

TERCERA PARTE

CAPITULO III

Las Relaciones del Gobernador con las Fuerzas Locales	119
<i>1. Las fuerzas económicas</i>	120
1.1 Sus acciones formales	120
<i>2. Los caciques</i>	122
2.1 Hacia una comprensión del fenómeno	122
2.2 Sus relaciones con el gobernador	123
<i>3. Las organizaciones socioprofesionales</i>	125
3.1 Campesinos y estratos medios	125
3.2 Los sindicatos obreros	127
<i>4. La opinión pública</i>	128
4.1 Los medios de comunicación	128
4.2 El gobernador y los medios de información	129

CAPITULO III

LAS RELACIONES DEL GOBERNADOR CON LAS FUERZAS LOCALES

El gobernador está sujeto a una interacción continua con los grupos de intereses específicos en el Estado.

Su deber de asegurar la estabilidad política implica naturalmente el arbitraje de grupos y tendencias. Se afana, pues, en desempeñar este papel, puesto que es el único camino para asentar su autoridad. Es con este propósito que el gobernador se convierte en el portavoz de las reivindicaciones estatales frente a las autoridades federales. Es decir, opera como delegado del centro en el Estado y, simultáneamente, como delegado del Estado ante el centro.

En la vida diaria, esta doble representación está incluida en un proceso único, que es, a la vez, de comunicación y de control. La fórmula fundamental de la alquimia del gobernador es justamente la de fortalecerse en esta intermediación y ser útil a sus diversos interlocutores.

Las razones arriba mencionadas nos han llevado a hacer un breve análisis de las relaciones del gobernador con las fuerzas económicas, los caciques y las organizaciones socio-profesionales y los medios de comunicación social.

1. LAS FUERZAS ECONOMICAS

1.1 Sus acciones formales

Es posible afirmar que los más activos y acaso los más influyentes grupos son las asociaciones patronales, tanto a nivel de los Estados como a nivel nacional. Sin embargo, es importante señalar que sus presiones son más acentuadas en el centro, donde se encuentra el verdadero poder de decisión.

Los empresarios se agrupan en varias organizaciones, según sus actividades económicas. A título de ejemplo, presentamos a continuación la lista de organizaciones que existen hoy día en el Estado de Sinaloa: Federación de Cámaras de Comercio; cámaras municipales de comercio; Cámara de la Industria del Norte de Sinaloa; Cámara de la Industria del Centro de Sinaloa; Cámara de la Industria del Sur de Sinaloa; Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa; asociaciones municipales de agricultores; Unión Ganadera Regional; Centro Patronal de Sinaloa; Centro Bancario; y Consejo Coordinador Empresarial.

Con la excepción de las tres últimas, todas estas organizaciones fueron creadas en cumplimiento de la ley, ya sea estatal o federal. Es así que los empresarios están obligados a pertenecer a ellas.

Las relaciones oficiales de estos grupos con el gobernador son continuas. A menudo están asociados a la administración estatal. Representantes de los sectores económicos interesados están integrados en comisiones de estudio de problemas específicos; incluso forman parte de los consejos de administración de algunos órganos descentralizados.

Un ejemplo de esta tendencia es el Centro de Artesanías e Industrias Rurales del Estado de Hidalgo,¹ cuyo consejo de administración está compuesto de la manera siguiente: el gobernador, presidente; el secretario de gobierno; el secretario de administración y finanzas; el secretario de promoción económica; un representante de la cámara de comercio; un representante de la cámara de la industria y un representante del centro bancario.

¹ Creado por decreto, publicado en el *Diario Oficial* del Estado de Hidalgo del 24 de mayo de 1977.

Es de notarse, además, que los organismos patronales tienen a su disposición personal de tiempo completo para estar atentos a las medidas gubernamentales, especialmente a las fiscales. Ello les permite intervenir rápidamente para proteger sus intereses.

Más allá de los matices se puede afirmar categóricamente que la naturaleza profunda de las relaciones entre el gobernador y las fuerzas dominantes de la economía no se da en el contacto abierto, formalizado.

El gobernador no puede desempeñar su papel de árbitro de las fuerzas, sino en la medida en que éstas tengan una importancia limitada dentro del Estado. Si tienen una dimensión nacional, tratarán de negociar directamente con el poder central, lo cual lleva consigo el debilitamiento correlativo del gobernador.

En otras palabras, el gobernador no puede mediar en conflictos cuyo alcance va más allá del Estado federado, incluso aun cuando se circunscriba geográficamente a éste, si su trascendencia tiene dimensión nacional. Lo antes mencionado es valedero sobre todo en cuanto a grupos que controlan sectores estratégicos de la economía.

El gobernador es el árbitro político y social en el Estado; sin embargo, esta tarea se dificulta si existe ahí un poder económico excepcionalmente fuerte.

Esto obstaculiza el arbitraje del gobernador, aún más cuando el poder económico utiliza medios diversos para presionar a las autoridades. De ellos el más poderoso es el control que ejercen sobre la prensa.

De lo anterior se deriva que las relaciones entre el gobernador y las fuerzas económicas son realmente complejas. Los esquemas clásicos (un poder político monolítico y soberano; una burguesía poderosa que ejerce sobre éste un dominio absoluto), se derrumban frente a una realidad más difícil de aprender.

Las fracciones de las clases dominantes forman alianzas, según la coincidencia de sus intereses objetivos. De estos hechos resultan las grandes líneas políticas nacionales, las cuales pueden, evidentemente, variar en el tiempo y en el espacio según la evolución de la coyuntura.

A la opinión pública se le presentan estos acuerdos no como el fruto de negociaciones, sino como la expresión de una voluntad política unilateral. El desenlace de estas transacciones al nivel del país, tiene una influencia decisiva en las relaciones entre el gobernador y los empresa-

rios estatales. De hecho, el fenómeno no puede dissociarse, pues se da una clara interdependencia de intereses y consecuentemente las influencias son recíprocas.

De otra parte, la transitoriedad de la responsabilidad pública conduce regularmente a los funcionarios a actuar con prudencia frente al sector privado. Y no podemos callar, tampoco, la influencia de la corrupción y la consecuente falta de sentido del servicio público.

Finalmente, existe la voluntad generalizada de no provocar el empleo de los medios de presión que están a la disposición de las fuerzas económicas: la prensa, disminución de inversiones, fuga de capitales, manipulación de ciertos estratos de la población.

Hasta ahora se han mencionado las relaciones entre el gobernador y los sectores capitalistas modernos de la economía mexicana. Esto debe complementarse con observaciones acerca de los caciques.

2. LOS CACIQUES

2.1. Hacia una comprensión del fenómeno

Los caciques son personajes que ejercen un dominio informal sobre la economía y la política de alguna zona rural. Este fenómeno existe todavía en las áreas más atrasadas del país, o sea, aquellas donde el aparato productivo es aún arcaico y que han permanecido hasta cierto punto impermeables a los cambios realizados en el resto del país.

El cacique es, a la vez, mediador económico e intermediario político de estas zonas con lo que podríamos denominar *el mundo exterior*.

2.1.1 Su mediación económica

La fuente del poder de los caciques es su dominio sobre las riquezas de sus zonas de influencia: tierras productivas, bosques, aguas, industrias rurales.²

² Paré, Luisa. *Diseño Teórico para el Estudio del Caciquismo en México*, citado por Corrales, Irma. *Op. cit.*, p. 49.

Sustituyen a las instituciones financieras públicas y privadas haciendo préstamos de usura y, paralelamente, controlan el comercio con el mercado nacional en los dos sentidos. Sobre todo tratan de monopolizar las producciones locales comprando a bajo precio y vendiendo luego con ganancias exorbitantes.

Esta mediación lleva como consecuencia una explotación abusiva y parasitaria de los productores y obstaculiza el desarrollo regional al desvirtuar las relaciones económicas.

Por estas razones, se puede decir que el cacique desempeña un papel de articulador entre un sistema más moderno y otro cuyas estructuras económicas son aún primitivas.

2.1.2 Su mediación política

El sistema político mexicano —vertical y centralizado— necesitó de la intervención de los caciques, porque éstos podían reabsorber, canalizar y suavizar las reivindicaciones populares.³

En efecto, los caciques pueden desprender un cierto apoyo popular usando un conjunto complejo de medios: amistades, complicidades, multiplicación de compadrazgos, deudas, pequeños servicios, amenazas, carisma personal, violencia física.⁴

La hegemonía de los caciques ha estado ligada a los vínculos estrechos que sostienen con las altas autoridades políticas, y sobre todo, con el gobernador.

2.2 Sus relaciones con el gobernador

Por tradición se ha establecido una especie de simbiosis entre los caciques y el gobernador, facilitada por el aislamiento de las pequeñas comunidades.

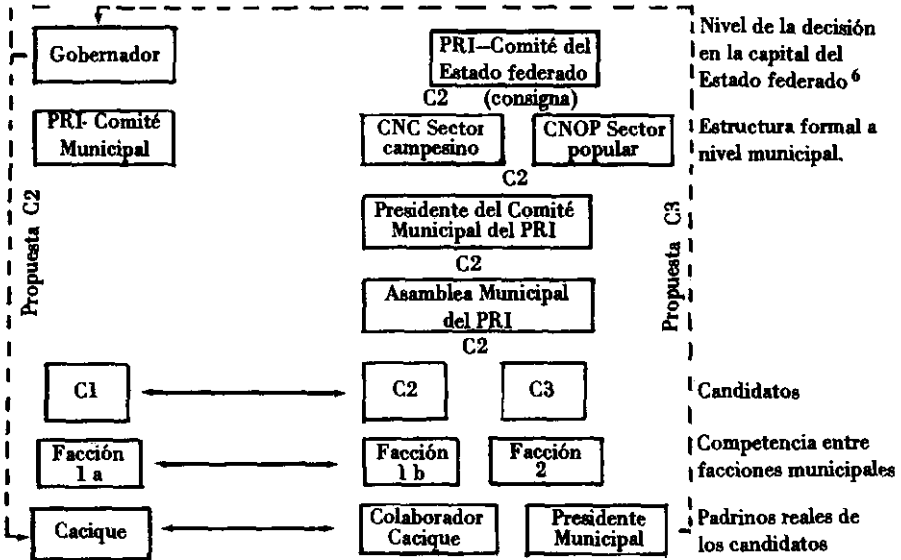
³ Martínez Vázquez, Raúl. *Despojo y Manipulación Campesina; Historia de dos Cacicazgos en el Valle de Mezquital*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 167.

⁴ Bartra, Roger. *Campesinado y Poder Político*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 29.

El interés de tal alianza es, para los caciques, la protección y la posibilidad de generar temor por su capacidad de influencia; al gobernador le facilita un estrecho control que le sería difícil, de otra forma, por las distancias y la inaccesibilidad de ciertas áreas.

De todas sus relaciones fuera de la comunidad, las más importantes para el cacique son las que establece con el gobernador. Este, como verdadero jefe del Partido en el Estado, convierte al cacique en agente de enlace entre el aparato político y las comunidades alejadas.⁵

Mecanismo de selección del candidato del PRI para la presidencia municipal de Zacapoaxtla, Estado de Puebla. Elecciones de 1970.



C1: Maestro

C2: Agricultor, candidato seleccionado

C3: Maestro, jefe municipal del sector campesino del PRI

→ : oposición real; ← : oposición ficticia

-----: trayectoria de negociaciones y de la toma de decisión.

⁵ Paré, Luisa. *Op. cit.*, p. 53.

⁶ Paré, Luisa. *Op. cit.*, p. 56.

De esta manera, el cacique puede orientar las decisiones del Ejecutivo estatal en cuanto a la selección de candidatos a regidores municipales, así como de funcionarios administrativos y del Partido. Practica una hegemonía informal aunque no ocupa normalmente puesto público alguno, pero sí ejerce una influencia en las designaciones. Luisa Paré, investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha mostrado que las estructuras formales del PRI no tienen el poder real. En algunos casos, la selección de candidatos es fruto de negociaciones entre el gobernador y el cacique.

Este esquema nos muestra como se entablan las negociaciones entre el gobernador y las fuerzas locales reales. El cacique presentó dos candidatos para asegurar la victoria de uno de ellos. Las instancias verticales del Partido —comité municipal— constituyen solamente un marco para formalizar acuerdos, puesto que el mecanismo real de la toma de decisiones los rebasa.

Es, finalmente, de hacer notar que el fenómeno del caciquismo se encuentra en vías de desaparición. Los medios de comunicación, el comercio, las fábricas, la burguesía urbana y rural, están destruyendo el poder de los caciques.⁷

Por consiguiente, se les está sustituyendo con otro sistema de mediación. Se trata de los nuevos caciques, cuyo origen es la apertura a influencias exteriores, sin que por esto, se llegue a cambios profundos de las costumbres establecidas. Los nuevos caciques se encuentran a medio camino entre sus predecesores, arcaicos y tradicionales, y los mecanismos de representación más modernos (partidos, organizaciones socio-profesionales, cooperativas de productores).

3. LAS ORGANIZACIONES SOCIOPROFESIONALES

3.1. Campesinos y estratos medios

Recordemos que el PRI tiene una organización sectorial, lo cual ejerce una influencia determinante sobre las relaciones entre el gobernador y

⁷ “El caciquismo ha desaparecido como sistema nacional de conducción de los asuntos pú-

las organizaciones socioprofesionales. Por lo que se refiere al campesinado y a los estratos medios, los testimonios parecen ser concluyentes: el gobernador suele ser factor determinante en la designación de los dirigentes formales de estos dos sectores a nivel del Estado.⁸

Sin embargo, no deben desconocerse las dimensiones nacionales de estas organizaciones (Confederación Nacional de Organizaciones Populares y Confederación Nacional Campesina) que ejercen influencia sobre sus secciones estatales desde diversos ángulos.

Esto significa que el gobernador no tiene libertad completa para hacer los nombramientos. Debe primero negociar con las organizaciones centrales de estos sectores, que controlan con todo rigor el procedimiento por medio de los delegados designados para tal efecto.

Las negociaciones entre el gobernador y los dirigentes de las centrales nacionales mencionadas se fundamentan en la calidad de las relaciones entre el gobernador concernido y el Presidente de la República. Si aquél se encuentra en auge (normalmente durante el mandato del presidente que lo seleccionó), no tendrá obstáculo para hacer prevalecer sus puntos de vista. Por lo contrario, si el Ejecutivo estatal está decayendo (deterioro de sus relaciones con el poder central, inestabilidad dentro del Estado), quizás se vea obligado a aceptar una decisión que no desea.

Los frutos de las negociaciones ejercen una influencia considerable sobre las relaciones entre los dirigentes estatales de los sectores campesino y popular con el gobernador. Su lealtad, en última instancia, será para aquel que esté en el origen de su designación.

Su sujeción al gobernador es de suma importancia para éste, puesto que es uno de sus mecanismos de mando más efectivos. Al controlarlos, puede impedir o atenuar ciertos conflictos sociales y amortiguar el choque con las fuerzas económicas locales. También los usa como medio de presión en caso de conflicto con éstas.

blicos. Sin embargo, ha dejado toda una cultura de las relaciones personales, de los parentescos y del compadrazgo. Estas relaciones sobreviven en las estructuras de un México moderno”.

González Casanova, Pablo. *Op. cit.*, p. 84.

⁸ Sánchez Celis, Leopoldo. Entrevista mencionada.
Hansen, Roger D. *Op. cit.*, pp. 154-155. Periódico *Excelsior*. México, 6 de abril de 1978, p. 1.

Sin embargo, ocurre que la fuente de su nombramiento no es suficiente para que el gobernador asegure la lealtad permanente de los dirigentes formales de la Liga de Comunidades Agrarias, sindicatos campesinos y de la Federación de Organizaciones Populares, filiales de sus organizaciones nacionales respectivas.

El gobernador debe, sobre todo, respetar las reglas implícitas de dosificación de puestos electivos dentro de su campo de acción (diputados locales, presidentes y regidores municipales y eventualmente, diputaciones federales y senadurías).

Dentro de este mismo orden de ideas se debe especificar que los dirigentes formales del campesinado y de los estratos medios no son seguidores fanáticos del gobernador. Generalmente son miembros del aparato político que buscan hacer carrera. Si un conflicto abierto y definitivo se abre entre el Ejecutivo estatal y el poder central, lo más probable es que elijan el camino de la ortodoxia. Serían pura y sencillamente destituidos si no lo hicieron.

3.2 Los sindicatos obreros

A pesar de la adhesión del Congreso del Trabajo⁹ y de la CTM (Confederación de Trabajadores de México) al PRI, el sector obrero conserva una autonomía bastante mayor que la de la CNC (Confederación Nacional Campesina) y la de la CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares), frente a los poderes públicos. Esto es válido tanto a nivel nacional como en los Estados.

Las consecuencias de esta situación se reflejan en las relaciones entre los sindicatos estatales y el gobernador, puesto que éste no interviene en el nombramiento de los dirigentes sindicales y de las federaciones estatales.

Estas últimas son autosuficientes en el terreno económico y poseen una alta capacidad de negociación y movilización.

De hecho se puede afirmar de manera incuestionable que, aun cuando las centrales obreras mantienen una alianza con el Estado Nacional,

⁹ Salvo algunos sindicatos nacionales. Ver parte II, capítulo I.

ello no implica en forma alguna sometimiento irrestricto.¹⁰ Dada la estructura de aquéllas, resulta lógico señalar que esta línea directriz tiene consecuencias directas en el tipo de relaciones que se dan, al nivel de los Estados miembros, entre los gobernadores y las federaciones de trabajadores respectivas.

4. LA OPINION PUBLICA

4.1 Los medios de comunicación social

Además de la prensa, la radio y la televisión nacionales, existe toda una red de medios de información a nivel regional o local que frecuentemente depende de cadenas controladas de manera centralizada.

Es importante, para los objetivos de este trabajo, precisar los medios de información que operan en la esfera local, para poder analizar enseguida las relaciones con el gobernador.

Tomaremos el ejemplo del Estado de Sinaloa:

Existen dieciocho periódicos (1978) en Sinaloa: seis en Culiacán, siete en Mazatlán, dos en Los Mochis, dos en Guasave, y uno en Guamu-chil.¹¹

En su conjunto publicaban en 1977 un promedio diario de 91,000 ejemplares para una población que en 1973 era ya de 1.513,000 habitantes.¹²

Cuatro periódicos publican el 54.9 por ciento del total de los ejemplares: *El Sol de Sinaloa* (Culiacán): 18,000; *Noroeste* (Culiacán): 7,000; *El Sol* (Mazatlán): 6,000; *El Diario* (Culiacán): 5,000; *El Correo de la Tarde* (Mazatlán): 5,000.

Dos periódicos publican 3,000 ejemplares aproximadamente: "El *Guasavense* (Guasave), y *El Diario* (Los Mochis). Los otros ocho periód-

10 Zuñiga, Ignacio. Declaraciones de prensa a nombre del Congreso de Trabajo y de la Confederación de Trabajadores de México. México, periódico *Uno más Uno*. 13 de diciembre de 1980. p. 3.

11 Publicidad y Comunicación, S. A., Culiacán, Sinaloa, 15 de enero de 1979.

12 PRI-IEPES. *Op. cit.*, p. 89.

dicos que restan publican un promedio de 2,000 ejemplares diarios: *El Minutero* (Culiacán); *El Informador* (Guamuchil); *El Demócrata* (Mazatlán); *La Opinión del Valle* (Guasave); *El Nuevo Diario* (Mazatlán); *El Informador* (Mazatlán); *Noticias del Sol* (Mazatlán) *La Voz* (Mazatlán).

En el plano de la radiodifusión, veintisiete emisoras (1978), difunden en el Estado de Sinaloa. Todas son de propiedad privada, con fines de lucro, a excepción de Radio Universidad Autónoma de Sinaloa.

Hay ocho difusoras en Culiacán, seis en Los Mochis, seis en Mazatlán, dos en Guasave y una en El Dorado, Guamuchil, Escuinapa, El Fuerte y el Rosario.

En cuanto a la televisión, hay tres canales de difusión en dicho Estado. En Culiacán, XHOTV Canal 3; en Los Mochis XHBSTV Canal 4; y en Mazatlán XHMSTV Canal 7.

4.2 El gobernador y los medios de información

La lista anterior nos muestra la abundancia de medios de información, puesto que hay que añadir todavía los de difusión a nivel nacional, que se originan en la ciudad de México.

Tal desarrollo en Sinaloa, sobre todo durante la última década, parece ser consecuencia del crecimiento económico, cuyo origen es la valorización de grandes superficies de terreno agrícola.

Asimismo, se debe enfatizar la consolidación correlativa de los grupos de presión económica y de las corrientes políticas que actúan tanto a nivel local como nacional. Estos vieron en los medios de comunicación impresos y electrónicos un instrumento especialmente útil para la defensa de sus posiciones respectivas.

Así se puede notar, en este campo, una frontera bastante difusa entre los objetivos comerciales y la protección de intereses específicos. Los medios de comunicación son, en efecto, un escudo eficaz.

De otra parte vale señalar que las críticas al gobernador son rara vez directas. Normalmente, si algún periódico quiere atacar cierto aspecto de su política, critica más bien al funcionario responsable, con lo que toca al gobernador de manera indirecta.

Las desaprobaciones globales son excepcionales y reflejan más bien rivalidades más importantes dentro del conjunto dominante. Otra posi-

bilidad, que no debe ignorarse, es la afectación, por acciones del gobernador, de los intereses esenciales de los propietarios reales de los medios de información. Si esta hipótesis se da, resulta casi automática una respuesta indirecta que se sirve de estos mismos instrumentos de presión.

Se puede concluir que, más allá de sus relaciones puramente formales con los periodistas, los gobernadores deben tomar en cuenta los hechos arriba mencionados. En última instancia, sus relaciones con los medios de comunicación están en función del tipo de relaciones que tienen con los propietarios de los mismos. Esto no excluye la posibilidad de que ellos controlen de una manera u otra uno o varios medios de información.

La diversidad y proliferación de dichos medios ha hecho necesaria la creación de servicios de prensa. Los cuatro Estados analizados disponen de dependencias con rango de dirección en esta materia.

Cualquier comentario sobre los servicios de prensa de las administraciones federadas quedaría incompleto si se pasara por alto una observación fundamental:

4.2.1 La centralización de los medios de comunicación

Cabe hacer un último señalamiento en el sentido de que la prensa impresa en los Estados se encuentra estrechamente vinculada a la prensa llamada nacional. Tal fenómeno contribuye a una mayor influencia del centro en la opinión pública y en la política regional.

Otro ejemplo de la estructuración de los medios de comunicación en los Estados es la existencia de 741 estaciones comerciales, de las cuales 597, o sea el 81 por ciento, se agrupan en 16 consorcios que son dependientes, financiera y publicitariamente de los grupos privados de la ciudad de México.

Por lo que respecta a la televisión, en la República operan 131 canales comerciales registrados, de los cuales 127 son transmisores, repetidores o retransmisores, que dependen de dos grandes consorcios nacionales.

“En cuanto a la capacidad económica de la administración federal en este campo, en contraste con la de los Estados, pongamos atención a un solo dato. En 1975, único año en el que hasta ahora ha sido posible

cuantificar los gastos de la administración federal en materia de publicidad, se erogaron por este concepto 5 mil quinientos millones de pesos, el equivalente a la suma de los ingresos para ese mismo año de 13 Estados juntos de la República, tomados alfabéticamente: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo y Michoacán".¹³

De lo anterior se puede concluir que el fenómeno de la centralización política y administrativa, así como de la concentración económica, demográfica y cultural, se da también, y de manera aguda, en el terreno de los medios de comunicación social. Ello no deja de tener consecuencias en el campo de las relaciones políticas entre centro y periferia.

13 Carreño, José. *Los Medios de Comunicación y las Administraciones Estatales*. (inédito). Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, julio de 1980, p. 15.