

## SEGUNDA PARTE

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

#### CAPITULO I

<b>La Selección del Gobernador</b>	<b>59</b>
<b>1. <i>La influencia del sistema político</i></b>	<b>59</b>
1.1 El Presidente de la República, pieza maestra del sistema mexicano	59
1.2 La organización del Partido	64
1.3 La selección real de los gobernadores	67
<b>2. <i>Los límites de la voluntad presidencial</i></b>	<b>69</b>
2.1 El calendario de renovación de los poderes estatales	69
2.2 Las influencias y presiones de las fuerzas locales y nacionales	71
2.3 La dosificación de “posiciones” entre los sectores del Partido	73
2.4 Las condiciones de elección de los gobernadores	74

**SEGUNDA PARTE**

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

## CAPITULO I

### LA SELECCIÓN DEL GOBERNADOR

#### 1. LA INFLUENCIA DEL SISTEMA POLITICO

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

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

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

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

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

<sup>2</sup> 'En México los factores que han contribuido a centralizar progresivamente el poder en el Ejecutivo Federal son:

1) La estructura del partido oficial cuyo jefe indiscutible es el presidente de la República.

### 1.1.1 El conjunto de atribuciones del Poder Ejecutivo

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.1.2 Su carácter de jefe real del PRI

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

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

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

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

5 Ver primera parte, capítulo I.

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

7 Instituto Mexicano de Estudios Políticos, *Op. cit.*, p. 99.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.2 La organización del Partido

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

### 1.2.1 La estructura vertical

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

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

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

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

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

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

### *1.2.2 La organización sectorial*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.3 La selección real de los gobernadores

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

Esquemáticamente el proceso podría sintetizarse de la siguiente forma:

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

Varios testimonios pueden invocarse para apoyar la aserción precedente:

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.3.3 *Braulio Maldonado, exgobernador de Baja California*

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

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

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

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

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

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

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

## 2. LOS LIMITES DE LA VOLUNTAD PRESIDENCIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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