en marcha la candidatura. Como menciona el ex presidente: “no fue sino después de todo esto que Leyva se entrevistó con el secretario de Gobernación y, finalmente, conmigo. Así que le dimos la vuelta completa al proceso.”⁴⁸ Menos mal.

⁴⁸De la Madrid, *Cambio de rumbo...op. cit.*,104

Pero no por ello debe creerse que el poder de la Presidencia llegaba hasta ahí, pues en muchos casos aprobaron también las listas de candidatos al Senado de la República. Por su parte, los ejecutivos locales mantuvieron casi siempre bajo su control las candidaturas de los diputados locales, las candidaturas de presidencias municipales importantes y, a veces, si se alcanzaba una negociación exitosa con el centro, las de diputados federales. Se trata de una fórmula en la que se reconoce la necesidad de dividir las “responsabilidades”. De ahí que en la mayoría de los casos los presidentes dejaran a las candidaturas locales a juego abierto, pues se requiere conciliar una amplia gama de intereses: caciques, sectores del partido, *camarillas*⁴⁹, familias políticas y gente cercanísima al propio gobernador. Y, como se verá más adelante, en el control de las candidaturas *locales* siempre ha sido dado que los gobernadores requieran hacer llegar a alguien que controle la legislatura estatal y, específicamente, comisiones como las de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública.

⁴⁹La camarilla política es un grupo de políticos que simpatizan “o actúan en torno al liderazgo de determinado líder político o funcionario público que les abrió el acceso a la clase política, o al que, desde tiempo antes, le deben lealtad aunque éste no participe en el gobierno”. Cfr. Javier Hurtado, “La clase política jalisciense: 1947-1992”, citado por Alicia Gómez López, *Crisis y transición en Jalisco*, Universidad de Guadalajara, México, 1997, p. 101

Como se ha probado,⁵⁰ el concurso de los actores políticos en las designaciones puede variar de acuerdo al orden de gobierno que se trate. Así, los actores involucrados en la designación de candidaturas a presidencias municipales son muy distintos a los implicados en las candidaturas a diputados locales o federales. En el periodo 1946-1988 los sectores del partido podían tener una injerencia considerable en las postulaciones a candidatos a gobernador, no así en las correspondientes al orden municipal, donde los grupos políticos se definen más por su localismo. En sus memorias el ex presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) relata que “José Ramírez Gamero fue el candidato priista a la gubernatura de Durango. Su nominación obedeció a que Fidel Velásquez me lo pidió.”⁵¹

Desde la óptica del presidente, los gobernadores son promotores de sus estados, que buscan recursos y hacen notar sus problemas como urgentes. Pero también, los gobernadores son los responsables del desempeño del PRI en las regiones, en la medida en que los problemas del partido están ligados a su capacidad y eficiencia, pues como jefes políticos éstos delimitan el campo de su acción.⁵² Por ello es que el cálculo político presidencial se enfocó a la posibilidad de aumentar la eficiencia del PRI ponderando el tipo de gobernadores heredados.

⁵⁰Mauricio Benítez Iturbe, *Los gobernadores y su partido. Un estudio sobre la influencia de los gobernadores en los procesos de selección de candidatos del Partido Revolucionario Institucional. El caso del estado de Morelos (1976-1997)*, México, tesis de licenciatura, El Colegio de México, 1999.

⁵¹De la Madrid, *Cambio de rumbo...op. cit.*, p. 608

⁵²*Ibíd.*, p. 139

Su peso estaba en el tipo de operación que podían desplegar, pues con sus estrategias lograban influir desde la designación del delegado del PRI hasta los candidatos municipales.

Para principios de los ochenta, la política autoritaria del gobierno enfrentaba dos riesgos: primero, por el lado de la legitimidad electoral, debido a que la base del control en las elecciones se fundó en la regulación del número y tipo de partidos y, segundo, porque desde los estados se empezaban a promover alternativas de poder político a nivel nacional o con efectos potencialmente desestabilizadores. Por ello, la incomodidad con la herencia de los gobernadores ya no estaba en el tema de la disciplina sino en el de la eficacia electoral pues poco se hacía para contener el avance de la oposición (ineficacia a la que se sumaban, por cierto, las corporaciones). De ahí que las gubernaturas nunca hayan sido objeto de negociación, cualquiera que fuesen los costos políticos.⁵³

La tolerancia a los cacicazgos

Existen distintas explicaciones de por qué ha persistido el caciquismo posrevolucionario –en su vertiente regional, municipal y comunitaria- hasta nuestros días, algunas de las cuales sostienen que forma parte de la estructura de poder del Estado mexicano y que, como tal, demuestra el poco desarrollo

⁵³Sin lugar a dudas, este será uno de los cambios más llamativos de la inauguración del nuevo régimen, las llamadas *concertaciones*, que se verá en el capítulo III.

alcanzado por éste.⁵⁴ Tal hipótesis es completamente factible si se piensa sobre todo en la incapacidad de éste para hacer efectivas las demandas sociales que originaron la Revolución o si se observa el errático y desigual desarrollo alcanzado en las regiones del país hasta el día de hoy. En todo caso, los caciques cumplieron diversas funciones a lo largo del siglo XX. Después de la Revolución aparecieron junto a los caudillos para darle estabilidad a una política nacional que trataba de imponerse. Sirvieron también a la implantación de un nuevo régimen económico y a la consolidación de nuevos sectores productivos dominantes, “neolatifundistas” y agroindustriales.⁵⁵ Finalmente, lograron fungir como intermediarios entre partido oficial y gobiernos locales, y entre éstos y las comunidades. Como lo que determina su grado de influencia dentro de una estructura política *clientelista* es el nivel en el que operan, vale la pena revisar algunos casos en regiones y gubernaturas como preámbulo a la discusión del capítulo 4.

Los cacicazgos regionales

A partir de 1946, en el comienzo de la época de Miguel Alemán, el PRI comenzó a reclutar un nuevo tipo de candidatos, cuyo perfil dejaba atrás los logros en el campo de batalla para valorar la experiencia administrativa, con lo cual los gobernadores comenzaron a cobrar fuerza como administradores y mediadores.⁵⁶

⁵⁴De la Peña, “Poder local, poder regional...”, *op. cit.*, p. 33

⁵⁵Paré, “Caciquismo y estructura...”, *op. cit.*, p. 38 y ss

⁵⁶Roger Charles Anderson, *The functional role of the governors and their status in the political development of Mexico 1940-1964* Ph.D. Diss. University of Wisconsin, 1971, p. 302.

Sin embargo, aún en algunos estados los gobernadores operaban como jefes políticos y caciques. En otros, quedaban sujetos al poder de militares, intereses de grupo y, aun, del presidente anterior. No fueron pocos los ex presidentes que siguieron controlando la política en los estados donde fueron también gobernadores. Así, Lázaro Cárdenas en Michoacán, Manuel Ávila Camacho en Puebla o Miguel Alemán Valdés en Veracruz, son sólo algunos ejemplos sobre cómo los ex presidentes controlaban la política –y a los gobernadores- en sus estados. De acuerdo con Roger Ch. Anderson, entre 1940 y 1946, en once estados existían jefes políticos que controlaban a los gobernadores. Desde luego, y como señala el mismo autor, esto no implicaba de ninguna forma la ausencia de capacidades políticas, sobre todo pensando en que la totalidad del control del estado recaía en manos de los gobernadores y que su desventaja de origen era su filiación al último presidente o a una fracción del Partido.

Algunos como Gonzalo N. Santos, gobernador de San Luis Potosí entre 1943 y 1949, después de haber abandonado el cargo impuso a sus sucesores y continuó gobernando desde sus ranchos, en la Huasteca hidalguense, con lo que pasó a ser un poderoso cacique regional, con cierta indulgencia del presidente. No sería hasta que un amplio movimiento opositor, la Unión Cívica Potosina y la campaña al gobierno de la ciudad del doctor Salvador Nava, entonces rector de la universidad hidalguense, cuando se diera fin al poder *santista*. La posibilidad de la violencia, la simpatía y atracción de movimientos populares obligaron al PRI a aceptar la derrota y a reconocer la necesidad de rearticular al grupo político local.

El saldo: la remoción del gobernador Manuel Álvarez, impuesto por Santos.⁵⁷ El *santismo* es un ejemplo sobre cómo los cacicazgos regionales fueron disminuyendo su papel como intermediarios político-económicos entre los intereses de las elites hegemónicas nacionales y los grupos locales. Se trata también de un caso único en el que un líder independiente actúa en tierra de caciques, donde la lucha era a muerte.

La debacle de cacicazgos regionales por movimientos sociales y liderazgos independientes ha sido casi una excepción en nuestra historia, pues la relación con los gobernadores y otros grupos de poder local les permite acumular un poder notable. Ya que aquí el apoyo del gobernador es vital, la ruptura de estas formas de dominación dependería, en primera instancia, de un cambio en las relaciones del gobernador con el centro, pues sólo un cambio en los intereses presidenciales en una región o estado permitiría el desplazamiento de ciertas familias políticas. De esta forma puede entenderse, por ejemplo, el ocaso del caciquismo *avilacamachista* en Puebla,⁵⁸ donde la interacción entre el movimiento local y los procesos políticos nacionales (sucesión presidencial entre López Mateos y Díaz Ordaz) forzaron a renunciar al entonces gobernador, Nava Castillo.⁵⁹

⁵⁷Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1989, p. 218-219

⁵⁸Vale la pena insistir que el *caciquismo* en otros niveles persiste. Con todo y el desplazamiento del *avilacamachismo*, en la sierra norte de Puebla perdura hasta el día de hoy un caciquismo local que mantiene en pié formas de dominio político-económicas de explotación y de gobierno cuasi-despótico. Cfr. Paré, "Caciquismo y estructura...", *op. cit.*, p. 46 y 50

⁵⁹Wil G. Pansterns, *Política y poder en México. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista en Puebla, 1937-1987*, trad. Willy de Winter, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-FCE, 1998

Quizá uno de los cacicazgos regionales más emblemáticos en la historia del país es el del Estado de México. Sexenio tras sexenio muchos presidentes han tratado de influir en la postulación de sus candidatos, sin mucho éxito. Desde la llegada de Isidro Fabela como gobernador, luego de la abrupta muerte de Alfredo Zárata Albarrán, se abre paso a un nuevo cacicazgo, en el que los nombres de familias como los Baz, Hank y del Mazo se convirtieron en sinónimo de poder regional. Este cacicazgo consiguió consolidarse gracias a que engarzó su filiación con miembros de la elite política nacional, lo que sirvió para conseguir grandes exenciones fiscales federales para los grupos económicos mexiquenses. Sin duda, al articular poder político con poder económico regional este cacicazgo logró acrecentar sus privilegios y mantener una unificada oposición política de los líderes políticos estatales en contra de cualquier intento de fiscalización y de control *de las postulaciones para candidatos a gobernador en contra del poder presidencial*,⁶⁰ convirtiéndose prácticamente en una suerte de dinastía, y convirtiendo al Estado de México en la gubernatura que, por excelencia, lleva a la candidatura presidencial del PRI. Precisamente, en el capítulo que sigue se verá cómo hasta el día de hoy en un régimen no controlado ya por el PRI, los gobernadores de ese estado han impedido que el centro influya en las postulaciones y en la fiscalización de la transferencia de recursos federales.

⁶⁰Para analistas como Roderic Ai Camp, algunos estados lograron imponer a sus propios candidatos en contra del centro, por tres razones como i) la existencia de un poderoso caudillo estatal; ii) la acción de una maquinaria política dominada por un ex presidente o un miembro poderoso de la familia revolucionaria o iii) una fuerte y unificada oposición política de los líderes políticos estatales en contra de la elección del centro. Véase Roderic Ai Camp, "Mexican governors since Cárdenas. Education and career contacts", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 16, Núm. 4, noviembre de 1974, pp. 454-481

Los cacicazgos estatales: Óscar Flores Tapia, “el zar” de Coahuila

En el orden estatal, los caciques encuentran muchos problemas para poder operar. Como gobernadores, se hallan con mecanismos institucionales que dificultan el ejercicio arbitrario del poder; en particular, la no reelección, que les impide que puedan perpetuarse en el gobierno. Es cierto que algunos, como Santos, siguieron controlando la gubernatura una vez terminado su periodo constitucional pero, a la larga, la hegemonía política del presidente –y su propio ciclo- hizo muy difícil que en este nivel se diera una coincidencia entre intereses nacionales-locales. Por eso los caciques-gobernadores fueron desplazados de las gubernaturas, dejando en el nivel regional, municipal y local la operación necesaria para el control oficial. A diferencia entonces de los caciques regionales, los caciques-gobernadores se enfrentaban a una vastedad de intereses que no siempre estaban demarcados por las divisiones políticas entre estados. La implicación inmediata era la de una delimitación de los grupos sobre los que se podía ejercer el control, que no podían ir más allá del espacio territorial de la propia *gubernatura*.

Con todo y estas limitantes algunos políticos alcanzaron el ejecutivo local y ejercieron el poder como caciques estatales. El caso más emblemático en el periodo de la hegemonía del PRI es el de Óscar Flores Tapia, gobernador de Coahuila entre 1975 y 1981. Como otros tantos, intentó en alguna ocasión alcanzar la candidatura sin éxito, pero consiguió llegar a la gubernatura a través de su amistad con Luis Echeverría, cuando conoció a éste como secretario de

Gobernación. La suerte de Flores Tapia cambiaría cuando aquél alcanza la presidencia de la República, quien primero lo convierte en senador, después secretario de la Central Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)⁶¹ y finalmente gobernador. Una vez en el poder, se encargó de ejercer el gobierno de una manera muy peculiar, abarcando con prontitud todas las categorías de un gobierno corrupto: nepotismo, arbitrariedad, ineptitud, enriquecimiento inexplicable, represión de la disidencia y control de la opinión pública, así como una arrogancia pocas veces vista, etc. Por si fuera poco, contó decididamente con el apoyo federal, lo que le permitió anunciar el inicio de obras faraónicas, que al final quedaron en meras ocurrencias.⁶²

La ciudadanía denunció muchas veces los abusos cometidos por Flores Tapia, que no se detenían en la gestión de gobierno sino que alcanzaban hasta denuncias por operaciones de contrabando dirigidas por el mismísimo gobernador, y donde ni la Secretaría de Hacienda ni la Procuraduría General de la República encontraron responsabilidad en el mandatario.⁶³ Fue el apoyo del presidente Echeverría lo que determinó la permanencia del zar chiquito de Coahuila, como se le conocía popularmente, y quien desde el gobierno consolidó un emporio

⁶¹Francisco Ortiz Pinchetti, "Óscar Flores Tapia: el zar chiquito de Coahuila", en *Los gobernadores. Por el equipo de reporteros y escritores de Proceso*, México, Compañía General de Ediciones y Comunicación e Información (Proceso), 1980, p. 43

⁶²Miguel López Azuara, "Óscar Flores Tapia: el escándalo lo zarandea; el federalismo lo sostiene", en *Los gobernadores, op. cit.*, p. 62

⁶³Emilio Viale, "El gobernador Flores Tapia introdujo contrabando de EU", y López Azuara, "Óscar Flores Tapia...", *op. cit.*, ambos en *Los gobernadores, op. cit.*, p. 57-65

lechero en pocos años. Como el periodo de la gubernatura abarcaba el primer año del siguiente sexenio, el zar habría de padecer los efectos inclementes del ciclo político mexicano, de tal forma que a la llegada de José López Portillo las aventuras del gobernador se volvieron insostenibles para el nuevo gobierno federal, que lo presionó para que abandonara el cargo antes de concluir su mandato constitucional.

Como se aprecia, caudillos, militares, jefes políticos, *hombres fuertes* y caciques-gobernadores fueron desapareciendo en la medida en que se completó el proceso de formación del Estado nacional. Paralelamente, el perfeccionamiento del Partido de la Revolución y la creación del corporativismo harían inservible el tipo de intermediación política ofrecida por aquéllos. En el nivel estatal, los gobernadores no pudieron gobernar más como caciques debido a que el personalismo y la necesidad de perpetuar su influencia bajo la corrupción se contraponía con los ciclos políticos sexenales y el interés presidencial de mantener a los estados en cierto orden. A diferencia de los otros actores, el cacique regional (local, municipal, comunitario) logró sobrevivir como intermediario a todo este proceso gracias a la supervivencia y/o recomposición en algunas regiones del país del régimen de privilegios y de despojo de viejas clases agrarias,⁶⁴ al débil desarrollo económico alcanzado por los estados y a las necesidades territoriales del PRI, de manipulación de las demandas populares y

⁶⁴En las antípodas, este desarrollo ha impulsado el crecimiento de un tipo de caciquismo urbano, vinculado generalmente a los movimientos populares de las grandes ciudades y también a los sindicatos de industria y del Estado, tema que no será tocado aquí.

movilización del voto.⁶⁵ En tanto, por efecto del centralismo fiscal, el gobernador quedaría como un promotor de las necesidades de su estado, tal y como se verá en los apartados siguientes, y como un mediador *latente* entre el titular del poder Ejecutivo y las fuerzas locales de poder.

⁶⁵Supervivencia que no ha estado exenta de contradicciones, pues como señala Bartra, la mediación del cacique entra en contradicción de manera inevitable, con el ejercicio del poder directo de las autoridades oficiales. Esto sucede cuando el cacique como intermediario asume el ejercicio personalista y despótico del poder en una comunidad, con lo que deja de ser útil como mediador para el sistema. De esta forma se opone automáticamente a quienes originalmente ejercen el poder directo en la comunidad, como la autoridad municipal, una parte del PRI y de las delegaciones federales, que buscarían entonces eliminarlo mediante la creación de otra estructura de mediación, con apoyo de la misma comunidad. Bartra, "Campesinado y poder político en México", en Bartra, *Caciquismo y poder político...*, *op. cit.*, p. 29

Capítulo 3

1989-2004: EL REGRESO DE LOS GOBERNADORES

Como se aprecia hasta ahora, el federalismo mexicano sirvió para la instauración centralista de controles jerárquicos eficientes. Sin embargo, debido al desfase en el calendario electoral federal-estados, el presidente sólo tenía la oportunidad de nombrar a la mitad de los candidatos a gobernador. Los presidentes llegaron a remover y designar gobernadores como una fórmula para revertir una composición política local adversa, que reflejase los intereses del presidente anterior, y como una medida para restablecer el orden local, ahí donde algún gobernador hubiese sido incapaz de moldear el poder de caciques o impedir el ensanchamiento de otros conflictos. Las renunciaciones consentidas fueron las medidas de control de menores costos sociales cuando resultaba imposible justificar la declarativa senatorial de desaparición de poderes. Esta maquinaria funcionó gracias a la configuración del sistema de partidos que canalizó las responsabilidades a diversos niveles de la organización *priista*, permitiendo la constitución de un gobierno unificado en todos sus órdenes.

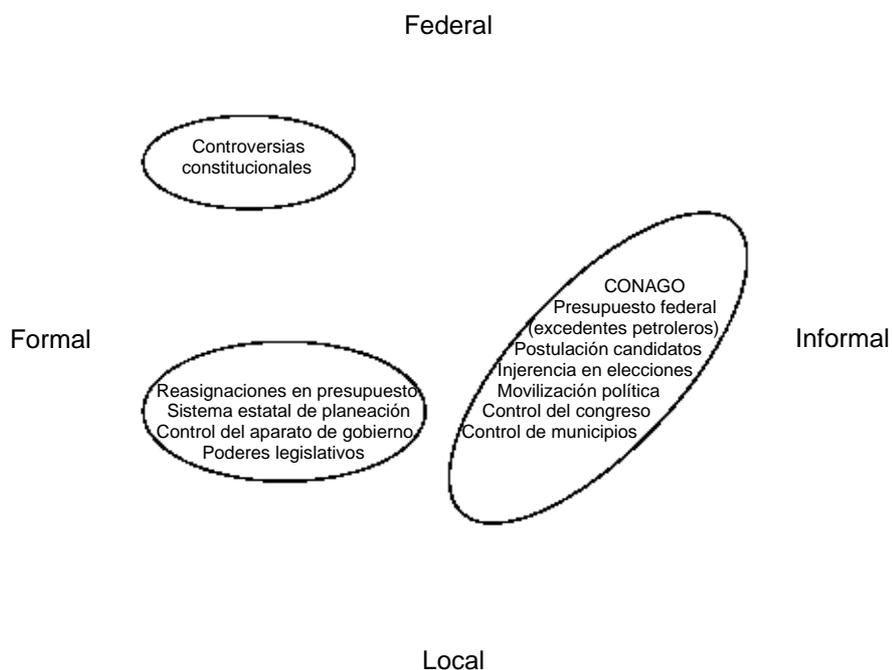
Ahora, en este capítulo se aportarán algunos elementos para demostrar si los gobernadores se han fortalecido en los últimos años, dentro del proceso de democratización. ¿Ha cambiado su poder en el orden local? ¿Cuál es ahora su posición frente al centro? Cuando se menciona “poder local”, se quiere decir que el poder político de los gobernadores –su participación o influencia en la distribución del poder entre grupos y/o miembros que conforman una comunidad

política-¹ puede analizarse desde el ámbito de gobierno del que son titulares, vale decir, desde las gubernaturas. En este sentido, se considerará tanto su poder formal, definido por las propias constituciones y leyes locales, como su poder informal, entendido como aquel que en caso de la mayor necesidad es útil o provechoso para la permanencia del gobernador en su cargo o para el buen gobierno de su entidad y que no se ciñe necesariamente a las facultades estipuladas por las propias constituciones locales. (Figura 1).

De la misma forma, cuando se alude a “poder federal” se hace referencia al papel que los propios gobernadores tienen dentro de la política nacional, sea a través de las instancias federales pertinentes sea a través del juego en asociación con el resto de los gobernadores. La distinción se da aquí en términos puramente analíticos, puesto que la constitución de la autoridad local obedece no sólo al terreno delimitado por las propias unidades constitutivas, sino también a su relación con el centro federal, en tanto los gobernadores son el resultado de un doble proceso que los vincula siempre al centro: primero, porque son responsables ante sus propias constituciones locales y ante la Constitución Federal. Segundo, porque sus postulaciones son el resultado de la aquiescencia presidencial o de alianzas con sus partidos nacionales. De manera pues que la constitución de la autoridad local es y será resultado de un proceso constitutivo dual.

¹Se sigue la definición de Max Weber. *Cfr. El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1972

Figura 3.1
Ubicación espacial del poder de los gobernadores



EL PODER LOCAL DE LOS GOBERNADORES

Como se ya comentó en el capítulo anterior, en el régimen autoritario el equilibrio centro-regiones se consiguió gracias a la existencia de mecanismos nacionales de control que permitían la existencia de un centro de gravedad, desde el que se imponían a las regiones planes, políticas y candidatos.² Estas bases institucionales permitirían a la larga la penetración del Estado en la sociedad civil y

²Hay toda una *micropolítica* que se encuentra detrás de esta dinámica, en municipios o pequeñas comunidades, donde los actores, los intereses, mecanismos y estrategias dispuestos para la disputa por el poder cambian de forma enteramente distinta a como se desenvuelve en las gubernaturas. Véase, Jorge Alonso, "Micropolítica electoral", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Siglo XXI, UAM, México, 1989, pp. 349-374

el control de la autonomía de los caciques y de las fuerzas nacionales que buscaban impedir la hegemonía del centro, de la presidencia y del gobierno federal.³ ¿Cómo es que se han roto tales equilibrios? ¿De qué forma los gobernadores se han ido ajustando a los cambios producidos, generalmente, por el pluralismo y la competitividad política?

El control de las candidaturas

Salinas, remover para legitimar

A lo largo del capítulo 2 se identificó la forma en la que se operaba la imposición de candidaturas a gobernador en el periodo del autoritarismo. A partir de 1989, el presidente habría de enfrentar presiones para cambiar los viejos métodos, como resultado del aumento de la competitividad electoral en los estados, expresado no sólo en un cambio de preferencias y en la emergencia de un sistema tripartidista,⁴ sino también en el avance de la oposición en las principales capitales del país. Frente a este escenario los candidatos no podían seguir siendo elegidos desde el centro, sin la consulta de la militancia local y la desavenencia de la ciudadanía, que veía cómo muchos de ellos se estrenaban como miembros de la clase política local como gobernadores.⁵

³Lorenzo Meyer "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986

⁴Juan Molinar Horcasitas "Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera", en *III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, <http://www.trife.gob.mx/congreso/sede.html>

⁵Gómez López, *Crisis y transición en Jalisco...*, *op. cit.*

Durante el sexenio de Carlos Salinas el mecanismo se mantuvo, pero con una variante: la llegada de la oposición a las gubernaturas de Baja California (1989), Guanajuato (1991) y Chihuahua (1992). Sería la primera vez en la historia del régimen que el Partido Oficial no controlaba la mayor parte de los gobiernos estatales. Esto significó un desajuste en la relación del centro con las elites políticas locales, pues como ya se apuntó la imposición fue posible gracias a la aquiescencia o arreglo entre éstas y el presidente. Ahora, muchos grupos locales dejarían de responder activamente a las determinaciones presidenciales dada la nueva filiación opositora. Incluso, aun en aquellos estados gobernados por el partido oficial, que se presentaban como fortines electorales, el modelo ya no operaba con la eficiencia que se esperaba debido a que en el PRI ya se expresaban intereses que no coincidían con los del centro y porque como maquinaria partidaria ya no podía responder rápidamente a los requerimientos del Ejecutivo.⁶ La puesta en marcha de nuevos métodos de democracia interna parecía inminente; no obstante, los presidentes se negaron a dejar de lado el control de candidaturas hasta que el PRI es alcanzado por la derrota en 2000.

En los estados gobernados por la oposición se comenzó a dar un profundo proceso de recomposición de la vida pública y de ampliación de la participación democrática. Como gobiernos divididos, se fue generando una nueva institucionalidad, una nueva relación entre poderes que muchas veces se

⁶Rafael Loyola Díaz y Liliana Martínez Pérez, "Veracruz, los candidatos que vinieron del centro", en Rafael Loyola Díaz (coord.) *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México*, FLACSO, Juan Pablos Editor, UNAM, México, 1997, pp. 132-179

acompañó de reformas constitucionales y electorales. El propio funcionamiento de los congresos cambió, y la función legislativa dejó de ser tutelada por el gobernador.⁷ El crecimiento de los congresos y su pluralización habrían de hacerlos más atractivos a la injerencia en la designación de candidatos por los gobernadores. Pero al mismo tiempo, el aumento de la oposición permitía también que los perdedores se fueran hacia otros partidos, haciendo que todo proceso de postulación fuese un riesgo latente de divisiones –y derrota- frente al aumento de la potencia opositora.

Con un gobernador inamovible, el de Baja California, y la sombra del fraude electoral de 1988, Carlos Salinas arrancó su gobierno con una serie de conflictos electorales locales y un grupo de gobernadores que no eran de su entera satisfacción.⁸ La necesidad de recuperar la legitimidad perdida y de reposicionar electoralmente al PRI sería el rasero con el que se removerían gobernadores y se impondrían candidaturas locales; de hecho, la mayoría de los gobernadores que removi6 fueron partícipes de sendos conflictos electorales, locales y federales. Muchos militantes del Partido Oficial creyeron en las reformas establecidas en la XIV Asamblea y compitieron bajo las reglas que ella abría, como la ampliación del mecanismo de selección de candidatos mediante convenciones; pero para el

⁷Alberto Aziz Nassif “La construcción de un gobierno estatal de oposición: ¿rompimiento temporal del régimen de partido de estado?” en Carlos Alba, Ilán Bizberg, Hélène Rivière d’Arc (comps.), *Las regiones ante la globalización. Competitividad territorial y recomposición sociopolítica*, El Colegio de México, Centre Francasis D’ Études mexicaines et centreaméricaines, 1998

⁸Adriana Amezcua y Juan M. Pardinas, *Todos los gobernadores del presidente. Cuando el dedo de uno aplasta el voto popular*, México, Grijalbo, 1997

presidente siempre resultó más importante la exigencia de ir debilitando a aquellos grupos que amenazaban con descarrilar –o insertarse en- la sucesión presidencial. Sólo pocos, como Manuel Bartlett en Puebla, consiguieron sacar la consulta a las bases para designar candidato a gobernador.

Cuadro 3.1
Gobiernos estatales interrumpidos, 1988-1994

| Estado | Gobernador en 1988 y año de conclusión | Gobernador (es) intermedio(s) | Gobernador al finalizar el sexenio | | |
|------------------|---|--|---|---|--|
| Baja California | Xicoténcatl Leyva (PRI) 1983 | Oscar Baylón Chacón Sustituto 1989-1989 | Ernesto Ruffo (PAN) 1989-1995 | | |
| Chiapas | Patrocinio González Garrido Blanco (PRI) 1988-1993 | Elmar Seltzer (PRI) Sustituto hasta enero de 1994 | Javier López Moreno (PRI) Sustituto Enero – dic 1994 | | |
| Estado de México | Mario Ramón Beteta (PRI) 1987-1989 | Ignacio Pichardo (PRI) Sustituto 1989-1993 | Emilio Chuayfett (PRI) 1993-1997 | | |
| Guanajuato | Rafael Corrales Ayala (PRI) 1985-1991 | Ramón Aguirre (PRI) No asumió el cargo 1991 | Carlos Medina (PAN) 1991-1995 | | |
| Jalisco | Guillermo Cosío Vidaurri (PRI) 1989-1992 | Francisco Medina Ascencio (PRI) Sustituto 1992-1995 | Alberto Cárdenas (PRI) 1995-2001 | | |
| Michoacán | Luis Martínez Villicaña 1986-1989 | Genovevo Figueroa Zamudio (PRI) Sustituto 1989-1992 | Eduardo Villaseñor (PRI) 1992 Ausencio Chávez Hernández (PRI) Sustituto 1992-1996 | | |
| San Luis Potosí | Leopoldino Ortiz Sustituto (PRI) | Fausto Zapata (PRI) (13 días) 1991 | Gonzalo Martínez Corbalá (PRI) Interino 1991-1992 | Teófilo Torres Corzo (PRI) Sustituto 1992-1993 | Horacio Sánchez Unzueta (PRI) Const.1993-1997 |
| Tabasco | Salvador Neme Castillo (PRI) 1988-92 | Manuel Gurría (PRI) Sustituto 1992-1994 | Roberto Madrazo (PRI) 1994-2000 | | |
| Veracruz | Fernando Gutiérrez B (PRI) 1986-1988 | Dante Delgado (PRI) Sustituto 1988-1992 | Patricio Chirinos (PRI) 1992-1998 | | |
| Yucatán | Víctor Manzanilla Schaffer (PRI) 1988-1991 | Dulce María Sauri Riancho (PRI) Sustituto 1991-1995 | Víctor Cervera Pacheco (PRI) 1995-2001 | | |

El proceso modernizador que Salinas impulsó en su sexenio iba decididamente en contra de los postulados nacionalistas del PRI. Ello generó desavenencias con los sectores más tradicionales del partido, que no sólo veían como eran desplazados de los principales órganos internos de decisión del partido sino también como las políticas de liberalización y desregulación económica afectaban directamente a sus intereses y al control de sus bases. Justamente, las

candidaturas a gobernador servirían también para reparar el deterioro de la relación con los sectores del partido. En las elecciones de 1992, en Zacatecas, Salinas impuso la candidatura de Arturo Romo Gutiérrez, un político vinculado a la ideología y la dirección nacional del partido,⁹ y con una larga trayectoria sindical en la CTM (Confederación de Trabajadores de México). Romo, que había manifestado sus discrepancias con el nuevo modelo económico, aparecía como el candidato ideal para Salinas que vio una oportunidad inmejorable para conciliarse con el movimiento obrero del PRI y, desde luego, para fortalecer la sucesión presidencial.¹⁰

Zedillo, “distancia insana”

Ernesto Zedillo Ponce de León llegaría al poder en 1994 prometiendo reactivar el federalismo, por medio del respeto a la soberanía de los estados y la cooperación entre los órdenes de gobierno.¹¹ También prometió corregir la relación partido-gobierno, con lo que llamó una “sana distancia.” Esto último implicaba no injerir en la vida interna del partido (designación de la dirigencia y postulación de candidatos) y en la autonomía de los estados. Pero inició designando como

⁹Humberto Musacchio, *Quién es quién en la política mexicana*, México, Plaza y Janés, 2002

¹⁰Bajo esa misma idea, Salinas impuso también al *cetemista* Renato Vega Alvarado, para las elecciones de Sinaloa, y el líder de la CNC, Maximiliano Silerio Esparza, para Durango. *Cfr.* Arturo Sánchez Gutiérrez y Joel Estudillo Rendón, “Zacatecas en vísperas del cambio”, en Rafael Loyola Díaz (coord.) *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*, FLACSO, Juan Pablos Editor, UNAM, México, 1997, pp. 180-205

¹¹Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer informe de gobierno*, Presidencia de la República, México, FCE, 1997

presidente del PRI a María de los Ángeles Moreno, después a Santiago Oñate (19 de agosto de 1995), Humberto Roque (14 de diciembre de 1996) y Mariano Palacios Alcocer (9 de septiembre de 1997), todos por los mismos métodos. El 25 de abril de 1997, en la Reunión Nacional de Diputados Locales, Zedillo mencionó ante un grupo de diputados priístas que pedían elección democrática de sus candidatos: “le he dado línea a Mariano (Palacios) para que me cortará esto”, señalando su dedo índice, y reiteró que el PRI debe ser “un partido con reglas claras para la selección de sus candidatos.”¹²

En cada derrota quedaba claro que la promesa no se cumpliría, con todo y sus discursos federalistas. Mientras, el dilema para la elite priista era el de designar candidatos que ganaran en un contexto de alta competitividad política, sin generar divisiones internas, manteniendo al mismo tiempo los controles jerárquicos del CEN y del jefe del Ejecutivo.¹³ La imposibilidad de conseguir estos tres objetivos habría de obligar poco a poco al CEN a ceder ante nuevas fórmulas, como las primarias abiertas. Para 1998, el PRI se enfrentaba un panorama sombrío: había perdido ya ocho gobiernos estatales, capitales como Aguascalientes y Guadalajara en 1995, y la Ciudad de México y Querétaro en 1997, así como la mayoría en la cámara de Diputados. En la recta final de su sexenio, Zedillo tenía aún por delante hasta diecisiete elecciones locales en las que el PRI retenía las gubernaturas. No obstante el oscuro panorama electoral, el presidente se preparaba para influir directamente en la sucesión de los estados bajo la vieja usanza.

¹² *Reforma* 26/04/98

¹³ Joy Langston, *Changes in gubernatorial candidate selection in the PRI*, CIDE, Documento de Trabajo 102, México, 1999

Cuadro 3.2
Gobiernos estatales interrumpidos, 1994-2000

| Estado | Gobernador en 1994 y año de conclusión | Gobernador intermedio | | Gobernador al finalizar el sexenio |
|------------------|---|---|---|--|
| Baja California | Ernesto Ruffo (PAN) 1989-1995 | Héctor Terán Terán (PAN) Constitucional 1995-1998 | | Alejandro González Alcocer(PAN) Sustituto 1998-2001 |
| Chiapas | Eduardo Robledo Rincón (PRI) 1994-1995 | Julio César Ruiz Ferro (PRI) Sustituto 1995-1998 | | Roberto Albores Guillén (PRI) Sustituto 1998-2000 |
| Estado de México | Emilio Chuayfett (PRI) 1993-1997 | César Camacho Quiroz (PRI) Sustituto 1997-1999 | | Arturo Montiel Rojas (PRI) 1999-2005 |
| Guanajuato | Carlos Medina (PAN) Interino 1991-1995 | Vicente Fox Quesada (PAN) Constitucional 1995-1999 | | Ramón Martín Huerta (PAN) Sustituto 1999-2000 |
| Guerrero | Rubén Figueroa Alcocer (PRI) 1993-1996 | Ángel Eladio Aguirre Rivero Sustituto (1996-1998) | | René Juárez Cisneros (PRI) 1998-2004 |
| Morelos | Jorge Carrillo Olea (PRI) 1994-1998 | Juan Salgado Brito (PRI) Sustituto 1998-2000 | | Sergio Estrada Cajigal 2000-2006 |
| Tabasco | Manuel Gurriá (PRI) 1992- dic. 1994 | Roberto Madrazo (PRI) enero 1995-dic 2000 | Víctor Manuel Barceló (PRI) Sustituto 1999 | Roberto Madrazo (PRI) Hasta 31 dic 2000 |

En ese contexto, llegaron las elecciones para gobernador en Aguascalientes. Zedillo impuso como candidato a la gubernatura a un político de la vieja guardia: Héctor Hugo Olivares Ventura, a la sazón hijo del ex gobernador Enrique Olivares Santana. Como otros presidentes del viejo régimen, Zedillo llevó a cabo sendas consultas con todos los actores; pidió ayuda al partido y a la secretaría de Gobernación para normar su criterio y se reunió con el entonces gobernador, Otto Granados Roldán, para hacerle saber que el no sería el encargado de tomar tal decisión.¹⁴ A pesar de que todo indicaba que la contienda sería muy cerrada (las tendencias electorales de los últimos años apuntaban a una caída pronunciada en la intención del voto del PRI, además de que Olivares no era quien más atraía las preferencias del electorado, pues ocupaba el tercer lugar) Zedillo optó por el viejo método.

¹⁴ *La Jornada*, suplemento Masiosare, 26/06/98

De nueva cuenta, se trataba de un candidato llegado del centro, que había estado veinte años fuera de la entidad, aunque la visitaba de manera constante.¹⁵ La diferencia entre la postulación Olivares y la del propio Granados en 1992 no tuvo ninguna variante significativa. A lo mucho, la gran disparidad entre ambas postulaciones fue básicamente de perfiles, pues el primero era un político con carrera dentro del partido, que llegó a trabar cierta relación con el presidente, cuando este fue secretario de Educación y Olivares presidente de la comisión de educación de la cámara baja. En tanto, el segundo, contaba con un perfil más académico, vinculado a la administración pública federal y próximo a Salinas. Entonces, Zedillo no modificó el procedimiento tradicional. ¿Cuál fue la razón por la cual eligió al candidato que aseguraba la derrota? El ex gobernador de Aguascalientes, Otto Granados, ofrece las siguientes hipótesis:

La primera razón es porque Zedillo siempre tuvo una relación muy compleja con el PRI. En el fondo Zedillo despreciaba al PRI. Quiero decir, a la burocracia del partido, a la cultura no del régimen priista sino del partido, internamente hablando. Entonces, la primera razón es que Zedillo tenía una relación compleja, incluso de cierto desprecio por la cultura priista. Él nunca biográficamente ni profesionalmente había tenido nada que ver con el partido. Entonces, en algunos momentos aunque no tuviese ninguna relación políticamente afectiva con el PRI si sabía que lo necesitaba para gobernar. Le ayudaron a sacar el aumento del IVA, muchas cosas más que hubo en aquel momento. De tal manera, creo yo, y esta es mi segunda reflexión, que Zedillo lo que

¹⁵Otto Granados Roldán, “¿Cómo y por qué perdió el PRI en Aguascalientes en 1998”, *La Crónica*, 10/05/2004

hizo fue es decir “bueno, entreguemos algunas gubernaturas a cuadros de la burocracia priista tradicional”. ¿Cómo cuales? Oaxaca, en el caso de José Murat, o Aguascalientes, en el caso de Héctor Hugo Olivares. ¿Por qué razón? Porque finalmente era una concesión a la burocracia del partido, no quiero que me manden a alguien del gobierno, ni creo que Zedillo tuviese mayor interés sino era alguien de la burocracia. Entonces el dice “bueno pues ahí van estos dos estados”. Tercer elemento. Entiendo yo que tenía Zedillo cierta simpatía con Héctor Hugo Olivares porque habían coincidido siendo secretario de Educación Pública Zedillo y Héctor Hugo presidente de la comisión de educación de la Cámara de Diputados y entonces ahí trabaron alguna amistad, incluso cierta simpatía, a mi me consta en alguna ocasión el trato deferente que tenía Zedillo para con Héctor Hugo. Entonces dijo “bueno satisfago un poco la atención o la necesidad del partido, dos es el caso de alguien que no es mi enemigo y que además es mi conocido o lo que sea” y, tres, esa es la razón que yo tengo, yo creo que Zedillo calculó que si Aguascalientes se perdía finalmente desde el punto de vista de la competencia nacional no pasaba nada, nada grave, perder Aguascalientes, ya se había perdido 1995, en la elección municipal, entonces no era una gran sorpresa que eso ocurriera.¹⁶

2000: la derrota del PRI

La derrota del PRI en 2000 fue el resultado de un largo proceso de luchas encabezadas por movimientos sociales, sindicales, de partidos y liderazgos. Las condiciones para la alternancia en el poder se habían fraguado años atrás, bajo una serie de transformaciones gubernamentales, demográficas, económicas y sociales. De la misma forma, casi tres décadas de reformas electorales permitían

¹⁶Entrevista del autor con Otto Granados Roldán, México, DF, 22 de marzo de 2007, audio.

contar con las condiciones mínimas para una competencia más abierta y equitativa, que se demostraba con la llegada de la oposición a las gubernaturas, once años atrás. La presidencia misma se había debilitado espectacularmente, despojada de sus viejos métodos de control.

¿Qué venía a inaugurar entonces la derrota del PRI? La negativa a ejercer el poder. La presidencia de la República padeció un proceso de vaciamiento institucional. La pérdida de un eje de control ensanchó el libre juego de distintas fuerzas que ya venían articulándose años atrás, pero que fueron llenando los vacíos y creando nuevos feudos y reductos de poder, siempre bajo la aquiescencia del flamante nuevo gobierno. El arreglo federal que un día sirvió para someter a los gobiernos locales ahora se presentaba como una cerca que el centro ya no sabía cómo vulnerar. En este contexto, muchos gobernadores del PRI se encontraron con la oportunidad de dirigir los procesos de sucesión local, a través del control personal de las candidaturas.

Lo relevante de la salida del PRI de la presidencia es saber qué efectos tuvo sobre los recursos locales que ya estaban en manos de los gobernadores. Como se verá más adelante con la pugna Madrazo-Zedillo, en el aspecto jurídico la derrota del Partido Oficial vino a cambiar muy poco. En cambio, en los recursos informales sí hubo cambios, pues permitió que los mandatarios pudieran incrementar su poder de chantaje frente al centro. Con el cambio, los gobernadores serán capaces de dejar agravar hasta el límite conflictos locales para que el centro, al final, se viera obligado a resolver todo a riesgo de pagar los

costos en caso de no actuar. Los viejos controles y castigos, como la remoción, se volverían inoperantes dado que el tripartidismo escalaría el conflicto al nivel institucional superior inmediato –v.g., de una gubernatura al Congreso. A partir de 2000, el gobierno federal no podría controlar como antaño a los gobernadores; ahora, tendría que negociar con ellos y, en casos extremos, como en la sucesión presidencial, dependerá de su respaldo.

Como se comentó, en el periodo 1946-1988 los gobernadores tenían el control sobre las instituciones locales pero no tenían la capacidad para crear una base de apoyo político contraria a los intereses del presidente en turno, de ahí que no tuvieran el control sobre las postulaciones. Algunos afirman que hoy los gobernadores pueden elegir al que consideren más adecuado para ganar las elecciones locales. Esta apreciación es completamente equivocada puesto que la derrota del PRI en 2000 no dejó a manos llenas la posibilidad de que los gobernadores ocuparan el espacio que la propia presidencia había ya dejado debido a las sucesivas derrotas electorales y las puntuales crisis económicas. Para muchos gobernadores del PRI la derrota de su partido fue el escenario de un aumento de intereses y divisiones, que en el pasado tenían control y dirección, pero que ahora podían emerger y confrontarse abiertamente, ya sin la amenaza del presidente.

Por ejemplo, en 2003, fue clara la incapacidad de varios gobernadores priistas para imponer a integrantes de sus grupos como candidatos. Este es el caso de San Luis Potosí, donde el gobernador Fernando Silva Nieto intentó

imponer a un empresario de la región bajo el procedimiento de “candidatura de unidad”. Sin embargo, no se hizo esperar la protesta inmediata del resto de los aspirantes que respaldaban el acuerdo alcanzado por el consejo político estatal para establecer la elección mediante consulta abierta a militantes y simpatizantes del partido. Una vez que declinó aquél, ingresó a la contienda Luis García Julián, quien fue tildado de ser “el candidato del gobernador” y quien no pudo comprobar una militancia de 10 años ni la experiencia en cargos de dirección partidista. Al ganar provocó la salida de varios priistas, entre ellos Elías Dip Ramé que luego sería abanderado del PRD. A pesar de que se impulsó la candidatura de García Julián con una coalición, Alianza para Todos, con el Partido Verde y Sociedad Nacionalista, el gobernador y el PRI perdieron el control de la entidad.

Hubo otros casos donde los gobernadores sí lograron el control de las candidaturas y el triunfo. Quizá uno de los más ilustrativos es el de Miguel Alemán Velasco, cuya historia por la gubernatura de Veracruz comenzó desde 1992, en su fallido intento ante Carlos Salinas por conseguir la postulación en contra de sus intereses. Alemán, es hijo del ex presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952), quien también fuera gobernador de la entidad, en 1936, antes de llegar a la presidencia. Sin embargo, su trayectoria política fue muy distinta que la de su padre pues su carrera siempre se desarrolló en los negocios, en la iniciativa privada. Y no sería sino hasta 1991 cuando buscase ocupar un lugar en el Senado.

Para cuando el ex directivo de Televisa decide competir el estado se encontraba bajo la influencia de Fernando Gutiérrez Barrios, que había dejado la gubernatura de Veracruz apenas tres años atrás. El *gutierrezbarrismo* en la entidad se había convertido en el grupo más poderoso del estado gracias a que pudo agrupar los intereses de la región y de ciertos cacicazgos, como el *alemanista*.¹⁷ El caso Alemán es interesante pues revela no sólo la forma en la que este tuvo que luchar en contra los intereses del presidente Salinas, sino también porque transitó de los términos tradicionales de su postulación, en 1998, con la injerencia de Zedillo, para pasar a dirigir personalmente la elección de su sucesor en la gubernatura, el ex Senador Fidel Herrera Beltrán, ya sin un centro de control presidencial.

Las variantes pueden llegar a casos extremos en los que hasta el gobernador no pueda siquiera dirigir el proceso de postulación u obtener el control del partido del que emana. Esto le sucedió al PAN, dentro de su curva de aprendizaje. Aguascalientes es un caso ejemplar. En 1998 llega el PAN por vez primera a dirigir la entidad con Felipe González González, un comerciante sin experiencia política. Quizá por ello no pudo evitar el distanciamiento con el *panismo* de su estado, que se inconformó por no haber sido considerado en el gabinete. A diferencia del enorme peso que tienen las dirigencias nacionales de otros partidos en los comités estatales, en el PAN la lucha política en las regiones está sujeta a un juego más abierto, en el que las ceremonias y rituales políticos del

¹⁷Loyola Díaz y Martínez Pérez, "Veracruz, los candidatos...", *op. cit.*, p. 138

centro tienen muy poco peso y donde el apoyo al gobernador no es inmediato ni incondicional. Esto se explica debido a los orígenes de la organización y de su propia identidad anti-centralista, anti-presidencialista y opositora.¹⁸ De ahí que los gobernadores del PAN, como González, tengan que trabajar para conseguir el liderazgo de su partido o impedir que sea controlado por otros actores. Pero en esta ocasión no fue así. Luis Armando Reynoso Femat, entonces alcalde de la capital y acérrimo rival de González, se encargaría de cooptar al comité estatal, controlando las postulaciones para las elecciones de 2001, además de alcanzar con ello también la candidatura para las elecciones a gobernador en 2004, que al final ganaría.

Un intento fallido de imposición centralista: el caso Madrazo-Montiel.

En 2004, ya como presidente nacional del PRI, Roberto Madrazo trató de reeditar el control que ejercía el presidente sobre las candidaturas a gobernador. La vieja receta por la búsqueda de la candidatura a la presidencia de la República señalaba que, una vez reconocido como candidato por el Ejecutivo Federal, y el posterior pronunciamiento del partido, el político ungido tenía que pasar a controlar al PRI, subordinar a su dirigente nacional, ocupando los principales espacios con personal y cuadros de su confianza e interés del candidato. Pero una vez rota la sucesión tradicional en 2000, se buscó una nueva fórmula consistente en luchar por la candidatura presidencial desde la dirigencia nacional del PRI. Madrazo

¹⁸Rafael Morales, "Acción Nacional: ¿hacia un moderno partido de cuadros?", en *Este País*, febrero de 2006

intentó avanzar por esta vía, buscando 1) injerir en postulaciones para gobernador que resultaban estratégicas y 2) controlar la designación de las candidaturas para las elecciones legislativas de 2006.

Arturo Montiel Rojas, fuerte aspirante del PRI para las elecciones presidenciales de 2006, habría cuestionado junto con otros gobernadores los cambios de última hora en la integración de las listas, señaló que no permitiría “que se menosprecie a ningún priísta del país, no sólo del estado de México, porque todos son muy valiosos. El partido vale no por su dirigencia, vale por sus militantes, a quienes un partido político debe cuidar más.”¹⁹ Los hechos dieron cuenta que Madrazo no tuvo la fuerza suficiente para imponer a Jorge Hank Rhon, hijo del ex gobernador Jorge Hank González. El poderío acumulado en la entidad por el gobernador Montiel dejó en claro que la presidencia nacional del partido ya no sería tampoco suficiente para imponer las nominaciones desde el centro. La conformación de un bloque de gobernadores denominado por la prensa como TUCOM (Todos Unidos contra Madrazo), lucharía afanosamente en contra de su candidatura. Sin embargo, la cuantiosa –e inexplicable- fortuna de Montiel y su exposición en los medios produjo un objetivo completamente opuesto: el descrédito del TUCOM y la vía libre a la candidatura de Madrazo.

¹⁹*La Jornada*, 30/04/2003

Una vez vencido al grupo de gobernadores y subordinado el líder nacional del PRI, en ese entonces Mariano Palacios Alcocer, Madrazo candidato buscó dominar las postulaciones de su partido al Congreso. El cálculo era que con ello permitiría allanar el camino para su candidatura a la presidencia y, en una eventual victoria, conseguir los apoyos suficientes para gobernar. Los ejecutivos locales habrían de negociar con el candidato Madrazo las listas de candidatos a diputados y senadores de mayoría.²⁰ Aunque muchos protestaron airadamente, negándose a aceptar los términos de Madrazo, se llegaría posteriormente a un acuerdo por el cual este último definió las candidaturas por la vía plurinominal, en tanto los gobernadores mantendrían bajo su dominio, por vez primera, la decisión sobre las candidaturas de mayoría. Esto sienta un precedente al dejar marcada ya una nueva división del trabajo político, en la que la que las dirigencias de los partidos tendrán una influencia cada vez más modesta frente al poder de los gobernadores.

La designación de las autoridades electorales locales

En el pasado la organización electoral estuvo altamente descentralizada, pues los alcaldes y los jefes políticos locales contaban con la suficiente autonomía para imponer sus propias prácticas y reglas. El gobierno federal, particularmente el poder Ejecutivo, hasta entonces no tenían ningún tipo de injerencia. Con la creación de la primera ley federal electoral de 1946 se “federaliza” toda la organización y vigilancia electoral al ponerla en manos de la Secretaría de Gobernación o en autoridades colegiadas federales, que se encargaban de elegir

²⁰ *Reforma*, 15/03/2006

a las estructuras locales y que fueron fácilmente dominadas por el PRI a lo largo de todo el país²¹. La centralización electoral y su control por parte del poder Ejecutivo sirvieron para mantener en pie al autoritarismo mexicano. El fraude y la exclusión de la competencia de partidos y candidatos provocan una crisis de legitimidad hacia finales de los años setenta provocando reformas para la apertura del régimen. Durante varios años, sucesivas y lentas negociaciones entre el gobierno y la oposición llevarían a que en 1996 se completara una reforma en la que se consigue la autonomía e independencia de los órganos electorales federales de los intereses del gobierno.

En las regiones, los gobiernos siguieron las progresivas reformas federales electorales para diseñar sus propias legislaciones, lo que permitió que se multiplicaran los espacios para la participación y la oposición políticas en todas las localidades. Con la reforma de 1996 se avanza en la homogeneización de las leyes electorales locales, toda vez que se proporcionan los principios democráticos mínimos a los que éstas deberían adecuarse²². Se trata de una tendencia *federalizante* que se refuerza con el aumento de la competitividad local. Esta misma reforma autorizó a los estados a tener sus propios padrones electorales y credenciales de elector para las elecciones locales, de modo que los estados han preferido confiarse en las herramientas venidas del centro para evitar los costes generados por dos estructuras paralelas.

²¹Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996*, México, DF, FCE, 1997.

²²*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 116, fracción IV, México, DF, IFE, 2000.

Sin embargo, los congresos locales no se ajustan a los cambios en la norma federal inmediatamente.²³ El resultado hasta hoy es la existencia de varios sistemas electorales para un solo ciudadano, con distintos niveles de desarrollo²⁴. A pesar de ello, las elecciones en los estados se han vuelto cada vez más locales, más independientes de los intereses presidenciales y más competitivas. No obstante, con la reforma de 1996 al Artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se convierte en última instancia en la solución de los conflictos electorales de los estados, ejerciendo una fuerza centralista que va absolutamente en contra de la tendencia *federalizante* iniciada por la democratización local. Ello, con el argumento de que los estados aún son incapaces de garantizar unas elecciones equitativas y transparentes.²⁵ Si los tribunales federales continúan como revisores de los asuntos jurisdiccionales y legales de los estados se desvanece el fundamento del federalismo judicial electoral, al perderse el principio político de poderes dispersos sustancialmente autosuficientes.²⁶

²³Un elemento que llamó la atención en las elecciones para gobernador en el estado de Veracruz en septiembre de 2004, es la falta de facultades del órgano electoral local para controlar y vigilar el origen y uso de los recursos de los partidos políticos, una de las garantías que deben cumplir las constituciones y las leyes de los estados, de acuerdo a la Constitución Política Mexicana, Art. 116, fracción IV, inciso h.

²⁴Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, DF, FCE, 2003.

²⁵En las elecciones de 2003 en el estado de Colima resultó electo el candidato del gobernador debido a que este último intervino por todos los medios para favorecerlo, coaccionando el voto y difundiendo obras públicas. No obstante, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en una decisión histórica, invalidó todo el proceso. Véase Rafael Morales, "El regreso de los gobernadores", *Este País*, núms. 155-156 (febrero-marzo, 2004): 39-43.

²⁶Daniel J. Elazar, "Federalismo", *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, ed. David L. Sills (Madrid: Aguilar, 1974), pp. 748-759

Los magistrados electorales

Una de las razones por las cuales el *presidencialismo* mexicano perduró durante varias décadas fue por el control que ejerció sobre el Poder Judicial. Su capacidad para intervenir en la designación y en la remoción de los ministros de la Corte fue notoria, al menos hasta la década de los ochenta, cuando el presidente Miguel de la Madrid alcanzó a remover al 73% de los ministros de la Corte.

Si el Poder Judicial Federal estuvo sometido durante muchos años a los intereses presidenciales no resulta difícil imaginar qué fue lo que sucedió en los estados. La designación de los presidentes y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia local estuvo dominada tradicionalmente por el gobernador.²⁷ Por lo menos hasta finales de los ochenta, la llegada de un nuevo mandatario implicaba no sólo la renovación de los integrantes de los tribunales sino de la mayoría de los jueces, lo que expresa cómo los espacios judiciales formaban parte también del sistema de patronazgo político local.²⁸ Esto indica que el poder judicial no contaba con la suficiente independencia pues el criterio de la

²⁷Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Legislativas-National Center for State Courts, 2001

²⁸Ana Virginia Pérez Güemez Ocampo, Magistrada del Tribunal Superior de Justicia de Morelos, "Las reformas constitucionales y las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial", ponencia presentada en el *II Foro de Justicia y Marco Constitucional*, Senado de la República, México, DF, 1 de octubre de 2003, sin publicar.

inamovilidad de jueces y magistrados no operaba en la práctica. Huelga decir lo que pasaba de existir algún interés político en el sentido de las resoluciones de la judicatura o si algún magistrado se oponía a los intereses del gobernador en turno.

29

La relación formal entre el poder judicial y los gobernadores cambiaría al llevarse a cabo una amplia reforma constitucional federal en 1987, que modifica el artículo 116 constitucional, fracción III, indicando que los magistrados locales durarían en adelante en el ejercicio de su encargo *el tiempo que señalasen las propias constituciones locales*, con la posibilidad de ser *reelectos*, y en caso de ser así, sólo podían ser *removidos en los términos que determinasen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los estados*. Como menciona la Magistrada Ana Virginia Pérez Güemez, se buscaba la autonomía del poder judicial local, su independencia e imparcialidad resolutive, elevando a rango constitucional la carrera judicial local y buscando garantías de inamovilidad vitalicia de los jueces y magistrados.³⁰

Aunque la reforma representó un avance significativo para contener los poderes arbitrarios de los gobernadores, la redacción del texto dejaría las suficientes ambigüedades como para permitir el mantenimiento del viejo estado de

²⁹Desde luego, y como señala Concha y Caballero, las relaciones entre el Poder Judicial y el Ejecutivo no se agotan en los procesos de designación de los funcionarios judiciales. Existen otras vías a través de las cuales se puede presionar al órgano judicial local, como en el diseño y aprobación de su presupuesto; temas que no serán tocados aquí.

³⁰*Ídem*.

cosas. Por inamovilidad se entiende que los magistrados no pueden ser separados del cargo durante la vigencia de su desempeño, a menos que sea por alguna establecida por la legislación en la materia. La reforma entonces no fue suficiente para garantizar la inamovilidad vitalicia de los magistrados locales porque ésta última quedaba sujeta a si estos eran o no reelegidos, en lugar de conseguirla desde el momento mismo de su nombramiento; lo que sí se establece, en cambio, para los magistrados y jueces federales.

La ambigüedad de la reforma abre la puerta para que los magistrados estén sometidos al poder y discrecionalidad del órgano que los propone (o califica) y del que los reelige, con lo que el principio de la inamovilidad vitalicia se convierte en una ficción, pues simplemente pueden no ser propuestos para su reelección o aunque así fuese pueden no ser reelegidos.³¹ Este desaguizado no ha podido ser enmendado por la Corte, aun cuando ha sostenido que la inamovilidad opera desde que se lleva a cabo el nombramiento, sea este por un período determinado o de manera vitalicia.³² En los hechos, lo que ha sucedido en los estados es que

³¹La Constitución Política de Campeche establece en el artículo 78, relativo al Tribunal Superior de Justicia del Estado, que los nombramientos de los Magistrados serán hechos por el Gobernador y sometidos a la aprobación del Congreso. Los Magistrados durarán en sus cargos seis años, a cuyo término si fueren confirmados sus nombramientos, serán inamovibles y sólo podrán ser removidos cuando faltaren al cumplimiento de sus deberes oficiales.

³²A partir de la interpretación del artículo 116 fracción III, la Corte ha querido llenar este vacío constitucional para salvaguardar los principios de excelencia, profesionalismo, independencia y carrera del Poder Judicial de las entidades federativas (amparo en revisión 2639/96 promovido por Fernando Arreola Vega), al establecer que antes de concluir el periodo por el que fueron nombrados los magistrados se emita un dictamen de evaluación para determinar la posibilidad de la reelección, consiguiendo hacer más engorroso el proceso de integración del poder judicial local.

muchos magistrados han tenido que recurrir al poder judicial federal ante la negativa de reelección por parte de los congresos locales, con lo que se abre paso para que este poder intervenga, de manera impropia, en la soberanía de los estados al determinar la integración de los tribunales locales.³³

Veamos ahora qué sucede en el caso de la integración de los tribunales estatales electorales (TEE). Ya se ha visto que la inamovilidad vitalicia, elemento fundamental para la independencia de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, tiene problemas cuyo origen se remonta a una reforma constitucional descuidada, lo cual puede permitir una participación desmedida de los gobernadores. En cambio, en la designación de los magistrados de los TEE, los gobernadores se han retraído formalmente. Una revisión comparada ha permitido encontrar varias cosas. Por ejemplo, es notable cómo en 1996 la mitad de los ejecutivos estatales podían participar en la designación de los magistrados de los tribunales electorales, mientras que siete años más tarde sólo dos, Guanajuato y Chihuahua mantuvieron esa facultad. Hacia finales de 2003, la integración de los TEE se realizó de forma interna, es decir, son los propios magistrados del poder judicial de las entidades federativas los que se encargaron de la elección de los magistrados electorales. En el caso de los presidentes de los TEE, en 1996 una

Si el órgano que propone, el ejecutivo o consejo de la judicatura locales, se encarga también de dictaminar a los magistrados ¿cuál es el papel que le queda al congreso local?

³³Varios estados han franqueado este problema al emular la Constitución, determinando un período de tiempo único y no renovable de permanencia de los magistrados en su cargo. En todo caso, y como señalan los especialistas, la facultad de los congresos locales para determinar la reelección no puede desvincularse de otras disposiciones constitucionales como las de garantía de audiencia y legalidad.

docena de ejecutivos locales intervenían en su designación, pero para 2003 todos los estados, con excepción de Tamaulipas, por ningún medio los gobernadores participaban formalmente en la designación.

Lo relevante en este caso es responder si los gobernadores pueden o no pueden imponer informalmente a los jueces de los tribunales estatales electorales. Ello depende de si pueden influir en la decisión del órgano que elige a los propios funcionarios judiciales electorales. Piénsese en una situación donde un gobernador puede controlar la integración del órgano judicial local. Si la constitución de su estado dispone que sean los magistrados del poder judicial los que elijan a los magistrados electorales entonces el gobernador podrá influir de manera indirecta e informal en el desempeño de la justicia electoral. Prácticas como el *sexenio judicial* ilustran esta situación, pues en muchos estados se establece aún la duración de los funcionarios judiciales por seis años, con el fin de empatar la elección del nuevo gobernador con la renovación y/o ratificación de los funcionarios judiciales, facilitando que aquél coloque a los cuadros de su interés.³⁴

³⁴Concha y Caballero, *Diagnóstico...*, op. cit., 135

Cuadro 3.3
Injerencia del ejecutivo en el Tribunal Electoral

| Estado | Nombramiento del presidente del TEE | |
|---------------------|-------------------------------------|---|
| | 1996 | 2003 |
| Aguascalientes | No | Magistrados miembros |
| Baja California | No | Elige el Pleno del Tribunal |
| Baja California Sur | Sí | Magistrados miembros |
| Campeche | Sí | Magistrados miembros |
| Coahuila | Sí | Magistrados miembros |
| Colima | No | Elige el Pleno del Tribunal |
| Chiapas | No | Magistrados miembros |
| Chihuahua | No | Magistrados miembros |
| Durango | No | Magistrados miembros |
| Guanajuato | Sí | Elige el Pleno del Tribunal |
| Guerrero | n/e | n/e |
| Hidalgo | Sí | Pleno del Tribunal |
| Jalisco | No | Magistrados miembros |
| México | No | Magistrados miembros |
| Michoacán | No | Pleno del Tribunal |
| Morelos | Sí | Pleno del Tribunal |
| Nayarit | No | Magistrados Miembros |
| Nuevo León | Sí | Pleno del Tribunal |
| Oaxaca | No | n/e |
| Puebla | No | Pleno del Tribunal |
| Querétaro | No | Miembros de la Sala Electoral |
| Quintana Roo | No | Pleno del Tribunal |
| San Luis Potosí | Sí | Pleno del Tribunal |
| Sinaloa | Sí | Magistrados miembros |
| Sonora | Sí | Magistrados miembros |
| Tabasco | No | Magistrados miembros |
| Tamaulipas | Sí | El Congreso del estado a propuesta de los partidos Un magistrado designado por el Pleno del Tribunal |
| Tlaxcala | No | Tribunal |
| Veracruz | No | Presidencia rotativa entre magistrados Un magistrado designado por el Pleno del Tribunal |
| Yucatán | Sí | Tribunal |
| Zacatecas | No | Magistrados miembros |

Fuente: Para 1996, José Antonio Crespo, *Votar en los estados* y para 2003 Unidad de Documentación de Legislación y Jurisprudencia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/>

Los consejeros electorales.

Las reformas políticas de las últimas décadas ampliaron las oportunidades de participación y oposición para ciudadanos y partidos cada vez más diversos, acotando también el poder de los gobernadores para incidir en los resultados electorales. En el momento en que se alcanza la última reforma electoral federal de 1996, los gobiernos locales cuentan con un modelo de competencia que privilegia la participación ciudadana en la organización electoral. Y aunque constitucionalmente pueden no seguir la evolución de la norma electoral, pues de acuerdo a la Constitución los estados son autónomos en todo lo que concierne a su régimen interior (Art. 40), lo que se observa es que muchos sí han reproducido en escala la legislación federal en ciertos temas o hasta han ido más adelante de ella. Por ejemplo, en estados como Jalisco, Nuevo León, Sonora, Sinaloa y Yucatán la legislación electoral contempla la convocatoria abierta a la ciudadanía para proponer a los candidatos a consejero electoral.

Una revisión de las legislaciones electorales locales muestra cómo en los últimos años los gobernadores han perdido más influencia *formal*, sobre todo para intervenir en la designación de las autoridades electorales, como los presidentes de los consejos electorales y los magistrados de los tribunales electorales. En 1996, al menos en la mitad de los estados, los gobernadores podían proponer a los consejeros electorales; al día de hoy sólo los ejecutivos de Chihuahua y Guanajuato detentan dicha facultad. Para el mismo año, en una veintena de estados el ejecutivo podía nombrar al presidente del consejo estatal electoral; desde 2003 ningún ejecutivo tiene injerencia en esta designación.

Sin embargo, los gobernadores han echado mano de sus poderes informales para intervenir en la autonomía de los órganos electorales, impidiéndoles actuar con imparcialidad, uno de los principios democráticos mínimos que las legislaciones electorales deben seguir, conforme lo dispone la Constitución Política en el artículo 116, fracción IV. En Yucatán, entre 2000 y 2001, Víctor Cervera Pacheco y el congreso estatal, a través de su decreto 412, integraron un órgano electoral local en forma distinta a la establecida en la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, violando los artículos 17 y 99 de la Carta Magna. En Colima, la pretensión para que los magistrados electorales no se eligieran por mayoría calificada del Congreso, lo que rechazó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, calificando las acciones de inconstitucionalidad 26/2001 y 27/2001.³⁵ Finalmente, en Veracruz, en 2004, luego de un proceso electoral desaseado debido a las nulas facultades fiscales del órgano electoral, los partidos decidieron no reelegir a los consejeros electorales y, aun más, se quedaron al frente del órgano con la idea de que en tiempos no electorales la figura de los consejeros es innecesaria y costosa. La medida, tiene el claro fin de que sean los propios partidos –o el gobernador- quienes controlen los comicios. Al final, la Corte calificó la acción de inconstitucional 3/2005.

³⁵ Jaime Cárdenas, “Los riesgos en los institutos electorales”, en *Enfoque*, suplemento de *Reforma*, 28/08/2005

Cuadro 3.4
Injerencia del ejecutivo en el Consejo Estatal Electoral

| Estado | Propone a | Tiene | Propone a | Tiene |
|---------------------|---|------------------------------------|---------------|------------------------------------|
| | consejeros | presencia en consejo estatal | consejeros | presencia en consejo estatal |
| | 1996 | | 2003 | |
| Aguascalientes | El Congreso | No | No | No |
| Baja California | El Congreso | Sí | No | No |
| Baja California Sur | El gobernador | No | No | No |
| Campeche | El gobernador | Sí | No | No |
| Coahuila | El Congreso | No | No | No |
| Colima | El gobernador | Sí | No | No |
| Chiapas | Consenso mayoría de los partidos | No | No | No |
| Chihuahua | El gobernador | No | El gobernador | No |
| Durango | El Congreso | No | | |
| Guanajuato | El Congreso | No | El gobernador | Sí |
| Guerrero | El coordinador del Congreso | No | No | No |
| Hidalgo | El gobernador | Sí | No | No |
| Jalisco | El Congreso | No | No | No |
| México | El gobernador | Sí | No | No |
| Michoacán | El gobernador | No | No | No |
| Morelos | El gobernador | No | No | Sí |
| Nayarit | El presidente del Consejo Electoral | No | No | No |
| Nuevo León | El gobernador | No | No | No |
| Oaxaca | El gobernador | Sí | No | No |
| Puebla | El gobernador | No | No | No |
| Querétaro | El gobernador | Sí | No | No |
| Quintana Roo | El gobernador | Sí | No | No |
| San Luis Potosí | Los partidos | No | No | No |
| Sinaloa | Los partidos | No | No | No |
| Sonora | El gobernador | No | No | Sí |
| Tabasco | El gobernador | No | No | |
| Tamaulipas | Los partidos | No | No | No |
| Tlaxcala | Los partidos | No | No | No |
| Veracruz | Los partidos | No | No | No |
| Yucatán | Los partidos | No | No | No |
| Zacatecas | Los partidos | Sí | No | No |

Fuente: Para 1996, José Antonio Crespo, *Votar en los estados* y, para 2003, Unidad de Documentación de Legislación y Jurisprudencia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/>

Los secretarios ejecutivos: una variante del control electoral regional.

Es interesante contrastar esta tendencia formal hacia una mayor legalidad, equidad y transparencia en los procesos electorales de los estados, con el poder informal de los gobernadores para intervenir sea en la designación de la autoridad electoral o de otros funcionarios, como los secretarios ejecutivos.³⁶ Es decir, aunque en la norma los gobernadores cada día cuentan con menos facultades muchos de ellos han logrado vulnerar la autonomía de los institutos electorales por diversos medios. Por ejemplo, en Veracruz, el gobernador Miguel Alemán logró introducir una “cuña” en el seno del Consejo General del Instituto Electoral, al impulsar a Carlos Rodríguez Moreno, de clara vinculación con el PRI, como secretario ejecutivo.³⁷ Ello se consiguió debido a la fuerza mayoritaria del PRI en el la legislatura estatal que integró al Instituto con tres consejeros afines al partido, suficientes para vencer siempre por mayoría en cualquier votación en el seno del Consejo.

¿CÓMO HAN ENFRENTADO LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS?

Como se mencionó, la dinámica política de alternancia y gobiernos divididos se había presentado en los estados mucho tiempo antes de 2000. En 1989, no sólo se consiguió arrebatarse una *gubernatura* al sistema sino que en Baja California

³⁶La figura del secretario ejecutivo es clave en un proceso electoral: por ejemplo, estos tienen la función importantísima de llevar a la práctica todas las decisiones que tomen los consejos electorales y, en algunas ocasiones cuentan con poderes de decisión al margen de estos.

³⁷Moreno no sólo fue un cercano colaborador de Jorge Madrazo Cuéllar en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino que a la salida de este ocupó una curul como diputado plurinominal por el PRI, a invitación del entonces gobernador Patricio Chirinos.

también el PRI perdió por vez primera la mayoría absoluta en un congreso local. Sin duda, fueron los gobernadores quienes tuvieron que hacer frente a esta nueva realidad, desplegando nuevas estrategias de convivencia política ante el aumento de la complejidad para la aprobación de las iniciativas. Sobre la experiencia de Aguascalientes, Otto Granados señala:

El PRI sufrió una derrota en 1995, que fue la primera vez que hubo una alternancia municipal y en el congreso del estado de Aguascalientes. Entonces para mí fue un evento políticamente muy complejo porque requería el manejo de distintas variables. La primera variable era aprender a trabajar y a convivir con un congreso donde la oposición dominaba. La segunda variable era aprender a trabajar y a convivir con un alcalde de la capital que era de otro partido (...) [donde] la capital es el 70 por ciento de todo [el estado].³⁸

Son dos aspectos en los cuales puede medirse la relación congresos-ejecutivos, como en i) reformas a la constitución local, respecto de los mecanismos electorales y las fórmulas de representación política y en ii) el funcionamiento de gobierno, en lo relativo a la fiscalización del gasto del ejecutivo estatal y la aprobación de iniciativas de ley. Desde que arranca el primer gobierno no priista en 1989 ha sido casi una constante en muchos estados que luego de la alternancia las fuerzas locales hayan podido plantear amplias reformas como escenario para un reacomodo de las fuerzas políticas, aunque no siempre los gobernadores hayan ganado en este proceso, sobre todo, al perder fuerza en la integración de la autoridad electoral. Pero sin duda, esta puede ser calificada como una *política de reforma del cambio regional*.

³⁸Entrevista del autor con Otto Granados Roldán, México, DF, 22 de marzo de 2007, audio.

Cuadro 3.5
Congresos estatales, mayorías y partido gobernante (marzo 2003)

| Estado | Mayoría absoluta | Mayoría relativa | Mayoría opositora* | Partido en el gobierno | Gobernador |
|---------------------|------------------|------------------|--------------------|------------------------|--|
| Aguascalientes | | PRI | √ | PAN | Felipe González González 1998-2004 |
| Baja California | | PRI | √ | PAN | Eugenio Elorduy Walter 2001-2007 |
| Baja California Sur | | PRD | √ | PRD | Leonel Cota Montaña 1998-2004 |
| Campeche | PRI | | | PRI | José Antonio González Curi 1997-2003 |
| Coahuila | PRI | | | PRI | Enrique Martínez y Martínez (1999-2005) |
| Colima | PRI | | | PRI | Fernando Moreno Peña 1998-2004 |
| Chiapas | PRI | | | PAN-PRD | Pablo Salazar Mendiguchía 2000-2006 |
| Chihuahua | PRI | | | PRI | Patricio Martínez García 1998-2004 |
| Durango | PRI | | | PRI | Ángel Sergio Guerrero Mier 1998-2010 |
| Guanajuato | PAN | | | PAN | Juan Carlos Romero Hicks 2000-2006 |
| Guerrero | | PRI | √ | PRI | René Juárez Cisneros 1998-2004 |
| Hidalgo | PRD | | | PRI | Manuel Ángel Núñez Soto 1999-2005 |
| Jalisco | PAN | | | PAN | Francisco Ramírez Acuña 2001-2007 |
| Edomex | | PRI | √ | PRI | Arturo Montiel Rojas 1999-2005 |
| Michoacán | | PRI-PRD | √ | PRD | Lázaro Cárdenas Batel 2002-2008 |
| Morelos | | PAN | √ | PAN | Sergio Estrada Cajigal 2000-2006 |
| Nayarit | PRI | | | PAN PRD- PT-PRS | Antonio Echevarría Domínguez 1999-2005 |
| Nuevo León | PAN | | | PAN | Fernando Canales Clariond 1996-2003 |
| Oaxaca | PRI | | | PRI | José Luis Murat 1998-2004 |
| Puebla | PRI | | | PRI | Melaquiades Morales Flores 1998-2004 |
| Querétaro | | PAN | √ | PAN | Ignacio Loyola Vera 1997-2003 |
| Quintana Roo | PRI | | | PRI | Joaquín Hendrix Díaz 1999-2005 |
| San Luis Potosí | PRI | | | PRI | Fernando Silva Nieto 1997-2003 |
| Sinaloa | PRI | | | PRI | Juan Millán Lizárraga 1998-2004 |
| Sonora | | PRI | √ | PRI | Armando López Nogales 1997-2003 |
| Tabasco | PRI | | | PRI | Manuel Andrade 2001-2006 |
| Tamaulipas | PRI | | | PRI | Tomás Yarrington Rubalcaba 1999-2005 |
| Tlaxcala | PRI | | | PRD-PT- PVEM | Alfonso Sánchez Anaya 1998-2004 |
| Veracruz | PRI | | | PRI | Miguel Alemán Velasco 1998-2004 |
| Yucatán | | PRI | √ | PAN | Patricio Patrón Laviada 2001-2007 |
| Zacatecas | | PRD | √ | PRD | Ricardo Monreal 1998-2004 |

*Significa que la oposición, en su conjunto, superan a quien posee la mayoría relativa.

Menos afortunado ha sido el trabajo de equilibrio de poderes. Aun con gobiernos divididos, muchos ejecutivos locales siguieron gobernando sin contrapesos reales. La Constitución Federal faculta a los congresos locales a legislar en diversas materias, a desplegar mecanismos de control y regulación de la vida municipal, a supervisar la cuenta pública y aprobar el presupuesto de egresos, así como también a entablar juicio político al gobernador y otros funcionarios. Pero los congresos han carecido históricamente de mecanismos de vigilancia.³⁹ Además, formalmente, el gobernador contó siempre con múltiples medios para chantajear a su congreso, como un cúmulo importante de facultades legislativas y judiciales.

Para marzo de 2003, existían al menos 11 estados sin mayoría simple, es decir, con gobiernos divididos. En lugares gobernados por el PAN como Aguascalientes, Baja California y Yucatán, la mayoría relativa estaba en manos del PRI. Sólo en Guanajuato, Jalisco y Nuevo León contaba con gobierno unificado (mayoría legislativa del partido del gobierno). Y los gobiernos del PRI apenas contaban con 13 congresos mayoritarios, mientras que los estados gobernados por el PRD no tuvieron mayorías. Todo ello lleva a escenarios naturales de negociación y conflicto, que obliga a que cuando los gobernadores sometían sus iniciativas de ley se busquen nuevas formas de cabildeo y/o acuerdo con los congresos y también con los actores sociales involucrados.⁴⁰

³⁹Arturo Alvarado, "El poder legislativo local ante el nuevo debate sobre el federalismo", en *Eslabones*, 1, enero-junio, 1997

⁴⁰Víctor Alejandro Espinosa Valle, *La transición difícil. Baja California, 1991-2005*, El Colegio de la Frontera Norte, CEPCOM, México, 2003

Los gobernadores han sido tradicionalmente legisladores en sus estados; incluso, con facultades para gestionar la legislación de los ayuntamientos.⁴¹ Pero esta situación se ha venido debilitando, pues los gobernadores han ido perdiendo facultades constitucionales a lo largo de los últimos años. Es el caso del criterio emitido recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que pone límites a la facultad de veto de los gobernadores al determinar que la atribución del poder Ejecutivo para publicar leyes puede transferirse al Legislativo.⁴² Este fallo histórico, tiene su origen cuando en 2003 el gobernador panista de Aguascalientes, en ese entonces Felipe González González, promovió una controversia constitucional, la 78/2003, en contra del Congreso local por la reforma del artículo 32 de la constitución estatal -capítulo IX referente a la iniciativa y formación de las leyes- alegando que era inconstitucional. El máximo tribunal resolvió que dicha modificación legislativa es absolutamente constitucional y que el gobierno de Aguascalientes tendría que acatarla, es decir, se autoriza al Legislativo de esa entidad a publicar leyes cuando el Ejecutivo local se niegue a realizar ese trámite.

El máximo tribunal sentó un precedente con el que se busca evitar que se congelen algunas leyes sólo porque el poder Ejecutivo local no las publique en tiempo y forma para que puedan surtir efecto, lo cual entorpecía la labor legislativa del Congreso. La reforma constitucional del estado de Aguascalientes establece que el gobernador tiene derecho a vetar una ley y puede o no hacer

⁴¹ Arturo Alvarado, "Los gobernadores y el federalismo mexicano", *op. cit.*

⁴² *El Universal online*, 29/03/2005 y 30/03/2005

observaciones, si no existen éstas la ley debe publicarse en un plazo máximo de diez días. Si hay observaciones pero la mayoría calificada del Congreso las rechaza, el plazo es el mismo para que el gobernador publique una ley, de no hacerlo entonces el Legislativo puede ordenar su publicación. Esto significa simplemente que las legislaturas locales se encuentran ahora facultadas a publicar leyes aunque los ejecutivos locales las hayan vetado. Con esta resolución el veto de bolsillo,⁴³ dejará de ser un recurso al que recurra el ejecutivo cuando existen confrontaciones políticas con diputados de oposición.

LA RELACIÓN ENTRE LOS GOBERNADORES Y EL ORDEN FEDERAL

En un régimen federal la relación entre los estados y un centro está sujeta al arreglo definido en una constitución y a la fuerza que los estados mismos estén dispuestos a desplegar para hacer valer sus intereses. A lo largo de su historia, México ha vivido entre un régimen federal caracterizado por su mal diseño y la fuerza fluctuante de los estados. Aún así, el federalismo estuvo presente en la formación del Estado y la lucha por la hegemonía de un proyecto nacional. En este proceso, los gobernadores jugaron un papel decisivo, sobre todo en la Revolución Mexicana, pues fue desde las regiones que se luchó por la autonomía de los estados y la libertad de los municipios.

⁴³El veto de bolsillo se refiere a la capacidad de un presidente (ejecutivo) para negarse a firmar una ley. Es un tipo de veto definitivo, con el cual el presidente se olvida de la ley como si esta nunca hubiese existido. Véase Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994, cap. X, "La paradoja del gobierno por legislación".

Durante el siglo XX, la relación entre los gobernadores y el centro fue el resultado de un arreglo político que si bien mantenía y reforzaba al federalismo, sobre todo en el aspecto del Municipio Libre, terminaba por subordinar a los estados al centro. Las nuevas responsabilidades asumidas por el Estado, sobre todo sociales, y la necesidad de constituir una autoridad nacional, llevaron a una centralización política que abarcó todos los ámbitos de decisión pública, despojando de muchas facultades sustantivas a los estados. Bajo este arreglo, los gobernadores –y toda la autoridad local- quedaron desprovistos de los medios para hacer valer su autonomía frente al centro mientras este, en contraparte, mantuvo sus poderes de intervención federal.⁴⁴ Cómo ha cambiado esta relación después de 1989 es el asunto que se verá a continuación.

Las controversias constitucionales y la retracción del Senado

El 31 de diciembre de 1994 el presidente Ernesto Zedillo envía al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales tendientes a fortalecer al Poder Judicial. En ésta se planteó consolidar a la Corte como Tribunal de constitucionalidad, ampliando su competencia “para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de las leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los

⁴⁴Como son: a) la función investigadora de la Suprema Corte de Justicia, b) la solución de conflictos constitucionales por la Suprema Corte, c) el auxilio de la fuerza armada federal, d) la suspensión de garantías individuales, e) la responsabilidad política de los gobernadores y d) la declarativa de desaparición de poderes por parte del Senado. Cfr. Manuel González Oropeza, “Acceso y pérdida del poder de los gobernadores”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Siglo XXI, UAM, México, 1989, pp. 259-282

niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo”. La reforma emite por vez primera la ley reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional y permite que la Corte conozca de las controversias en que se susciten entre el orden federal, los estados y municipios; entre el poder Ejecutivo federal y el Congreso; entre los estados o entre los municipios; entre los poderes de los estados o entre los órganos de gobierno del DF. Esta misma reforma también permitió a la Corte conocer de las acciones de inconstitucionalidad y de todos los procesos ordinarios de los que sea parte el orden federal.

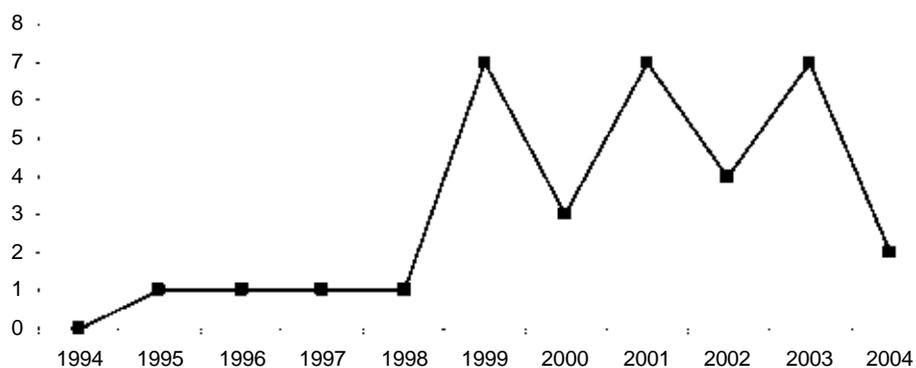
La controversia constitucional es un recurso jurídico planteado en forma de juicio ante la SCJN que tiene por objeto dirimir las diferencias entre órdenes de gobierno respecto a la invasión de atribuciones y ámbitos de competencias. En el marco del régimen autoritario este medio no tuvo utilidad en vista de las formas inconstitucionales e ilegales a las que acudió la elite gobernante y por la disciplina emanada de la hegemonía *priista*, del sistema de partidos propiamente, que facilitó la solución de las diferencias internas en los diversos órdenes de gobierno. Sino, nótese cómo entre 1917 y 1994, es decir, en setenta y siete años, tan sólo se dieron cincuenta controversias, de las cuales sólo diecisiete fueron entre un estado y el orden federal, y de éstas, sólo en dos casos el federal fue actor demandante.⁴⁵

⁴⁵César A. Hernández Mendoza, *Las controversias constitucionales y el federalismo mexicano. Las controversias de la federación contra los estados y municipios, 1994-2004*, tesis de maestría, FCPyS, UNAM, 2004, pp. 48-54

Respecto del periodo anterior la reforma constitucional de 1994 impulsa cambios importantes: de 1994 a 2004, los estados demandaron en treinta y dos ocasiones al orden federal; de estas, en dieciséis ocasiones el actor demandante fue el estado, el ejecutivo en diez, el legislativo en tres, el judicial en dos, y sólo una controversia donde el actor demandante fue un secretario de finanzas, también estatal.⁴⁶ De todas estas, la única controversia que ha tenido relevancia política en los últimos años ha sido la 11/95, que tuvo detrás, como motivo principal, el distanciamiento del entonces presidente Ernesto Zedillo de su partido, el PRI, y la rebelión de Roberto Madrazo hacia la imposición de los proyectos del presidente en la vida política local; uno de los cuales era su propia remoción de la gubernatura de Tabasco. En contraste, con la reforma al artículo 105 constitucional, que incluye a los municipios de forma expresa como sujeto legitimado en las controversias, éstos se han encargado de convertir a esta figura jurídica en un dique contra el centralismo, federal y estatal.

⁴⁶Hernández Mendoza, *Las controversias... op. cit.*, p. 78ss

Gráfica 3.1.
Controversias constitucionales estados vs orden federal, 1994-2004



Fuente: el autor, con datos de Hernández Mendoza, *Las controversias... op. Cit*

La controversia constitucional ha sido un recurso dispuesto desde siempre en la Carta Magna. En el periodo 1917-1941 los estados recurrieron a la controversia sobre todo contra el Senado, que fue el poder más demandado, debido a su potestad en la desaparición de poderes estatales.⁴⁷ Asunto esquizofrénico, si se piensa en que la cámara alta es el hogar de los intereses estatales, pero que tiene una respuesta: *la ambigüedad sobre quién tiene la facultad de revisar los conflictos entre estados*. Por ello, esta es una primera razón por la cual los estados no acudieron a esta figura en el viejo régimen: la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró incompetente desde 1941 para conocer

⁴⁷ *Ídem.*, p. 53-54

de asuntos eminentemente políticos.⁴⁸ Aquí se revela las insuficiencias de nuestra cultura constitucional, pues si bien con dicha consideración se dejó los asuntos políticos en manos de un “órgano político” como lo es el Senado, este último no contaba, ni ha contado hasta el día de hoy, con los instrumentos técnicos para determinar el alcance de las normas constitucionales que sí tiene, en cambio, el poder judicial.

La segunda razón, porque el Senado, en el momento en que el presidente lo requería, atrajo cualquier variedad de conflictos locales, que en su mayoría resolvió con la declarativa de desaparición de poderes, aun cuando en muchos casos la medida era injustificable; un recurso, que en la ausencia de una ley reglamentaria, funcionó muy bien como un eficiente mecanismo de control político. La cámara alta funcionó entonces como un órgano más al servicio de la agenda del presidente, no como una cámara regional, interesada en tratar los asuntos de los estados. Después de 1994, la vindicación de la controversia constitucional llevaría, irónicamente, a que el Senado reforzara su vocación ejecutivo-céntrica,⁴⁹ dejando cómodamente a la Corte resolver los conflictos entre poderes. Con ello, confirmó su deslinde total y desinterés de los asuntos locales, su renuncia como

⁴⁸La discusión sobre si la Corte debía o no inmiscuirse en asuntos de índole política fue establecida desde 1877, bajo la tesis de Ignacio L. Vallarta, donde quedo asentada la idea de la separación rígida de los asuntos políticos de las labores del poder judicial.

⁴⁹Esta tendencia se viene a reforzar con las recientes reformas a los artículos 76 y 78 de la Carta Magna, a partir de lo cual los Senadores fortalecen sus facultades de control sobre el presidente de la República en materia de política exterior y asuntos presupuestales, con la ratificación de los titulares de Relaciones Exteriores y de Hacienda (*La Jornada*, 7/12/2005 y *Reforma* 25/08/2006). Así consolidan su identidad como una segunda cámara del centro, no de las regiones.

espacio natural para la revisión y resolución de conflictos entre estados y entre estos y el poder central. No es casual que sea ahora la CONAGO quien trate de rebasarlo como foro privilegiado y como ámbito natural para el debate del federalismo.

La controversia 11/95

En 1995, el gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo Pintado,⁵⁰ se enfrentó al presidente de la República, Ernesto Zedillo, ambos del PRI. La historia se remonta hacia finales del sexenio de Carlos Salinas. De acuerdo con Madrazo, Luis Donaldo Colosio habría impulsado su candidatura para el gobierno del estado; pero el asesinato de éste, en marzo de 1994, le impidió conseguirla. Zedillo, quien reemplazó a Colosio, no lo veía con buenos ojos. Más aún: Madrazo estaba seguro que Zedillo buscaba conseguir una candidatura de unidad entre el PRI y el PRD o una negociación directa con éste último.⁵¹ La situación política prevaleciente así parecía justificarlo: una revuelta armada indígena en Chiapas, una cadena de crímenes políticos y la enorme debilidad de la economía, que finalmente derivó en una aguda crisis financiera, justamente en la transición de gobierno, en diciembre de 2004. Para conseguir la estabilidad perdida, Zedillo

⁵⁰Roberto Madrazo, es hijo del político Carlos Alberto Madrazo Becerra, gobernador de Tabasco (1959-1964), y líder nacional del PRI (1964), que se distinguió por su postura reformista al interior del partido en la época más dura del autoritarismo presidencial. Carlos A. Madrazo murió en un extraño accidente aéreo. Una sombra de duda quedó sobre el siniestro, como en otros tantos casos de políticos que se opusieron al sistema.

⁵¹Roberto Madrazo, *La traición*, conversación con Manuel S. Garrido, México, Planeta, 2007, p. 70 y ss

creyó que era indispensable terminar con el bipartidismo PAN-PRI que Salinas impulsó, para lo cual se debería fortalecer al PRD, deponiendo a los gobernadores priistas electos de Chiapas y Tabasco.⁵² Siguiendo esta versión, Madrazo habría competido por el PRI al gobierno de Tabasco en contra de los deseos presidenciales. Al ganar, el presidente comenzaría a presionarle para que renunciara a la gubernatura.

Esta interpretación no resulta descabellada, sobre todo si se toma en cuenta la forma en la que se negocia la candidatura *priista* para el gobierno de Aguascalientes, en 1998. En todo caso, las elecciones locales fueron impugnadas: se acusó a diversas autoridades locales de haber excedido los topes de gastos de campaña por la gubernatura, en 1994. Andrés Manuel López Obrador, del PRD, a la sazón acérrimo adversario de Roberto Madrazo, presentó la denuncia el 13 de junio de 1994 y documentó que el PRI gastó aproximadamente 240 millones de pesos, sesenta veces el límite acordado para la campaña electoral.⁵³ Los delitos iban desde la defraudación fiscal, el encubrimiento de delitos fiscales, asociación delictuosa y una serie de delitos tipificados en el los códigos fiscal y penal federal, etc. Estos últimos son los que justificarían la intervención de la Procuraduría General de la República.⁵⁴ El 21 de agosto de 1995, Madrazo, el presidente del congreso y el procurador general de justicia de Tabasco, presentaron una controversia constitucional ante la Corte, donde se demandaba al procurador

⁵²Madrazo, *La traición...*, *op. cit.*

⁵³Cfr., Andrés Manuel López Obrador, *Entre la historia y la esperanza. Corrupción y lucha democrática en Tabasco*, Grijalbo, México, 1995

⁵⁴Hernández Mendoza, *Las controversias...* *op. cit.*

general de la República y ¡a Zedillo!; y donde exigieron la nulidad de las averiguaciones previas y diligencias practicadas por el procurador respecto a los delitos que se les imputaba. La historia sorprendía: era la primera vez que un gobernador desafiaba al poder presidencial. La escena no pudo ser más impresionante pues apenas unos meses atrás el presidente Carlos Salinas removía gobernadores *priistas* a su antojo, sin que nadie se atreviese a encararle.

Las autoridades de Tabasco basaron su defensa en los principios del federalismo. Los conceptos de invalidez de los que echaron mano fue que, de acuerdo a la ley de Coordinación Fiscal, los estados pueden disponer de sus participaciones pues una vez que los fondos entran en sus haciendas pueden gastarlos como si fueran propios. De esta forma, las autoridades estatales justificaron que son los órganos estatales a quienes correspondía juzgar su ejercicio, y no al orden federal, de manera que la PGR se estaba excediendo en sus atribuciones, invadiendo la esfera de competencias local. Incluso, si se diera el caso de encontrar responsable al gobernador, este sólo puede ser objeto de un juicio de responsabilidad política o de una declaración de procedencia (Artículos 110 y 111 constitucionales), “ambos de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, motivo por el cual el procurador general de la República ha usurpado funciones que corresponden sólo al Poder Legislativo Federal.”⁵⁵

⁵⁵“Se concretó el fallo en contra de Madrazo”, *La Jornada*, 27/03/1996

Finalmente, con la resolución fue el 26 de marzo de 1996, la Corte trató el fondo del asunto. En la sentencia se mencionó que la actuación de la PGR no vulneraba la autonomía de Tabasco ni el pacto federal, pues investigaba hechos que podían haber sido constitutivos de delitos penales de orden federal.⁵⁶ Al mismo tiempo, la Corte reconoció la inconstitucionalidad del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales (que autoriza al Ministerio Público Federal para investigar delitos del fuero común vinculados con delitos federales) aunque no hizo pronunciamiento sobre el punto.⁵⁷ Después de un año de investigaciones, el Ministerio Público no pudo acreditar el cuerpo del delito, ni siquiera en contra de los miembros del equipo de campaña de Madrazo. Al final, Zedillo no asistiría a la toma de posesión de Madrazo como gobernador constitucional de Tabasco.

A diferencia de otros conflictos entre el orden federal y el estatal, el pluripartidismo tuvo poco que ver con la reactivación de este recurso. Se ha convertido ya un lugar común atribuir al pluralismo político el nuevo funcionamiento de las instituciones, cuando en este caso fue a causa del agotamiento del poder presidencial sobre el PRI. En todo caso, lo relevante aquí es mostrar la forma en la que recursos ya disponibles son utilizados de forma distinta para defender el poder y los intereses de los gobernadores bajo la bandera de la defensa de la autonomía local y del federalismo. La controversia 11/95, la

⁵⁶Se concretó el fallo...”, *op. cit.*

⁵⁷Hernández Mendoza, *Las controversias... op. cit*

disputa Madrazo-Zedillo, inaugura una segunda etapa en la historia del regreso de los gobernadores en el post autoritarismo y es también la primera historia de una remoción de gobernador negociada con el PRD, que finalmente no prosperó.⁵⁸

Remociones: viejos usos en la nueva democracia

La tradición doctrinal mexicana sobre la unión federal, comentada en el primer capítulo, más un sistema de partido hegemónico, formaron las condiciones propicias para facilitar al presidente la dirección política en las regiones con el fin de mantener la estabilidad del sistema político. Aunado a ello, el diseño federal difícilmente permitió a los gobernadores contar con recursos jurídico-políticos suficientes para atajar la injerencia del centro en la vida local, por ejemplo, un Senado representativo. Todo esto dejaba a los ejecutivos locales a su suerte donde, si así lo demandaba el interés presidencial, la remoción podía venir desde la persuasión en privado, la amenaza velada o la encomienda de una reforma constitucional local a modo, por muy arriesgada que fuese para los propios ciudadanos y las elites locales.

⁵⁸Habría que agregar que la deposición que sí prosperó fue la del gobernador de Chiapas, Eduardo Robledo, pero sujeta a otras consideraciones, sobre todo por el conflicto armado que se vivía en ese estado.

Dada la ambigüedad de la norma el Senado –que permaneció con una abrumadora mayoría oficial hasta 1997 cuando pierde por vez primera la mayoría calificada- tuvo manos libres para declarar la desaparición de poderes; desaparición solicitada muchas veces por el secretario de Gobernación. En 1976 se crea la ley que reglamente dicha facultad y es a partir de entonces cuando cae en desuso, tal vez por los altos costos y actores involucrados en la decisión. En su lugar, los presidentes comenzaron a recurrir a la fórmula de las licencias, en la modalidad de extorsión o ascenso. A los gobernadores se les podría obligar a que renuncien debido que el régimen federal mantiene todavía dos deficiencias importantes: i) la autonomía local continúa constitucionalmente desprotegida y ii) no existen mecanismos efectivos para sancionar a los gobernadores que violen la Constitución y las normas locales. El caso de Oaxaca, que acompañó al presidente Fox en sus últimos años de gobierno, es un ejemplo de esta doble ambigüedad.

La necesidad de cuadros para engrosar las filas del gobierno federal es el *lei motiv* que refuerza las remociones “hacia arriba”. Se trata de una fórmula en la que la autoridad local es vulnerada, pues el cargo de gobernador no es renunciante. En 2000, con la llegada de un nuevo gobierno, se planteó que muchas prácticas del pasado serían desterradas. Esto sería desmentido por la forma en la que sale Fernando Canales Clariond del gobierno de Nuevo León. Como gobernador, Canales había demostrado una gran ineptitud. Cuando las elecciones locales estaban cerca, el candidato *panista* a la gubernatura, Mauricio Fernández Garza, pidió que se removiera a aquél del gobierno pues era una

fuelle de descrédito con lo cual se perdería el estado en las elecciones de 2003 (lo que efectivamente sucedió pues el PRI logró la victoria con José Natividad González Parás). El congreso del estado tomó el asunto y se mostró contrariado de la forma y los modos en los que el gobernador pensaba abandonar el cargo. Como al PAN no le convenía destituir a Canales, el presidente Fox decidió removerlo "hacia arriba" y nombrarlo miembro del gabinete. Se buscó que ocupara la Secretaría de Economía, encabezada por Luis Ernesto Derbez. Al renunciar Jorge G. Castañeda, Derbez ocupa su lugar en la cancillería y Canales se integra al gabinete. Este caso es una muestra sobre cómo el arreglo institucional ofrece un margen considerable de injerencia sobre el ejercicio de gobierno de la autoridad local.

Cuadro 3.6

| Remoción de gobernadores por ascenso federal 1989-2004 | |
|---|---|
| 1988-1994 | 5 |
| 1994-2000 | 1 |
| 2000-2004 | 2 |

Fuente: Drijanski Roth, *op. cit.* y para 2000-2004 el autor.

*El presupuesto: La nueva disputa entre presidente y gobernadores*⁵⁹

⁵⁹Ignacio Marván Laborde, "Controversia por el presupuesto. Los debates por venir", en *Enfoque*, suplemento de *Reforma*, 31 de julio de 2005

Un aspecto en el que ha quedado más claro el nuevo eje del conflicto político en el país es en el tema de la aprobación del presupuesto. De acuerdo con la Constitución, cada año, la Cámara de Diputados tiene que examinar, discutir y aprobar el Presupuesto, una vez que el Ejecutivo le hace llegar la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que tenga el decreto que apruebe la propia Cámara. Tradicionalmente, la definición sobre en qué se gastaría el dinero recaudado en el país se llevaba a cabo en un contexto donde el partido del presidente mantenía una mayoría abrumadora: de 1964 a 1976 el promedio de diputados del PRI fue de 83% y de 1979 a 1985 de 75%.⁶⁰ La subordinación de los legisladores *priistas* al presidente volvieron irrelevante el papel de la Cámara en la negociación y aprobación de las iniciativas en materia presupuestal así como en la aprobación de la cuenta pública; y la oposición poco pudo hacer para modificar alguna partida presupuestal.

A partir de 1997, el modelo de negociación cambiaría por efecto de la nueva composición del Congreso pues ningún partido obtuvo la mayoría. Por primera vez, el titular del Ejecutivo perdía la certeza de que con su partido pudiera aprobarse las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación. Así, de la acción unilateral del presidente, se pasó a la acción conjunta de los poderes ejecutivo y legislativo,⁶¹ mientras se revelaban las

⁶⁰María Amparo Casar, *El proceso presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*, CIDE, México, Documento de Trabajo

⁶¹Casar, *El proceso presupuestal...*, *op. cit.*

insuficiencias jurídicas del proceso.⁶² La oposición se hizo presente, sobre todo en lo relativo a las aportaciones federales para entidades federativas y municipales, que registraron un aumento sustancial. Con todo, la nueva dinámica no fue acompañada de cambios en el marco que regula el proceso presupuestario.⁶³

En el pasado, los gobernadores enviaban sus propuestas de recursos a la Secretaría de Hacienda vía COPLADES y otros instrumentos.⁶⁴ Pero la nueva composición del Congreso modificó la forma en la que los gobernadores enviaban sus requerimientos. En adelante, la aprobación del presupuesto quedaría atrapada en todo tipo negociaciones discrecionales y de corto plazo, donde los gobiernos de los estados entraron a competir por recursos con muchos otros actores interesados. Las nuevas formas de presión de los gobernadores tomaron por asalto a la Comisión de Presupuesto, pues la Cámara de Diputados no estaba preparada para procesar los requerimientos de diversos grupos locales. Como señala Martín Vera, asesor de la Cámara de Diputados, a partir de 2000 se empalman dos procesos: 1) el fortalecimiento legislativo y 2) la gestión individual de los gobernadores por mayores recursos. Respecto al primer punto, una reforma

⁶²De acuerdo con la Constitución, hasta entonces el ejecutivo no tenía poder de veto sobre la decisión tomada por la Cámara de Diputados respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación o, dicho de manera más simple, no puede recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por el legislativo. La insuficiencia no había sido relevante en vista de la hegemonía del partido del presidente en los órganos legislativos.

⁶³La adecuación del marco que regula el proceso llegaría hasta 2005, cuando el presidente Fox se enfrentó a la Cámara de Diputados por el presupuesto de 2004. Fox reclamó tener facultades para vetar el presupuesto y la Corte, en una decisión histórica, fallaría a su favor.

⁶⁴Entrevista del autor con Martín Vera, México, DF, 16 de marzo de 2004.

al artículo 74, fracción IV, permitió que la Cámara de Diputados no sólo revisara y aprobara sino también que pudiera *modificar* el Presupuesto (aunque ello generó un problema de carácter técnico, pues tuvo que expandir su capacidad operativa y técnica para “armar” completamente el Presupuesto). Segundo, a partir de 2002 los grupos parlamentarios van aceptando acordar con la CONAGO y con los gobernadores, en lo individual, el diseño presupuestal con la posibilidad de buscar un marco que regule todo este nuevo proceso.⁶⁵

En 2003 los gobernadores Arturo Montiel, Eduardo Bours, Tomás Yarrington, Enrique Martínez, Natividad González Parás, y Patricio Martínez, decidieron presionar a sus diputados federales para que votaran a favor de la propuesta de reforma fiscal de Fox, que entraría en vigor en 2004. Esta consistía en reducir la tasa general del impuesto al valor agregado del 15 al 13 por ciento. Se contemplaba crear un gravamen federal al consumo de 2 por ciento, cuya recaudación sería entregada a los estados. En la práctica, el IVA se mantendría en la tasa actual de 15 por ciento.⁶⁶ El dictamen de reforma tributaria era defendido por el PAN y por la priista Elba Esther Gordillo, secretaria general del partido y coordinadora parlamentaria, que tenía el apoyo de 71 legisladores de su partido. La meta era recaudar por lo menos 100 mil millones de pesos adicionales en

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ La propuesta incluía la creación de un impuesto a la enajenación e importación de 8 por ciento, para aplicar a alimentos y medicinas (y que no se cargaría al consumo) y un IVA de 15 por ciento al transporte público, insumos agrícolas y compra de vivienda nueva. Se incluyó aplicar una tasa de impuesto sobre la renta (ISR) de 25 por ciento a las prestaciones laborales (aguinaldo, vales de despensa, primas vacacionales y hasta para las pensiones mayores a cinco salarios mínimos, así como a los intereses generados por los fondos de ahorro).

2004, cantidad mínima que requería el gobierno federal para pagar nuevos vencimientos de deuda pública en 2004, como la relacionada con el rescate bancario. Sólo a este rubro estaba pensado destinarse para ese año al menos 41 mil 30 millones de pesos, 34.5 por ciento más que en 2003, una cantidad similar a la que se hubiera recaudado con la reforma del IVA.⁶⁷

Pero las pugnas internas del PRI romperían el acuerdo. Sin un eje de control, los priistas se embarcaron en una lucha de fuerzas. Gordillo negoció unilateralmente con la Secretaría de Hacienda el paquete fiscal que Fox demandaba. Pero Madrazo, como líder del PRI, no podía dejarse desplazar como el interlocutor del gobierno, por lo que buscó defenestrar a Gordillo como coordinadora de su fracción legislativa. Madrazo se comprometió el martes 9 de diciembre con el presidente Fox a votar a favor de las reformas a cambio de que el presidente de la mesa directiva, Juan de Dios Castro, reconociera antes de iniciar la sesión a Emilio Chuayfett, como nuevo coordinador parlamentario, pero Castro lo hizo cuando el dictamen ya había sido rechazado, rompiendo así el compromiso entre ambos.⁶⁸ Una vez definidas las posiciones, el 11 de diciembre dos terceras partes de la fracción *priista* votaban en contra del proyecto de decreto para modificar la denominación del IVA.

⁶⁷ *La Jornada*, 13/12/2003

⁶⁸ *La Jornada*, 12/12/2003

Cuadro 3.7

| LIX Legislatura, votación del dictamen a la Ley del IVA | | | | | | | |
|--|-------|-----|-----|-----|------|----|-----|
| Votos | Total | PRI | PAN | PRD | PVEM | PT | CON |
| Favor | 234 | 71 | 150 | | 13 | | |
| Contra | 251 | 141 | 1 | 94 | 4 | 6 | 5 |
| Abstención | 4 | 4 | | | | | |
| Quórum * | 2 | 2 | | | | | |
| Ausente | 5 | 4 | | 1 | | | |
| Total | 496 | 222 | 151 | 95 | 17 | 6 | 5 |

Fuente: Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, 11 de diciembre de 2003. *Pasó lista de asistencia y no votó

De la malograda negociación *elbiazul* de 2003 no puede inferirse que los gobernadores tengan poca influencia de sobre los diputados federales o que lo que habían ganado de independencia frente al centro se vea perdida ante la indocilidad de aquéllos. Aunque la mayoría no lo hicieron así, en varios estados los diputados federales del PRI siguieron la indicación de su propio gobernador. Si no consiguieron los votos necesarios para la aprobación del dictamen, que pretendía reformar la Ley del IVA,⁶⁹ fue simplemente porque los propios gobernadores se dividieron ante dicha propuesta. Como sea, es la primera vez que un grupo de ellos se involucra abiertamente en la lucha por la aprobación de un paquete fiscal. Su renovado activismo ha causado molestia en algunos sectores del PRI quienes ven en ellos un poder capaz de desplazar a su propia dirigencia. Para Arturo Montiel, del Estado de México; Eduardo Bours, de Sonora; Tomás Yarrington, de Tamaulipas; Enrique Martínez, de Coahuila; Natividad González Parás, de Nuevo León y Patricio Martínez, de Chihuahua resultaba conveniente votar por la propuesta *elbiazul*, pues creando un impuesto federal del 2% que se iría directamente a los estados⁷⁰ aquellos podrían recibir más de 40 mil

⁶⁹*Milenio*, 14/12/2003

⁷⁰*La Jornada*, 12/12/2003

millones de pesos.⁷¹ Naturalmente, Madrazo culparía a los gobernadores del fracaso de la “reforma” fiscal que el gobierno de Fox necesitaba en ese momento.⁷²

La estructura ejecutivo-céntrica fiscal funcionó muy bien mientras se mantuvo la hegemonía del PRI. Pero cuando el pluralismo político se hizo presente en el Congreso el conflicto se desplazó a los verdaderos destinatarios: los gobiernos locales. No es que la estructura ejecutivo-céntrica haya cambiado. Lo que cambió es la forma en la que se canaliza el proceso político federativo por un nuevo sistema de partidos y por la forma en la que este tradujo el pluralismo hacia las instituciones locales. Bajo un esquema en el que los diputados requieren formar coaliciones mínimas ganadoras, la lucha por el presupuesto cobra más sentido para los estados pues son más los intereses y las ambiciones en juego. En la definición del presupuesto se retrata con más claridad los estilos, recursos y capacidad de presión de cada uno de los gobernadores en lo individual. En este sentido, la única forma en la que estos pueden conseguir más recursos es por medio de los diputados federales. La fallida reforma fiscal de 2003 es un ejemplo representativo de lo que es ya la nueva dinámica centro-regiones y también de las insuficiencias del régimen federal para procesar tal dinámica.

⁷¹En la prensa se comentó que Montiel había negociado con el secretario de Hacienda una reducción de la deuda pública de la entidad y recursos adicionales a cambio apoyar la propuesta *elbiazul* por parte de sus 23 diputados. Al final, sólo tres diputados mexiquenses apoyaron el dictamen de la comisión de Hacienda de San Lázaro. *La Jornada*, 12/12/2003

⁷²*Milenio*, 14/12/2003

CAPÍTULO 4

LOS GOBERNADORES: ¿NUEVO CONTRAPESO AL ORDEN FEDERAL?

Durante las últimas tres décadas se produjeron distintos cambios que en mayor o menor medida han modificado las relaciones entre el centro y los estados de la federación. A lado del proceso de apertura política que arranca en 1977, y que tiene su efecto en la competencia local, se iniciaron en los ochenta transformaciones en el gobierno dirigidas a fortalecer al municipio y a descentralizar servicios como la salud y la educación. Asimismo, los estados han aumentado de una forma nunca antes vista las participaciones y los fondos provenientes del orden federal. Este cruce de procesos y recursos ha generado expresiones contradictorias, algunas a favor de la centralización política, otras en contra.¹ Y todos esos cambios no han sido acompañados por una modificación de los términos del Pacto Federal. Por eso puede sostenerse que no hay un nuevo federalismo sino nuevas relaciones de poder entre centro y regiones.²

En el largo proceso de democratización, del que ni siquiera participaron, y sin la más mínima reforma a las fuentes de poder de las gubernaturas desde los artículos que se refieren al federalismo, los gobernadores han sido los principales beneficiarios de este proceso. ¿Ello se debe a los efectos que ha tenido el pluralismo sobre el redimensionamiento de los poderes del presidente? ¿Al incremento de los recursos no condicionados para los estados? ¿O es solo la

¹Morales, "Nuevos campos de juego...", *op. cit.*

²Fernando Pérez Correa, *Temas del federalismo. ¿De la centralización a la fragmentación?*, UNAM, FCPyS, México, 2003, p. 68

carencia de un diseño institucional más eficiente lo que les ha facilitado obtener más independencia (impunidad) política? Ahora se responderá a estas cuestiones y se revisará el nuevo papel de los gobernadores, su capacidad para demandar más recursos y su poder para fungir como un contrapeso al orden federal, a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

LAS ALIANZAS INTERESTATALES: LA CONAGO

La primera demanda que enarboló Ernesto Ruffo Appel al llegar como gobernador de oposición al estado de Baja California fue la de una mejor distribución de los recursos fiscales. El 8 de diciembre de 1989 se reunió con el entonces secretario de Hacienda, Pedro Aspe Armella, para firmar un convenio-compromiso que establecía nuevas disposiciones hacendarias sobre el monto de los recursos federales no condicionados que se entregan a los estados (participaciones). Ruffo no sólo no firmó sino que criticó y denunció que el Convenio de Coordinación Fiscal propuesto por el presidente Carlos Salinas contenía cláusulas que resultaban no equitativas y violatorias de la autonomía estatal.³ A partir de entonces, los gobernadores enderezarían todas sus fuerzas en contra del sistema de coordinación fiscal entre orden federal, estados y municipios, a lado de la lucha por una nueva descentralización. Para entender por qué el tema fiscal se ha convertido en una bandera de la autonomía local es preciso revisar la forma en la que se coordinan los diversos órdenes de gobierno en esta materia.

³*Baja California: 1989-1995. La experiencia de gobierno*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, AC, México, 1996, p. 103

La coordinación fiscal nacional

Hasta la década de los cuarenta los gobiernos locales mantuvieron un alto grado de autonomía fiscal. Posteriormente, el proceso de centralización les fue privando de sus facultades de recaudación. Como se vio en el capítulo 1, existe una alta concentración de poderes en el orden federal mientras que los estados cuentan con facultades legislativas y jurisdiccionales de poca relevancia. En materia fiscal destacan dos aspectos. Primero: la Constitución federal dispone competencias exclusivas que facultan al poder Ejecutivo y al Congreso para recaudar y legislar sobre la mayor parte de los ingresos del país.⁴ En contraparte, si se revisa el artículo 117, se verá cómo los estados cuentan con pocos instrumentos fiscales, presupuestales y financieros para promover el desarrollo regional. Segundo: en su artículo 31, fracción IV,⁵ la norma constitucional establece la facultad concurrente en la recaudación, es decir, la existencia de dos jurisdicciones a la que cada orden

⁴“El gobierno federal controla y recauda todos los impuestos directos, incluyendo el impuesto sobre la renta, tanto de personas como de empresas, y el impuesto sobre el activo de las empresas, así como los impuestos indirectos, incluido el impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre productos y servicios; los impuestos al comercio exterior, y los derechos sobre extracción y explotación sobre los recursos naturales, incluidos los hidrocarburos. Quedan en el ámbito estatal tan sólo los impuestos sobre propiedad de automóviles (tenencia e impuesto sobre automóviles nuevos), así como diversos impuestos sobre las nóminas de las empresas, y en los municipios, el impuesto predial, causado sobre la propiedad raíz, complementado por los derechos de uso del agua”. Alberto Díaz, “Federalismo fiscal”, *Políticas económicas del México contemporáneo*, Luis Rubio (coord.), México, FCE, 2001, p. 189

⁵Artículo 31, fr. IV. Son obligaciones de los mexicanos: Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. CPEM.

de gobierno puede acudir para cobrar impuestos. La concurrencia fiscal es muy importante en un régimen federal, pues sólo si los estados pueden recaudar sus propios recursos puede hacerse efectivo el principio de poderes dispersos sustancialmente autónomos. Sin embargo, a partir de 1947, con la Tercera Convención Fiscal Nacional, se impulsó la sustitución de las jurisdicciones fiscales múltiples por el sistema de participaciones de ingresos federales, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y la introducción del Impuesto al Valor Agregado en 1980.⁶

La Ley de Coordinación Fiscal define el SNCF y como su nombre lo indica, busca coordinar el sistema fiscal del orden federal con los de los estados, municipios y Distrito Federal.⁷ Para ello, los gobiernos locales firmaron convenios bilaterales con el gobierno federal (Convenios de Adhesión al SNCF), donde le cedieron su capacidad recaudatoria⁸ a “cambio de participaciones de los ingresos que no estaban supeditadas al esfuerzo recaudatorio”.⁹ De esta forma, el gobierno

⁶Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memorias de la Segunda Convención Nacional Fiscal. Tomos I y II*, México, SHCP, 1947 y Alberto Díaz Cayeros, “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano”, en *Política y gobierno*, Vol. XI, núm. 2, segundo semestre de 2004, pp. 229-262.

⁷La Ley de Coordinación Fiscal estipula las fórmulas de distribución, la regulación de la entrega, las disposiciones para el manejo de las participaciones y los organismos en materia de coordinación fiscal, como la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, la Junta de Coordinación Fiscal y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

⁸De acuerdo al artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, la recaudación federal participable será la que obtenga el orden federal por todos sus impuestos como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

⁹Díaz Cayeros, “Dependencia fiscal...”, *op. cit.*

federal obtiene todos los impuestos –incluyendo los derechos sobre la extracción de petróleo- a través de la Recaudación Federal Participable. Por medio de los convenios los estados participan del total de los impuestos federales y otros ingresos por medio de fondos que establece la Ley, como el Fondo General de Participaciones (que por ley se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación en un ejercicio) y el Fondo de Fomento Municipal (que se transfiere en su totalidad a los municipios).¹⁰

Además, a partir de 1995 los gobiernos locales y el DF perciben ingresos por Aportaciones Federales. Estos recursos les son transferidos por el orden federal mediante fondos, pero condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional, que para cada tipo de aportación establece la Ley, como en salud, vivienda, seguridad pública o construcción de infraestructura.¹¹ Así, los programas de gobierno local se financian con recursos federales no condicionados (participaciones) y condicionados (aportaciones).¹²

¹⁰También, a través del Convenio de Adhesión los estados perciben participaciones por el cobro del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV); Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN); Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) e incluyendo además incentivos que se establecen por convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal (CCAMFF).

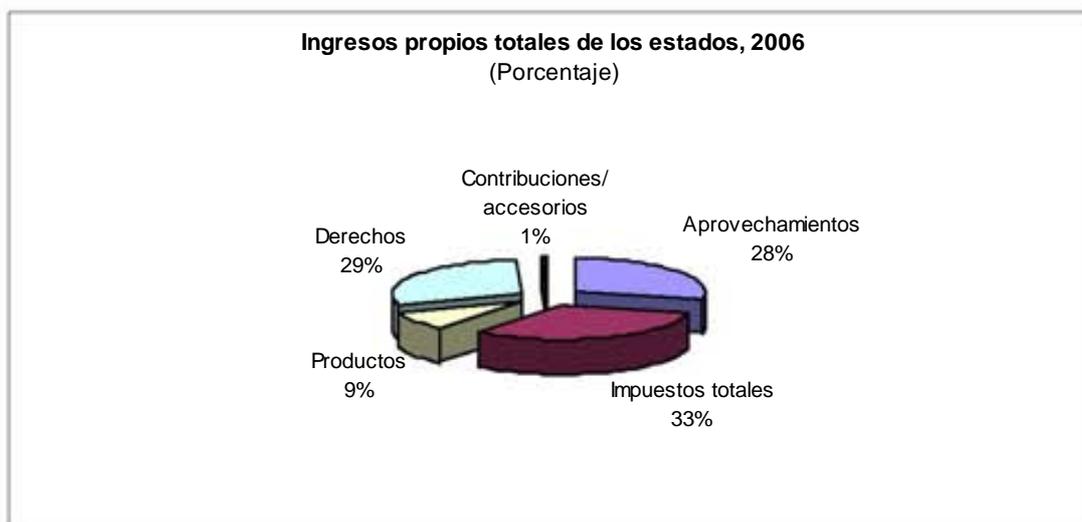
¹¹A partir de 1998 las Aportaciones se constituyen como el Ramo General 33, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, integrando los siete fondos que reciben actualmente los gobiernos estatales y municipales.

¹²Existen más transferencias. En 2000 se creó el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), pero a partir de 2003 el PAFEF se constituyó en un ramo general del Presupuesto de Egresos Federal (39). Finalmente, existen otros recursos presupuestarios que vía convenios son transferidos por dependencias a los estados, con el propósito de descentralizar funciones o reasignar recursos de programas federales.

Elo ha llevado a que los estados cuenten con ingresos propios poco significativos: en 2006 un 33 por ciento de los ingresos propios provino del rubro de los impuestos totales (Gráfica 4.1),¹³ monto que representa apenas el 3.3 por ciento de sus ingresos totales. En tanto, la proporción de ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales alcanzó un 8.3 por ciento. En contraparte, el gobierno federal ha aumentado el pago transferido a los estados al pasar en 2000 de 403 309.9 millones de pesos a 676 797.7 millones de pesos en 2006 (gráfica 4.2); monto alcanzado por el impacto del crecimiento de los ingresos petroleros, que entre 2005 y 2006 alcanzó cifras sin precedentes. Al financiar el gasto local con transferencias los programas de gobierno dependerán de fondos federales. Como se ve, la hacienda de los estados es débil pues no se recaudan los recursos financieros suficientes para sufragar sus necesidades; todo lo más en tanto el proceso de descentralización fiscal federal se ha orientado al gasto público, no a los ingresos.

¹³Los impuestos totales locales se han recargado básicamente en el impuesto a la nómina. No obstante, existen otros impuestos que también les resultan rentables: los adicionales; de adquisición o compra-venta de vehículos de motor usados; de hospedaje y sobre tenencia o uso de vehículos.

Gráfico 4.1



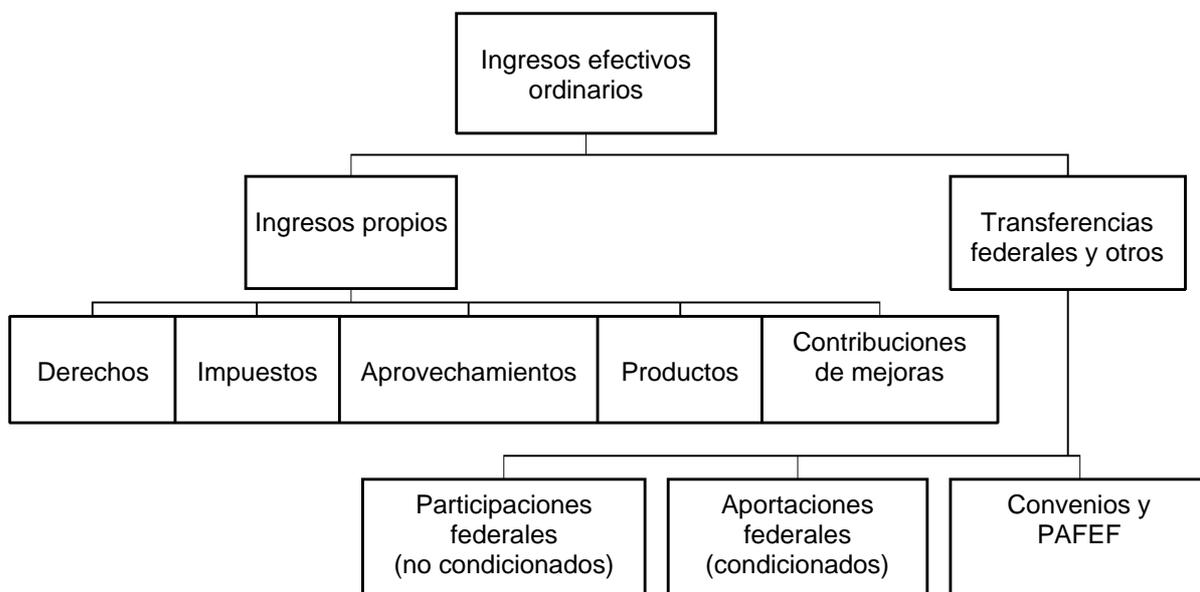
Fuente: el autor, con base en INEGI. Estadística Anual de las Finanzas Públicas Estatales, Estadística Mensual de las Finanzas Públicas Estatales.

Gráfico 4.2



Fuente: el autor, con base en Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo. PND 20012006. Sexto Informe de ejecución 2006*, México, SHCP, 2007

Esquema 4.1
Clasificación de los ingresos de los estados



La autonomía de los gobiernos locales está sujeta a la forma en la que se define la recaudación de impuestos. La falta de potestades fiscales les resta legitimidad y los subordina al centro. La carencia de ámbitos de negociación efectivos impide que tengan una participación formal efectiva para ajustar periódicamente las relaciones financieras intergubernamentales a tal punto que no pueden expresar sus opiniones en torno a cambios que afecten su independencia fiscal y exigir acuerdos recíprocos más justos. Por ello, el gobierno federal ha mantenido la idea de incrementar las transferencias federales dentro de la estructura del financiamiento del gasto estatal pues supone que así se garantizan los ingresos a los sujetos federados y se distribuyen los recursos sin prácticas discrecionales. En realidad se consigue exactamente lo contrario: más

dependencia, por el incremento de transferencias federales dentro de los ingresos locales, por medio de la creación de nuevos fondos; una mayor opacidad, por la ausencia de información que se refiere al monto total recaudado por el gobierno federal en cada estado; pero sobre todo, una anarquía distributiva, debido a la falta de coherencia de las fórmulas con las que se define la disposición de los recursos financieros para los estados.

La conformación de la CONAGO

Como señala Fernando Pérez Correa, el primer día de su gobierno, el presidente Vicente Fox se encontró con un universo desarticulado de gobernadores, “deseosos de entablar una nueva relación con el poder Ejecutivo y hacerse un lugar digno en la vida de la República”.¹⁴ En la medida en que el presidente daba respuestas a las nuevas inquietudes de los gobernadores, sin resultado alguno, las demandas de estos fueron acrecentándose. Los gobernadores del PRD y el PRI, cada uno por su lado, comenzaron a reunirse; los primeros en la Asociación Nacional de Gobernadores, los otros en el Foro de Gobernadores.¹⁵ No obstante, e independientemente del partido a que se perteneciera, se percibía que enfrentaban los mismos problemas en su relación cotidiana con el gobierno federal, específicamente en lo relativo al diseño e implementación del Presupuesto

¹⁴Pérez Correa, *Temas del federalismo*, op. cit.

¹⁵En el Foro, los gobernadores del PRI se reunieron en torno a una agenda que incluyó a) la definición de la relación como partido con el gobierno federal, b) las estrategias de trabajo en temas afines y c) el establecimiento de una mesa de diálogo de alto nivel al interior de la cúpula partidista. Véase, Miguel Alemán Velazco, *La revolución federalista*, México, Diana, 2004

de Egresos de la Federación.¹⁶ La propuesta para crear una nueva Hacienda Pública, la primer gran reforma lanzada por el gobierno foxista, no sólo no tomó en cuenta a ninguna autoridad estatal para su elaboración también omitió cualquier referencia práctica para construir un nuevo federalismo hacendario,¹⁷ lo que aunado al primer recorte presupuestal en 2001 sobre los estados y municipios, sentaba las bases para la unificación de los gobernadores y una nueva y conflictiva relación con el Ejecutivo.

Las coincidencias entre los gobernadores del PRI y del PRD llevaron a que se reunieran en Sinaloa, el 10 de agosto de 2001. La Declaración de Mazatlán anunciaba el agrupamiento de un sector de los gobernadores y la gestación de un mecanismo formal de vinculación con el Ejecutivo. Sería el 13 de julio de 2002 cuando formalmente se instale la CONAGO “como un espacio libre e incluyente, un foro permanente abierto al análisis de la problemática de las Entidades Federativas, y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes que permitan articular entre sí y con la federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos”.¹⁸ La Conferencia nace sin la participación del PAN y con la animadversión del Ejecutivo.

¹⁶Alemán Velazco, *La revolución federalista*, *op. cit.*

¹⁷Pérez Correa, *op. cit.*

¹⁸Alemán Velazco, *La revolución federalista*, *op. cit.*

Un mes después, en Tlaxcala, en el segundo encuentro de la Conferencia, les anunciaron que habría un sexto recorte a los estados, con lo que creció el descontento pues ya sumaban 40 mil millones de pesos. El 12 de septiembre los gobernadores se reunieron por tercera vez con el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, quien les dijo: "No hay recursos para responder a sus demandas, pero denme tiempo para darles una respuesta definitiva". Moreno Peña, gobernador de Colima, le increpó: "¿Qué sucede secretario? El presidente Fox comprometió su palabra y dijo que se nos devolvería los recursos recortados". El secretario respondió: "Pues no se quién haya aconsejado al presidente, si es que lo dijo."¹⁹ La tarde del 16 de octubre en Metepec, en su tercera cita con el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, 22 mandatarios integrantes de la CONAGO lanzaron un ultimátum advirtiendo que desconocerían al gobierno federal como interlocutor en la discusión del presupuesto del 2003 si antes del domingo no se les devolvían 40 mil millones de pesos que aseguraban les han sido recortado este año por concepto de participaciones. Establecieron no discutir nada del Presupuesto del 2003 con el Ejecutivo en tanto no se atendiera lo pendiente del 2002. La confrontación era directa. Gobernadores como el de Chiapas regularon,²⁰ mientras que el líder del PAN, Luis Felipe Bravo, criticaba a los mandatarios por no comprender el federalismo y de actuar como "neo caciques" o "presidentitos".²¹

¹⁹Óscar Camacho Guzmán, "Crónica de una revuelta anunciada", *El Universal*, 18/10/2002

²⁰*El Universal*, 18/10/2002

²¹*El Universal*, 18/10/2002

Un día después, el presidente respondió al ultimátum y dijo que los únicos interlocutores para negociar en materia fiscal serían los diputados y Senadores.²² José Murat, entonces gobernador de Oaxaca, fue más lejos: “Si el Ejecutivo federal no toma en cuenta nuestras demandas, entonces vamos a gobernar el país desde las Cámaras y los estados, donde PRI y PRD somos mayoría”.²³ El audaz comentario se vendría abajo meses más tarde, cuando los gobernadores del PRI se dividieron para votar en bloque esta iniciativa de ley (pues en muchos estados priístas los diputados si siguieron la indicación de su propio gobernador y votaron juntos).

De darse el rompimiento, el primer acto al que no asistirían los gobernadores de oposición sería a una cena con el presidente, el 21 de octubre, previo a la reunión de la APEC. Así, en un acto nunca visto, los miembros de la Conferencia, acordaron dejar plantado al presidente en Los Pinos porque el gobierno federal no respondió a su exigencia de reintegrar los 40 mil millones de pesos recortados a sus participaciones. Al encuentro acudieron los gobernadores *panistas* de Aguascalientes, Jalisco, Baja California, Nuevo León, Querétaro, Guanajuato, Morelos y Yucatán, y los *aliancistas* de Nayarit, Antonio Echevarría, y Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchía, pero no por solidaridad, como algunos han observado

²² *El Universal*, 18/10/2002

²³ Óscar Camacho Guzmán, “Reta Oaxaca: pacto o ingobernabilidad”, *El Universal*, 18/10/2002

candorosamente,²⁴ sino porque resulta prácticamente suicida romper con el centro en los términos que está diseñado el federalismo fiscal, es decir, a riesgo de que se congelen recursos o se detengan compensaciones financieras.

Los mandatarios del PRI y del PRD determinaron reunirse el martes siguiente en la ciudad de México con la idea de elaborar una estrategia respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación y el diálogo con el gobierno federal. Se trataba de endurecer las posiciones y presionar al Ejecutivo, incluso no acompañar a los funcionarios federales en sus visitas a los estados, incluido el presidente. En fin, la reunión tenía el propósito de desconocer al titular del Ejecutivo federal como único interlocutor en materia presupuestal, y el inicio del diálogo con la Cámara de Diputados; pero esta no se llevó a cabo, a la cita sólo acudió uno de los 22 gobernadores que conforman la Conferencia. Se comentó en la prensa que fue el líder nacional del PRI, Madrazo, quien desbarató la intentona solicitando a los gobernadores que "moderaran" la confrontación con el presidente. Hecho curioso, pues apenas el sábado 19 este había sostenido un discurso airado contra Fox.²⁵

²⁴Madox, Magali, "Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. XLVI (3), 185, julio-septiembre de 2006, pp. 513-532

²⁵Unos años después, Elba Esther Gordillo confirmaría a Madrazo, junto al ex presidente Salinas, como uno de los autores del proyecto de reforma fiscal de 2002. Miguel Ángel Granados Chapa, "Ojo a los órganos electorales", *Reforma*, 18/09/2005

Una vez que la CONAGO demostró su capacidad de presión el presidente Fox tuvo que reconocer el nuevo papel de los gobernadores. En su 3er Informe de Gobierno, señaló que

Los gobiernos locales ya no son meras réplicas del centro. A nadie preocupa ni sorprende la naturalidad de su desempeño soberano y autónomo.

(...)

Ahora los gobiernos estatales cuentan no sólo con el espacio político para ejercer plenamente sus facultades, sino también para hacerlo con mayores recursos.

(...)

Bajo esas premisas, juntos hemos tomado la decisión histórica de realizar una Convención Nacional Hacendaria, que nos lleve a un mejor equilibrio entre la autonomía de los municipios, la soberanía de los estados y las atribuciones de la federación. Debemos actualizar el significado profundo del federalismo. Reitero mi voluntad política para asegurar el éxito de este encuentro.

Ha llegado la hora de institucionalizar esta relación a través de un nuevo sistema de coordinación fiscal. Celebro las reuniones realizadas por la Conferencia Nacional de Gobernadores. Reconozco también los esfuerzos de la Conferencia Nacional de Municipios de México. Los gobiernos estatales y municipales demuestran, así, su voluntad de asumir un importante papel en el proceso de consolidación democrática.²⁶

La enorme centralización (recaudatoria) que caracteriza a las relaciones fiscales intergubernamentales, llevó a que los gobernadores convocaran en 2004 a una Convención Nacional Hacendaria. Los principales acuerdos a los que se llegó fue 1) el de alcanzar una nueva redistribución de facultades fiscales para estados y municipios, 2) diversificar la oferta de instrumentos financieros a gobiernos estatales y municipales, así como establecer condiciones de

²⁶Vicente Fox Quesada, *3er Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República. Las cursivas son mías.

competitividad para acceder a los mercados crediticios y 3) fortalecer las haciendas locales por medio de una reforma fiscal;²⁷ propuestas todas que fueron enviadas al Congreso de la Unión.²⁸ Si la reforma llegara a prosperar no daría como resultado una asignación de recursos financieros definitiva pues es normal que se lleven a cabo asignaciones y reasignaciones periódicamente. Lo cierto es que la profundización del desfase entre la estructura federal fiscal y una práctica política *federalizante* ha reforzado las diferencias entre estados ricos, con capacidad fiscal, y estados pobres, carentes de ella; diferencias que luego podrían expresarse políticamente, haciendo ingobernable a todo el sistema.²⁹

La anarquía fiscal fue la causa por la que los gobernadores decidieron asociarse. Las promesas incumplidas por una nueva distribución de competencias, planteadas en 2002 en la Mesa para el Federalismo en Gobernación, y de ir a un nuevo sistema de coordinación fiscal, que ofreció Fox en el tercer informe de gobierno, han mantenido a los gobernadores cohesionados. No es fortuito que ahora ejerzan una gran presión por el uso de los excedentes petroleros pues

²⁷Los trabajos de la Convención iniciaron el 5 de febrero de 2004 y concluyeron el 17 de agosto del mismo año.

²⁸Hasta la fecha, y a solicitud de la CONAGO, el Congreso ha ido incorporando algunas reformas en materia de federalismo hacendario. Por ejemplo, el 27 de abril de 2006, el Senado aprobó algunas modificaciones constitucionales para que los estados pudiesen administrar libremente los ingresos que recauden y reciban y otras que dan facultad a los estados para establecer, de forma exclusiva o concurrente con el orden federal, las contribuciones para cubrir los presupuestos locales, incluyendo a los municipios. *El Universal on line*, 27 de abril de 2006 y *Milenio*, 30 de junio de 2006

²⁹Díaz Cayeros, "Federalismo fiscal", *op. cit.*

buena parte se destina a los estados,³⁰ que disponen con absoluta libertad de estos. Con la reforma para darle un nuevo régimen fiscal a Petróleos Mexicanos, presentada por Fox en 2005, que planteó la modificación a la Ley de Derechos, los gobernadores exigieron de inmediato detener su publicación pues implicaría una reducción anual promedio de 15 mil 800 millones de pesos a las entidades federativas, según la CONAGO.³¹ Finalmente, si se piensa que las gubernaturas se han convertido en la principal plataforma política en la búsqueda de la presidencia, la lucha por el dinero se vuelve aún más vital.

La Declaración de Cuatro Ciénegas

Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo las propuestas para reformular al régimen federal tuvieron como principal característica las de haber sido 1) reducidas a una mera reforma administrativa y de fortalecimiento de política pública local y 2) promovidas desde el centro, por autoridades destacadas del gobierno federal.³² Pero a mediados de 2003 esto cambiaría: la Conferencia se estrenó negociando un acuerdo con el secretario de Gobernación para echar adelante una agenda sobre una reforma del Estado federalista. Ahí se acordó mantener y robustecer el sistema residual del artículo 124 constitucional. El 22 de junio, Gobernación propuso una reforma en la que se reducía el catálogo de

³⁰ *El Universal*, 13/09/2005. Que para 2005, por los elevados precios, serían de 21 mil 200 millones de pesos, según la Secretaría de Hacienda.

³¹ *Reforma*, 19/08/2005

³² Velasco, *El debate actual...*, *op. cit.*, p. 46 y ss

facultades para las entidades federativas. Los gobernadores la rechazaron unánimemente y el 30 de junio, en la reunión de la CONAGO de San Luis Potosí, se planteó una contrapropuesta, que sería enriquecida con la participación de todos los integrantes en el texto “Documento de Trabajo sobre la Reforma del Estado”, una síntesis de las propuestas vertidas a lo largo de las quince sesiones de la Conferencia hasta febrero de 2004. Se planteó que el documento a trabajar pudiera ir acordando los principios generales de la reforma al régimen federal, sobre todo en lo relativo a la ampliación de las facultades de las entidades federativas. El documento incluyó también el acuerdo de tratar todos los temas relativos a la reforma del Estado y de la agenda nacional como política económica, reformas estructurales, derechos humanos y de política-electoral. Siguiendo a Miguel Alemán, entonces coordinador de la Comisión para la Reforma del Estado de la CONAGO, la propuesta de trabajo se enfocó a los principios, para construir “un federalismo cooperativo, gradual, diferenciado, participativo, sustentado en los principios de corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, equidad y ciudadanía...”³³

En vista de las coincidencias que se fueron produciendo a lo largo del nuevo documento, la Conferencia planteó a Gobernación la redacción de un proyecto de “Declaración” para negociarlo con el presidente Fox, en la reunión de agosto, en Coahuila. El día 20, en Cuatro Ciénegas se planteó a la Conferencia el proyecto de Declaración, que postula que el presidente y los gobernadores asumen el compromiso de impulsar en el marco de la Reforma del Estado la

³³Alemán Velazco, *La revolución federalista*, *op. cit.*, p. 61

reorganización del sistema federal. En el proyecto se plantean cinco puntos: 1) fortalecer los principios y valores constitucionales del régimen federal; 2) mantener el régimen de competencias residual y regular el catálogo de facultades concurrentes, como en educación, salud y seguridad pública; 3) reformar las disposiciones que limiten el desarrollo del régimen federal, ampliando las facultades y atribuciones de las entidades federativas;³⁴ 4) fortalecer a las entidades federativas mediante reformas constitucionales y legales y 5) redistribuir competencias en materia hacendaria y dar sustento a la propuesta de una Convención Nacional Hacendaria.³⁵ El texto fue discutido por los mandatarios y fue presentado al presidente para su firma.

En efecto, el documento firmado en Cuatro Ciénegas es único en su tipo pues fue redactado en su totalidad por los gobernadores.³⁶ Un acuerdo entre el presidente y los mandatarios estatales para impulsar juntos una reforma de Estado federalista resulta un hecho inédito pues no hace poco habían retado y desairado al primero. Fue, como se ha señalado, el primer triunfo de la Conferencia, que

³⁴Este punto es relevante pues el federalismo permite que las unidades constitutivas puedan enmendar sus propias constituciones, dentro de los límites que marca la Constitución Federal. Con ello los estados tienen la libertad de experimentar con diferentes formas de gobierno. De ahí que resulte obsoleta la prohibición para que los estados reelijan a sus diputados, según el Artículo 116, fracción II, pues se contraviene al principio de autonomía local dispuesto en el Artículo 40.

³⁵*Ibíd.*

³⁶El documento plantea una reforma integral que escapa a las ocurrencias de reformas constitucionales planteadas por los legisladores federales. Véase *Propuestas para un nuevo federalismo. Análisis comparativo de las iniciativas que reforman los artículos 115 y 116 constitucionales presentadas en la LVIII Legislatura*, Cámara de Diputados, Servicio de investigación y análisis. División de política interior, México, Mayo, 2003

nació bajo acusaciones y denuestos, con la sospecha de querer desestabilizar al sistema y de convertirse en un grupúsculo de caciques. Con la Declaración se acepta la existencia y el nuevo poder de los gobernadores, como agentes del cambio y actores relevantes para el diseño e implementación de los programas de gobierno.

¿Tiene futuro la CONAGO?

Existe un antecedente de la CONAGO, la Comisión Permanente de Gobernadores que se formó durante la década de los cuarenta. El mandatario del Estado de México, Alfredo Zárate Albarrán, era uno de los principales miembros del llamado "bloque de gobernadores". Zárate había saltado de vigilante de cantina a diputado federal (1938-40) y luego de ahí al Senado (1940-41). Llegó a la *gubernatura* como candidato del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) gracias a la fuerza que llegó a acumular el coronel Wenceslao Labra (1937-1941), último gobernador impuesto por el *gomismo*,³⁷ y gracias también al apoyo que los *cardenistas* mexiquenses dieron a su candidatura. En septiembre de 1941 Zárate tomó

³⁷Se le conoce así al grupo de los hermanos Gómez, entre quienes destacan Abundio y Filiberto, y que dominaron el estado durante varias décadas gracias a su capacidad para formar una coalición de poder regional obregonista-callista. El *gomismo* mantuvo el control político en la región durante varias décadas gracias a sus vínculos con la elite gobernante nacional y una práctica política que antecede por mucho al PNR. Álvaro Arreola destaca que el Partido Socialista del Trabajo, fundado por Filiberto Gómez en 1921, fue el modelo de *partido del gobierno* en el que se inspiró el PNR; una organización de control y de negociación que logró unificar a las distintas expresiones políticas y sindicales del estado y que fue el símbolo mayor del gobierno local. Cfr. Álvaro Arreola Ayala, *La sucesión en la gubernatura del Estado de México, 1917-1993*, México, El Colegio Mexiquense, 1ª ed., 1995, 429 p.

posesión como gobernador, en un contexto donde “no había en la región un caudillo político o un grupo comprometido con el general Ávila Camacho; los políticos de mayor importancia estaban especialmente ligados al cardenismo.”³⁸

Aunque se le fueron sumando políticos locales vinculados al *gomismo*, Zárate cargaba el estigma de haber sido cobijado por el grupo de Labra, de filiación cardenista. De ahí que no fuese extraño que se comentara que el gobernador respondía más a su antigua filiación política que al grupo del nuevo presidente, cuya fobia por los “socialistas” era más que clara. Siete meses después, el 5 de marzo de 1942, Zárate muere a manos del presidente de la XXXV Legislatura local, Fernando Ortiz Rubio, hijo del ex presidente Pascual Ortiz Rubio y a la sazón amigo del propio Zárate.

El crimen pudo deberse a un asunto de tipo personal entre ambos amigos. Pero el clima político, la necesidad de dismantelar al proyecto cardenista, así como el contexto internacional, la Segunda Gran Guerra, ofrecen una explicación distinta: la no remota posibilidad de que el régimen *avilacamachista* fuese el responsable del homicidio, con el fin de deshacerse de un gobernador incómodo y desleal al presidente. Esto cobra sentido por dos razones: Primero. Zárate lideraba al bloque de gobernadores y en múltiples ocasiones desafió al presidente que, a través de su hermano Maximino, les había hecho saber su inconformidad con su activismo. Incluso, este último los acusó de ir en contra de la política presidencial de Unidad Nacional. Segundo. Después del crimen, Fernando Ortiz Rubio fue

³⁸Arreola, *La sucesión...*, *op. cit.*

protegido por el ejército y aunque fue desaforado por la legislatura que presidía hasta hace unos días, logró ser absuelto de la condena establecida por el Tribunal Superior de Justicia estatal, una vez que este recurre al juicio de amparo ante la Corte, quien resolvió que el crimen fue cometido en defensa propia.³⁹

Lo importante de este hecho fue el mensaje que traía la amenaza cumplida. El bloque programaba reunirse en Coahuila, el 17 de marzo, desconociendo las nuevas fórmulas ideadas para institucionalizar las diferencias políticas. A unas horas del crimen, Zárate y los gobernadores Bonifacio Salinas y Enrique Fernández se deslindaron de las acusaciones hechas por Maximino; pero el aplazamiento no fue suficiente y, siguiendo esta hipótesis, Zárate es asesinado. Días más tarde, los gobernadores de Sonora, Coahuila, Guerrero y San Luis Potosí saldrían del bloque. Un año más tarde surgieron versiones de que los gobernadores se reunirían en Nuevo León, auspiciados por el mandatario local, el general Bonifacio Salinas, presidente en turno de la Comisión Permanente de Gobernadores –quien había sido duramente cuestionado por tratar de imponer a Arturo B. de la Garza como candidato al gobierno de la entidad-,⁴⁰ para discutir la solución al encarecimiento de la vida. El general Salinas desmintió que hubiese la intención de reunirse.⁴¹ Con la desaparición de Zárate los gobernadores renunciaron a coaligarse. Finalmente, apoyarían la candidatura de Alemán.⁴²

³⁹Arreola, *La sucesión...*, *op. cit.*

⁴⁰*El Universal*, 11/05/1943. Por cierto, Salinas adujo, frente a las fuertes críticas de otros sectores de su partido en el estado que el presidente Ávila Camacho había designado a De la Garza como el próximo gobernador.

⁴¹*El Universal*, 15/06/1943

⁴²Correa, *El balance...*, *op. cit.*, p. 135. La muerte de Zárate tendría otro efecto: acabaría con el cacicazgo *gomista*, que se había convertido en feudo casi intocable junto con los cacicazgos

¿Por qué desaparece la agrupación de gobernadores de Zárata Albarrán? Fundamentalmente porque no pudieron reunir el apoyo de todos los gobernadores frente al poder del presidente, que reclamaba la unidad del país frente a la guerra. La Comisión no pudo sobrevivir porque el régimen federal comenzaba a operar de manera unificada, canalizando todo el proceso político a través de un solo partido. El arreglo que se perfilaba con los gobernadores era el de cierto grado de autonomía local a cambio de no unificar ninguna posición política con proyección nacional. Así, a las reglas de injerencia presidencial en la vida política de los estados, la designación de candidaturas y la remoción de gobernadores, se sumaba la de la prohibición de alianzas políticas entre los gobernadores.⁴³

¿Por qué entonces la CONAGO es la única que ha sobrevivido hasta hoy? Muchos dirían que por el agotamiento de los poderes informales de la presidencia. Esta respuesta tiene como problema no atender el rutilante aumento del poder real de los gobernadores; en parte, gracias al agotamiento de algunos mecanismos de garantía federativa y/o constitucional. Peor aun: si se insiste en ver su nueva autonomía como un juego de suma cero con la presidencia se deja de lado el hecho de que los gobiernos locales mantienen de *facto* una condición de dependencia hacia el centro, y que no es solamente de tipo fiscal sino que abarca muchos aspectos relativos a competencias que se encuentran centralizadas en áreas de la administración pública, la iniciativa y aprobación de leyes, de facultades jurisdiccionales y hasta de los ámbitos de representación, como se vio con el Senado en el primer capítulo.

pueblerinos, y abriría el paso a uno nuevo, que perdura hasta hoy. Arreola también llega a esta conclusión, *cf. La sucesión...*, *op. cit.*

⁴³La Constitución prohíbe las alianzas entre los estados, pero no regula las relaciones políticas entre los gobernadores ni entre éstos y otras autoridades.

Las dudas que despierta la Conferencia surgen por la filiación política de sus integrantes. Un bloque de gobernadores de un mismo partido, como el que intentó Albarrán, hubiese podido mantener una posición política unificada y actuar en consecuencia. Pero en la Conferencia no sólo se expresan las líneas de las dirigencias nacionales de sus partidos sino también la fuerza económica, los intereses y conflictos que cada mandatario soporta en su entidad. Cada uno de los temas en los que elabora un posicionamiento (participaciones federales, hechura de políticas como campo y TLC, planeación del desarrollo, destino de fondos regionales, etc.) tienen un impacto diferenciado en cada región. De manera que cualquier acuerdo estará sujeto a la no afectación de los intereses de algún estado en particular; ello, sin contar que todas las decisiones deben tomarse por unanimidad. Al final del día los gobernadores seguirán negociando unilateralmente con el gobierno federal los recursos que requieran, de manera que con o sin CONAGO éstos harán valer su nueva condición de poder.

Más allá de las dudas que despierta el futuro de la Conferencia y de la presunta falta de los mandatarios para aterrizar acuerdos, lo que está en el horizonte es una nueva forma de relacionarse con el presidente de la República. Las alianzas entre gobernadores de distintos partidos, incluyendo el partido en el gobierno, no servirán para dislocar al sistema presidencial, pues se vio en el capítulo 3 en la aprobación del presupuesto, no siempre es posible que los gobernadores de cada partido alcancen posiciones unificadas. No obstante, la Conferencia ha servido como arena de concertación y diálogo y como foro para expresar las principales preocupaciones de los estados en materias tan delicadas

como la descentralización de la educación y la urgencia de acciones más coordinadas entre los órdenes de gobierno en seguridad pública. Los gobernadores reunidos en la Conferencia pueden convertirse en un contrapeso real al Poder Ejecutivo. Ello dependerá de si se alcanza una reforma constitucional que los incorpore de *jure* al proceso político federativo. Hasta ahora existen dos propuestas para que ello suceda: la planteada por la CONAGO para que los gobernadores sean consultados a la hora de la confección del presupuesto (que tuvo como precedente una ambiciosa propuesta del PAN en 1992 para crear un consejo federal tributario) y la que he sugerido para crear una suerte de consejo de Estado, como alternativa a la cámara de Senadores.⁴⁴

DEMOCRATIZACIÓN SIN FEDERALISMO: UN ARREGLO DE CONVENIENCIAS

Uno de los propósitos de este trabajo es el de explicar el poder de los gobernadores dentro del marco del régimen federal. Muchos analistas vinculan el nuevo activismo de los mandatarios locales con el presidencialismo,⁴⁵ de forma que el fortalecimiento de los gobernadores sólo se explica por el repliegue o por la erosión de las facultades *metaconstitucionales* de la presidencia. De ahí se sigue que para reactivar al Pacto Federativo sea indispensable el incremento de la competitividad electoral y la descentralización de los partidos para acotar el poder intervencionista del presidente en la vida de los estados.⁴⁶ Este enfoque lleva ya

⁴⁴Para la primera propuesta véase Alemán Velasco, *La revolución federalista*, *op. cit.* y para la segunda Morales, "Nuevos campos de juego...", *op. cit.*

⁴⁵Madox, "Geografía de la gobernanza...", *op. cit.*

⁴⁶Velasco, *El debate actual...*, *op. cit.*, p. 55

algunos años en pie y tiene como principal desventaja dejar fuera a las instituciones del federalismo, como el Senado, la Corte y el Tribunal Electoral y simplifica la interacción federal a una simple vinculación presidente-gobernadores. De ahí que no puedan explicar temas como el de la responsabilidad política de los mandatarios locales.

En otros casos, la democratización –y sus gobiernos divididos- ha sido señalada como el principal elemento que reactivó al federalismo. Pero, contra lo que parezca, lo que ha dejado esta nueva división del poder no ha sido un orden más federalista ni mucho menos un ejercicio de gobierno más responsable. Algunos han observado, con optimismo, que las condiciones político-sociales, la competitividad electoral y el debilitamiento del centro vuelven inviable un regreso a las prácticas caciquiles.⁴⁷ Sin embargo, el *nuevo poder sin contrapesos* de los gobernadores proviene precisamente de tales cambios, del que las instituciones encargadas de la garantía e intervención federativa no funcionen con efectividad. A ojos vistas, lo que se presenta entonces es un arreglo institucional que conecta y retroalimenta mutuamente las debilidades con que operan los procesos democrático y federativo. Estas deficiencias institucionales, que permiten la permanencia de la impunidad y la corrupción de los gobernadores, cuentan con la aquiescencia de las elites políticas nacionales, pues ven en ellas un beneficio mutuo, un *federalismo de conveniencias*, en el que las partes consienten:

⁴⁷Alberto Díaz, “Diez mitos sobre el federalismo mexicano”, en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*, colección Biblioteca Mexicana, México, FCE, 1999, pp. 138-160

1. *Que los estados renuncien a usar al Senado como órgano de representación y como tribuna para discutir asuntos nacionales.*⁴⁸ La conformación de la CONAGO es la muestra más palpable sobre cómo el Senado ha sido desplazado como hogar para los acuerdos regionales y como foro de defensa ante las políticas del centro (v. g., descentralización educativa, la firma del TLC, políticas de combate al narcotráfico, etc.). El Senado ha aceptado ser una segunda cámara federal, atenta a los movimientos del presidente de la República pero distante de las necesidades regionales. Este desprecio se debe a que los Senadores no están sujetos a ningún mecanismo formal que los obligue a rendir cuentas, por ejemplo, ante las legislaturas de sus estados.⁴⁹

2. *Que los poderes centrales declinen usar al Senado para remover gobernadores y trasfieran la responsabilidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.* La última vez que los poderes federales decidieron utilizar la declarativa senatorial fue con el gobernador de Guanajuato, Enrique Velasco Ibarra, en 1984. Desde entonces no se ha vuelto a presentar una sola remoción. Lo que es más: terminó

⁴⁸Históricamente el Senado ha sido una cámara ajena a los intereses de las regiones. Aún en los momentos donde su presencia se hacía más necesaria, siempre tuvo un papel tímido y ambiguo. Pocas intervenciones se pueden contar en la que este se involucrara en los asuntos de los estados. Por ejemplo, en la época del presidente Manuel Ávila Camacho, en el que gobernadores como el de Puebla, Tabasco y Nuevo León enfrentaban sendos conflictos económicos, estudiantiles y electorales, apenas un grupo de Senadores expresó la inconveniencia de avivar los problemas políticos, a través de un memorando que se enviaría a la comisión permanente, pero no por el interés de resolver los conflictos de los propios estados sino para tratar de evitarle al presidente distracciones “provocadas por agitadores profesionales”. *El Universal*, 19/06/1943, primera plana.

⁴⁹Morales, “Nuevos campos de juego...”, *op. cit.*

el siglo XX sin registrarse un solo caso en el que un gobernador pisara la cárcel. En su lugar, se ha dejado a la Corte, a través de su función investigadora y de árbitro en conflictos competenciales constitucionales, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la enorme responsabilidad de resolver la vasta vida política y electoral de los estados.

3. *Que los estados acepten subordinarse fiscalmente al centro a cambio de no ser jurídica ni políticamente responsables por el gasto de las participaciones federales ni por los costos políticos de la recaudación.*⁵⁰ Gracias al divorcio local entre gasto-responsabilidad, los gobernadores no tienen que conectar la forma en la que se ejerce el gasto con la obligación del ciudadano por pagar por los bienes y servicios ofrecidos por el gobierno. Con ello, los ejecutivos estatales aparecen como “promotores” de los intereses de sus estados ante el centro. Piden más recursos y si cooperan con el gobierno federal tendrán ganancias fiscales sin asumir del todo los costos de los acuerdos a los que llegan.⁵¹ Para los mandatarios locales el centralismo fiscal representa el último de los instrumentos con el que el centro mantiene el control de las regiones, en la medida en que nadie sabe a ciencia cierta cómo y para quién estarán disponibles los recursos que recauda. Pero, paradójicamente, han avanzado poco en el fortalecimiento de las haciendas locales, manteniéndose a la espera de que el gobierno federal incremente las

⁵⁰En mi opinión, esto ha generado toda una retórica sobre la falta de austeridad y eficiencia en el ejercicio del gasto, que se expresa en acusaciones mutuas por ambos órdenes de gobierno sobre el destino de los recursos que ejercen y que algunos analistas lo ven como un asunto de “desencuentro” y no de conveniencias. Véase, Jesús Reyes–Heróles G. G., “Creciente desencuentro”, *Reforma*.

⁵¹Díaz Cayeros, “Dependencia fiscal...”, *op. cit.*, p. 241

transferencias federales dentro de la estructura del financiamiento del gasto estatal, aumentando su dependencia. Esta ambigüedad resulta cómoda pues les permite en muchas ramificaciones un ejercicio del gasto con fines electorales, ello sin tomar en cuenta que los recursos del estado se usan para una lucha política constante, electoral o no.

4. *Que los poderes centrales desisten llamar a cuentas a los gobernadores a cambio de que estos puedan apoyar al presidente, dentro o fuera de la CONAGO.*

La Corte,⁵² el Tribunal Electoral⁵³ y el Senado,⁵⁴ que quedan como las

⁵²El poder de la Suprema Corte de Justicia llega hasta donde el presidente este dispuesto a actuar: tanto en el caso de Aguas Blancas en 1995, donde la Corte encontró evidencia para enjuiciar políticamente a Rubén Figueroa por la matanza de 17 campesinos, como en la rebelión *yucateca* de 2001-2002, en la que el gobernador Víctor Cervera desató una orden de la Corte sobre la integración del órgano electoral local, el desenlace estuvo sujeto a que el presidente presionara a los gobernadores a dejar el cargo o a acatar un fallo judicial. Figueroa se mantuvo en el poder durante nueve meses después del crimen hasta que Zedillo decidió retirarle el apoyo, mientras que los amagos de Fox a Cervera no sirvieron para que acatara la orden de la Corte.

⁵³En las elecciones para gobernador del Estado de México, el *priista* Arturo Montiel hizo proselitismo a favor de su candidato utilizando recursos que, presumiblemente, habían rebasado los topes de campaña. La sala superior del Tribunal Federal Electoral declaró válida la elección de Enrique Peña Nieto. El tribunal no tomó en cuenta que al día siguiente de la sesión en que se dio el fallo habían ordenado a la comisión de fiscalización del consejo del instituto electoral local la emisión de un dictamen sobre el gasto de la Alianza por México (PRI-PVEM), confirmando el triunfo de Peña con base en documentación incompleta. Gracias a eso el Tribunal consideró que no se acreditaba el haber pasado el tope de campaña. Miguel Ángel Granados Chapa, "Ojo a los órganos electorales", *Reforma*, 18/09/2005

⁵⁴La ruptura entre el gobernador Ulises Ruiz y su antecesor, ambos del PRI, llevaron al estado de Oaxaca a una aguda crisis política. El Senado fue el último en asumir su papel como árbitro y hogar para los acuerdos. Ni los Senadores oaxaqueños ni el presidente de la cámara mostraron un interés decidido para la búsqueda de una pronta solución. Antes bien, en un acto esquizofrénico, el presidente en turno de la cámara alta solicitó *al gobierno federal* intervenir para resolver la crisis, como si el Senado no perteneciera al orden federal o como si no tuviesen facultades para actuar.

instituciones encargadas de resguardar al Pacto Federal, en muy pocos casos han querido actuar en contra de gobernadores corruptos. Y cuando lo han hecho, ha quedado en manos del presidente el impulso al juicio político.

La nueva matriz del poder

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, la matriz de poder de los gobernadores ha cambiado. Durante el siglo XX muchos de ellos basaron su poder en las bases agrarias, es decir, en el acaparamiento de tierras, la extracción castrense y el parentesco político o el ascendiente familiar.⁵⁵ Ahora, el acceso a enormes recursos sin responsabilidad política, el parapeto del pluralismo y el agotamiento de los mecanismos de intervención federal les permiten constituir *un nuevo tipo de poder regional, más local, capaz de burlar a los Poderes Federales*. ¿Qué permite que los mandatarios locales sean ahora inmunes a una remoción por parte del presidente o del centro?⁵⁶

Más tarde, cuando el desgobierno y la violencia habían inundado a la entidad, los senadores se decidieron finalmente a discutir el reconocimiento de la desaparición de poderes en el estado, la que al final nunca procedió.

⁵⁵Martínez Assad y Arreola Ayala, “El poder de los gobernadores”, *op. cit.* y Roderic Ai Camp, “Mexican governors...”, *op. cit.*

⁵⁶Una excepción al caso es el intento fallido del presidente de la República para remover al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, denodado adversario político del presidente y durante cinco años consecutivos el político más popular del país. En 2001, un Juez Federal de Amparo en Materia Administrativa ordena al gobierno del DF suspender la construcción de un camino a un hospital privado, en un terreno conocido como El Encino, que se había expropiado para ello. Se imputó al Jefe de Gobierno haber violado el mandato judicial, la suspensión de las obras, lo que fue considerado como delito tipificado en el artículo 206 de la Ley de Amparo. El Ministerio Público Federal, cuyo titular es empleado del presidente, integró una

En suma, el agotamiento de los mecanismos de responsabilidad, coerción, investigación, acuerdo y resolución de conflictos dentro del régimen federal.

Aun cuando los ejecutivos estatales no pueden gobernar desde el Congreso, como se probó con el diseño del presupuesto para 2003, y que en muchas ocasiones no pueden siquiera imponer candidatos, han adquirido un grado de inmunidad pocas veces visto en la historia del país, sobre todo en comparación con el autoritarismo priista, donde muchos presidentes sí les llamaron a cuentas, removiendo a aquellos que habían sido los artífices de graves conflictos, como Zárate Aquino en Oaxaca, en 1977. Ahora, después de 2004, Oaxaca demostraría lo contrario: el aumento de la impunidad y lo poco que la democratización ha dejado para reformular la autoridad local en el sistema político federativo.

averiguación previa *a modo* para luego solicitar a un juez el ejercicio de la acción penal en su contra. En 2005, en la víspera de las elecciones presidenciales, López Obrador es desaforado por la Cámara de Diputados y suspendido de su cargo. Debido al dolo con el que actuó el Ministerio Público, al no haber acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de López Obrador, así como la sospecha en la opinión pública de una coalición de los Poderes de la Unión en contra de una autoridad local, en abril de 2005 el presidente destituye al procurador general de la República en medio de una fuerte presión política y el Ministerio Público Federal se desiste de actuar penalmente en su contra. Para una crítica a la actuación del Ministerio Público Federal véase *López Obrador. Caso El Encino. Implicaciones constitucionales, penales y de procedimiento penal*, México, Porrúa, Universidad Iberoamericana, 2005

Cuadro 4.2
Relación política entre Ejecutivo federal y gobernadores 1947-1988 vs 1989-2004

| 1947-1988 | 1989-2004 |
|--|--|
| 1. Gubernatura como forma de ascenso político a burocracia federal. | 1. Gubernatura como plataforma política para carrera por la presidencia. |
| 2. Gobernador como intermediario entre la presidencia y grupos y fuerzas locales de poder. | 2. Gobernador como cabeza de fila de grupos y fuerzas locales de poder. |
| 3. Tolerancia del Ejecutivo Federal ante estructuras tradicionales de control político. | 3. Incapacidad del Ejecutivo Federal ante estructuras tradicionales de control político. |
| 4. El presidente remueve gobernadores cuando la herencia de su antecesor le es adversa. | 4. El presidente no puede remover gobernadores cuando la herencia de su antecesor le es adversa. |
| 5. Prohibición de alianzas entre gobernadores de un mismo partido. | 5. Libertad de alianzas entre gobernadores de diferentes partidos. |

Los cambios que han operado en los últimos años pueden resumirse en el cuadro 1. La gubernatura se ha mantenido como un trampolín para escalar a la burocracia federal,⁵⁷ aunque hacia finales de los noventa se consolida como espacio para la búsqueda de la presidencia. No obstante, existen estados que para algunos partidos son clave para alcanzar la postulación presidencial: así, durante muchos años, el Estado de México ha sido para la elite del PRI el espacio territorial más fuerte, en tanto, para el PRD, la ciudad de México coloca al mandatario *ipso facto* como pre-candidato presidencial, pudiendo desplazar fácilmente a cualquier gobernador de otro estado. Ello es así, por los cuantiosos recursos que generan estas unidades, la existencia de poderosos grupos económicos y políticos regionales, así como por los vínculos de éstos últimos con la clase política nacional. Por ello, los gobernadores pueden ejercer una gran influencia en el seno de las direcciones nacionales de sus partidos, permitiéndoles competir por la candidatura con mayor facilidad.

⁵⁷Roderic Ai Camp, "Mexican governors...", *op. cit.*

Respecto al segundo cambio, en el régimen anterior los gobernadores no podían articular un proyecto político propio que rebasara las fronteras de sus estados, que obstruyera los programas presidenciales o que afectara la buena marcha de la sucesión presidencial. En cambio, en el periodo estudiado, se ha visto cómo han fortalecido su capacidad de movilización política para enderezarla contra el presidente o contra las decisiones de la Corte, el Tribunal Electoral o el Senado. Escondidos detrás de un discurso federalista, gobernadores como Roberto Madrazo, en Tabasco, y Víctor Cervera, en Yucatán, dispusieron al máximo de las fuerzas locales desafiando al orden federal. Otros, como Andrés M. López Obrador, en el DF, realizaron movilizaciones inmensas para defenderse de lo que se podría calificar como una remoción de Estado.

Muy relacionado con la capacidad de movilización y junto a los efectos de un diseño institucional agotado en sus capacidades de intervención para resguardar el Pacto Federal, los gobernadores son capaces de erigir fuertes estructuras de control político engarzadas a intereses económicos y redes de crimen y corrupción. Ante ello, el orden federal ha mostrado ineptitud cuando no una abierta complacencia y colusión. Las gubernaturas se pueden comprar con dinero y la impunidad se mantiene con la certeza de que la Corte no cuenta finalmente con instrumentos coercitivos para hacer valer el resultado de sus facultades de investigación.⁵⁸ Los casos recientes de Mario Marín, en Puebla, y el de Ulises Ruíz, en Oaxaca, son prueba suficiente de ello.

⁵⁸En cambio, frente a otras autoridades locales el trabajo de la Corte ha tenido excepciones notables. Es el caso de la sentencia emitida en marzo de 2005, que sanciona la violación por parte

Aunque Fox lo intentó en 2004, con López Obrador, y luego se le presionó a hacerlo con Ruíz en Oaxaca, en 2005, ahora los presidentes no pueden remover más a los gobernadores. En el pasado esta medida fue calificada por los presidentes *priistas* como una decisión de partido. Ahora, la división del poder hace de suyo imposible el que se remueva a un gobernador electo sin el concurso de las tres grandes fuerzas nacionales. Incluso, la CONAGO cerró filas respecto del gobernador de Oaxaca, cuando comenzó a deslizarse la idea de echar a andar la declarativa senatorial de la mal llamada “desaparición de poderes”, con el argumento de que debe defenderse la autonomía del gobierno local.

El quinto punto que puede compararse con el viejo régimen es justamente el de las alianzas entre los gobernadores. La Conferencia es apenas un ejercicio, pues es posible –y legítimo- que muchos de ellos puedan articular alianzas parciales para la búsqueda de otros fines. Hasta ahora, ha sido en el presupuesto y en la liza electoral donde los mandatarios han buscado unirse para operar

de autoridades locales a una suspensión que otorgó la Corte en 2004 al ayuntamiento de Benito Juárez, para que no se llevara a cabo ningún acto que perjudicara la integración del municipio. La Corte propuso sancionar penalmente a los legisladores que integraron la Diputación Permanente del Congreso de Quintana Roo de diciembre a marzo de 2005, al secretario de Hacienda del estado, a las personas que integraron el Concejo Municipal que sustituyó de forma temporal al ayuntamiento de Benito Juárez, al ministerio público y al juez que pidieron y ordenaron la aprehensión del otrora alcalde Juan Ignacio García Zalvidea. A pesar de que no se encontraron elementos para proceder contra el gobernador, Joaquín Hendricks, pues las acciones en contra del municipio las realizaron funcionarios de su administración y legisladores de su partido, no deja de ser un hecho inédito pues es la primera vez que la Corte juzga por desacato a los diputados de un Congreso local. “Propone Corte castigar a legisladores de Quintana Roo”, *El Universal*, 16/03/2005

políticamente, sea en pro de un paquete fiscal sea a favor de uno u otro candidato. Una última posibilidad es que puedan coaligarse con algunas fuerzas nacionales, como por ejemplo con el SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación), organización que no se comporta igual en todos los estados.

Conclusiones

Entre 1946 y 1988 los gobernadores estuvieron sometidos a los intereses del presidente de la República. El control del Presupuesto, la remoción del gobernador y el control de las candidaturas fueron los principales mecanismos con los que se les impidió formar una base de apoyo con la que se pudiera desafiar los intereses del presidente en turno. Gracias a la existencia de un sistema de partidos hegemónico o, si se quiere ver, a los esfuerzos por limitar el pluralismo político, el régimen de gobierno federal funcionó de forma unitaria y centralista. El diseño institucional dejó a los estados fuera del proceso político federativo en la medida en que el Senado no sirvió como hogar para los acuerdos ni para la integración de las demandas regionales. Aunado a ello, la profunda centralización (electoral, administrativa, legislativa, fiscal, jurisdiccional) que operó desde la década de los cuarenta permitió una injerencia desmedida del orden federal en la vida de los estados. Así, no pudo cumplirse el principio de la autonomía local constitucionalmente protegida, base para la existencia de poderes dispersos sustancialmente autosuficientes.

Pero este esquema comenzaría a cambiar a finales de la década de los ochenta gracias a la descentralización operada desde el gobierno y, sobre todo, gracias a los cambios efectuados en el sistema de partidos. Una vez que se rompe con el esquema subcompetencia electoral en las regiones y se pasa a un formato de mayor competitividad, se fue generando en los estados una nueva dinámica política en la que los viejos actores de control nacional (corporaciones, PRI) dieron paso a una nueva generación de intermediarios políticos, cuya principal característica fue su

incrustamiento en lo local. En los congresos locales se jugaron las primeras decisiones con base en gobiernos divididos, con lo cual se activaron como renovados campos de lucha política. Esto significa que el régimen autoritario fue desmontado desde las regiones. Más tarde vendrían la serie de reformas electorales federales que no harían sino consolidar una tendencia que ya había avanzado en muchos estados del país.

Tres son los momentos que marcan el regreso de los gobernadores a un primer plano en la política nacional: 1) la llegada de Ernesto Ruffo a la *gubernatura* de Baja California, en 1989; 2) la controversia constitucional 11/95, donde se enfrenta por vez primera un gobernador con el presidente de la República, entre 1994 y 1995 y 3) la agrupación de los gobernadores en la CONAGO, en 2002. ¿Qué implicaciones tuvo cada episodio? Veamos:

1. La llegada de un partido de oposición a una *gubernatura* modifica la lógica partidista con la que se ejercían los controles sobre los mandatarios locales. La alternancia local se convirtió así en la primera fuente de autonomía política de los estados. Roto el esquema vertical de imposición de candidaturas, los gobernadores de oposición encontraron que no podían ser removidos por los presidentes del PRI. Aunque la autonomía local siguiera indefensa en términos constitucionales (pues hasta 1994 se reglamenta el Artículo 105, que ofrece a los estados un instrumento de protección en contra de la injerencia federal) los gobernadores hicieron uso de una nueva independencia para

enarbolar demandas encaminadas precisamente a reforzar la autonomía estatal, como una distribución más clara de las participaciones federales.

2. La controversia constitucional 11/95, la disputa Madrazo-Zedillo, es relevante porque con ella se rompe la disciplina presidencial *priista* instrumentada en las gubernaturas. Se rompe también un principio del régimen de pluralismo limitado: la negativa a negociar la remoción de un gobernador *en funciones* con la oposición. Ernesto Zedillo había acordado remover a Roberto Madrazo con el PRD, algo nunca visto en la historia, y que no puede compararse con la llamada *concertación* de Guanajuato, en la estaba de por medio una elección fraudulenta. Con ésta controversia los gobernadores del PRI asumen un grado de autonomía nunca visto, frente al presidente y frente a su propio partido, en defensa de sus propios intereses.
3. Las alianzas entre gobernadores se pagaron caro en el pasado. La experiencia de Albarrán así lo demuestra. Las amplias transformaciones de las últimas tres décadas debilitaron arreglos y viejos compromisos, dejando a los actores políticos en libertad para operar sin nuevas reglas, como la relación presidente-gobernadores. Con la oposición en varias gubernaturas y un gobierno dividido en el orden federal, los gobernadores se unificaron en una organización que, para muchos analistas, carecía de ubicación en la institucionalidad formal del país. Quizá la CONAGO no haya contribuido a incrementar un poder que los gobernadores ya venían acumulando, pero lo cierto es que ha impulsado la sustitución de las viejas reglas que definían su relación con el presidente y a futuro podrían convertirse en su principal contrapeso.

Lo anterior no significa que se haya pasado de un extremo centralista a una dispersión desordenada del poder o a un regreso al orden caciquil-estatal como en el siglo XIX o en las primeras décadas del siglo XX; una de cuyas características era su capacidad para someter a los poderes centrales o impedir la política nacional. Sí es previsible, en cambio, que el fenómeno del caciquismo se mantenga en otros niveles, como el regional y el local. Ahora bien, aunque los estados han ido ganando terreno en diversos ámbitos persiste el mismo arreglo federal que institucionalmente les relega en muchos casos a una suerte de pequeñas entidades administrativas, encargadas de implementar políticas centralmente definidas. Además, existen aún muchas iniciativas que están destinadas a minar la autonomía (aún débil) de los estados: la idea de un código penal único o de un organismo federal que organice *todas* las elecciones locales que se celebren en el país, son una muestra de ello.

Esto cobra sentido si se piensa en todas las ocasiones en las cuales los gobernadores, como representantes de sus estados, han sido desplazados de las grandes reformas nacionales así, por ejemplo, cuando 1) fueron marginados de las sucesivas reformas electorales federales, desde 1978; 2) cuando el presidente y el Congreso les quitan el control de la Convención Nacional Hacendaria y, en el momento de escribir estas líneas, 3) cuando son desplazados de la reforma del Estado, en 2007, uno de cuyos temas es la reforma federalista y que, de nueva cuenta, se va al Congreso. Es un hecho que si la iniciativa para un nuevo pacto federal no proviene de los estados el centro mantendrá el mismo esquema centralista y de ambigüedad institucional. Los estados aun cuentan con la capacidad de obstruir las reformas constitucionales federales que no estén encaminadas a darles un papel

más destacado en los asuntos nacionales y, en contraparte, a limitar al centro en sus capacidades de injerencia en la autonomía local. La tendencia a la *federalización* es imparable pero tiene que encauzarse. Los poderes públicos de los estados aún pueden hacer mucho.

Este “regreso” de los gobernadores lleva de forma natural a la siguiente pregunta: ¿se van a convertir de nuevo en caciques? No; difícilmente. Antes se comentó que el cacique-gobernador es una figura que no puede operar en ese nivel debido a que mecanismos como el de la no reelección y el del ciclo sexenal impiden la permanencia en el cargo o la consolidación de lealtades personalistas. El que muchos ejerzan el poder sin prudencia no los hace caciques *ipso facto*. A diferencia de los viejos caciques-gobernadores de los treinta, los gobernadores de hoy no pueden dinamitar la política nacional ni ejercer un control total sobre una zona geográfica. En realidad todo su poder les viene de la debilidad –o deficiencia- de las instituciones que, paradójicamente, les subordina en muchos aspectos gubernamentales al orden federal. De ahí que, a la hora de escribir estas líneas, aparezca como un asunto delicado que lleguen a disminuirse los contrapesos y los mecanismos destinados a llamarles a cuentas, por ejemplo, con la supresión de las facultades de investigación de la Corte, en un momento donde aumentan las demandas para que se averigüen violaciones graves a las garantías individuales, sobre todo por parte de gobernadores del PRI. De prosperar tal reforma el arreglo federal se estaría encaminando a un régimen de cuasi-excepción, en el que nada ni nadie garantizaría la regularidad de los principios republicanos, democráticos y federales *en los estados*.

¿Qué han ganado entonces los gobernadores? Dos cosas que en el pasado no tenían y que les viene desde el deficiente arreglo democrático-federal. Primero, tendrán ahora mucho dinero. Desde 1990 se ha venido incrementando sustancialmente las participaciones y el gasto condicionado. Además, a partir de 2003 aumentaron sorprendentemente los ingresos captados por recursos excedentes del petróleo; recursos que hasta el día de hoy no se sabe bien a bien de que forma se gastan, pues no existe un órgano de control *ex profeso*, pero que podrían explicar seguramente las fortunas labradas en muy poco tiempo por algunos de ellos. Segundo, tienen ahora una mayor impunidad. El siglo XX terminó sin que ningún gobernador fuera juzgado. El siglo que comienza tampoco ha registrado ningún caso donde el Congreso y la Corte hayan solicitado iniciar juicio político a algún mandatario, incluso en casos tan graves como Oaxaca y Puebla, ambos posteriores a nuestro periodo de estudio. El asunto es sorprendente porque es la primera vez en la historia que éstos tendrán una gran autonomía política junto a una bolsa de recursos cada vez más grande. Este es el resultado del *federalismo de conveniencias* al que se ha llegado y del que se requiere salir para evitar que el país se desgaje o se llegue, por la vía de los vicios, a la secesión de facto.

Bibliografía

Bibliotecas

El Colegio de México, biblioteca Daniel Cossío Villegas
Senado de la República, biblioteca Melchor Ocampo
Secretaría de Hacienda, biblioteca Miguel Lerdo de Tejada
Centro de Investigación y Docencia Económicas, biblioteca y centro de información

Entrevistas

Otto Granados Roldán
Martín Vera Martínez
Miguel Alemán Velazco

Periódicos

La Jornada, 1996, 1998, 2003
El Universal, 1943, 2002, 2005, 2006, 2007
La Crónica de Hoy, 2004
Milenio, 2003, 2006
Reforma, 1998, 2005, 2006

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F., "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre, 1996, pp. 3-37

Alemán Velazco, Miguel, *La revolución federalista*, México, Diana, 2004

Alvarado Mendoza, Arturo, *El portesgilismo en Tamaulipas. Estudio sobre la constitución de la autoridad pública en el México posrevolucionario*, México, El Colegio de México, 1992

_____, "Los gobernadores y el federalismo mexicano" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre, 1996, pp. 39-71

_____, "El poder legislativo local ante el nuevo debate sobre el federalismo", en *Eslabones*, 1, enero-junio, 1997

Alonso, Jorge, "Micropolítica electoral", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Siglo XXI, UAM, México, 1989, pp. 349-374

Amezcuca, Adriana y Juan M. Pardinas, *Todos los gobernadores del presidente. Cuando el dedo de uno aplasta el voto popular*, México, Grijalbo, 1997

Arreola Ayala, Álvaro, *La sucesión en la gubernatura del Estado de México, 1917-1993*, México, El Colegio Mexiquense, 1ª ed., 1995, 429 p.

Aziz Nassif, Alberto "La construcción de un gobierno estatal de oposición: ¿rompimiento temporal del régimen de partido de estado?" en Carlos Alba, Ilán Bizberg, Hélène Rivière d'Arc (comps.), *Las regiones ante la globalización. Competitividad territorial y recomposición sociopolítica*, El Colegio de México, Centre Francasis D' Études mexicaines et centreaméricaines, 1998

Bartra, Roger "Campesinado y poder político en México", en Roger Bartra (comp.), *Caciquismo y poder político en el México rural*, México, IIS-UNAM/Siglo XXI, 1975, pp. 5-30

Benítez Iturbe, Mauricio, *Los gobernadores y su partido. Un estudio sobre la influencia de los gobernadores en los procesos de selección de candidatos del Partido Revolucionario Institucional. El caso del estado de Morelos (1976-1997)*, México, tesis de licenciatura, El Colegio de México, 1999.

Camp, Roderic Ai, "Mexican governors since Cárdenas. Education and career contacts", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 16, Núm. 4, noviembre de 1974, pp. 454-481

Cárdenas, Jaime "Los riesgos en los institutos electorales", en *Enfoque*, suplemento de *Reforma*, 28 de agosto de 2005

Carmagnani, Marcello, "El federalismo liberal mexicano", en Carmagnani, Marcello (coord), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México, FCE, 1996, pp. 135-179

Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, UNAM, México, 1980

Casar, María Amparo, *El proceso presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*, CIDE, México, Documento de Trabajo

Concha Cantú, Hugo Alejandro y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Legislativas-National Center for State Courts, 2001

Constitución Política del Estado de Jalisco

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Correa, Eduardo J., *El balance del avilacamachismo*, edición del autor, México, DF, 1946

Cossío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, FCE, 1998, 4ª ed.

De la Madrid, Miguel, con la colaboración de Alejandra Lajous, *Cambio de rumbo: testimonio de una presidencia, 1982-1988*, México, FCE, 2004

De la Peña, Guillermo, "Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas", en Jorge Pádua N. y Alain Vanneph, *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 27-56.

_____, "Populism, regional power, and political mediation: southern Jalisco, 1900-1980", en Eric van Young (ed.) *Mexico's regions. Comparative history and development*, Center for U.S. - Mexican Studies, USCD, 1992, PP. 191-226.

Del Arenal Fenochio, Jaime, "El Senado durante la segunda República federal", en *El Senado mexicano*, vol. II, México, Senado de la República, 1987, pp. 11-96

Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, MA Porrúa-CIDAC, 1998

_____, "Diez mitos sobre el federalismo mexicano", en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*, colección Biblioteca Mexicana, México, FCE, 1999, pp. 138-160

_____, "Federalismo fiscal", *Políticas económicas del México contemporáneo*, Luis Rubio (coord.), México, FCE, 2001

_____ "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano", en *Política y gobierno*, Vol. XI, núm. 2, segundo semestre de 2004, pp. 229-262.

Drijanski Roth, Patricia, *La remoción de los gobernadores y el federalismo mexicano, 1934-1994*, México, ITAM, tesis de licenciatura, 1997

Elazar, Daniel. J., "Federalismo", en Sills, D. L., *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Aguilar, Madrid, 1973, pp. 748-759

Espinosa Valle, Víctor Alejandro, *La transición difícil. Baja California, 1991-2005*, El Colegio de la Frontera Norte, CEPCOM, México, 2003

Falcón, Romana, "La Revolución mexicana y la búsqueda de la autonomía local", en Jorge Pádua N. y Alain Vannep, *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 106-110.

Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook y Olga Shvetsova, *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004

Flamand, Laura, "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia de un gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos", en *Política y Gobierno*, Vol. XIII, núm. 2, segundo semestre de 2006, pp. 315-359

Fox Quesada, Vicente, *3er Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República

Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI

Gómez López, Alicia, *Crisis y transición en Jalisco*, México, Universidad de Guadalajara, 1997

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965

González Compeán, Miguel, y Leonardo Lomelí (coords.), *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, FCE, 2000

González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983

_____, "Acceso y pérdida del poder de los gobernadores", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI/UAM, 1989, pp. 259-282

_____, *El federalismo*, México, UNAM, 1995

Granados Roldán, Otto, "¿Cómo y por qué perdió el PRI en Aguascalientes en 1998?", *La Crónica*, 10/05/04

Hernández Chávez, Alicia "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcello Carmagnani, (coord), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México, FCE, 1996, pp. 293-299

Hernández Gaona, Pedro, "artículo 116", en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, México, UNAM-IIJ, 1994, 6ª ed., pp. 540-547

Hernández Mendoza, César A., *Las controversias constitucionales y el federalismo mexicano. Las controversias de la federación contra los estados y municipios, 1994-2004*, tesis de Maestría, FCPyS, UNAM, 2004

Kirshner, Alan M., *Tomás Garrido Canabal y el movimiento de las camisas rojas*, México, SEP, colección SEP Setentas, 1976

Knight, Alan, "Cultura política y caciquismo", en *Letras Libres*, diciembre de 2000, pp. 16-20

Langston, Joy, *The PRI governors*, México, CIDE, 1997

_____, *Changes in gubernatorial candidate selection*, México, CIDE, 1999

Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, colección Ciencia Política, 2000

López Obrador, Andrés Manuel, *Entre la historia y la esperanza. Corrupción y lucha democrática en Tabasco*, Grijalbo, México, 1995

Loyola Díaz, Rafael (coord.) *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*, FLACSO, Juan Pablos Editor, UNAM, México, 1997, 436p.

_____ y Liliana Martínez Pérez, "Veracruz y los candidatos que vinieron del centro", en Loyola Díaz, Rafael (coord.) *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*, FLACSO, Juan Pablos Editor, UNAM, México, 1997, pp. 132-179

Madox, Magali, "Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. XLVI (3), 185, julio-septiembre de 2006, pp. 513-532

Madrazo, Roberto, *La traición*, conversación con Manuel S. Garrido, México, Planeta, 2007

Márquez, Enrique, "Gonzalo N. Santos o la naturaleza del 'tanteómetro político'", en Martínez Assad, Carlos, *Estadistas, caciques y caudillos*, México, IIS, UNAM, 1988, pp. 385-393

Martínez Assad, Carlos, *El laboratorio de la Revolución: El Tabasco Garridista*, Siglo XXI, 1984

_____, *Estadistas, caciques y caudillos*, México, IIS, UNAM, 1988

_____, "Los gobernadores y el sistema político que se construye" en *Este País*, núm. 147, julio de 2003, pp. 22-30

_____, Carlos y Álvaro Arreola Ayala, "El poder de los gobernadores", en Loaeza, Soledad y Rafael Segovia, (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987

Medina, Luis, *Historia de la revolución mexicana, 1940-1952: civilismo y modernización del autoritarismo*, El Colegio de México, México, 2002, 3ª reimp.

Merino, Mauricio, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992

_____, (coord.), *En busca de la democracia local*, México, El Colegio de México, 1995

_____, “El federalismo y las relaciones intergubernamentales”, en *Memorias de Consulta Pública, Reforma del Poder Ejecutivo, Nuevo Federalismo y Reforma Municipal*, Tomo I, 1996, Editado por el Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de la Consulta Pública para la reforma democrática Xalapa-Enríquez, Ver., México, 1996.

_____, “El federalismo mexicano como tema de investigación”, en *Política pública y gobierno local*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

_____, “Hacia la (re)construcción del federalismo”, en *Nexos*, México, año 19, vol. XIX, núm. 217, enero, 1996.

_____, “La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. XXXVI, Núm. 143-144, 1996.

_____, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, DF, FCE, 2003.

Meyer, Lorenzo, “Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana” en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, pp.

_____, “Los caciques: ayer, hoy ¿y mañana?”, en *Letras Libres*, diciembre de 2000, pp. 36-40.

Moncada, Carlos, *Cayeron: crónica de los gobernadores desconocidos, desaforados y obligados a renunciar o a pedir licencia, 1929-1979*, edición del autor, México, 1979

Morales Ramírez, Rafael, “El regreso de los gobernadores” en *Este País*, núms. 155-156, febrero-marzo, 2004, pp. 39-43

_____, “Los gobiernos locales en México: nuevo contrapeso federalista al gobierno nacional”, en *Por una Reforma Federalista del Estado Mexicano*, Dirección General de Desarrollo Político-Instituto de Estudios Legislativos de la LV Legislatura del Estado de México, México, 2004.

_____, “Nuevos campos de juego: mecanismos de acuerdo para el federalismo mexicano”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. XLV (3), 181, julio-septiembre de 2005.

_____, “Acción Nacional: ¿hacia un moderno partido de cuadros?”, en *Este País*, núm. 179, febrero de 2006, pp. 36-41

Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, 2ª ed.

Ortega Pizarro, Fernando, “Arturo Noriega Pízano. El beneficio personal de gobernar”, en *Los gobernadores. Por el equipo de reporteros y escritores de Proceso*, México, Compañía General de Ediciones y Comunicación e Información (Proceso), 1980

Pansters, Wil G., *Política y poder en México. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista en Puebla, 1937-1987*, trad. Willy de Winter, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-FCE, 1998

Pérez Becerril, Alonso, *México fiscal. Reflexiones en torno al sistema fiscal mexicano*, México, Porrúa, 2004

Pellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna, *Historia de la revolución mexicana, 1952-1960: el afianzamiento de la estabilidad política*, El Colegio de México, México, 2002, 3ª reimp.

Pérez Correa, Fernando, *Temas del federalismo. ¿De la centralización a la fragmentación?*, México, UNAM-FCPyS, 2003

_____, "Hacia la Convención Nacional Hacendaria", en *Este País*, núms. 155-156, febrero-marzo, 2004, México, D.F., pp. 5-24

Pérez Güemez Ocampo, Ana Virginia, "Las Reformas Constitucionales y las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial", ponencia presentada en el II Foro de Justicia y Marco Constitucional, Senado de la República, México, DF, 1 de octubre de 2003, sin publicar.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo. PND 2001-2006. Quinto Informe de ejecución 2005*, México, SHCP, 2006

_____, *Plan Nacional de Desarrollo. PND 2001-2006. Sexto Informe de ejecución 2006*, México, SHCP, 2007

Puig Casauranc, José Manuel, *El sentido social del proceso histórico de México*, México, Ediciones Botas, 1936.

Rabasa, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, México, UNAM-IIJ, 2002, 3ª ed.

Ramírez Rancaño, Mario, "El perfil de los gobernadores entre 1876 y 1994", en *Iztapalapa* 34, julio-diciembre de 1994, pp. 107-122

Sánchez Gutiérrez, Arturo y Joel Estudillo Rendón, "Zacatecas en vísperas del cambio", en Rafael Loyola Díaz (coord.) *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*, FLACSO, Juan Pablos Editor, UNAM, México, 1997, pp. 180-205

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994

Scott, Robert E., *Mexican government in transition*, University of Illinois Press Urbana, edición revisada, 1964

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memorias de la Primera Convención Nacional Fiscal*. México, SHCP, 1926

_____, *Memorias de la Segunda Convención Nacional Fiscal. Tomos I y II*, México, SHCP, 1947

_____, *Memorias de la Tercera Convención Nacional Fiscal. Tomos I, II y III*, México, SHCP, 1947

Serna de la Garza, José M., "Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas", en Antonio María Hernández y Diego Valadés (coords), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, UNAM-IIJ, México, 2003

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1963

Universidad Iberoamericana, *López Obrador. Caso El Encino. Implicaciones constitucionales, penales y de procedimiento penal*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2005

Vásquez, Josefina Zoraida, "El federalismo mexicano, 1823-1847", en Marcello Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos. México/Brasil/Argentina*, México, FCE, 1993, pp. 15-50

_____, "El establecimiento del federalismo en México, 1812-1827", en Josefina Zoraida Vásquez, (coord.), *El establecimiento del federalismo en México (1812-1827)*, México, El Colegio de México, 2003

Velasco Cruz, José Luis, *El debate actual sobre el federalismo mexicano, 1990-1995*, México, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, colección Varia, 1999, 1ª ed., 115 p.

Weber, Max *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1972

Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Primer informe de gobierno*, Presidencia de la República, México, FCE, 1997