



**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA**

**IZTAPALAPA  
CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**TESIS**

**LA DESCENTRALIZACION POLITICA EN EL SEXENIO DE CARLOS  
SALINAS DE GORTARI: ANALISIS DEL DISCURSO Y HECHOS**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA**

**PRESENTA:**

**TONATIUH TOMAS GONZALEZ VAZQUEZ**

**ASESOR: DR. GUSTAVO ERNESTO EMMERICH**

**MEXICO D.F. JUNIO DE 1994**

**Dedicatoria:**

**A mis padres Tomás y Azaybath por su interés y apoyo incondicional durante el desarrollo de todos mis estudios .**

**y por motivar y respetar la autonomía de pensamiento y la personal forma de ser, tanto de mí como de mis hermanos, guiándonos con su experiencia pero nunca imponiéndonos su forma de ver las cosas.**

**A la memoria de mi tío Joaquín:**

**Por ser un pilar en mi familia así como una fuente inagotable de conocimientos y experiencias, siendo un ejemplo a seguir para todos los que lo conocimos.**

**Agradezco muy especialmente:**

**A mis tios Gustavo y Lourdes por brindarme cortésmente su hogar y por aguantar y respetar mi forma de ser.**

**Tonatiuh.**

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
1. MARCO CONCEPTUAL .....	7
<b>1.1. Marco conceptual general</b> .....	7
1.1.1. Distribución y concentración del poder .....	7
1.1.2. Importancia de la Constitución .....	7
1.1.3. Características del orden federal .....	9
1.1.4. Presidencialismo .....	11
1.1.5. Partidos políticos .....	12
<b>1.2. Marco conceptual específico</b> .....	14
1.2.1. Preceptos constitucionales y realidad .....	14
1.2.2. Equilibrio de poderes .....	15
1.2.3. Federación, estados y municipios .....	17
1.2.4. Municipios .....	19
2. MARCO HISTÓRICO .....	20
<b>2.1. Análisis de la lucha entre centralistas y federalistas a través de las constituciones del siglo XIX</b> .....	20
2.1.1. Introducción .....	20
2.1.2. Constitución de 1824 .....	21
2.1.3. Constitución de 1836 .....	23
2.1.4. Constitución de 1857 .....	26
2.1.5. Constitución de 1917 .....	28
<b>2.2. El Desarrollo post revolucionario del sistema político mexicano</b> .....	31
2.2.1. Introducción .....	31
2.2.2. El partido de Estado .....	32

2.2.3.La consolidación del presidencialismo .....	33
<b>3. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL DISCURSO Y LOS HECHOS .....</b>	<b>36</b>
<b>3.1 Análisis del discurso .....</b>	<b>36</b>
3.1.1.Introducción .....	36
3.1.2.Descentralización y modernización .....	37
3.1.3.Descentralización y democracia .....	38
3.1.4.La descentralización de la vida nacional .....	39
3.1.5.El camino hacia la descentralización .....	40
A. Descentralización a nivel federal - estatal .....	41
B. Descentralización a nivel estatal - municipal .....	42
3.1.6. Desregulación .....	43
<b>3.2. Análisis de los hechos .....</b>	<b>44</b>
3.2.1. Introducción .....	44
3.2.2.Primer indicador: presupuesto y participaciones de la Federación, los estados, los municipios y el D.F.....	45
3.2.3.Segundo indicador: Proceso de reformas Constitucionales .....	56
3.2.4.Tercer indicador: Influencia del presidente de la República en la designación, remoción y promoción de gobernadores .....	68
A. Michoacán .....	74
B. Baja California .....	76
C. Estado de México .....	77
D. Yucatán .....	79
E. Guanajuato .....	81
F. San Luis Potosí .....	83
G. Tabasco .....	86
H. Tlaxcala .....	88

I. Jalisco .....	88
J. Zacatecas .....	90
K. Chiapas .....	90
4. CONCLUSIONES .....	93
Bibliografía consultada .....	101

## **INTRODUCCION**

En esta investigación se pretende realizar un análisis del discurso de gobierno en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y confrontarlo con los hechos, en lo que a materia de descentralización política se refiere, para ver si se respetaron los planteamientos propuestos en dicho discurso y en qué medida se han llevado a la práctica. En este sentido, partimos de un punto de referencia general que nos permite entender este proceso específico de descentralización: el federalismo y la vigencia que éste ha tenido en los acontecimientos que involucran la participación autónoma de los estados que componen un orden de este tipo, como lo es el caso mexicano.

El problema de la descentralización no es nuevo en México, pero sí de reciente importancia ya que se ha venido dando más énfasis, a partir de este sexenio, a la proclamada incorporación de los estados en el desarrollo de la vida nacional, que les permitirá actuar de acuerdo a su capacidad y autonomía en los asuntos de carácter político y por ende económico que atañen a sus propios intereses. De ahí que esta temática es de actual importancia, porque implica que para que se pueda llevar a cabo un verdadero sistema federal en México en el cual exista una distribución más amplia y equitativa del poder en los diferentes estados y regiones del país, se hace necesario un amplio proceso de descentralización política que de verdad involucre en la toma de decisiones a los estados integrantes de un sistema federal.

La estructura de esta investigación contiene dos grandes líneas generales, en las cuales se incorporan tres de los capítulos integrantes de la misma. La primera línea contiene las dimensiones teóricas y se compone por el capítulo 1 dividido a su vez en un marco conceptual general y un marco conceptual específico; posteriormente el segundo capítulo contiene el marco histórico.

El marco conceptual general, contenido en el capítulo 1, tiene el propósito de analizar las teorías y los enfoques de diferentes autores clásicos en la temática

general de esta investigación, es decir el federalismo, y que nos permiten situar en la misma a sus diferentes componentes y la importancia que tienen para entender este sistema, con lo que este marco es un punto básico de referencia para el presente estudio. Así, con Karl Loewenstein en su libro *Teoría de la Constitución* se analizan las características generales y esenciales del federalismo, la distribución del poder y su separación, los distintos tipos de gobierno, la descentralización. El texto de Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, clásico en el análisis constitucional y de gobierno, nos permite enfocar los temas de la República, y las funciones del poder federal y sus límites. La importancia de tener una constitución es crucial en un régimen político, y Ferdinand Lassalle en su obra *Qué es una Constitución?*, analiza los dos tipos de Constitución: la formal o escrita, y la real, que es la que se aplica en la práctica; haciéndose necesaria una correspondencia entre las dos para su eficiencia. El marco conceptual específico sitúa los enfoques anteriores en el sistema político mexicano y los enriquece con los de autores que estudian el sistema político nacional, para poder encuadrarlo en un entorno específico de acuerdo a la evolución de los diferentes elementos del mismo. Elementos acordes a la investigación por su actualidad y aplicabilidad, que dan forma y caracterizan al sistema político mexicano, como: el fenómeno del presidencialismo, las funciones y límites del presidente, la creación del partido oficial, las características de la democracia mexicana, el sistema de gobierno, el equilibrio de poderes entre la federación, los estados y los municipios, y sus características. Nos basamos en varios autores y sus respectivos textos, entre los que destacan por su importancia: Daniel Cosío Villegas y su obra *El sistema político mexicano*, Jorge Carpizo con *El presidencialismo mexicano*, y *La democracia en México* de Pablo González Casanova.

El segundo capítulo sitúa en un marco histórico la lucha entre centralistas y federalistas a través del estudio de las diversas constituciones que tuvieron vigencia en México a lo largo del siglo XIX, plasmando los diferentes planteamientos propuestos por los dos bandos, a fin de ver cómo los distintos actores políticos de la época enriquecieron los principios liberales, federalistas o

democráticos; o alentaron en su caso, los principios centralistas, adaptándolos a la realidad de ese momento. Así se analizan de manera breve las constituciones de 1824, 1836 y 1857, pretendiendo ofrecer un marco de referencia para ubicar el discurso político-jurídico en el proceso de formación del estado mexicano, hasta llegar a la Constitución de 1917, aún vigente, en la cual se pone especial atención en el tipo de gobierno, las facultades que ésta otorga a los poderes federales y su relación con los poderes estatales, enfatizando en las facultades legales del poder Ejecutivo. Finalizando con la profundización en el período contemporáneo que permite enmarcar en su contexto histórico específico al problema central, en el que se analiza el desarrollo postrevolucionario del sistema político mexicano y sus componentes significativos como el centralismo, la institucionalización, el partido de Estado y el arraigo del presidencialismo. Utilizamos para este capítulo autores y textos que son reconocidos en el estudio de estos períodos como: Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*; los diferentes textos constitucionales recopilados y analizados por Felipe Tena Ramírez en *Leyes fundamentales de México*; los tomos de *Historia general de México*, del Colegio de México, así como los *Derechos del pueblo mexicano*, entre los más importantes.

La segunda línea abarca las dimensiones empíricas de la investigación. Contiene un único capítulo, el tercero, que analiza las cuestiones medulares de nuestro análisis. Se estudia el discurso político de Carlos Salinas de Gortari sobre federalismo y descentralización, y se lo contrasta con los hechos, mediante tres indicadores empíricos específicos, con el objetivo de comprobar las hipótesis generales y particulares de este tema de estudio y sustentar la investigación.

Las hipótesis son las siguientes:

**Hipótesis general:** La descentralización política que se plantea en el discurso salinista no se ha llevado a cabo en la práctica, debido a la ausencia de una real autonomía de los estados (federalismo), que es una característica del sistema político mexicano.

**Hipótesis particulares:**

1) El centralismo político tiene coincidencia con el centralismo económico, debido



en parte, a una forma arraigada de presidencialismo existente en nuestro país.

2) La falta de autonomía del poder Legislativo, tanto del Congreso de la Unión, como de las legislaturas estatales, frena su papel de contrapeso político con respecto al poder ejecutivo.

3) Tanto las licencias y remociones, como las renunciaciones y promociones de los gobernadores, en el presente sexenio, tienen una estrecha vinculación con las decisiones del gobierno central a través del presidente de la República y el titular de Gobernación.

La primera parte del capítulo 3 maneja los lineamientos generales de la descentralización como son: la descentralización y la modernización, la descentralización y la democracia, y la descentralización de la vida nacional; para posteriormente analizar la descentralización en dos niveles específicos que son, la descentralización a nivel federal-estatal, y a nivel estatal-municipal. De los cuales se desprende la idea general de la descentralización política, la cual implica el acercamiento de las decisiones a quienes afectan, para que estos influyan directamente en el desarrollo de la vida cotidiana de las comunidades del país; y que por ende se reasignen responsabilidades, funciones y recursos financieros en los niveles estatal y municipal. En esta parte de la Investigación se utilizan los *Discursos de campaña*, pronunciados por Salinas de Gortari, por medio de los cuales se enmarca todo lo referente a la descentralización.

La segunda parte del capítulo 3 entra de lleno al análisis de los hechos para su contrastación con el discurso, y desarrolla los referentes empíricos que van a permitir comprobar las hipótesis planteadas en torno al tema de estudio. Esto es, confrontar el discurso en materia de descentralización política para ver si existe una correspondencia entre lo declarado y lo real, o si por el contrario no se da esta correspondencia, quedando lo expuesto en los discursos como propuestas no cumplidas y dándose una contradicción con lo realizado en la práctica.

El primer indicador es el análisis de los Ingresos y las participaciones en los niveles federal, estatal, municipal y del D.F., en el cual se podrá ver si se avanzó en materia de descentralización de recursos, como lo manejó Salinas de Gortari en su

discurso, en el que enfatiza la importancia que tiene la distribución equitativa de los recursos financieros entre el gobierno federal y los estados y municipios del país, para que se cumpla una verdadera descentralización política de toma de decisiones ligada a una descentralización de recursos. Este análisis de la distribución de ingresos y participaciones abarca el período de 1986 a 1991 (último año para el que encontramos información disponible). Utilizando para este fin fuentes como: INEGI *Finanzas públicas, estatales y municipales de México, 1979-1988*; *Finanzas públicas, estatales y municipales de México, 1990*; y *El ingreso y gasto público en México, 1992-1993*.

El segundo indicador es la participación de las legislaturas estatales en la aprobación de iniciativas de reforma constitucional. Con lo que, de acuerdo al tiempo en que tardan en aprobar dichas iniciativas, se ve si realmente se da una autonomía de los congresos estatales, al analizar y debatir dichas propuestas, o por el contrario sólo sirven para darle formalidad y apariencia democrático-federal a dicho proceso. Así mismo, ver la participación de los congresos estatales en la presentación de iniciativas, como también del propio Congreso de la Unión. De esta manera se podrá corroborar si en realidad se presenta una descentralización en cuanto a toma de decisiones. Las fuentes utilizadas en este estudio compuesto por las iniciativas recibidas por el Congreso federal, de enero de 1989 a agosto de 1993, y por el recuento de las iniciativas de reforma desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta su última reforma en 1993, son: *Diario de los debates* de la Cámara de Diputados y del Senado, *Cuadernos de apoyo* de la Cámara de Diputados, y el *Diario oficial de la Federación*.

El tercer indicador que atañe a la descentralización y autonomía de los estados del país, es el concerniente al estudio de las gubernaturas interinas en el presente sexenio. Con lo que se pretende ver si las remociones y renuncias de gobernadores están relacionadas con las decisiones del poder central, o con los propios acontecimientos de cada estado y en consecuencia relacionados con sus propias decisiones. Lo que permite explicar, si es que existe, alguna relación con el centralismo político, entrando en contradicción con la tan pregonada

descentralización y autonomía estatal expuesta en el discurso salinista. El estudio de este indicador abarca desde noviembre de 1988 hasta el mes de enero de 1994. Tomando como fuente diferentes publicaciones semanales de análisis político: *Proceso* ; *Quehacer político*; y *Siempre!*.

## **1. MARCO CONCEPTUAL**

### **1.1. Marco conceptual general.**

#### **1.1.1. Distribución y concentración del poder.**

Antes de entrar al análisis de los distintos componentes del sistema político mexicano, se hace necesario tratar de definir y encuadrar a éste en el entorno conceptual. Para lo cual nos serán muy útiles las definiciones de autores clásicos en la temática aquí tratada como: Loewenstein, Hamilton, Madison y Jay, así como Lassalle.

Para poder definir un sistema político se hace necesario ver la distribución y concentración del poder, así como los diferentes detentadores de éste. A este respecto, Loewenstein señala que "la diferencia básica entre los diferentes sistemas políticos radica en si el poder, a lo largo del proceso gubernamental, está atribuido a varios, en sí independientes, detentores del poder, entre los cuales, por lo tanto, está distribuido para un común ejercicio del dominio, o si dicho ejercicio... está concentrado en un sólo detentador del poder que lo monopoliza" <sup>1</sup>. Ahora bien, en el caso de que exista un único detentador del poder (monocracia), éste puede asumir distintas formas, ya sea a través de una sola persona (dictador), una junta o comité o un partido.

#### **1.1.2. Importancia de la constitución.**

A este respecto, el fundamento del constitucionalismo moderno es la llamada separación de poderes, esto es: los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, con la idea de garantizar el derecho individual y la libertad, pensamiento que tiene su

---

<sup>1</sup> Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución, Ariel, Madrid, 1976, p.33.

origen en Montesquieu, que a su vez lo retoma de Locke. Esta separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar el ejercicio del poder político. Cuestión que es señalada por Loewenstein como uno de los elementos fundamentales y mínimos de una auténtica Constitución, en la cual se debe indicar "la diferenciación de las diversas tareas estatales y su asignación a diferentes órganos estatales o detentadores del poder. Para evitar la concentración del poder en las manos de un único y autocrático detentador del poder"<sup>2</sup>. Mencionándose que para alcanzar una justa sociedad, que por un lado otorgue y por otro garantice los derechos individuales de los ciudadanos, se reconoce "...que la mejor manera de alcanzar este objetivo será haciendo constar los frenos que la sociedad desea imponer a los detentadores del poder en forma de un sistema de reglas fijas -la Constitución- destinada a limitar el ejercicio del poder político. La Constitución se convirtió así en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder"<sup>3</sup>.

Es necesario señalar que el hecho de que los límites a los distintos poderes estén señalados de forma escrita en una Constitución, no significa que no se pueda dar la supremacía o concentración del poder en un sólo departamento, por lo que se hace necesario que exista una concordancia entre esta Constitución escrita o formal, con las relaciones reales de poder o Constitución real. Esto es señalado por Lassalle al mencionar que todo país tiene y ha tenido siempre una Constitución real y efectiva, que no es otra cosa que los factores reales de poder imperantes en las sociedades y señala que "así, pues, todo país tiene, y ha tenido siempre, en todos los momentos de su historia, una Constitución real y verdadera. Lo específico de los tiempos modernos, no son las Constituciones reales y efectivas, sino las Constituciones escritas, las hojas de papel"<sup>4</sup>. Las cuales se hace necesario redactar cuando en los factores reales de poder imperantes dentro del país, se haya operado una transformación, ya que si estos factores de poder siguieran siendo los mismos, no tendría razón ni sentido en esta sociedad, la necesidad de darse una

---

<sup>2</sup> Ibid., p. 153.

<sup>3</sup> Ibid., p. 149.

<sup>4</sup> Lassalle, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución?., Ed. Siglo XX, Argentina, 1975, p. 54.

Constitución escrita.

Así pues, para Lassalle, una Constitución será duradera y efectiva cuando la Constitución escrita se corresponde con la real, puesto que "allí donde la Constitución escrita no corresponde a la real, estalla inevitablemente un conflicto que no hay manera de eludir y en el que a la larga tarde o temprano, la Constitución escrita, la hoja de papel, tiene necesariamente que sucumbir ante el empuje de la Constitución real, de las verdaderas fuerzas vigentes en el país".<sup>5</sup>

### 1.1.3. Características del orden federal.

Entrando al terreno en el cual se dé un Estado de tipo federal, es importante recalcar que no se puede dejar de lado la importancia del documento constitucional formal, ya que a través de éste se plasman los fundamentos o elementos esenciales de las relaciones federales fijadas en dicho documento; es así como "ningún Estado federal puede funcionar sin una Constitución escrita".<sup>6</sup>

A este respecto, el federalismo se entiende como la coexistencia de dos soberanías diferentes que se equilibran entre sí. De esta manera hay una limitación recíproca entre el ejercicio del poder del Estado central y el de los distintos Estados miembros, ya que "el gobierno federal y el de los estados no son, en realidad, sino diferentes mandatarios y representantes fiduciarios del pueblo, dotados de poderes diferentes y designados para finalidades diversas".<sup>7</sup>

Un punto en el que existe afinidad entre Loewenstein y Madison es el referente a las características de una asociación federal. Para el primero, son importantes los siguientes elementos: "...la comunidad de intereses políticos, económicos o estratégico-militares, tradición común y aspiraciones comunes para el futuro...y aunque no es necesario, también comunidad lingüística".<sup>8</sup> En tanto que para el

---

<sup>5</sup> Ibid., p. 62.

<sup>6</sup> Loewenstein, Karl. Op. Cit., p. 356.

<sup>7</sup> Hamilton, A., J. Madison y J. Jay. El Federalista., FCE, México, 1987, p. 199.

<sup>8</sup> Loewenstein, Karl. Op. Cit., p. 355.

segundo,"los fines de la unión entre los Estados...son su defensa común,la seguridad de sus libertades y su mutuo y general bienestar".<sup>9</sup>

Según Madison, existe una marcada diferencia entre un gobierno federal y uno nacional, ya que en el primero los poderes actúan sobre los cuerpos políticos que integran la federación, en su calidad política; y en el segundo, sobre los ciudadanos individuales que componen la nación, considerados como tales. Otra diferencia es que en un pueblo consolidado en una sola nación, "todas las autoridades locales están subordinadas a la autoridad suprema y pueden ser vigiladas, dirigidas o suprimidas por ésta según le plazca... (en el caso de una federación)... las autoridades locales o municipales forman porciones distintas e independientes de la supremacía y no están más sujetas, dentro de sus respectivas esferas, a la autoridad general, que la autoridad general está subordinada a ellas dentro de su esfera propia".<sup>10</sup> Esta diferenciación hecha por Madison entre gobierno nacional y federal no es tan estricta, ya que en la práctica es difícil que un Estado se apege de forma tajante a las características anteriores, ya que éstas se pueden entremezclar con relativa facilidad. Pero de ninguna manera pierde mérito este encuadre de los tipos de gobierno en modelos ideales, ya que con esto se facilita la comprensión al igual que la diferenciación existente entre ellos.

En este sentido, se hace necesario recalcar el hecho de que en un orden federal debe presentarse una separación entre el gobierno central y los gobiernos estatales para que exista una reciprocidad en cuanto al respeto de las funciones y los límites de una y otra soberanía. Esto, para que no se presente un centralismo político disfrazado de federalismo; en el cual, dado el caso, se necesitaría una descentralización que respetara en realidad la participación de los estados en los asuntos políticos, económicos y sociales que involucren a éstos mismos; hablando, entonces sí, de un verdadero federalismo.

Es verdad que es peligroso negarle al gobierno federal autoridad sobre todos los objetos que sean encomendados a su administración, y también que es necesario que los distintos estados que se integran en una sociedad política mayor

<sup>9</sup> Hamilton, A., J. Madison y J. Jay. Op. Cit. p. 176.

<sup>10</sup> Ibid., p. 162.

admitan como supremas las leyes promulgadas por ésta última conforme a los poderes que se le encomiendan. Esto quiere decir que las acciones de la federación que no estén de acuerdo con sus poderes constitucionales, y que constituyan invasiones de las facultades de las sociedades menores, no se convertirán en ley suprema de éstas, ya que esto es un acto de usurpación, debido a que: "...el gobierno general no asumirá todo el poder de hacer y administrar las leyes. Su jurisdicción se limita a ciertos puntos que se enumeran y que conciernen a todos los miembros de la República, pero que no se podrán alcanzar mediante las disposiciones aisladas de ninguno. Los gobiernos subordinados, que están facultados para extender sus funciones a todos los demás asuntos susceptibles de ser resueltos aisladamente, conservarán la autoridad y radio de acción que les corresponde".<sup>11</sup>

Otro límite al poder federal es el que se refiere al nombramiento de funcionarios, señalando el propio Hamilton que si hay algo que parece corresponder exclusivamente a las jurisdicciones locales es el nombramiento de sus propios funcionarios. Además, está de acuerdo con el razonamiento de que "...los Estados individuales posean una autoridad absoluta y no sujeta a restricción ajena para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades particulares...".<sup>12</sup> Lo cual señala como una actividad exclusiva de los distintos estados y que a la vez se presenta como un límite a los poderes federales; aunque también apunta que puede presentarse una cierta diferencia en torno a los gastos federales y locales, por manejar los primeros asuntos de carácter nacional, pero de ninguna manera debe existir una desproporción enorme entre uno y otro.

#### **1.1.4. Presidencialismo.**

El origen del presidencialismo se da en Estados Unidos en 1787, surgiendo en un principio como reacción al sistema monárquico y parlamentario de Inglaterra de

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 54.

<sup>12</sup> Ibid., p. 127.



la cual se habían independizado diez años antes. La aversión al sistema monárquico se debió en parte a que no querían la misma forma de gobierno existente en su antigua metrópoli, al igual que la existencia del temor de los constituyentes de que se diera la monarquización del presidente, como lo señala Edmund Rantolph, gobernador de Virginia, quien "habló del temor que el presidente se convirtiera en un feto monarca"<sup>13</sup>. Ahora bien, las características generales del presidencialismo<sup>14</sup> son las siguientes:

1. Separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Ni el Presidente ni sus Secretarios de Estado pueden ser simultáneamente integrantes del Poder Legislativo.
2. El Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona la cual es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
3. La elección del Poder Ejecutivo no depende del Congreso. La independencia del Presidente frente al Poder Legislativo la representa el hecho de que aquél es electo mediante el voto popular.
4. El Presidente ocupa el cargo por un período fijo, que va acorde con la Constitución de cada país.
5. El Presidente cuenta con atribuciones propias. No obra por delegación del Poder Legislativo, e incluso puede tener facultades materialmente legislativas.
6. El Poder Ejecutivo se ejerce sin consejos de revisión, ya que debido a sus características de unidad y responsabilidad política, se consideró esencial que sus decisiones fueran libres, sin consejeros obligados ni revisiones de sus actos.

#### **1.1.5. Partidos políticos.**

En la sociedad moderna todo gobierno está constituido por partidos, independientemente de que sea un sistema político autocrático o

<sup>13</sup> González Oropeza, Manuel. El Presidencialismo, UNAM, México, 1986, Col. grandes tendencias políticas contemporáneas N° 43, p. 4.

<sup>14</sup> Ibid., p. 4, 5, 6.

democrático constitucional. Los partidos, tomados como un fenómeno político, no tienen más de tres siglos, y su función como elemento integral del proceso del poder, se inició a principios del siglo XIX. De acuerdo a diversos conceptos modernos, se puede definir un partido político como: "...una asociación de personas con las mismas concepciones ideológicas, que se proponen participar en el poder político o conquistarlo y que para la realización de este objetivo posee una organización permanente".<sup>15</sup>

A través de este análisis se aprecia que existe una conexión causal entre los partidos políticos y el electorado, para la integración en el proceso del poder de éste último, a través del sufragio. Así mismo, los partidos son necesarios para la organización y actuación del electorado en la voluntad política. De acuerdo a esto, aún en la sociedad autocrática, el partido estatal o único es un elemento indispensable, así como para el estado democrático es indispensable el sistema pluripartidista. Basta con ver que "...el partido único es la grapa organizadora que mantiene sujetos a detentadores y destinatarios del poder y sin él la moderna autocracia es incapaz de acción".<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Loewenstein, Karl. Op. Cit., p. 133.

<sup>16</sup> Ibid., p. 95.

## **1.2. Marco conceptual específico.**

### **1.2.1. Preceptos constitucionales y realidad.**

Las constituciones de México han mostrado una incuestionable influencia de los preceptos constitucionales norteamericanos de 1787. En este país se dio el primer sistema presidencial, el cual funcionó muy bien. Por otro lado, también hubo influencia del pensamiento europeo de la época. Ahora bien, estos preceptos se tuvieron que adecuar al entorno nacional, así como a las diferencias existentes entre un país y otro, por lo que de acuerdo a la realidad de cada uno, evolucionaron por sendas distintas. A este respecto, Zorrilla Martínez apunta que "tenemos una Constitución que fue producto original y natural de una serie de movimientos y reacomodos sociales, y que en función de la circunstancia humana y política nacional, así como de ideas captadas universalmente, contiene, de una parte, los derechos humanos y la garantía de las libertades y, de otra, unos derechos humanos

también, pero referidos al hombre situado en un medio concreto, social y económico...".<sup>17</sup> Es decir: por un lado, influyeron en buen grado los preceptos universales; y por otro, es innegable la participación propia y original del pensamiento mexicano en el acoplamiento constitucional a la realidad de nuestro país.

Es pertinente señalar que los elementos clásicos de los modelos universales son tomados en nuestro país como elementos simbólicos que recubren una realidad distinta, esto es, que no hay una clara vinculación entre el entorno formal y el real, ya que muchas veces éste último rebasa su marco de acción establecido en la Constitución. Esto es apreciable en la Constitución de 1917: como señala Cosío Villegas, si bien ésta le dio a nuestro país "...una organización político

---

<sup>17</sup> Zorrilla Martínez, Pedro. "La desconcentración administrativa y el Federalismo", En: Seminario Franco-Mexicano sobre desconcentración administrativa., Desconcentración Administrativa, Secretaría de la presidencia-Direc. Gral. de estudios administrativos, México., 1974, N° 1, p.240.

democrática, muy a la occidental (o si se quiere, muy a la norteamericana), el poder para decidir no reside en los órganos formales de gobierno prescritos por la Constitución, digamos los cuerpos legislativos y municipales. Es también comprobable que la independencia de los poderes Legislativo y Judicial, respecto del Ejecutivo es mucho menor que en una verdadera democracia. Y es asimismo signo de una organización democrática impura o sui generis, la existencia de un partido político oficial o semi-oficial, no único, pero sí abrumadoramente predominante<sup>18</sup>. Es decir, que los elementos integrantes de los modelos teóricos que operan dentro de la democracia tradicional, como la lucha de partidos bajo condiciones igualitarias, el equilibrio de poderes y la existencia de estados con autonomía en lo que respecta a su demarcación, tienen en nuestro país poca correspondencia con la realidad, así como una fuerte conexión e influencia con el presidencialismo. Lo que demuestra una centralización del poder contraria a lo plasmado en un sistema federal, de ahí que es imperante un proceso descentralizador que retome los cauces federales y que en realidad los lleve a la práctica.

### **1.2.2. Equilibrio de poderes.**

El equilibrio de poderes en el sistema político mexicano no funciona en la práctica. La Constitución de 1857, al limitarle sus facultades al Ejecutivo, impulsó a éste a gobernar de forma extraconstitucional, y con el advenimiento de Porfirio Díaz el control parlamentario fue debilitándose cada vez más, hasta perderse casi por completo con la Constitución de 1917, ya que al dotar de facultades amplias al Ejecutivo para que templara las luchas facciosas del grupo revolucionario, terminó por crear "...un régimen de gobierno en que el poder Ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a la de los otros dos poderes, sobre todo el Legislativo"<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Cosío Villegas, Daniel. *El Sistema Político Mexicano, Las Posibilidades del Cambio.*

*Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1991, p.21.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, p.22.

Esta preponderancia del poder Ejecutivo se desarrolló en México como una necesidad que respondía a las circunstancias que se presentaron en ese período. Pero esto no significa que sea un común denominador de todos los sistemas presidenciales, sino que más bien, como lo señala Carpizo, "...se trata de realizar un deslinde tajante entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de que miembros de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros del otro",<sup>20</sup> con el fin de evitar que se incline la balanza hacia un extremo, en éste caso, el Ejecutivo. Pero tampoco se hace alusión a un Ejecutivo sin la fuerza suficiente, porque éste debe ser enérgico, vigoroso e independiente, para garantizar la unidad de acción y de decisión, así como la energía y la eficacia de su administración.

Lo anterior se ve en el plano nacional, en donde la ley fundamental estructura un Ejecutivo poderoso y que en la práctica se ve fortalecido aún más. Y precisamente el problema no es la existencia de un Ejecutivo poderoso, como lo señala Carpizo al decir que "...no propugno por un Ejecutivo débil, soy consciente de que una nación como México, agobiada de grandes problemas, necesita de un presidente fuerte, pero dentro de los marcos constitucionales. El Presidente debe ejercer plenamente los poderes que le otorga la ley fundamental, pero ningún otro; su actuación debe estar subordinada a la Carta Magna, debe existir un equilibrio entre los dos poderes políticos, y el Judicial debe actuar realmente con independencia".<sup>21</sup> Estas facultades constitucionales se expresan en el artículo 89 de la Constitución vigente, en donde, entre algunas de las facultades principales del presidente se encuentran las de:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al titular del D.F., remover los agentes diplomáticos así como a los empleados superiores de Hacienda...

IV. Nombrar con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales...

VIII. Declarar la Guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del

<sup>20</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México, Siglo XXI, 1991, p. 15.

<sup>21</sup> Ibid., p. 10.

Congreso de la Unión...

**X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiendo a la aprobación del senado...**

A pesar de que las facultades que le confiere la carta magna al Ejecutivo son amplias, en nuestro país se han desarrollado además facultades metaconstitucionales que hacen del Ejecutivo un poder muy superior a los otros. Dentro de estas facultades metaconstitucionales las más resaltables son: en primer lugar, que el Presidente es el jefe máximo del partido predominante, lo cual lleva consigo "el debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas...".<sup>22</sup> Otra facultad metaconstitucional es la de nombrar a su sucesor, así como a los gobernadores de las entidades federativas, al igual que a los principales presidentes municipales.

De acuerdo con todo lo anterior, podemos concluir que el sistema de equilibrio de poderes no funciona en la práctica, ya que hay una tendencia favorable al Ejecutivo; es decir, que la función del Legislativo tiene un carácter más simbólico que real, supeditándose a sancionar actos del Ejecutivo, por lo que, como nos dice Carpizo, "se ha intentado, más que limitar el poder del presidente a través de un equilibrio con el poder Legislativo, ponerle límites en el tiempo".<sup>23</sup> O sea que uno de los escasos límites señalados al poder del presidente es la duración de su mandato, "por eso se ha dicho que la mexicana es la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernada por... una monarquía absoluta, sexenal y hereditaria en línea transversal".<sup>24</sup>

### **1.2.3. Federación, estados y municipios.**

"La idea de una federación integrada por estados libres y soberanos, típica

---

<sup>22</sup> Ibid., p. 31.

<sup>23</sup> Ibid., p. 117.

<sup>24</sup> Cosío Villegas, Daniel. Op. Cit., p. 31.

del modelo elaborado por los constituyentes de Filadelfia -y recogida por todas nuestras Constituciones liberales hasta la actual- no corresponde a la dependencia real que guardan los Estados respecto del gobierno federal, y los gobernadores respecto del Presidente<sup>25</sup>. Esta afirmación de Pablo González Casanova nos deja ver la realidad del federalismo en el sistema político nacional, ya que como apunta acertadamente, no existe una concordancia entre las funciones de la federación y las de los estados, marcadas en la carta constitucional, con respecto a la realidad; aunque jurídicamente cada autoridad ejecutiva tiene su propio campo de acción (Presidente Municipal, Gobernador y Presidente de la República), e incluso se señala que los estados son libres y soberanos en su régimen interior, vemos que ocurre que el Presidente resulta ser el jefe máximo y está por encima de esa supuesta autonomía, subordinando a los poderes estatales y municipales.

Paralelamente a esta subordinación política, "el poder del gobierno Federal frente al de los Estados se manifiesta con gran claridad en el terreno financiero. La Hacienda Federal es muy poderosa...y muy débil la de los Estados".<sup>26</sup> La importancia de este hecho radica en que la Hacienda Federal va a ser la encargada de determinar cuánto se va a gastar, en qué y cómo, con lo que se hace dependientes y por ende se subordina financieramente, tanto a los Estados como a los municipios.

Otros elementos que ayudan a corroborar la poca autonomía de los estados con respecto al Gobierno Federal, tiene que ver directamente con las interminables facultades del presidente, ya que:

**a)** El hecho de que el presidente sea a la vez jefe máximo del PRI, le otorga aún mayores facultades extraconstitucionales, entre las que se encuentra las de nombrar a los candidatos priístas a gobernadores y de las principales presidencias municipales.

**b)** Después de nombrarlos, el Jefe del Ejecutivo tiene otra forma de controlar a los Gobernadores, "...como son las ayudas económicas y las obras a los Insuficientes

---

<sup>25</sup> González Casanova, Pablo. La Democracia en México., Era, México., 1991, p.37.

<sup>26</sup> Ibid., p.37.

presupuestos locales, amén de controles de carácter político'<sup>27</sup>. Pues no olvidemos que la casi totalidad de gobernadores y presidentes municipales son del PRI, del cual es jefe máximo el presidente de la República.

c) Por si esto fuera poco, el presidente también puede destituir a los gobernadores, los cuales "...pueden ser depuestos con relativa facilidad a iniciativa del gobierno federal, mediante distintos recursos jurídico-políticos que comprenden desde la renuncia voluntaria (que se practica a través de la solicitud de licencia), hasta la "desaparición de poderes" "<sup>28</sup>. Utilizando este medio por última vez, el expresidente Luis Echeverría contra Otoniel Miranda en el estado de Hidalgo.

#### **1.2.4. Municipios.**

Este control del gobierno central tiene una escala jerárquica en la que el último escalón lo ocupan los municipios. Ya que en la realidad la función pública del municipio depende del gobierno estatal y de la federación, no correspondiendo esto a la supuesta existencia de municipios libres, que es señalada formalmente. La libertad de los municipios está supeditada, al igual que la de los Estados, financiera y políticamente, reduciendo al máximo sus funciones públicas.

Es así como la penuria municipal ha ocasionado que la federación llegue incluso a ocuparse de los servicios de primera necesidad en muchos de ellos, los cuales se convierten automáticamente en dependientes tanto del gobierno estatal como del Federal, con lo que se rompe en todas las líneas el modelo clásico de un gobierno local.

---

<sup>27</sup> Carplzo, Jorge. Op. Cit., p. 198.

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



## **2. MARCO HISTORICO**

### **2.1. Análisis de la lucha entre centralistas y federalistas a través de las constituciones del siglo XIX.**

#### **2.1.1. Introducción.**

Después de tres siglos de dominación colonial por parte de España, en 1810 estalló en la Nueva España la guerra de Independencia que culminaría en 1821. Durante estos años de lucha independentista se acentuaron las diferencias existentes en el país, lo cual afectó aún más sus estructuras; y esto junto con la posterior desaparición del gobierno imperial puso a la nascente nación al borde de la desintegración, ya que entre otras cosas, no existía una propuesta clara de proyecto de país que sustituyera al orden colonial.

En medio de esta crisis y de las múltiples revueltas que se desataron, se empezaron a crear las dos grandes tendencias políticas que iban a enfrentarse una y otra vez a lo largo del siglo XIX, y que debido a su enfrentamiento y a los diversos movimientos que esto ocasionó, llevaron a que se considere al período en cuestión como anárquico, por lo que estas "...luchas, los triunfos y las derrotas...mantienen al país fluctuante por un largo período entre dos órdenes: el colonial que no se liquida con la Independencia, y el que podríamos llamar secularizante, moderno, laico, democrático liberal, que no nace con ella"<sup>1</sup>. Es importante señalar que estas dos posiciones, que se dio en llamar liberales y conservadores, no tenían un programa bien definido, por lo que a través de sus enfrentamientos muchas veces modificaron sus propuestas, al mismo tiempo que sus integrantes se cambiaban con frecuencia de bando. Pero con el tiempo se les empezó a identificar con la defensa de ciertos ideales, creyéndose en la consecución de este enfrentamiento; por lo que a estos grupos que se bautizó como liberales y conservadores, "circunstancialmente se llamarán federalismo y centralismo, clase media frente a clero, milicia y grandes

---

<sup>1</sup> Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano, FCE, México, 1974, Tomo II, P. XII.

propietarios, partidarios de Estados Unidos y partidarios de Europa. Y aún podría añadirse que, cuando menos hacia mediados del siglo, se trataba también del enfrentamiento de una generación joven con otra adulta".<sup>2</sup>

Tomando en cuenta la aclaración anterior, en el presente capítulo trataremos de enmarcar, a grandes rasgos, cuáles eran los ideales que perseguía cada bando para entender mejor y ubicar las dos grandes tendencias. Así, podemos decir que, por un lado, se propugnaba por un liberalismo que defendía entre sus principios más resaltables: el federalismo, la abolición de los privilegios, la supremacía de la autoridad civil y la separación de la Iglesia y el Estado. Esta posición era defendida por las clases intermedias que buscaban participación en el poder político y que se encontraban diseminadas en los estados. Por otro lado, estaba la posición conservadora, inclinada hacia el centralismo y que partía del mantenimiento de los privilegios legales y de la restricción de las libertades; sus actores eran el alto clero, los jefes del ejército y los aristócratas terratenientes.

Estos distintos planteamientos de las dos tendencias se vieron plasmados en las diversas constituciones que se generaron durante el siglo XIX, las que a continuación analizaremos para ver a qué orden de ideas respondía cada una, al igual que ver como se dio la mencionada lucha. Cabe aclararse que de acuerdo a la estructura y temática de nuestra investigación, el siguiente estudio se enfocará de una manera especial al enfrentamiento entre la tendencia al centralismo y hacia un federalismo, y no tanto hacia los otros enfrentamientos que tuvieron estos grupos.

### **2.1.2. Constitución de 1824.**

Tras la caída de Iturbide, para solucionar el problema de la falta de un gobierno nacional y para evitar la disgregación del país, se pedía casi unánimemente la elección de un Congreso Constituyente que decidiera qué sistema adoptaría el Estado naciente; parecía ser que la solución a estas tendencias desintegradoras, al

<sup>2</sup> Cosío Villegas, Daniel, Coord. Historia General de México, COLMEX, México, 1977, Tomo 3, p.285-286.

igual que a las conspiraciones iturbidistas, era la creación de un Estado federal.

El nuevo Congreso se reunió a fines de 1823, en donde no había duda de que los federalistas comandados por Miguel Ramos Arizpe dominaban la escena; esto pese a que también existía un grupo de centralistas convencidos dirigidos por Lucas Alamán. Estos dos grupos discutieron esa primera Constitución del México independiente, la cual fue aprobada el 31 de enero de 1824, adoptándose un gobierno republicano, representativo, popular y federal, y creando un Ejecutivo subordinado al Congreso General.

Esta Constitución tenía una clara inclinación federalista como lo manifiesta su prólogo, el cual señala que "...solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia. Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas de Nuevo México? Cómo pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora, las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas?... He aquí las ventajas del sistema de federación. Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias"<sup>3</sup>. Pero a pesar de esta voluntad para lograr una descentralización, las herencias del pasado se impusieron, por lo que las instituciones reales continuaron siendo en su mayoría las de la Colonia.

Posteriormente se dieron las primeras elecciones, y el 1ro de octubre de 1824 tomaron posesión Guadalupe Victoria como presidente y Nicolás Bravo como vicepresidente, los cuales intentaron poner en práctica un gobierno basado en la nueva Constitución. Pero esto se hizo difícil, pues las instituciones coloniales seguían presentes y las revueltas eran continuas. Pese a que la Constitución de 1824 fue insuficiente para cambiar la estructura colonial de la sociedad, sí fue eficaz para impedir que se perpetuara y para ayudar a que a la postre las fuerzas nuevas de la sociedad (el liberalismo) se impusieran por sí mismas. Por lo que es considerada por muchos como un documento de transición.

<sup>3</sup> Centro de investigación para el desarrollo A.C... Reforma del sistema Político Mexicano, Diana-CIDAC, México, 1990, p. 196.

Para fines de 1826 se dio un enfrentamiento entre tendencias políticas, al darse el nacimiento del "partido yorquino", que albergaba a la tendencia progresista y que estaba auspiciado por el presidente Victoria; buscando crear un contrapeso al "partido escocés". La logia de York fue fundada por algunos de los federalistas radicales como Guerrero y Arizpe, que eran partidarios de la separación entre Iglesia y Estado. Por su parte el partido escocés tenía tendencias monarquistas y era defensor de la herencia española. Con esto una vez más se bipolarizó la vida política del país, dándose nuevos enfrentamientos y revueltas.

Poco a poco estas dos tendencias comenzaron a identificarse como centralistas y federalistas. El "federalismo simbolizaba los cambios sociales, la separación entre la Iglesia y el Estado y el respeto a los gobiernos estatales, en tanto que el centralismo se identificaba por el contrario con el absolutismo del período colonial, la intolerancia religiosa e ideológica, al mantenimiento de las estructuras económicas existentes y a la constitución de un poder central fuerte".<sup>4</sup>

En medio de esos años de lucha civil y enfrentamiento, se dio el programa reformista de Gómez Farías, que fue la primera tentativa de los federalistas para reformar las estructuras coloniales. Pero ésta fracasó y sólo ocasionó un conflicto entre el gobierno y la Iglesia, además del levantamiento de los centralistas, teniendo como su líder a Antonio López de Santa Anna, el cual se apoderó del gobierno para impedir las reformas de los federalistas, ocupando once veces la presidencia, oscilando entre el centralismo y el federalismo.

### **2.1.3. Constitución de 1836.**

Durante este período, las dos tendencias que actuaban en este conflicto cimentaron sus principios al establecer su accionar en partidos. En primer término el

---

<sup>4</sup> Garrido, Luis Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada. SEP-Siglo XXI, México, 1986, p.25.

partido liberal<sup>5</sup>, que defendía los principios antes señalados, como: el gobierno representativo, democrático y federal, la abolición de privilegios y fueros, etc.. Y que reivindicaba el accionar de los partidos y sus derechos. En segundo término, estaba la tendencia contraria defendida por el partido conservador, que distaba totalmente del primero; buscaba la eliminación de cualquier forma de elección popular, estaba en contra de un sistema federal, y a favor del sostenimiento de la religión católica y los bienes de la Iglesia.

El establecimiento del centralismo comenzó con la aprobación del proyecto de las Bases Constitucionales el 2 de octubre de 1835, que veinte días después se convirtieron en Ley Constitutiva, llamándose "Bases para la nueva Constitución". La razón por la que a la Constitución Centralista se le conoce también como Constitución de las Siete Leyes, es porque ésta se dividió en Siete estatutos o leyes, de las que sólo la primera se publicó individualmente el 15 de diciembre de 1835, y las seis restantes se publicaron un año después. Con lo que en su conjunto, el régimen centralista entró en vigor formalmente con la publicación de la Constitución Centralista el 30 de diciembre de 1836, poniendo fin al sistema federal. Con esta nueva Constitución los estados pasaban a ser departamentos en los cuales las juntas electivas eran responsables ante el Congreso General; apreciándose también el predominio del poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, ya que aquél era el que nombraba a los gobernadores y a los tribunales. Pero paralelamente a la composición del gobierno central en los tres poderes antes citados, se establecía un poder sin precedentes, la creación de una "...Institución llamada Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones,..."<sup>6</sup>. La función de este nuevo poder era clara: evitar todos los abusos que llevaran a la práctica principalmente los poderes Ejecutivo y Legislativo. Siendo su organización, como lo señala la

---

<sup>5</sup> De los años 1832 a 1834 este partido sufrió un desmembramiento escindiéndose un grupo que se convirtió en partido de los moderados, que paulatinamente se "adhirió" al partido conservador pero sin adoptar sus principios.

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1991, Porrúa, México, 1991, p. 202.

Segunda Ley Constitucional, la siguiente: "Habrá un Supremo Poder Conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo.... Para ser miembro del Supremo Poder Conservador, se requiere: ... Haber desempeñado alguno de los cargos siguientes: presidente o vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario del despacho, magistrado de la Suprema Corte de Justicia"<sup>7</sup>. Entre las atribuciones que este poder tenía destacan: la de declarar la nulidad de una ley o decreto, declarar la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte y declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República.

La diferencia entre esta Constitución y la de 1824 estriba en que la de 1836 tiene claros matices conservadores y centralistas, eliminándose el federalismo y la preponderancia del Legislativo; lo cual no significa que haya existido un predominio del Ejecutivo, ya que los tres poderes se alineaban en torno del Supremo Poder Conservador, ocasionando en su momento inconformidad por parte del Presidente Santa Anna que no veía con agrado un poder regulador sobre sí.

Poco después de la publicación de la nueva Constitución, se da un nuevo período de inestabilidad y levantamientos a favor del federalismo y de la reposición de la Constitución de 1824; contra el centralismo aparecen los movimientos separatistas de Texas y Yucatán y ya para junio de 1839 el Ejecutivo declaraba la amnistía, reconociendo que era necesaria una reforma para tratar de salvar los defectos que presentaban las leyes constitucionales. Hacia 1841, los levantamientos en favor del federalismo se habían extendido por Durango y San Luis Potosí, entre otros estados, y "los poderes creados por el estatuto del 36 fueron declarados cesantes. Bustamante se dio por vencido y lo sucedió Santa Anna, que gobernaría tres años como dictador, no sin antes rechazar dos proyectos progresistas del constituyente del 42 y aceptar las Bases Orgánicas elaboradas por una junta

---

<sup>7</sup> Ibid., p. 208-210.

Legislativa de 68 individuos, nombrados por el Presidente Interino Nicolás Bravo ”.<sup>8</sup> al año siguiente en 1843. Y para principios de 1854 se da el movimiento de Ayutla que triunfa; así una nueva etapa se abre, en la cual influye decisivamente la estrategia liberal.

#### **2.1.4. Constitución de 1857.**

“Para 1854 la dictadura santannista había logrado provocar el disgusto y la animadversión de todas las clases de la sociedad. Los conservadores, que lo habían llevado al poder, lo repudiaban porque la efervescencia popular, que no tardaría en estallar, ponía en peligro sus intereses; Los moderados, porque consideraban absolutamente ilegal su régimen y porque habían sido heridos sus intereses de propietarios y de industriales; Los radicales, por todo, pero principalmente por sus ataques a las libertades civiles y políticas, por sus medidas persecutorias y por sus proyectos monárquicos”.<sup>9</sup> Y así con el descontento de las diferentes facciones y los grupos opositores al régimen santannista, el Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854, que se reformó diez días después en Acapulco, era proclamado. Estos resultaron documentos moderados pero explícitos en sus objetivos, que dieron pauta para retomar el sendero federalista que sería implantado tres años después, en la Constitución de 1857.

Una vez instalado el congreso para la redacción de esta Constitución, en los debates suscitados al respecto, “Entre los diversos problemas que agitaron y dividieron profundamente a la asamblea durante la discusión del proyecto, sobresale como característico de la época y por decisivo, el referente a si debía expedirse una nueva Constitución o restablecer la de 1824”.<sup>10</sup> Por un lado, los moderados trataban de que se restaurase la Constitución del 24 con algunas

<sup>8</sup> Vázquez, Josefina. “Los Primeros Tropiezos”, En: Historia General de México, COLMEX, México., 1988, Tomo I, p. 765.

<sup>9</sup> Díaz Lilliana. “El Liberalismo militante”, En: Historia General de México, COLMEX, México., 1988, Tomo II, p. 829.

<sup>10</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. ... p. 596.

reformas, buscando que los privilegios del ejército y del clero, que se tenían en dicha Carta, estuviesen salvaguardados. Y por otro, los liberales progresistas o puros, se inclinaban por una nueva Constitución. De tal manera, la primer propuesta se desechaba y la nueva Constitución se proclamaba el 5 de febrero de 1857, publicándose al mes siguiente, el 11 de marzo.

Ahora bien, esta Constitución de 1857 al igual que la del 24 intentó ser un texto de transacción. Ya que existían en la del 57 preceptos, que si bien eran de tintes liberales, se plasmaban de una forma no precisamente reformadora en toda la extensión de la palabra, como es el caso de las reformas que afectaban al clero. Como bien lo señala Tena Ramírez: "El núcleo más avanzado hubiera pretendido otras metas: en lugar del patronato, la separación total de la Iglesia y el Estado; en lugar de desamortización, nacionalización de los bienes eclesiásticos; en lugar de abolir la coacción civil de los votos religiosos, suprimir los conventos... (en los artículos 123, 27 y 5to. respectivamente de dicha Constitución)... La oposición del gobierno y de la mayoría congresional los redujo en sus pretensiones".<sup>11</sup> Esta mayoría era de extracción moderada.

Pese a lo limitado de las reformas, el intento de transacción fracasó, ya que tanto el clero como las fuerzas conservadoras se negaron a jurar la Constitución; pero no sólo fue eso, sino que esta carta magna que apenas entraba en vigor, fue abatida casi de forma unánime, ya que en su intento de conciliar a los bandos, sólo obtuvo el rechazo de ambos. Tales acontecimientos se hicieron evidentes, porque una vez que Comonfort asumió la presidencia de manera constitucional, el 1 de diciembre de 1857 se ponía de manifiesto que era imposible gobernar con esta Constitución. En primer lugar, porque la posición preponderante del Congreso dejaba muy limitado el accionar del Ejecutivo; y en segundo, porque las reformas religiosas resultaban contradictorias al sentir popular. En este sentido la facción moderada estaba acorde con la inviabilidad de la Carta por las dos razones anteriores; la facción pura se inclinaba hacia la primera; mientras que la conservadora se apegaba con la segunda, por lo que el rechazo resultaba prácticamente unánime.

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 602.



Por el rumbo que tomaron los acontecimientos, las protestas no se hicieron esperar y las presiones orillaron al presidente Comonfort a adherirse, dos días después, al Plan de Tacubaya, proclamado por el general Félix Zuloaga el 17 de diciembre de 1857, el cual se centraba en tres puntos: desconocer la Constitución, ratificar al presidente en función dándole facultades extraordinarias, y convocar a un congreso extraordinario que se encargase de elaborar una nueva carta magna. Un mes después el general Zuloaga desconocía al Presidente Comonfort y el 23 de enero de 1858 asumía el cargo de presidente provisional. Paralelamente a este hecho, el día en que Comonfort era desconocido, dejó en libertad a Benito Juárez -mandado a prisión por su oposición al Plan de Tacubaya-, quien por su parte y en calidad de vicepresidente, asumía la Presidencia, enarblando la Constitución de 1857. Con lo que el país entraba nuevamente en otro conflicto, conocido como la Guerra de Reforma o de los tres años, en la que participaron dos bandos claramente definidos: los conservadores con Zuloaga al frente, bajo la consigna de no reconocer al sistema constitucional del 57; y los liberales que defendían dicha Constitución, con Juárez al frente. Tras tres años de lucha, los liberales resultaban victoriosos y se restablecía en enero de 1861 el sendero constitucionalista.

#### **2.1.5. La Constitución de 1917.**

Al iniciarse el siglo XX era claro que la Constitución de 1857, vigente hasta ese momento, había sido rebasada por los acontecimientos suscitados por la difícil situación social, económica y política existente en el país. "La Constitución de 1857 había cedido su vigencia a la dictadura de un hombre y el pueblo de México por alcanzar la democracia y la justicia, empuñó las armas..."<sup>12</sup> Es de esta forma como se dio inicio al primer movimiento revolucionario del presente siglo. Pese a lo que se pueda creer, la revolución mexicana no atacó las estructuras constitucionales de 1857, sino que se basó en éstas para enfrentar a la dictadura de Porfirio Díaz, el cual

---

<sup>12</sup>Rabasa O., Emilio y Gloria Caballero. *Mexicano: ésta es tu Constitución.*, Cámara de Diputados, LI Legislatura, México., 1982, p. 11.

tenía a la carta magna como vestidura de un sistema político que se había apartado progresivamente de los aspectos fundamentales del liberalismo. A este respecto se menciona que la carta de 1857 no se ajustaba a los propósitos que se perseguían como justicia social y una verdadera aplicación de la Constitución, ya que los acontecimientos superaron algunos de sus principios básicos señalados por Carranza como: soberanía popular, gobierno representativo, derechos del hombre, división de poderes y sistema federal, entre los más importantes. Por lo que estos principios entraron en los propósitos a seguir, junto con los iniciales de justicia social y aplicabilidad del marco constitucional.

El movimiento revolucionario liderado por Carranza adoptó el nombre de constitucionalista, ya que en principio el objetivo que perseguía era que la Constitución de 1857 restableciera su vigencia, y así Carranza denunció la ruptura del orden constitucional y apoyó la revuelta contra el régimen golpista de Huerta. Más tarde y desde Veracruz, Carranza incorporó formalmente al movimiento revolucionario constitucionalista las demandas de reforma social nacidas de la revuelta; luego, con el llamado Plan de Guadalupe se englobaron los principales propósitos del movimiento armado, alineando bajo una misma bandera a las distintas facciones revolucionarias.

Posteriormente se vislumbró la idea de convocar a un Congreso Constituyente que hiciera reformas a la Suprema Carta, para encaminarla de acuerdo al nuevo orden que en el país estaba surgiendo de la revolución; es así como el 14 de septiembre de 1916 Carranza promulgó un decreto de reformas al Plan de Guadalupe, cuyo propósito principal era convocar la reunión del Congreso Constituyente. También se establecía en dicho decreto que el jefe del ejército constitucionalista y encargado del poder Ejecutivo, presentaría a dicho Congreso un proyecto de Constitución reformada para que se discutiera su aprobación o los cambios que se le podían hacer; y es de esta manera como el 1 de diciembre Carranza inauguró las labores del Congreso y presentó su proyecto de reforma, señalando que la "...base de dichas reformas fue una crítica general a aquellos aspectos de la Constitución de 1857 que, según el propio primer jefe, habían

impedido su vigencia efectiva y abierto el paso a la dictadura ... (señalando)... que los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica acomodándose a las necesidades del pueblo mexicano; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva".<sup>13</sup>

Entre los principios básicos de la Constitución de 1857 que dieron paso a las reformas señaladas, debido a su inaplicabilidad, destaca el problema de la división de poderes, ya que como señala el propio Carranza, "todos los poderes se han ejercido por una sola persona, consolidándose el centralismo de las potestades estatales con la abdicación que de sus competencias había hecho el poder Legislativo, al conferir al presidente de una manera sistemática, facultades extraordinarias para legislar".<sup>14</sup> Otro principio importante que también señala Carranza como no llevado a la práctica y que estaba marcado en la Carta del 57 es el del federalismo, ya que menciona que había sido el poder central el que siempre impuso su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Pero a pesar de lo señalado anteriormente, las reformas propuestas por el primer jefe tendieron a reafirmar la estructura fundamental de la Carta de 1857, modificando sólo su reglamentación concreta, o sea que lo que Carranza pretendía era fortalecer y hacer realizables los postulados de la Constitución anterior, cuya esencia seguía siendo respetada y venerada por el movimiento revolucionario.

A fin de cuentas, la promulgación de la nueva Constitución en febrero de 1917, no fue sólo una reforma a la de 1857, que en principio se quería realizar, sino que se convirtió en una nueva ley fundamental; sin dejar de lado los principios básicos de la anterior Carta; es decir, la forma de un gobierno federal, la soberanía popular y la división de poderes. En este sentido, un aspecto digno de resaltar y sin

---

<sup>13</sup> Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones.

XLVI Legislatura, México., 1967, Tomo II, p. 599.

<sup>14</sup> Ibid., p. 599.

precedentes, lo significó el hecho de que en la Constitución de 1917 se superaron los límites del derecho constitucional clásico al recoger e insertar los ideales y reclamos sociales del movimiento revolucionario en sus preceptos medulares.

## **2.2. El desarrollo postrevolucionario del sistema político mexicano.**

### **2.2.1. Introducción.**

En este apartado se estudiarán los aspectos esenciales que caracterizan y dan forma al Estado mexicano. Como ya señalamos, al término de la revolución y por medio de la Constitución de 1917, se buscaba entre otras cosas, reafirmar y dar aplicabilidad a los preceptos básicos de la Constitución de 1857, para adaptarlos al nuevo orden existente en el país. Una de las principales reformas que se realizó fue la de reconocerle su fuerza y verdadero poder al Ejecutivo. Carranza y su grupo señalaban que con la Constitución de 1857 se había dado supremacía al poder Legislativo a grado tal que impedía el movimiento del poder Ejecutivo, por lo que éste se tenía que ver en la necesidad de hacer caso omiso a la Constitución para poder gobernar. Por lo demás en la Constitución de 1917 se siguieron defendiendo ideas como la división de poderes, el reconocimiento de un estado federalista con entidades libres y soberanas, la aceptación de que el país es una República representativa, democrática y federal. Pero pese a que lo anterior se consiguió en términos formales; a través del desarrollo postrevolucionario se fueron creando los verdaderos elementos que dieron forma y que caracterizan al Estado mexicano, los cuales en mucho no corresponden a los preceptos constituidos en 1917.

Dentro de los elementos que caracterizaron al Estado mexicano postrevolucionario y que hasta el momento siguen teniendo vigencia, destacan por su importancia: el presidencialismo y el partido de Estado, que sin duda son los pilares de la singularidad del estado mexicano y de los cuales se desprenden otras

características también importantes como la institucionalización, en la que la autoridad y el poder se apartaron de lo estrictamente personal y carismático, para relacionarse más con el puesto y por ende, con la institución que se representaba, así como el centralismo .

### **2.2.2. El Partido de Estado.**

La etapa de formación del partido de Estado y su posterior desarrollo, emergen en primera instancia como una fase de transición hacia la institucionalización del poder y su sucesión en forma pacífica; donde desaparece la figura del caudillo representativo del liderazgo político y/o regional, que queda atrás para dar paso a un proceso de reconstrucción en el seno revolucionario. "El lugar del "hombre indispensable" debía ocuparlo una institución moderna: un gran partido que aglutinara a "los revolucionarios del país" y diera continuidad al grupo y a su obra. El 1 de diciembre de 1928 Calles y un puñado de allegados lanzaron al país el manifiesto proponiendo la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), organismo que debería ser de ahí en adelante el disciplinado lugar donde la "familia revolucionaria" dirimiera sus diferencias y seleccionara a sus candidatos".<sup>15</sup> Este PNR sería una especie de confederación de partidos, ya que buscaba aglutinar a las diversas organizaciones de este tipo, tanto nacionales como regionales y municipales, pretendiendo con esto someter a los caciques regionales, muchos de los cuales tenían "su partido", al poder central.

El PNR fue creado en 1929 poniendo fin a la proliferación de partidos revolucionarios. Para 1930 ya no era indispensable que un individuo fuera miembro de un partido local para poder pertenecer al PNR. Tres años más tarde los partidos locales se dejaban de lado, instaurándose la afiliación directa. Con esto se daba el primer paso hacia el proceso de centralización política. La segunda etapa de transformación tanto en el sistema de partidos como en el mismo partido oficial, se

---

<sup>15</sup>Agullar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer. A la Sombra de la Revolución Mexicana, Cal y Arena, México., 1991, p. 110.

da a finales de los 30's con la modificación de los dos anteriores elementos, debido a la nueva relación de los órganos directivos y las masas organizadas, dando paso al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en marzo de 1938; convirtiéndose rápidamente el PRM en una base de suma importancia del presidencialismo postrevolucionario. Un hecho significativo que se suscitó en el transformado partido hacia 1940, fue el que el sector militar desapareció por completo del partido y se subordinó institucionalmente al jefe del Ejecutivo, por el sentido de profesionalización que este sector alcanzó.

El dominio del partido oficial se extendió tanto a las gubernaturas como al Senado, admitiendo sólo una oposición limitada para legitimar las formas democráticas. "El PRM como tal dejó de existir en 1946, pero su transformación, como la anterior, fue ordenada e indolora; abandonó el nombre y los programas que lo ligaban con la época cardenista para transformarse en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI), con cambios interesantes en sus estatutos y programas, pero muy pocos en sus estructuras reales."<sup>16</sup> Las cuatro características básicas que el partido de Estado ha tenido a lo largo del período de la transformación mexicana han sido: como instrumento reclutador de cuadros políticos primarios en buena medida; como instrumento reclutador de las organizaciones de masas; y ha servido en cierto sentido como aparato gestor de demandas sociales y como maquinaria de legitimación en el entorno electoral.

### **2.2.3. La consolidación del presidencialismo.**

Como es mencionado por varios investigadores, como Jorge Carpizo y Daniel Cosío Villegas, junto con el partido de Estado, el presidencialismo es una de las piezas más importantes del sistema político mexicano.

Con el término del movimiento revolucionario quedaron a lo largo y ancho del país, dispersos, varios grupos revolucionarios comandados por caciques regionales,

---

<sup>16</sup> Ibid., p.194.

los cuales tenían armas, poder e intereses propios que muchas veces eran contradictorios a los del centro, por lo que para lograr una pacificación del país y para poder consolidar el nuevo Estado, se buscó atraer, comprometer o en un caso extremo, eliminar a estos jefes militares. Tarea iniciada por el presidente interino Adolfo de la Huerta, el cual tomó el cargo después de la muerte de Carranza. Al darse la eliminación de los caudillos regionales, se dio inicio al fortalecimiento del presidente, ya que el terreno y la influencia que perdían los caudillos eran ganados por el poder central y más específicamente por el presidente. Es así como posteriormente, con las presidencias de Obregón y Calles, ya se empezaba a vislumbrar el presidencialismo que caracteriza al México de hoy, aunque su consolidación no fue posible hasta con Cárdenas. Esto era impedido debido a la presencia del maxismo, pues por esta influencia de Calles detrás del trono sobre los tres presidentes posteriores: Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, no se permitía la libre movilidad del Ejecutivo, ya que no era él quien decidía en última instancia, sino que era Calles quien tomaba las decisiones importantes. Todos pensaban que esta tendencia continuaría con Cárdenas, pero esto no fue así, sino que él se opuso a este modelo y "cuando decidió deshacerse de Calles no le quedó otro camino que fortalecer a la presidencia, allegándose la fuerza de los sectores populares."<sup>17</sup> Sólo así, hasta que se dio la eliminación de Calles y sus colaboradores de la escena política, fue cuando el presidencialismo se consolidó plenamente con las características con las que lo identificamos hasta la actualidad.

Otras de las particularidades esenciales del presidencialismo también se consolidaron durante esta época, como es el caso de la institucionalización presidencial; ya que a partir de la década de 1940 el carisma y la autoridad dejaron de estar en el caudillo, es decir en lo personal, y empezaron a estar adscritos al puesto, con lo que se dio la institucionalización presidencial que dio fuerza y poder casi ilimitados al Ejecutivo. Dentro de las causas del presidencialismo están el que el presidente sea jefe del partido predominante, pues "el hecho de ser el jefe real del PRI, otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 154.

constitucional como son....la designación de su sucesor,el nombramiento de los gobernadores,los senadores,de la mayoría de los diputados,de los principales presidentes municipales...'18 Todo lo cual ensancha el predominio otorgado al Ejecutivo por la Constitución,además de que también causa el debilitamiento del poder Legislativo,ya que como la mayoría de los legisladores son miembros del PRI,saben que si se oponen al presidente se están cortando ellos mismos su carrera política.También influye y es causa del presidencialismo la concentración de recursos económicos en la federación,y especialmente en el Ejecutivo,pues esto le permite tener una gran autonomía así como control sobre los otros dos poderes y sobre los estados y municipios.

---

<sup>18</sup> Carpizo,Jorge.El Presidencialismo Mexicano,Siglo XXI,México.,1991,p.191.



### **3. ANALISIS COMPARATIVO DEL DISCURSO Y LOS HECHOS.**

#### **3.1. Análisis del discurso.**

##### **3.1.1. Introducción.**

En este capítulo se entra ya de lleno al estudio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, haciéndose por un lado el análisis de su discurso en materia de descentralización, para posteriormente confrontarlo con los hechos y ver si existe una correspondencia entre lo formal y lo real, o si contrariamente no se da esta correspondencia, quedando lo expuesto en los discursos como palabras no cumplidas, y dándose una contradicción con lo realizado en la práctica. Tratamos con especial énfasis el tema de la descentralización porque es precisamente un elemento muy importante y de estrecha vinculación con el federalismo, analizado en los primeros capítulos, y que va a permitir entender de una manera precisa el desarrollo y los mecanismos que tienen cabida en un sistema de este tipo o que se preña de serlo, como sucede en nuestro país. Es por eso que referirse al federalismo mexicano implica, automáticamente, relacionarlo con la descentralización, ya que intervienen elementos comunes entre los dos, como: el respeto mutuo a la soberanía y marco de acción entre el gobierno federal y los estados, y el equilibrio de poderes entre los mismos. Para la primera parte, en lo que al análisis del discurso se refiere, se utilizarán diversos documentos oficiales entre los que destacan los *discursos de campaña*, puesto que son primordiales para esta parte de la investigación, ya que contienen todos los discursos pronunciados por Salinas de Gortari durante su campaña presidencial.

A lo largo de todos los discursos de campaña del candidato del PRI, se manejaron grandes temas de importancia nacional a los que se les dio mayor atención, entre los que destacan tres por tener una estrecha vinculación: el tema de la modernización, el de la democracia y el de la descentralización. La vinculación

entre estos temas se ve reflejada al señalar Salinas de Gortari que “la modernización de México se apoya en la fortaleza del Pacto Federal. En el ejercicio amplio de la descentralización. En la actualidad lo vital es continuar la lucha contra la tendencia centralista que viene de lejos. Convergen en ella la existencia democrática y las necesidades productivas y culturales del país.”<sup>1</sup> Es decir que para él no puede haber democracia y modernización si no se da la descentralización.

### **3.1.2. Descentralización y modernización.**

Uno de los grandes temas manejados por CSG es el referente a la modernización de la vida nacional, es decir, que el desarrollo del país lo basa entre otras cosas, en la modernización de todos los ámbitos, como el campo, la industria, la educación, la salud, y por supuesto, la política. A este respecto menciona que hay que modernizar la política, para mantenerse a la vanguardia de los cambios que se están dando a nivel mundial, mencionando como la descentralización política es una de las características de esta política moderna, por lo que dice que “Política moderna quiere decir entender que tenemos un país muy diverso, que los estados de la República tienen una gran diversidad social; cada estado es muy importante, cada región tiene una gran belleza y también una gran participación de su gente. Hay que reconocer, en consecuencia, que en los estados se reclama que se acepte esa densidad social, esa diversidad regional y que, en cada lugar, en cada comunidad, se puedan tomar las decisiones que afectan su vida cotidiana. La gente quiere un amplio proceso de descentralización de la capital hacia los estados. Esa también es política moderna.”<sup>2</sup> Así mismo, la política moderna reconoce entre otras cosas el equilibrio entre los distintos poderes; el respeto a la libertad del individuo y a sus derechos constitucionales, y el reconocimiento en el ciudadano de su libertad de expresión.

---

<sup>1</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Discursos de Campaña. PRI-CEN, México, 1988, Tomo V, p.9.

<sup>2</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Discursos de Precampaña. PRI-CEN, México, 1987, p.246.

### 3.1.3. Descentralización y democracia.

El segundo gran tema al cual pone un especial énfasis, es el referente a la democracia y su vinculación con la descentralización como un elemento esencial de ésta. Lo anterior es reiterado a lo largo de toda su campaña en diversas entidades como: Jalisco, D.F., Yucatán, Cd. Juárez, entre otras, lo que nos permite tener una visión global de este tema. Así, para CSG la descentralización es un acto democrático en la medida en que "Descentralizar quiere decir acercar las decisiones a los ciudadanos a quienes afectan y, en consecuencia, permitir, alentar y motivar la participación, para que ésta influya también en las decisiones y, por lo tanto, se amplíen los límites de la democracia..."<sup>3</sup> Es decir, que considera que la descentralización va a ser democrática en la medida en que acerca las decisiones a los ciudadanos directamente afectados por ésta, haciendo posible que ellos influyan en estas decisiones y las adapten a su realidad, con lo que se da una mayor eficacia de la autoridad.

Para realizar este enlace entre descentralización y democracia, menciona que hay que, "...reasignar responsabilidades, funciones y recursos. Redistribuir el poder."<sup>4</sup> Con lo que se refiere a que se tiene que dar una transferencia de recursos y de poder de toma de decisiones hacia las comunidades, de acuerdo a sus necesidades. Además, no sólo considera a la descentralización como elemento que influye en la modernización y en la democracia, sino como factor promotor de la eficiencia y la justicia, señalando que "apostar a favor de la descentralización es estar comprometido con la democracia. Por eso, ... en el próximo gobierno articularemos ambos aspectos, descentralización y democracia, como cuestiones indispensables para que México eleve su eficiencia y avance en el camino de la justicia."<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Discursos de Campaña. PRI-CEN, México, 1988, Tomo XI, p.27.

<sup>4</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op. Cit., Tomo V, p.9.

<sup>5</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op. Cit., Tomo XI, p.38.

### 3.1.4. La descentralización de la vida nacional.

A través de los discursos elaborados por CSG acerca de la descentralización, se puede observar que ésta abarca diferentes aspectos del acontecer nacional, por lo que menciona que para que ésta sea un proceso integral, debe abarcar los ámbitos político, económico, social y cultural; ahora bien, es pertinente mencionar que la descentralización no sólo se centra en estos puntos, sino en muchos más como el educativo, el de salud, el de comunicaciones y transportes, el de modos de expresión e incluso el ecológico, debido a lo cual afirma que, "En síntesis, ... la descentralización de la vida nacional es un hecho por la capacidad reformadora.. (de la administración de Miguel de la Madrid)... Lo es también porque los habitantes, no de nuestras provincias, sino de nuestros estados libres y soberanos, han mostrado que tienen la capacidad, el talento y la seriedad para conducir ellos mismos sus propios asuntos, no para constituirse en pequeñas repúblicas, sino para fortalecer a nuestros estados soberanos y, por tanto, fortalecer el pacto federal y a nuestra nación."<sup>6</sup>

Es importante mencionar que los preceptos señalados por CSG en materia de descentralización, supuestamente dan continuidad al proceso modernizador iniciado por la administración delamadridista, como él mismo menciona, "He señalado que comparto la altísima prioridad que la administración del presidente Miguel de la Madrid dio a la descentralización. Y convencido, como estoy, de que es una política que debe permanecer, ofrezco mantenerla como prioridad, tomando como punto de partida lo que ya se ha llevado a cabo."<sup>7</sup> Y refiriéndose al respecto destaca que uno de los hechos más significativos realizados por el gobierno de Miguel de la Madrid es el concerniente a "...el nuevo artículo 115 de nuestra Constitución que devuelve a los municipios una capacidad de autonomía que estaba invocada en la ley pero desconocida en la práctica".<sup>8</sup> Es decir, que se fortaleció el municipio, según Salinas, al descentralizarse el presupuesto y la

<sup>6</sup> Ibid., p.31.

<sup>7</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op. Cit. Tomo IX, p.212.

<sup>8</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op. Cit. Tomo XI, p.50.

autoridad; veamos lo más significativo que dice este reformado artículo 115, que se publicó en febrero de 1983 en el Diario Oficial:

**Artículo 115.** Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.
- IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
  - a) Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
  - b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
  - c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refiere los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relaciones a las mismas ...

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingreso de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.<sup>9</sup>

Además de este avance formal de autonomía municipal, menciona que con De la Madrid se dieron avances en la descentralización de la educación, la salud y de dependencias federales como el INEGI que se trasladó a Aguascalientes; reformas con las cuales se pretende continuar.

### 3.1.5. El camino hacia la descentralización.

En el discurso salinista, la descentralización tiene una acepción muy compleja, pues "dicha descentralización significa no sólo el proceso administrativo de trasladar oficinas federales a los estados sino, principalmente, acercar las decisiones cotidianas a los ciudadanos más involucrados, significa también

<sup>9</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., p. 1016-1019.

descentralizar los servicios básicos de educación y salud, y trasladar facultades federales a los estados así como poner en marcha la gran reforma municipal.<sup>10</sup> En otras palabras, no se trata de repetir el esquema del centro en las regiones, sino en promover su desarrollo acorde con sus tradiciones, valores, costumbres y necesidades; este proceso de descentralización involucra tres grandes niveles que se explican a continuación.

#### **A. Descentralización a nivel federal-estatal.**

Para CSG la descentralización no es otra cosa que el fortalecimiento y la modernización del pacto federal, para que se puedan acercar las decisiones a quienes les afectan, y que esas personas puedan influir en ellas. Es decir, que se debe descentralizar el poder hacia los estados y municipios, reasignando decisiones, responsabilidades y recursos, sosteniendo que un pacto federal no puede descansar sólo en el gobierno de la República.

También hace énfasis en la profundización de la división de poderes, reconociendo a un Legislativo aumentado en sus funciones y fortalecido por los partidos que actúan en él, y señalando el respeto al renovado poder Judicial; aunque reconociendo la importancia de la Institución presidencial como factor de equilibrio. Por ejemplo, en torno al Legislativo apunta que: "El Senado de la República debe tener un papel más activo en nuestra vida política... como parte fundamental de un renovado federalismo, el Senado debe convertirse en una expresión eficaz de la soberanía de los estados y debe ser la voz del pacto federal mediante procesos permanentes de consulta y atención en las entidades federativas."<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op. Cit., Tomo I, p. 100.

<sup>11</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op. Cit., Tomo XI, p. 76.

## **B. Descentralización a nivel estatal-municipal.**

El esfuerzo de la descentralización para la coordinación entre federación, estados y municipios, se vería incompleto si no se toma en cuenta este último nivel, por la importancia que tiene como promotor del desarrollo económico y político; dotándolo de los mecanismos necesarios para ampliar su capacidad administrativa y técnica para que pueda ejercer sus facultades asentadas en el Artículo 115 de la Constitución. Mencionando al respecto que, "...reconozcamos que no podemos quedarnos sólo en el paso de la instancia federal a la estatal; los municipios también reclaman a los estados el reconocimiento a su capacidad y responsabilidad para enfrentar los retos actuales"<sup>12</sup>. Con lo que se busca un equilibrio estatal mucho más adecuado, pero sin dejar de destacar la importancia política y económica de las capitales de los estados.

Paralelamente a la descentralización de facultades en los estados, debe darse una descentralización en los recursos, pues "...facultades sin recursos sólo provocan situaciones difíciles. Al aumento de facultades en los municipios debe corresponder un incremento de los recursos. De esa manera las autoridades municipales podrán resolver el problema de sus poblaciones"<sup>13</sup>. Lo cual contribuirá a una mayor eficiencia en el manejo de los recursos, ya que las respuestas a los reclamos locales, quienes mejor pueden organizarlas y administrarlas son las autoridades municipales:

Todo lo anterior responde "...a dos aspectos esenciales: el primero, respetar la autonomía de los municipios; el segundo, fortalecer su capacidad de respuesta. Respetar la autonomía municipal quiere decir, en tanto autoridad, contribuir a que el presidente municipal tenga la responsabilidad pública de ejercer las atribuciones institucionales de que está dotado... En cuanto al aumento de la capacidad de respuesta del presidente municipal en las justas demandas ciudadanas... la única manera de lograrlo es hacer que los municipios cuenten con los recursos para

---

<sup>12</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op. Cit. , Tomo VIII, p.28.

<sup>13</sup> Ibid., p.372.

poder responder a esas demandas ciudadanas.”<sup>14</sup>

### **3.1.6. Desregulación.**

El proceso de descentralización no puede avanzar si no se da paralelamente un elemento nodal, a saber: la desregulación. Esta importancia estriba en que, al darse la descentralización en el ámbito federal y llevar decisiones de la capital de la República a los estados y municipios, se corre el riesgo de repetir los trámites burocráticos en el ámbito estatal; por lo que se hace necesario un profundo proceso de desregulación que evite este exceso de trámites. Lo anterior se conseguirá a través de simplificar, abreviar y en sí de acercar decisiones a los ciudadanos; como lo enuncia CSG: “...La desregulación como un paso necesario para poder profundizar en la descentralización...no significa...simplemente eliminar normas y reglamentos, sino suprimir obstáculos, generar estímulos y dar orientación; hacer más eficiente al aparato de la administración pública y más confiables sus procedimientos.”<sup>15</sup>

Mencionando que con este proceso desregulador, la descentralización va a ser más efectiva y completa; ya que por una parte, al eliminar, o en el mejor de los casos, acortar los trámites burocráticos, se acortan las distancias para realizar dichos trámites; lo cual implica que las decisiones se tomen directamente en el lugar en que se necesite y no forzosamente en el centro de la República, lo que requiere la estimulación del desarrollo, capacidad y autonomía local o municipal a lo largo y ancho del país. Acotando lo anterior con sus sentidas palabras, “Creo que en la descentralización tenemos que dar un paso adicional: La desregulación, evitar los trámites. No sólo que los descentralicemos, sino que no existan, porque es tal la diversidad de la República, que tenemos que reconocer que cada comunidad tiene una gran vitalidad, y reclama y exige que las decisiones se tomen ahí, no sólo por comodidad, sino -insisto- por razones de democracia...”<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op. Cit., Tomo XI, p.51-52.

<sup>15</sup> Ibid., p.35-36.

<sup>16</sup> Ibid., p.221.



## **3.2. ANALISIS DE LOS HECHOS.**

### **3.2.1. Introducción.**

En esta segunda parte del capítulo realizamos el análisis de los hechos, para ver en qué medida se da una correspondencia, si es que existe, entre éstos y el discurso salinista visto al inicio de este capítulo. Para realizar dicho análisis tomamos en cuenta diferentes indicadores que nos permiten contrastar el discurso con los hechos.

El primer indicador es el análisis del presupuesto y las participaciones en el nivel federal, estatal y municipal, así como en el D.F.; con lo cual se podrá ver si se avanzó en materia de descentralización de recursos como lo manejó CSG en su discurso.

Un segundo indicador será la aprobación por parte de las legislaturas estatales a las iniciativas de reforma constitucional con lo cual se pretende ver, de acuerdo al tiempo que tardan en aprobarse, si realmente existe una autonomía de los congresos estatales al analizar y debatir dichas propuestas, o por el contrario sólo sirven para darle formalidad y apariencia democrática a dicho proceso; con esto se podrá ver si existe una independencia de decisión de los congresos estatales o si éstos están supeditados al gobierno central, no cumpliéndose así una descentralización política en cuanto a toma de decisiones se refiere.

Un tercer indicador que atañe a la descentralización y autonomía de los estados del país, es el conceniente al estudio de las gubernaturas interinas en el presente sexenio; con lo que se pretende ver si este proceso está relacionado con decisiones del poder central, lo cual nos permitiría explicar si existe alguna relación con el centralismo político, entrando en contradicción con la tan pregonada descentralización y autonomía estatal mencionada en el discurso salinista. Cabe aclarar que cada uno de estos indicadores se analizará y fundamentará explícitamente.

### **3.2.2. Primer indicador: presupuesto y participaciones de la Federación, los estados, los municipios y el D.F.**

En el discurso salinista expuesto anteriormente, podemos observar que se enfatiza la importancia que tiene la distribución equitativa de recursos financieros del gobierno federal hacia los estados y municipios del país, para que se cumpla una verdadera descentralización política como lo señala CSG, al mencionar que "Este esfuerzo de coordinación entre federación, estados y municipios sería incompleto si no le diésemos una mayor participación a los habitantes del municipio... En materia de participación hay un reclamo sentido de los municipios por aumentar los recursos que obtienen al participar en ingresos federales ... Estos... (los recursos federales)... deberán proporcionarse sin lugar a dudas, con equidad entre federación y municipios".<sup>17</sup> Es decir, que para CSG la descentralización de toma de decisiones necesariamente debe estar ligada a una descentralización de recursos, como lo expone al señalar que "debemos dar más facultades al municipio por medio de una reforma extraordinaria de descentralización; pero aclaro que facultades sin recursos sólo provocan situaciones difíciles. Al aumento de facultades en los municipios debe corresponder un incremento de los recursos".<sup>18</sup>

A continuación se analizan los ingresos y las participaciones de los gobiernos federal, estatales, municipales y del D.F., de los años 1986-1991, para establecer si en realidad se ha dado un avance significativo en torno a la descentralización equitativa de los recursos.

---

<sup>17</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op. Cit., Tomo XI, p. 52-53.

<sup>18</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op. Cit., Tomo VIII, p. 372.

**DISTRIBUCION NACIONAL DE INGRESOS Y PARTICIPACIONES  
1986  
(MILLONES DE PESOS )**

**CUADRO : 3. 2. 2.1.**

NIVEL	INGRESOS TOTALES	PARTICIPACIONES	ORIGEN	
<b>GOBIERNO FEDERAL</b>	37 022 745	2 005 770		
<b>GOBIERNOS ESTATALES</b>	3 061 291	1 597 206	FEDERAL	
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	868 762	393 247	1 990 453	
<b>MUNICIPIOS</b>	677 520	402 609	FEDERAL 15 317	ESTATAL 387 292

FUENTES: EL INGRESO Y GASTO PUBLICO EN MEXICO 1992, INEGI, MEXICO; 1992.  
 EL INGRESO Y GASTO PUBLICO EN MEXICO 1993, INEGI, MEXICO; 1993.  
 FINANZAS PUBLICAS, ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO 1979-1988, INEGI MEXICO ; 1988.  
 FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO 1990, INEGI, MEXICO; 1990.

**DISTRIBUCION NACIONAL DE INGRESOS Y PARTICIPACIONES  
1987  
(MILLONES DE PESOS )**

**CUADRO : 3. 2. 2. 2.**

NIVEL	INGRESOS TOTALES	PARTICIPACIONES	ORIGEN	
GOBIERNO FEDERAL	79 219 279	5 018 941		
GOBIERNOS ESTATALES	7 390 005	3 852 823	FEDERAL	
DISTRITO FEDERAL	2 018 933	1 029 414	4 882 237	
MUNICIPIOS	1 486 553	851 599	FEDERAL 136 704	ESTATAL 714 895

**DISTRIBUCION NACIONAL DE INGRESOS Y PARTICIPACIONES**  
**1988**  
**(MILLONES DE PESOS )**

**CUADRO : 3. 2. 2. 3.**

NIVEL	INGRESOS TOTALES	PARTICIPACIONES	ORIGEN	
GOBIERNO FEDERAL	172 131 920	12 062 299		
GOBIERNOS ESTATALES	15 030 119	9 164 760	FEDERAL	
DISTRITO FEDERAL	4 139 976	2 677 356	11 842 116	
MUNICIPIOS	3 370 856	1 956 809	FEDERAL 220 183	ESTATAL 1 736 626

**DISTRIBUCION NACIONAL DE INGRESOS Y PARTICIPACIONES  
1989  
(MILLONES DE PESOS )**

**CUÁDRO : 3. 2. 2. 4.**

<b>NIVEL</b>	<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>PARTICIPACIONES</b>	<b>ORIGEN</b>	
<b>GOBIERNO FEDERAL</b>	129 895 904	14 553 020		
<b>GOBIERNOS ESTATALES</b>	22 458 426	10 999 506	FEDERAL	
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	5 108 654	2 808 792	13 808 299	
<b>MUNICIPIOS</b>	5 007 562	2 553 218	FEDERAL 744 721	ESTATAL 1 808 497

**DISTRIBUCION NACIONAL DE INGRESOS Y PARTICIPACIONES**  
**1990**  
**(MILLONES DE PESOS )**

**CUADRO : 3. 2. 2. 5.**

<b>NIVEL</b>	<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>PARTICIPACIONES</b>	<b>ORIGEN</b>	
<b>GOBIERNO FEDERAL</b>	156 816 364	20 757 600		
<b>GOBIERNOS ESTATALES</b>	26 231 070	15 711 059	FEDERAL  19 434 289	
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	7 707 275	3 723 230		
<b>MUNICIPIOS</b>	7 445 284	3 579 339	FEDERAL 1 323 311	ESTATAL 2 256 028

**DISTRIBUCION NACIONAL DE INGRESOS Y PARTICIPACIONES**  
**1991**  
**(MILLONES DE PESOS )**

**CUADRO : 3. 2. 2. 6.**

<b>NIVEL</b>	<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>PARTICIPACIONES</b>	<b>ORIGEN</b>	
<b>GOBIERNO FEDERAL</b>	156 584 581	26 046 850		
<b>GOBIERNOS ESTATALES</b>	34 719 306	20 536 479	FEDERAL	
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	9 562 665	4 819 879	25 356 358	
<b>MUNICIPIOS</b>	10 249 895	4 830 882	FEDERAL 690 492	ESTATAL 4 140 390

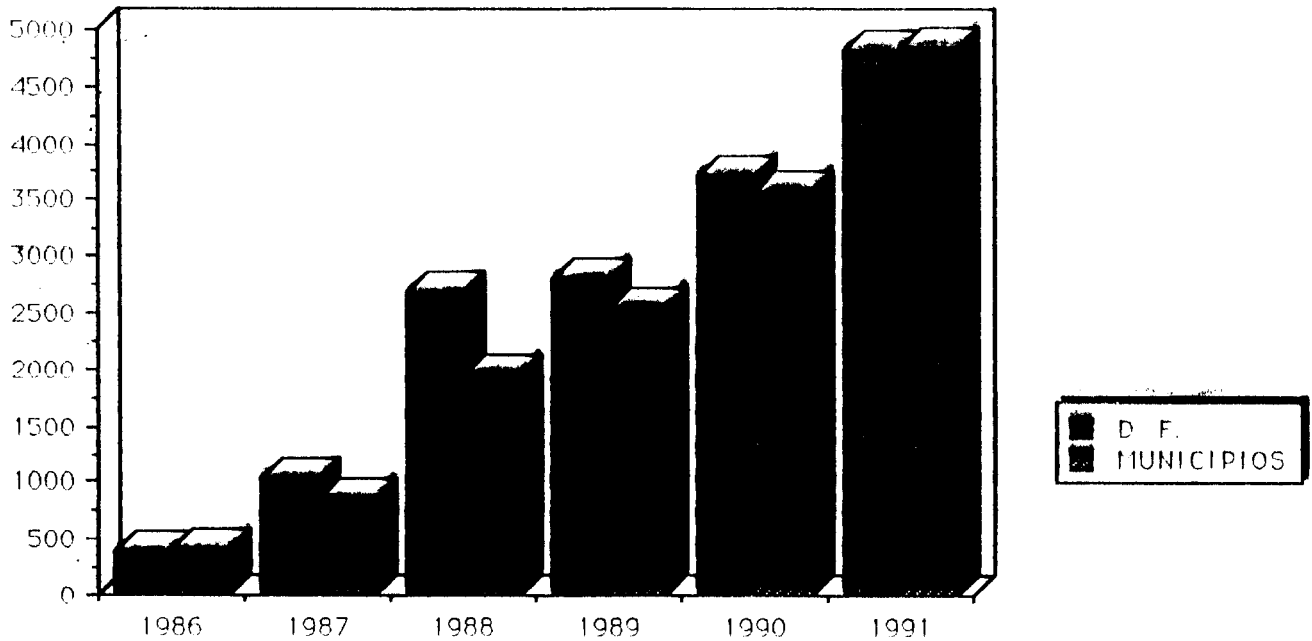


# COMPARACION DE PARTICIPACIONES FEDERALES RECIBIDAS POR EL D.F. Y LOS 2385 MUNICIPIOS

1986-1991

CUADRO: 3.2.2.7.

( MILES DE NUEVOS PESOS )



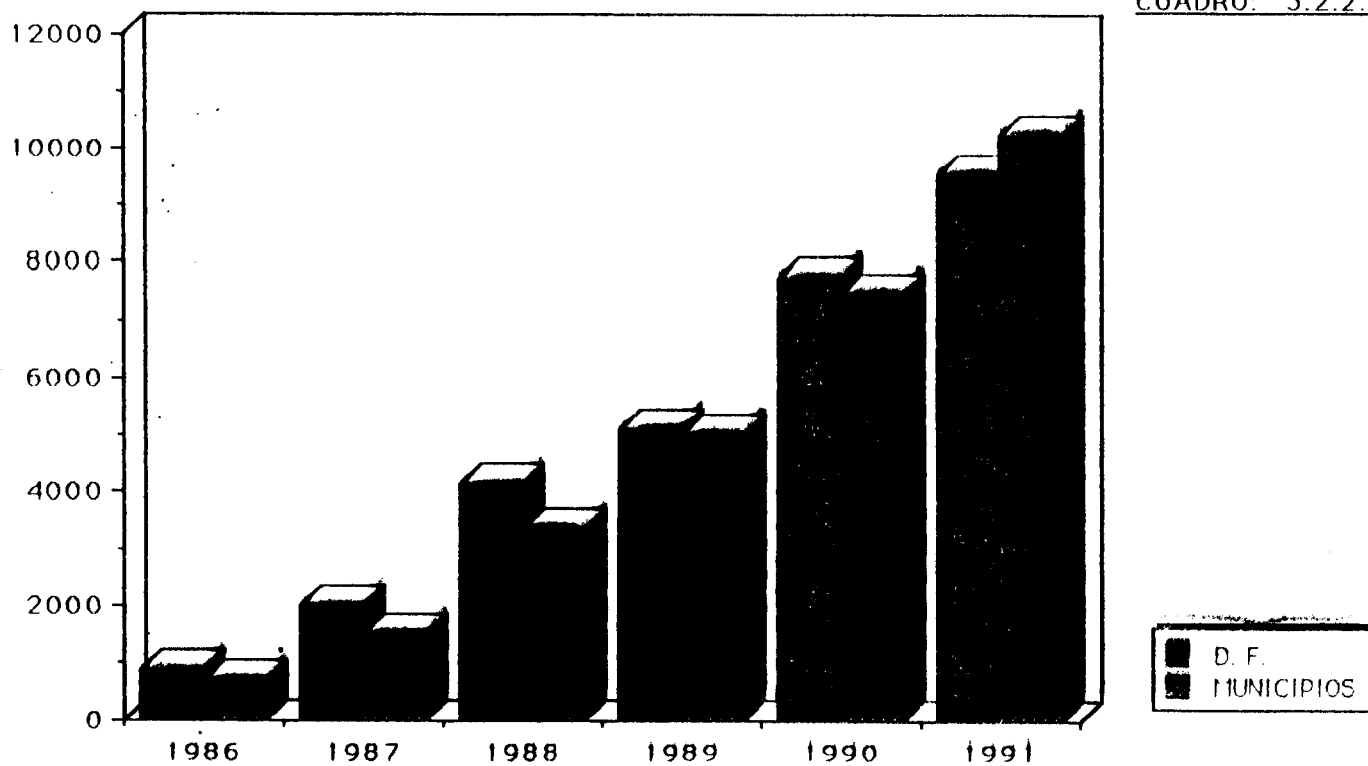
FUENTE: CUADROS 3.2.2.1 AL 3.2.2.6

# COMPARACION DE LOS INGRESOS DEL D.F. Y Y DE LOS 2 385 MUNICIPIOS

1986-1991

( MILES DE NUEVOS PESOS )

CUADRO: 3.2.2.8.

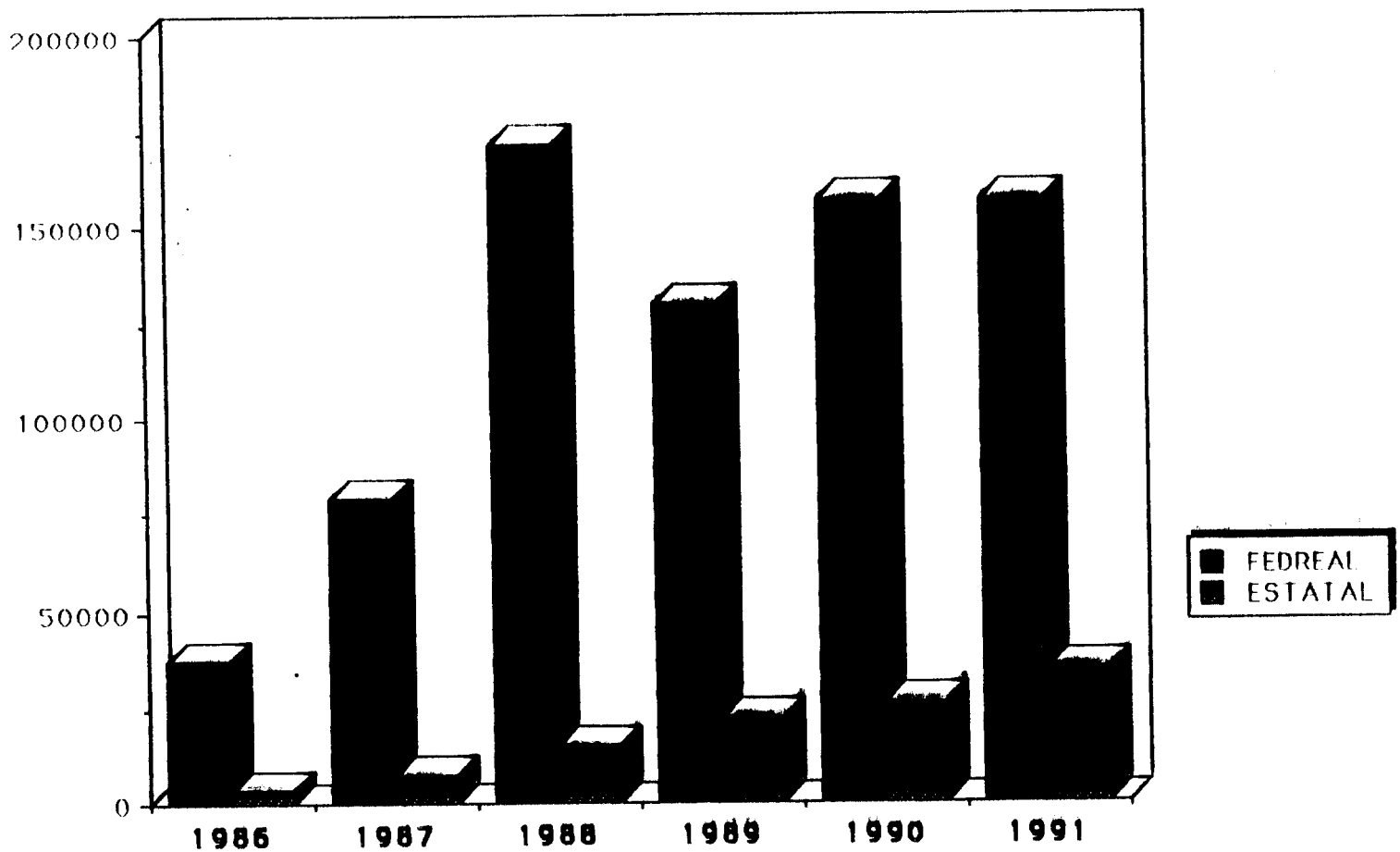


# COMPARACION DE LOS INGRESOS DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS

1986-1991

(MILES DE NUEVOS PESOS)

CUADRO: 3.2.2.9



Como podemos ver, de acuerdo a los cuadros y gráficas anteriores, se puede afirmar que dicha descentralización equitativa de los recursos no se ha llevado a cabo en la medida en que se planteó. Si bien es cierto que los recursos estatales y municipales se ampliaron en relación con el sexenio anterior, no existe de ninguna manera una distribución equitativa, ya que la desproporción de dichos recursos se sigue presentando de una forma exagerada. Ahora bien, por ejemplo, en cuanto a ingresos agregados a los gobiernos estatales, se observa que en 1991 se dio un aumento en este nivel de acuerdo a todos los años anteriores ascendiendo a un total de 34,719,306 millones de pesos; al mismo tiempo se puede ver que la desproporción con respecto a los ingresos federales de ese mismo año, 156,816,364 millones de pesos, sigue siendo por demás obvia, pues es mayor de cuatro a uno; con lo que podemos afirmar que de ninguna manera se dio una distribución equitativa (véase cuadro 3.2.2.6.).

Por otro lado, en relación a los ingresos del D.F. y los municipios, se puede apreciar que durante el sexenio de Salinas de Gortari, se redujo la desproporción existente en años anteriores hasta llegar a ser casi pareja. Para el año de 1991 el DF tenía 9,562,665 millones de pesos, en tanto que los municipios del país en conjunto, 10,249,895 millones de pesos. Al igual que en el caso anterior, se puede notar que la desproporción sí se redujo, pero de ninguna forma se puede hablar de una descentralización equitativa de los recursos, ya que una sola ciudad como el D.F. recibe casi la misma cantidad de ingresos que los 2,385 municipios del país; con lo que la desproporción sigue existiendo en forma alarmante, y se tendrá mucho que hacer si realmente se quiere llegar a una descentralización equitativa de estos recursos.

Ya de hecho con los datos anteriores queda claro que, a pesar de su disminución, la desproporción en cuanto a la distribución del ingreso en el sexenio salinista es por demás evidente, pero esta desproporción se torna alarmante si tomamos en cuenta que tanto el ingreso de los estados, como el del D.F. y los municipios, está constituido en gran parte por participaciones que otorga el gobierno federal a estos tres sectores. En el año ya analizado de 1991, en donde

constatamos que a pesar de su crecimiento, los ingresos totales de los gobiernos estatales que sumaban 34,719,306 millones de pesos, estaban aun muy por debajo de los ingresos federales, la desproporción se hace mayor al tomar en cuenta las participaciones, ya que de estos 34,719,306 millones de pesos, 20,536,479 millones provienen de participaciones federales. Es decir que aparte de que, como ya lo comprobamos, los ingresos estatales son insuficientes, todavía hay que considerar que una gran parte de estos insuficientes ingresos les son otorgados a los estados por el gobierno federal, con lo cual los gobiernos estatales además de tener insuficiencia de recursos, todavía se ven controlado con los pocos que reciben, dándose en consecuencia una mayor dependencia del centro y una menor autonomía en cuanto a recaudación de ingresos se refiere.

Por ultimo hay que señalar que esta misma problemática sucede tanto con los ingresos de los municipios, como con los del D.F., lo cual nos muestra además de una insuficiencia de recursos, en el caso de los municipios, una dependencia del gobierno federal -y en algunos casos, de los gobiernos estatales- en cuanto al origen de sus ingresos se refiere.

### **3.2.3. Segundo Indicador : proceso de reformas constitucionales.**

Siguiendo con el análisis de los hechos en torno al discurso salinista en materia de descentralización, el presente indicador nos ilustra el papel que tienen el poder Legislativo y más específicamente las legislaturas estatales para el funcionamiento del sistema federal. Dentro de este sistema tanto el poder Legislativo como las legislaturas estatales juegan un papel importante en el mantenimiento del equilibrio de poderes; y estas últimas al mismo tiempo tienen una amplia importancia para el funcionamiento de la autonomía estatal.

Esta supuesta autonomía de los estados se ve reflejada, entre otras cosas, por la facultad de las legislaturas estatales de mantener un papel activo en el proceso de reforma a nuestra Carta Magna, a través de la posibilidad de proponer, debatir y

aprobar o no cualquier modificación de la misma, lo cual está señalado en su artículo 135, el cual menciona que:

" La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto -- de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que -- éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".<sup>19</sup>

Este proceso de reforma constitucional es llevado a cabo de la siguiente manera. En primera instancia se presenta la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución; como se menciona en el artículo 71<sup>20</sup> Constitucional, tal iniciativa compete: al Presidente de la República, a los diputados y senadores, al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los estados. Estas iniciativas de reforma a la Constitución pueden ser presentadas tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, a excepción de los proyectos que traten sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, los cuales deben presentarse y discutirse primeramente en la Cámara de Diputados. El siguiente paso, una vez recibida la iniciativa, sea cual fuera la cámara, es turnarla a las comisiones respectivas para su análisis; posteriormente se da la primera lectura y la segunda si es necesario, para el posterior debate y votación, y en caso de ser aprobada se turna a la otra cámara llamada revisora, la cual lleva a cabo el mismo proceso. Si se aprueba la iniciativa, se turna a todas y cada una de las legislaturas estatales para los efectos que menciona el artículo 135 ya señalado; en caso de que se apruebe por la mayoría de las legislaturas estatales, dicha iniciativa se remite al Congreso de la Unión, el cual

---

<sup>19</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 98 ed; Porrúa, México, 1993, p. 122.

<sup>20</sup>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.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que representaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates."

realizará el cómputo y la declaración de haber sido aprobada. Finalmente aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación para su posterior entrada en vigor.

A continuación presentamos un cuadro que contiene todas las reformas que ha sufrido la Constitución, desde la primera (8 / VII / 1921) hasta la última de que encontramos información (3 / IX / 1993). El cuadro indica de quién ha venido cada iniciativa de reforma, con lo que pretendemos ver en qué medida ha funcionado, en este proceso de reforma a la Constitución, la división de poderes, así como ver qué tan significativa ha sido la participación de las legislaturas estatales en este proceso tan importante y trascendente.

CUADRO 3.2.3.1

REFORMAS A LOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DESDE SU PROMULGACIÓN EL 05 / 02 / 1917 HASTA AGOSTO DE 1993

22 / X / 20	73	EJECUTIVO	08/VII/21
16/XI/ 20	43,45	EJECUTIVO	07/II/31
23/XI/20	79 ( 67, 69, 72,84 ) *	EJECUTIVO COMISIÓN(ES) RESPECTIVA(S)	24/XI/23
23/XI/20	89 89 **	EJECUTIVO COMISIÓN(ES) RESPECTIVA(S)	24/XI/23
18/XII/24	32	H. Legislaturas de los Edos. de Veracruz, Zacatecas, Chihuahua y Sonora	15/XII/34
5/X/25	83	DIPUTADOS: Miguel Yépez Solórzano y Gonzalo N. Santos	24/I/28
19/X/26	82,83	DIPUTADO: Gonzalo N. Santos y la Diputación del Edo de México	22/I/27
25/IV/28	97	EJECUTIVO	20/VIII/28
12/V/28	73	EJECUTIVO	20/VIII/28
14/V/28	73,74,76,79,89, 94, 96, 98, 99, 100, 111	EJECUTIVO	20/VIII/28
16/V/28	52 Y 115	EJECUTIVO	20/VIII/28
25/VII/29	73 y 123	EJECUTIVO	06/IX/29
16/XII/30	43 Y 45	EJECUTIVO	19/XII/31
13/VII/32	45	EJECUTIVO	22/III/34
16/XI/32	73,51,55,56,58, 59, 79, 83, 84, 85, 115	Diputados del bloque nacional Revolucionario del PNR	29/IV/33
23/XI/32	73	EJECUTIVO	18/I/34
6/XII/32	73	DIPUTACIONES: de Veracruz y Puebla	27/IV/33
19/XII/32	42	EJECUTIVO	18/I/34
27/XII/32	104	DIPUTADO: C. Sepúlveda y se adhirieron 9 Diputados más	18/I/34
12/IX/33	123	Grupo de 6 Diputados	04/XI/33
9/XI/33	30,37,73 Y 133	EJECUTIVO	18/I/34
13/XII/33	27	EJECUTIVO	10/I/34
12/IX/34	73,94 Y 95	Presidente del bloque nacional Revolucionario del PRI	15/XII/34
26/IX/34	73	EJECUTIVO	13/XII/34
10/X/34	3	Bloque integrado por CC. Diputados y Senadores	13/XII/34
16/X/34	73	EJECUTIVO	18/I/35
20/XII/34	43 Y 45	EJECUTIVO	16/I/35
17/XII/37	49	EJECUTIVO	12/VIII/38
1/VII/38	123	EJECUTIVO	31/XII/38
5/X/38	97 (102)*	DIPUTADO: Daniel C. Santillán COMISIÓN(ES) RESPECTIVA(S)	11/IX/40



PRESENCIA DE INICIATIVA	ARTÍCULO	FECHA DE INICIATIVA	FECHA DE CANCELACIÓN
-------------------------	----------	---------------------	----------------------

26/XII/38	27	EJECUTIVO	09/XI/40
17/X/39	73	DIPUTADO: José Zavala Ruiz	14/XII/40
27/XII/39	73	DIPUTADO: Adán Velarde	14/XII/40
31/VII/40	73 Y 117	EJECUTIVO	24/X/42
13/XII/40	82 Y 115	EJECUTIVO	08/II/43
30/XII/40	73,94 Y 111	EJECUTIVO	21/IX/44
25/II/41	5	EJECUTIVO	17/XI/42
7/XI/41	73 Y 123	EJECUTIVO	18/XI/42
19/XII/41	52	EJECUTIVO	30/XII/42
22/IX/42	32,73,76 Y 89	DIPUTADO: Ángel H. Corzo Colina	10/II/44
29/IX/43	27	EJECUTIVO	21/IV/45
31/X/45	73 Y 117	EJECUTIVO	30/XII/46
31/X/45	104	EJECUTIVO	30/XII/46
24/XII/45	3	EJECUTIVO	30/XII/46
5/XII/46	27	EJECUTIVO	12/II/47
13/XII/46	115	EJECUTIVO	12/II/47
9/XII/47	73	DIPUTADO: Gallardo S. Ernesto	29/XII/47
17/XII/47	27	EJECUTIVO	02/XII/48
23/XII/47	20	EJECUTIVO	02/XII/48
17/XII/48	73	EJECUTIVO	10/II/49
1/XI/50	73,94,97,98 Y 107	EJECUTIVO	19/II/51
5/XII/50	131 (49) *	EJECUTIVO COMISIÓN(ES) RESPECTIVA(S)	28/III/51
19/XII/50	52	EJECUTIVO	11/VI/51
21/XI/51	43 Y 45	EJECUTIVO	16/II/52
9/XII/52	34 Y 115	EJECUTIVO	17/X/53
6/X/59	27,42 Y 48	EJECUTIVO	20/II/60
14/XII/59	123	EJECUTIVO	5/XII/60
18/XII/59	107	EJECUTIVO	2/XI/62
27/IX/60	52	GRUPO DE SENADORES	20/XII/60
1/XI/60	27	EJECUTIVO	29/XII/60
19/XII/60	123	GRUPO DE SENADORES	27/XI/61
27/XII/60	73	DIPUTADO: Castro Leal	13/II/66
28/XII/61	123	EJECUTIVO	21/XI/62
22/XII/62	54 Y 63	EJECUTIVO	22/VI/63
2/X/64	18	EJECUTIVO	23/II/65
8/X/65	89,117 Y 73	DIPUTADOS DEL PAN	21/X/66
16/XI/65	88,79,89 Y 135	DIPUTADOS DEL PAN	21/X/66
16/XI/65	107,94,98,100,102, 104, 105	EJECUTIVO	25/X/67
14/XII/65	73	EJECUTIVO	24/X/67
25/X/66	30	DIPUTADAS de la XLVI legislatura	28/XII/69
30/XI/67	10	EJECUTIVO	22/X/71
23/XII/68	34	EJECUTIVO	22/XII/69
19/II/71	73,74 Y 79	EJECUTIVO	6/VII/71
11/IX/71	52,54,55 Y 58	EJECUTIVO	14/II/72
24/XII/71	123	EJECUTIVO	14/II/72
29/IX/72	123	EJECUTIVO	10/XI/72

4/XII/73	107	EJECUTIVO	20/III/74
26/XII/73	93	Senadores y Diputados que integran la comisión legislativa para la defensa de la economía popular	31/I/74
3/IX/74	73,27,43,45,52,55, 74, 76, 79, 82, 89, 104, 107, 111, 123, 131	EJECUTIVO	8/X/74
24/IX/74	123,4,5 Y 30	EJECUTIVO	31/XII/74
5/XII/74	73 Y 27	EJECUTIVO	6/II/75
26/XII/74	123	EJECUTIVO	6/II/75
27/XII/74	107	EJECUTIVO	17/II/75
14/XI/75	73,27 Y 115	EJECUTIVO	6/II/76
19/XII/75	27	EJECUTIVO	6/II/76
7/IX/76	18	EJECUTIVO	4/II/77
6/X/77	6,41,51,52,53,54,55,60, 61,65,70,73,74,76,93, 97,115	EJECUTIVO	6/12/77
11/X/77	123	EJECUTIVO	9/II/78
29/XI/77	123	EJECUTIVO	9/II/78
21/IX/78	123	EJECUTIVO	19/XII/78
27/XII/78	107	EJECUTIVO	6/VIII/79
16/X/79	3	EJECUTIVO	9/VI/80
2/XII/79	4	EJECUTIVO	18/III/80
23/IX/80	78	DIPUTADO: Luis M. Farias, Rafael Corrales y 6 Diputados más	29/XII/80
25/IX/80	60	EJECUTIVO	22/IV/81
25/XI/80	29,90 Y 92	EJECUTIVO	21/IV/81
26/XI/80	117	EJECUTIVO	21/IV/81
24/IX/81	4	FRACCIÓN PARLAMENTARIA DEL PPS	7/II/83
6/IX/82	74	EJECUTIVO	17/XI/82
21/IX/82	73,28 Y 123	EJECUTIVO	17/XI/82
7/XII/82	65 Y 66	EJECUTIVO	7/IV/86
7/XII/82	73,16,25,26,27,28,21, 115	EJECUTIVO	03/II/83
14/XII/82	73,74,76,94,97, 108, 109,110,111,112,113, 114,127,134,22	EJECUTIVO	28/XII/82
27/XII/82	4	EJECUTIVO	3/II/83
2/X/84	20	EJECUTIVO	14/I/85
4/XII/84	79	Iniciativa presentada por la mayoría de los coordinadores de los grupos parlamentarios de la cámara de Diputados	8/II/85
26/IX/85	69	Diputados Miembros del PPS	7/IV/86
15/XI/85	107 Y 106	EJECUTIVO	7/IV/86
13/X/86	123	EJECUTIVO	23/XII/86
28/X/86	115,116,17 Y 46	EJECUTIVO	17/III/87
4/XI/86	52,53,54,56,60 Y 77	EJECUTIVO	15/XII/86

**PRELIMINAR DE INICIATIVA**      **ARTÍCULO(S)**

12/XI/86	74	DIPUTADOS DEL PRI	17/III/87
23/XII/86	78	GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI	10/VIII/87
28/XII/86	73,79,89,110,111,127,74	EJECUTIVO	10/VIII/87
22/IV/87	73 Y 27	EJECUTIVO	10/VIII/87
24/IV/87	73,104,107,94,97,101	EJECUTIVO	10/VIII/87
17/XI/87	89	EJECUTIVO	11/V/88
16/VIII/89	5,35,36,41,54,60 Y 73 Y se derogan los transitorios 17,18 y 19	Diputados del grupo parlamentario de PRI	6/IV/90
2/V/90	28 Y 123	EJECUTIVO	27/VI/90
7/XI/91	27	EJECUTIVO	6/I/92
19/XI/91	102	EJECUTIVO	28/I/92
26/XI/91	4	DIPUTADO: Miguel Osorio Marran del PRI	28/I/92
10/XII/91	3,5,24,27 Y 130	GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI	28/I/92
18/XI/92	30 Y 31	EJECUTIVO	5/III/93
18/V/93	28,73 Y 123	EJECUTIVO	20/VIII/93
6/VII/93	73,31,44,74,79,89,104,105,107,122,76,119	EJECUTIVO	25/X/93
6/VII/93	82	TODOS LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS	20/VIII/93
8/VII/93	16,19,20,107 Y 119	EJECUTIVO	3/IX/93
16/VIII/93	65 Y 66	EJECUTIVO	3/IX/93
19/VIII/93	41,54,56,60,63,74,100	VARIOS DIPUTADOS DE DIVERSOS PARTIDOS	3/IX/93

\* Las comisiones respectivas proponen reformas a otros artículos por creer que están muy relacionados con el presentado:

\*\* Las comisiones respectivas modifican la iniciativa de reforma inicial.

**FUENTES:**

- Diario de los debates de H. Cámara de Diputados ( 1917-1993 )
- Diario Oficial de la Federación (1917 - 1993 )
- Sistema integral de información y documentación. Reformas a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos 1917 - 1993, LV legislatura, México., 1993.

De 130 iniciativas de reforma que se han dado a lo largo de estos 72 años, 98 provinieron del Ejecutivo, lo que significa que el 74.8% fueron presentadas por el presidente, con lo que se demuestra que sí se da una preponderancia significativa del poder presidencial en cuanto a reformas a la Constitución se refiere. Por otro lado, los demás poderes quedaron relegados a un segundo plano, viniendo de los diputados el 22.7% del total de iniciativas; situación que es aun más alarmante en el caso de los senadores con el 1.2% y de las legislaturas estatales con el 1.2%, por lo que se puede ver que su participación en este proceso se ve casi eliminada bajo la sombra de un amplio predominio del Ejecutivo. Pero no sólo eso: el hecho de que las legislaturas estatales sólo hayan propuesto 3 iniciativas de reforma a la Constitución en 72 años, nos demuestra que además de un presidencialismo, también se da un marcado centralismo en cuanto a iniciativas de reformas a la Constitución se refiere, siendo esta actividad casi ajena a los estados.

Ahora bien, respecto a la división de poderes y al papel que debe desempeñar el Legislativo, el propio Salinas de Gortari señala en su discurso que "proponemos profundizar la división de poderes, reconociendo la importancia fundamental de una institución presidencial madura, factor de equilibrio y de firme conducción nacional; de un cuerpo legislativo aumentado en sus funciones y fortalecido en los partidos que actúan en él, y del pleno respeto al renovado poder judicial. Tenemos que modernizar el pacto federal y el gran proceso en marcha de descentralización..."<sup>21</sup>. De acuerdo a lo expuesto anteriormente, realizamos el siguiente análisis sobre el proceso de reformas constitucionales durante el sexenio salinista, que abarca hasta septiembre de 1993, última fecha para la cual encontramos la información completa. Este análisis permitirá, primero, ver hasta qué grado funcionó el poder Legislativo como contrapeso al poder Ejecutivo en el caso de reformas a la Constitución; segundo, ver el desempeño de las legislaturas estatales en dicho proceso y si en realidad se cumple de una manera cabal su autonomía y su derecho de aprobación o no a tales reformas ( para este punto tomamos como base el tiempo que tardan las legislaturas de los Estados en debatir y aprobar las

---

<sup>21</sup> Salinas de Gortari, Carlos Op Cit. , Tomo I, p. 13.

reformas); y tercero, observar si en realidad se llevaron a la práctica las propuestas salinistas de profundización de la división de poderes, de fortalecimiento del poder legislativo y de autonomía a los congresos estatales.

**CUADRO : PROCESO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES ( AGOSTO 1989 - SEPTIEMBRE 1993 )**

SE PRESENTA A LA H. CAMARA DE DIPUTADOS INICIATIVA DE DECRETO QUE:	SE TURNA A LAS COMISIONES DE:	1ª LECTURA DE DICTAMEN	2ª LECTURA APROBACION Y PASA AL SENADO	SE RECIBE EN EL SENADO Y TURNA A LAS COMISIONES	DICTAMEN DE 1ª LECTURA	2ª LECTURA APROBACION PASA A LEGISLACION ESTATALES	PUBLICACION DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION	TRANSCURSO RECEPTIVO DE INICIATIVA PARA LAS LEGISL. EST. Y PUBL. D.O.F.
REFORMA LOS ART. 5, 35, 41, 54, 60, 73, Y SE DEROGAN LOS TRANSITORIOS 17, 18, 19. PRESENTADA POR LOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI. 16/08/89	GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES	16/10/89 17/10/89	SE DISPENSA EL DICTAMEN DE 2ª LECTURA	18/10/89 COMISION DE PUNTOS CONSTITUCIONALES	19/10/89 20/10/89	SE DISPENSA DICTAMEN DE 2ª LECTURA 20/10/89	6/4/90	5 MESES. 16 DIAS
REFORMA Y ADICIONA LOS ART. 28 Y 123. PRESENTADA POR EL EJECUTIVO 25/90	GOBERNACION Y PUNTOS CONST. Y H.C.P.	3/5/90	11/5/90	16/5/90 PUNTOS CONST. DE HACIENDA	17/5/90	21/5/90	27/6/90	36 DIAS
REFORMA Y ADICIONA APARTADO B. AL ART. 102. PRESENTADA POR EL EJECUTIVO 19/11/91	GOBERNACION Y PUNTOS COSTIT. Y DE DERECHOS HUMANOS	11/12/91	13/12/91	16/12/91. PUNT. CONST. D.H. Y ESTUD. LEGISLAT.	18/12/91	19/12/91	28/01/92	49 DIAS
REFORMA EL 40. PRESENTADO POR EL DIP. MIGUEL OSORIO MARRAN. PRI 26/11/91	GOBERNACION Y PUNTOS COSTIT. Y SEGURIDAD NACIONAL.	NO ESTA REGISTRADO	NO ESTA REGISTRADO	LA MINUTA SE EN-TREGO DURANTE LA L.V. LEGISL. NO ENT.	19/12/91	20/12/91	28/1/92	38 DIAS
REFORMA LOS ART. 3, 5, 24, 27 Y 130. PRESENTADA POR EL DIP. LUIS RODRIGUEZ DAMIAN. PRI. 10/12/91	GOBERNACION Y PUNTOS CONST. Y DE EDUCACION PUBLICA EN LO REFERENTE AL ART. 30.	16/12/91	17/12/91	18/12/91 PUNT. CONST. Y PRIMERA DE GOBERNACION	20/12/91	21/12/91	28/1/92	37 DIAS
REFORMA LOS ART. 30 Y 31. PRESENTADA POR EL EJECUTIVO. 18/11/92	GOBERNACION Y PUNTOS CONST. Y DE EDUCACION	14/12/92	16/12/92	17/12/92 GOBER. Y PUNT. CONST. EDUC. Y ESTUD. LEGIS.	19/12/92	21/12/92	5/3/93	2 MESES. 14 DIAS
REFORMA LOS ART. 18, 73, Y 123. PRESENTADA POR EL EJECUTIVO. 18/5/93	GOBERNACION Y PUNTOS CONST. Y DE H.C.P.	8/6/93	10/6/93	15/6/93 GOBER. PUNT. CONST. Y DE H.C.P.	17/6/93	22/6/93	20/8/93	58 DIAS
ADICIONA LA FRACCION III. AL ART. 82. PRESENTADA POR EL DIP. MARTIN TAVIRA UROSTEGUI PPS Y TODOS LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. 06/07/93	GOBERNACION Y PUNTOS CONST. Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS.	8/7/93	9/7/93	10/7/93 GOBER. PUNT. CONST. Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS	11/7/93	11/7/93	20/8/93	38 DIAS
REFORMA DE LOS ARTS. 16, 19, 20 Y 119, Y SE DEROGA LA FRACC. XVIII DEL ART. 107. PRESENTADA POR EL EJECUTIVO. 08/07/93	GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE JUSTICIA.	17/8/93	19/8/93	24/8/93 GOBER. PUNT. CONST. Y DE JUSTICIA.	26/8/93	26/8/93	3/9/93	5 DIAS
REFORMA LOS ARTS. 65 Y 66. PRESENTADA POR EL EJECUTIVO. 16/8/93	GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES	23/8/93	SE DISPENSA LA 2ª LECTURA.	24/8/93	26/8/93	28/8/93	3/9/93	5 DIAS

FUENTE: SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y DOCUMENTACION. PROCESO LEGISLATIVO DE LOS ARTICULOS CONSTITUCIONALES 1989-1993. LV LEGISLATURA, MEXICO. 1993.  
DIARIO DE LOS DEBATES DE LA H. CAMARA DE SENADORES. (1988-1993).

De acuerdo a los datos contenidos en el cuadro anterior; podemos ver que tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, el debate, votación y aprobación de las reformas constitucionales se realizó en promedio en 3 días, con lo que se aprecia que es dudoso que sea suficiente este tiempo para un debate a conciencia sobre una cuestión tan importante como es una modificación a nuestra Carta Magna, poniéndose en entredicho el supuesto papel del Congreso de la Unión como contrapeso al Ejecutivo federal, así como el supuesto aumento de sus funciones prometido para este período.

También tomando en cuenta estos datos, y más específicamente el tiempo que demoró el proceso de mandar la Cámara de Senadores la iniciativa de reforma a las legislaturas estatales y el tiempo en que se tardó en recibir el resultado de éstas para su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación, podemos ver cómo en promedio, las legislaturas estatales tardaron 51 días en aprobar cada iniciativa, muchas de las cuales contenían varios artículos. El proceso en las legislaturas estatales es igual que en el Legislativo federal; es decir, se recibe la iniciativa, se turna a comisiones, se debate, se vota y se aprueba; con lo que aún se reduce más el tiempo real de debate y discusión. Por lo que creemos que en este caso, las legislaturas estatales tampoco cumplen con el papel que se les asigna en este proceso de contrapeso al poder ejecutivo; además de que se pone en duda su supuesta autonomía con respecto al poder central. Esta afirmación es aún más evidente cuando comparamos con el caso canadiense, en el cual, desde 1982, la provincia de Québec no ha dado su aprobación a la modificación de la Constitución impidiendo el proceso; y a la vez demostrando el grado de autonomía que existe entre las provincias de ese país, en donde el federalismo es más real que en el nuestro.

Tomando en cuenta estas ideas y a manera de conclusión de este indicador, nos atrevemos a afirmar que tanto el poder Legislativo federal, como las legislaturas estatales no tienen una importancia real en el proceso de reforma a la Constitución. Basándonos en el tiempo en que dura el debate, votación y aprobación de las iniciativas de reforma podemos ver como éste no es suficiente para que se

de un debate serio y formal como el que se necesita para reformar la Carta Magna. Esto a pesar de que Salinas de Gortari dentro de sus discursos de campaña, cuando hizo mención a la forma de modificar la Constitución, señaló que: "sólo el constituyente permanente, que es la representación suprema de la voluntad popular, tiene la facultad de decidir y aprobar reformas a nuestra ley fundamental. Quienes censuran que a la Constitución mexicana se le aplican enmiendas a menudo dejan de lado que otras cartas que tienen por inmutables son reformadas con igual o mayor frecuencia, pero no por obra del poder Legislativo"<sup>22</sup>. Cosa, que como pudimos ver con anterioridad, no es verdad, ya que este desempeño del poder legislativo en la reforma a la Constitución, al igual que muchos otros preceptos, no es más que letra muerta, pues en la práctica no se lleva a cabo, por lo que no es garantía, como señala Salinas, para no temer a tantas reformas constitucionales. Basta mencionar que en el propio período salinista, de 10 reformas a la constitución que analizamos, 6 fueron a iniciativa del ejecutivo, 3 por diputados del PRI, los cuales seguramente siguieron indicaciones del presidente Salinas de Gortari, y una reforma fue presentada por todos los grupos parlamentarios, es decir, de 10 iniciativas solo una se puede decir que no tuvo como origen directo o indirecto un orden presidencial.

Así, el poder Legislativo tanto federal como estatal sólo desempeña en este proceso un papel protocolario para darle formalidad al proceso, ya que además no llevan a cabo una discusión a fondo, con lo que se ve una muestra más del presidencialismo y del centralismo existente en nuestro país; que en lo que a este aspecto se refiere, viene desde la primera reforma a la Constitución y pese a todas sus promesas, continúa durante el sexenio salinista.

Por último, queremos señalar que creemos que esa ineficacia del funcionamiento como contrapeso del poder Legislativo tanto federal como estatal, se debe en parte a que este poder no goza de plena independencia y autonomía, ya que "la gran mayoría de sus miembros han pertenecido al PRI y votan según la disciplina del partido, aceptando sin reticencias las políticas del Ejecutivo. Además, no existe la

---

<sup>22</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op. Cit., Tomo I, p. 27.



posibilidad de hacer una carrera política legislativa, que dé independencia a los legisladores respecto de sus partidos y del Ejecutivo, dado que no son susceptibles de reelección en el período siguiente...<sup>23</sup> Por lo que los legisladores tanto federales como estatales deben vivir posteriormente de favores de funcionarios superiores y más concretamente, del presidente de la República, lo que les impide tener una autonomía real respecto a este poder, y quien llegara a votar en contra de alguna iniciativa propuesta por el presidente o por algún compañero de partido, automáticamente le estaría dando fin a su carrera política. Basándonos en lo anterior, creemos que para que se empiece a dar una mayor autonomía y descentralización del poder Legislativo, será necesario la democratización de las elecciones, para que se dé mayor pluralidad en el legislativo y así éste ya no dependa casi en su totalidad de un sólo partido, con lo que la tendencia de estricto apego al presidente se verá reducida, y ya no será necesario, para continuar con una carrera política, depender de los favores del presidente o del partido, con lo que se tendría una mayor autonomía en el desempeño del cargo, y la carrera legislativa dependería más del buen o mal funcionamiento de éste.

#### **3.2.4. Tercer indicador: influencia del presidente de la República en la designación, remoción y promoción de gobernadores.**

En torno de la soberanía de los estados en el sistema político mexicano, diferentes investigadores en la materia, como Pablo González Casanova, han expresado que ésta, aunque incluida en nuestra Constitución, no ha existido de manera cabal; por prácticas extraconstitucionales y de mucho arraigo en el propio sistema, como el ilimitado poder del presidente y el consecuente centralismo. Dentro de este ilimitado poder presidencial, destaca la característica de que el jefe del Ejecutivo sea a la vez jefe máximo del PRI, lo que le permite, entre otras cosas, el nombrar y deponer a los gobernadores a su antojo, pasando por encima de la

---

<sup>23</sup> Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. Op.Cit. p.148.

supuesta soberanía estatal. Esto lo realiza a través de distintos recursos jurídico-políticos como la renuncia voluntaria, o en caso extremo, la desaparición de poderes, la cual era utilizada en los años iniciales del prisma y que por mostrar una clara intervención presidencial así como un Congreso débil, fue desapareciendo, para dar paso a formas más modernas de hacerlo; como la solicitud de licencia, que como veremos, en muchos casos se usa como un eufemismo para disimular lo que en la práctica han sido renuncias llasas y llanas.

Por su lado, el discurso de CSG menciona que para que se pueda completar la descentralización de la vida nacional y específicamente la descentralización política en relación con la toma de decisiones, es necesario que exista una verdadera autonomía estatal. Señalando al respecto que existe en el país una gran diversidad regional que los estados reclaman se acepte, y la cual es necesario tomar en cuenta para que se pueda dar un proceso de descentralización, acercándose las decisiones a quienes afectan. Para lo cual propone el respeto de la soberanía, de la autonomía y el libre ejercicio de funciones de los estados.

Buscando ver en qué medida se ha llevado a cabo la propuesta salinista de respeto y profundización de la autonomía y soberanía estatal, a continuación realizamos un análisis de las 18 remociones de gobernadores en lo que va del presente sexenio, para ver si éstas han sido por causas internas de los propios estados y si se han resuelto de acuerdo a la soberanía y autonomía de los mismos. O si ha habido una influencia del centro y por ende del Ejecutivo federal en dicho proceso. Es importante señalar que, independientemente de todo análisis ulterior, la misma abundancia de gobiernos interinos, renuncias y licencias, indica que algún grave problema existe con relación a la autonomía de los estados en el México de Carlos Salinas de Gortari.

De acuerdo a esta investigación, encuadramos a los casos basándonos en las características que presentaron, desprendiéndose lo que podría ser la siguiente clasificación:

**1) Incapacidad política y administrativa.** En este caso, la razón de peso para la destitución obedece a un mal desempeño en el gobierno; debido a diferentes

motivos como son: corrupción, nepotismo, errores políticos, arbitrariedades en la impartición de justicia, violación a los derechos humanos, entre las más importantes. Lo cual llevó al descenso de la imagen del PRI y del gobierno federal en la entidad; tomándose la decisión en el centro de destituir al gobernador, buscando recuperar la imagen y credibilidad. También influyen, en menor grado, para la destitución, factores internos como la inconformidad popular a dicho gobierno. Este es el caso de las destituciones en Baja California, Chiapas, Estado de México, Jalisco, Michoacán -en su primera destitución- y Zacatecas.

**2) Movilización en contra de resultados electorales.** En este caso, la destitución del gobernante se debió al descontento y a las presiones ejercidas por la población, que no permitieron ejercer las funciones del gobernador electo; por lo que la decisión del centro de destituir al ejecutivo estatal, fue dada tomando en cuenta dicha inconformidad; llevando inclusive a la negociación del cargo, como sucedió en Guanajuato donde se permitió que la gubernatura fuera tomada por el interino panista, Carlos Medina Plascencia. Dentro de esta clasificación entran también los estados de San Luis Potosí y Michoacán, en su segundo interinato.

**3) Conflictos Internos.** Este tipo de remoción de gobernadores se debió a las pugnas políticas de diferentes grupos dentro de la entidad. Por un lado, las presiones ejercidas por el cacicazgo regional, y por otro, por los grupos políticos fuertes en contra de éste último. Asimismo, por conflictos de orden electoral y las consecuentes movilizaciones populares y de los partidos de oposición; así la decisión del centro se dio tomando en cuenta los desajustes al interior del gobierno estatal y la posible influencia del grupo político fuerte. Este es el caso particular de Yucatán y Tabasco.

**4) Casos de promoción.** Dentro de este grupo, la remoción de los gobernadores no respondió directamente a ineficiencia administrativa, movilizaciones en contra de resultados electorales o conflictos internos; sino a llamados del presidente para ocupar un nuevo cargo. Tal es el caso del estado de Veracruz, donde el gobernador Gutiérrez Barrios solicitó licencia para responder al llamado del presidente Salinas para ocupar el puesto de Secretario de Gobernación. De igual forma sucedió con

Enrique Alvarez del Castillo, entonces gobernador de Jalisco, que paso a ocupar el puesto de Procurador General de la República, ambos casos en diciembre de 1988, y con Tlaxcala, en donde la gobernadora Beatriz Paredes solicitó permiso para ocupar el cargo de secretaria general del PRI.

Pese a que estos casos de promoción no responden directamente a las clasificaciones anteriores y parecen no tener la misma importancia al no existir inconformidad, ni movilizaciones en contra del gobernador, no podemos dejar de señalar que aquí también se dio una intervención del poder central para dichas remociones, lo cual no deja de ser una violación a la autonomía estatal.

**5) Emparejamiento de calendario electoral.** Finalmente, como caso único se dio el interinato en Sonora, el cual se originó para ajustar y emparejar su calendario electoral con el federal, esto en septiembre de 1991.

Cabe aclararse que esta clasificación no es en términos rigurosos, ya que en la práctica se entrelazan los diferentes elementos que intervienen para las remociones, como lo podemos ver en el caso de Zacatecas, en donde la licencia tuvo un doble origen; por un lado, la incapacidad administrativa y por el otro, responder al llamado de su partido para ocupar la dirigencia nacional.

En base al análisis de este indicador, podemos concluir que la descentralización con respecto a la toma de decisiones no se ha dado, ya que las diversas remociones y designaciones de gobernadores que se dieron durante el presente sexenio son una clara violación, en los hechos, a la soberanía y autonomía de los estados, encomiada en el discurso por Salinas de Gortari. Y no sólo eso, sino que además en el actual sexenio la soberanía estatal ha sido rebasada y atropellada de esta forma un mayor número de veces que con cualquier otro presidente desde Portes Gil, que cambió a siete gobernadores; después, Ortiz Rubio a nueve; Abelardo L. Rodríguez a cinco; Lázaro Cárdenas a 17; Avila Camacho a cinco; Miguel Alemán a ocho; Ruiz Cortines a cinco; López Mateos lo hizo con tres; Díaz Ordaz con uno; Echeverría con seis; le siguió López Portillo con dos; De la Madrid con cuatro;<sup>24</sup> y Salinas de Gortari, hasta la fecha, con 18 gobernadores, con lo cual alcanza el no

---

<sup>24</sup> Que hacer político 543/ 10 de febrero / 1992.p.20.

muy agradable récord de ser, de los últimos 13 presidentes, el que ha violado más ocasiones la soberanía estatal al quitar y poner a su antojo una cantidad impresionante de mandatarios estatales, pasando por encima de la supuesta libertad estatal y de la voluntad popular, que teóricamente, a través de su voto, designa a sus gobernantes.

Cabe señalarse que los gobernadores removidos fueron en general malos funcionarios, y su salida del poder evitó mayores problemas en sus entidades. Pero el hecho mismo de que este tipo de políticos hubiera llegado a ocupar el Ejecutivo de sus respectivos estados, es otra muestra del centralismo en la vida política nacional: desde el centro, por decisión presidencial, se les nombró gobernadores; y de la misma manera se les eliminó de la escena cuando su presencia ya no fue necesaria o resultó, de plano, contraproducente.

A continuación presentamos un cuadro que sintetiza las diferentes remociones señalando su causa y origen, y posteriormente se realiza la investigación de cada estado en particular, que abarca del 1 de diciembre de 1988 hasta el 18 de enero de 1994.

CUADRO : RESUMEN DE GOBERNADORES INTERINOS (1988-1994).

ESTADO	GOBERNADOR ELECTO	PERIODO DE GOBIERNO*	MOTIVO DE LICENCIA	GOBERNADOR INTERINO	POSESION DEL CARGO
A. MICHOACAN	LUIS MARTINEZ VILLICAÑA EDUARDO VILLASEÑOR	1986-1992 1992-1998	INCAPACIDAD POLIT. Y ADMITIVA. MOVILIZACION EN CONTRA DE RESULTADOS ELECTORALES	JAIMÉ G. FIGUEROA ZAMUDIO AUSENCIO CHAVEZ HERNANDEZ	4/XII/88 6/X/92
B. BAJA CALIFORNIA	XICOTENCATL LEYVA MORTERA	1983-1989	INCAPACIDAD POLIT. Y ADMITIVA	OSCAR BAYLON CHACON	5/1/89
C. EDO. DE MEXICO	MARIO RAMON BETETA	1987-1993	INCAPACIDAD POLIT. Y ADMITIVA	IGNACIO PICHARDO PAGAZA	7/IX/89
D. YUCATAN	VICTOR MANZANILLA SCHAFFER	1988-1994	CONFLICTOS INTERNOS	DULCE MARIA SAURI RIANCHO	14/II/91
			CONFLICTOS INTERNOS	RICARDO AVILA HEREDIA	1/XII/93
E. GUANAJUATO	RAMON VELAZQUEZ AGUIRRE	1991-1997	MOVILIZACION EN CONTRA DE RESULTADOS ELECTORALES	CARLOS MEDINA PLASCENCIA	1/IX/91
F. S. L. P.	FAUSTO ZAPATA LOREDO	1991-1997	MOVILIZACION EN CONTRA DE RESULTADOS ELECTORALES	GONZALO MARTINEZ CORBALA	10/X/91
			MOVILIZACION EN CONTRA DE RESULTADOS ELECTORALES	TEOFILO TORRES CORZO	14/X/92
			RESULTADOS ELECTORALES	TEOFILO TORRES CORZO	14/X/92
G. TABASCO	SALVADOR NEME CASTILLO	1989-1995	CONFLICTOS INTERNOS	MANUEL GURRIA ORDONEZ	28/II/92
H. TLAXCALA	BEATRIZ PAREDES RANGEL	1987-1993	PROMOCION	SAMUEL QUIROZ DE LA VEGA	11/IV/92
I. JALISCO	GUILLERMO COSIO VIDAURRI	1989-1995	MOVILIZACIONES POPULARES	CARLOS RIVERA ACEVES	30/IV/92
			POR INEFICIENCIA	PEDRO DE LEON	14/ V/92
J. ZACATECAS	GENARO BORREGO ESTRADA	1986-1992	INCAPACIDAD POLIT. Y ADMITIVA .. Y PROMOCION		
K. CHIAPAS	PATROCINIO GONZALEZ B. GARRIDO	1989-1995	INCAPACIDAD POLIT. Y ADMITIVA. CONFLICTOS INTERNOS, MOVILI. POPULARES E INCAPACIDAD POLITICA Y ADMINISTRATIVAS.	ELMAR H. SETZER MARSEILLE JAVIER LOPEZ MORENO	4/II/93 18/II/94
L. JALISCO*	ENRIQUE ALVAREZ DEL CASTILLO	1983-1989	PROMOCION	FRANCISCO RODRIGUEZ GOMEZ	30/XI/88
LL. SONORA*	RODOLFO FELIX VALDES	1985-1991	CAMBIOS EN EL CALENDARIO ELEC. TORAL.	MARIO MORUA JOHNSON	DEL 13/IX/91 AL 22/X/91
M. VERACRUZ*	FERNANDO GUTIERREZ BARRIOS	1986-1992	PROMOCION	DANTE DELGADO RANNAURO	30/XI/88

\* ESTOS CASOS NO APARECEN EN EL RESUMEN DE CADA ESTADO EN PARTICULAR, QUE APARECE MAS ADELANTE POR LOS MOTIVOS CITADOS.

## **A. Michoacán.**

El estado de Michoacán fue el primero en tener un gobernador interino, una vez que Carlos Salinas de Gortari asumiera la presidencia de la República el 1 de diciembre de 1988, dándose una influencia directa del Ejecutivo Federal en la destitución del entonces gobernador Luis Martínez Villicaña, que permaneció dos años y dos meses al frente del gobierno michoacano, y sólo tres días tras el ascenso del nuevo presidente.

Desde el arribo al poder, en 1986, de Martínez Villicaña, Michoacán empezó a vivir una intensa agitación política que culminó con la obligada licencia pedida por éste para dejar el cargo el 4 de diciembre de 1988. El declive político de Martínez Villicaña tuvo relación directa con dos hechos por demás significativos; el descontento y la oposición popular a su gobierno, aunados a la violencia política; y la derrota del PRI en las elecciones federales de julio de 1988. Corroborando estos hechos, se dieron diversas manifestaciones en su contra, como la que menciona que "El gobernador Martínez Villicaña no cuenta con el apoyo popular. Los michoacanos lo repudian. La única salida digna que le queda es la renuncia"<sup>25</sup>, apoyada por los integrantes del Frente Democrático Nacional, que se basaban en los resultados electorales del 6 de julio del 88, cuando el PRI perdió oficialmente doce de trece diputaciones federales y las dos senadurías ante los candidatos del FDN; dándose oficialmente un resultado de tres votos para el FDN por cada uno del PRI, lo cual llevó, quizá, a la más grande derrota en el campo electoral del partido oficial. Para ese entonces, "...el ejecutivo michoacano había visitado la ciudad de México en agosto para pedirle a su íntimo amigo y a quien lo hizo gobernador, el entonces candidato Carlos Salinas de Gortari, que se lo trajera a cualquier posición en el centro, porque él, Martínez Villacaña, se encontraba incapaz de dialogar con los cardenistas"<sup>26</sup>. Y así las protestas populares en diferentes ciudades de Michoacán en repudio al entonces gobernador, iban en incremento desde el mismo mes de julio, llegando a lo que podría ser el clímax de dicha oposición el 26 de noviembre

<sup>25</sup> Proceso 629 / 21 de noviembre / 1988. p. 24.

<sup>26</sup> Siempre! 1852 / 21 de diciembre / 1988 p. 78.

de 1988, cuando fueron tomadas 66 presidencias municipales por la población; esta "...toma de alcaldías en tierras purépechas, ostensiblemente encaminadas a presionar al naciente régimen, pero oficialmente presentada por los frentistas como una campaña para que renunciase el gobernador, convirtiéndolo a éste en director de Caminos y Puentes Federales de Ingreso",<sup>27</sup> ya que el 4 de diciembre de 1988, Martínez Villicaña pidió licencia para ausentarse de su cargo; apareciendo en la prensa que "El hoy exgobernador, que fue sustituido en el puesto por el secretario de Gobierno, Jaime Genovevo Figueroa, fue designado director de Caminos y Puentes Federales de Ingresos, que él mismo se encargó de elogiar, como una distinción en el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari"<sup>28</sup>.

El segundo interinato en este estado se presentó tres semanas después de que Eduardo Villaseñor tomara posesión como gobernador del estado, y quien nunca pudo entrar al palacio de gobierno, desde su posesión el 15 de septiembre de 1992, hasta que envió su solicitud de licencia al Congreso estatal. "Desde el 13 de agosto de 1825, fecha en que Michoacán tuvo su primer mandatario electo, ningún gobernador constitucional ha durado menos de los 21 días que ostentó la investidura el exalcalde de la Piedad...".<sup>29</sup> El martes 6 de octubre de 1992, dos horas después de su arribo a las oficinas del PRI en la ciudad de México, aseguró que había tomado "voluntariamente" la decisión de dejar el cargo; pero pese a estas declaraciones, todos saben que el "...gobernador de Michoacán tuvo que renunciar, ...por razones similares a las que obligaron a dimitir a Fausto Zapata y a Ramón Aguirre: El PRI cometió fraude electoral y su abanderado no aguantó el reclamo de la población",<sup>30</sup> ya que se habían dado movilizaciones populares en su contra, prácticamente en todo el estado. Ausencio Chávez Hernández se convertiría en el cuarto gobernador de Michoacán en lo que iba del sexenio, y el segundo gobernador interino.

---

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Proceso 632 / 12 de diciembre / 1988, p. 26.

<sup>29</sup> Proceso 832 / 12 de octubre / 1992, p. 18.

<sup>30</sup> Siempre! 2115 / 5 de enero / 1994, p. 13.



## **B. Baja California.**

El jueves 5 de enero de 1989, día en el que el Congreso del Estado declaraba formalmente -y como final de un mero trámite- al gobernador que había de sustituir al que hasta entonces fungía como tal, Xicoténcatl Leyva Mortera, este estado pasaba a ser gobernado por un interino. La reacción de la oposición no se hizo esperar, quejándose “de que el Presidente Salinas de Gortari violara la soberanía estatal, pues a 3,000 Kilómetros de distancia decidió deshacerse de Leyva Mortera y desde allá, dio órdenes de que el nuevo gobernador sea Oscar Baylón”<sup>31</sup>. Hecho que violaba de nueva cuenta una soberanía estatal, a manos del Ejecutivo Federal.

Desde su arribo al poder en 1983, hasta su caída en 1989, la actuación de Xicoténcatl al frente del estado se caracterizó “por haber hecho de la corrupción, la violencia, el divisionismo político, el nepotismo y el narcotráfico”<sup>32</sup>, las bases de su administración. A este respecto, se puede decir que fueron dos las causas principales que propiciaron su debacle política; por un lado, “su abierta campaña a favor de Manuel Bartlett para la presidencia de la República, con la esperanza de que lo designaría secretario de Gobernación y, llegando el momento, cinco años después, a su vez sería postulado candidato a la primera magistratura de la nación”<sup>33</sup>. Lo que mostraba claramente un error político y su “candidez”. Y por otro lado, y quizás el más determinante, que para Salinas de Gortari “...la etapa bajacaliforniana de su campaña fue deslucida, a causa presumiblemente del desgano del gobernador, partidario a cara descubierta, eso sí, ...de Bartlett Díaz. El 6 de julio, en consecuencia, el PRI - es decir Salinas - perdió ante Cuauhtémoc Cárdenas en casi todo el estado”<sup>34</sup>. Descendiendo con esto la votación del PRI en relación con la elección presidencial de 1982 en un 14.30%, y aumentando en 28.26% los votos para la oposición.

El divisionismo político que alentó Leyva Mortera hizo que se dieran

---

<sup>31</sup>

<sup>32</sup> Proceso 636 / 9 de enero / 1989, p. 15.

<sup>33</sup> Ibid., p. 13.

<sup>34</sup> Ibidem.

Proceso 671 / 11 de septiembre / 1989, p. 14.

enfrentamientos al interior de la familia priísta del estado para la designación del candidato a la gubernatura del mismo en 1989; propiciando finalmente la estrepitosa caída del PRI con la elección del que sería primer gobernador de la oposición, el panista Ernesto Ruffo, que tomó posesión el 1 de noviembre de 1989. El fin de la carrera política de Leyva Mortera comenzaba el 3 de enero de 1989, día en el que "...fue desposeído de su cargo de manera fulminante y enviado, según expresaron los escuetos boletines de prensa, a un empleo en Nueva York como representante de la Nacional Financiera, sin embargo, ... (un mes después) ..., aparece comisionado en la Embajada de Portugal sin que nadie supiera de ese cambio";<sup>35</sup> cargo que ocupó hasta el 4 de agosto del mismo año, día en que la Contraloría General de la Federación solicitó su cese, por no haberse presentado a declarar su situación patrimonial el 7 de julio de 1989. "De esta manera, en menos de un mes Salinas de Gortari removía a dos gobernadores, primero el de Michoacán y ahora el de Baja California, entidades donde el pasado 6 de julio... (de 1988)... le fue adverso el voto mayoritario y cuyos gobernadores habían mostrado clara incapacidad ante los problemas políticos".<sup>36</sup>

### **C. Estado de México.**

A casi un año de que Carlos Salinas de Gortari tomara posesión como presidente de la nación, caía el gobernador del estado de México. Mario Ramón Beteta dejaba la gubernatura en manos de un interino el 7 de septiembre de 1989, días antes de cumplir su segundo año al frente del estado, que asumió el 15 de septiembre de 1987. Los motivos, al igual que en el caso de Baja California, fueron principalmente dos: la incapacidad política, y la ineptitud administrativa ligada a la corrupción que hicieron acto de presencia durante el corto período en el que estuvo al frente del estado. "En los casi dos años que estuvo Beteta, disminuyó la producción del maíz en el Estado de México, que era el primer productor del país; también se desplomó la acuacultura, actividad en la que llegaron a producirse hasta

<sup>35</sup> Siempre! 1892 / 27 de septiembre / 1989. p. 65.

<sup>36</sup> Proceso 636 / 9 de enero / 1989. p. 13.

12 millones de toneladas de trucha. En el gobierno de Beteta se incrementó la corrupción en empresas paraestatales, como son la CODAGEM, donde cuatro de sus funcionarios fueron encarcelados... En Protimbos, lejos de conservar los bosques y procurar la explotación racional, se dedicaron a la tala inmoderada",<sup>37</sup> quebrando esta empresa, así como la comisión de transporte, siendo éstos algunos ejemplos de su administración.

Pero respecto a la incapacidad política, ésta fue quizá la principal razón de su destitución; ya que como apunta Elías Chávez, "Como gobernador del Estado de México, dividió y casi desbarató al PRI, por lo que lo responsabilizan de la catástrofe electoral del 6 de julio del año pasado-1988-. Esta es una de las entidades donde Carlos Salinas perdió la elección presidencial. Y ahora, 'por razones de partido', antes se decía 'por motivos personales' o 'por motivos de salud', Beteta es obligado a dejar la gubernatura para evitar que el PRI siga deteriorándose y para prevenir nuevos naufragios electorales..."<sup>38</sup>

Y es así que el 7 de septiembre de 1989 se anuncia el pretexto para la 'honrosa' salida de Beteta, aunque hacía dos meses antes que ya se rumoraba con persistencia: "...rumores que el propio gobernador todavía en funciones, se encargó de aplacar, al decir que no existían móviles políticos en su retiro del cargo. Lo verdaderamente cierto es que el presidente Salinas de Gortari me invitó a colaborar con él de una manera más cercana y explicó que su asesoría no se limitaría sólo a los asuntos financieros."<sup>39</sup> Beteta pasó a desempeñar los cargos de asesor especial del presidente y director general del banco Comermex. Lo relevaría en el estado Ignacio Pichardo Pagaza, que una semana antes era jefe de la Procuraduría Federal del Consumidor. Ahora bien, un punto vital en el traspaso del poder, lo significó el que a todas luces fue una violación a la soberanía estatal y una afrenta a la propia Constitución del estado, ya que como mencionaron los diputados mexiquenses Jacinto Montoya del PRT, Alberto Pérez, líder estatal del PARM, y Carmelo Enríquez entre otros, "...en cumplimiento al mandato de la Constitución de

<sup>37</sup> Proceso 671 / 11 de septiembre / 1989.p.9.

<sup>38</sup> Ibid. p.6.

<sup>39</sup> Siempre! 1891 / 20 de septiembre / 1989.p.84.

nuestro Estado, el gobernador sustituto será electo por voto secreto y directo en comicios que debe convocar el gobernador interino que, de acuerdo con las leyes mexiquenses, debe ser el secretario de gobierno o el presidente del Supremo Tribunal de Justicia”<sup>40</sup>.

#### **D. Yucatán.**

“ El 4 de febrero de 1991, Víctor Manzanilla Schaffer había dejado el cetro dorado de la gubernatura a Sauri Riancho, porque éste se le salió del huacal al PRI al aceptar la derrota del tricolor en Mérida y el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones municipales celebradas a finales de 1990”<sup>41</sup>. Su salida del gobierno del estado fue al mismo tiempo la culminación de las presiones y asfixia a que estuvo sometido, desde su arribo al poder en 1988, por parte del mayor cacique de Yucatán, el exsecretario de la Reforma Agraria y también exgobernador Víctor Cervera Pacheco. La falta de carácter para gobernar, la corrupción que afloró en sus tres años de gobierno y el no pertenecer a un grupo político en la entidad, significaron razones de peso para que se fuera aislando y dar oportunidad al grupo “cerverista” para desplazarlo lentamente, aprovechando cuanto error político se presentara por su parte.

Ante el triunfo de la candidata panista Ana Rosa Payán a la alcaldía de Mérida, los ataques del grupo cerverista se incrementaron, ya que el gobernador había respetado el resultado electoral. Echando mano de su última carta en el juego, -y como previendo lo que eminentemente sabía que le sucedería-, en su tercer y último informe de gobierno en enero de 1991, asestó un duro golpe no sólo al grupo de Cervera, sino a los demás grupos políticos del estado que libraban una dura batalla para que saliera, golpeándolos con sus palabras: “Vivimos en el régimen de gobierno del presidente Salinas de Gortari, un auténtico régimen federal, con pleno respeto al pacto suscrito por las entidades federativas y fortalecido con la dignidad y seriedad del Honorable Senado de la república. El

<sup>40</sup> Proceso 671, p. 6.

<sup>41</sup> Siempre! 2115 / 5 de enero / 1994, p. 10

federalismo considera a los estados como entidades con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce la Constitución. Los estados no deben ser tomados por meras fracciones territoriales o simples divisiones administrativas del Estado federal. Son personas morales de derecho<sup>42</sup>. Hecho que de ninguna manera iba a echar por tierra la añeja tradición priísta de hacer exactamente lo contrario. Así, el 14 de febrero de 1991, antes de que Manzanilla se presentara al Congreso con su solicitud de licencia para dejar el cargo, ya se sabía en la capital de la República que lo sustituiría en el puesto la entonces senadora Dulce María Sauri Riancho. Finalmente, como hecho curioso, al gobernador no se le permitió entrar al Congreso local para entregar su solicitud, por el líder de los diputados priístas Roberto Pinzón y el presidente de la Cámara Juan José Abrahán, sólo porque "Su presencia -le dijeron- sería aprovechada por los diputados de oposición : lo interpelearían, le pedirían explicaciones y podría surgir un enfrentamiento con los priístas que abarrotaron el salón de sesiones. Manzanilla les entregó el documento y, al retirarse, les deseó feliz Día de la Amistad y el amor"<sup>43</sup>.

Casi 34 meses después de que asumió el cargo de gobernadora interina, Dulce María Sauri Riancho era sustituida el 1 de diciembre de 1993, en tanto se dictaminaba su renuncia, por el secretario de Gobierno, Ricardo Avila Heredia. Esta renuncia se llevó a cabo para tratar de solucionar la crisis que existía en el estado a raíz de las elecciones para gobernador que se dieron el 28 de noviembre de 1993; el PAN cuestionaba la veracidad de los resultados, mencionando que el PRI había cometido una serie de irregularidades como el relleno de urnas con votos falsos, hasta producir un apagón en Malpaso para dislocar el sistema de cómputo y falsificar el conteo de sufragios. Así, "Ante los rumores de que el PRI estaba de acuerdo en ceder Mérida a cambio de la victoria de su candidato a gobernador, Federico Granja Ricalde, y por el tono de las protestas, que en momentos se tornaba tenso y amenazaba con desencadenar en violencia, a la gobernadora interina, Sauri Riancho, no le quedó otra más que presentar su renuncia"<sup>44</sup>, con lo que el estado de

<sup>42</sup> Proceso 746 / 18 de febrero / 1991. p. 26.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Siempre! 2115 / 5 de enero / 1994. p. 10.

Yucatán se reincorporaba a la lista de los otros estados de la República que fueron objeto de nombramientos y remociones por parte del centro, en donde se encuentra el vértice de toda acción política importante como ésta. Este acontecimiento se puede resumir retomando las acertadas palabras de Juan José Hinojosa: "...La gobernadora de pronto renuncia a su pasado y descubre, en crisis tardía y repentina de lealtades, que la libertad y la soberanía del estado se encuentran amenazadas por decisiones cupulares que se toman en la Secretaría de Gobernación o en la Presidencia de la República. Ella, que aceptó jubilosa el 'palomeo' presidencial que la consagró diputada y senadora, el 'dedazo' que la ungió gobernadora, se encuentra en plenitud de asombro, ... y en defensa de la soberanía del estado, resuelve la intensidad de su crisis de lealtades mediante el recurso de la renuncia".<sup>45</sup>

#### **E. Guanajuato.**

El domingo 18 de agosto de 1991 se llevaron a cabo elecciones en el estado de Guanajuato, en donde los principales oponentes eran el exregente capitalino Ramón Aguirre Velázquez y el panista Vicente Fox Quezada. A la una de la mañana del viernes 23 se dieron los resultados totales del cómputo distrital, en donde se decía que el candidato del PRI tenía una ventaja de 208,000 votos sobre el candidato del PAN. Incluso Ramón Aguirre se había autoproclamado ganador de las elecciones el martes 20, antes que la Comisión Electoral Estatal (CEE) diera a conocer siquiera las cifras preliminares. Pero Fox Quezada aseguró que los resultados de 506 de tres mil actas de escrutinio revisadas por el PAN hasta el 23 de agosto (de tres mil 850 casillas instaladas en la entidad) revelaban un mayor número de votos que de ciudadanos empadronados,<sup>46</sup> lo que invalidaría automáticamente la votación en 16% de las casillas. Para demostrar estas irregularidades el PAN aportó pruebas como actas notariales, fotografías e incluso videos. Además el candidato del PAN apeló a la ciudadanía para manifestar su

---

<sup>45</sup> Proceso 895 / 27 de diciembre / 1993.p. 37.

<sup>46</sup> Siempre! 2115 / 5 de enero / 1994.p. 12

preferencia política, y así a dos días de las elecciones se reunieron en la plaza principal de León unas 20,000 personas, en un mitin encabezado por Vicente Fox y por el dirigente nacional del PAN Luis H. Alvarez; al día siguiente otras 5000 personas manifestaron su apoyo al candidato del PAN en Irapuato y así continuaron manifestaciones en toda la entidad en los días posteriores. Cabe señalarse que además de contar con el apoyo de un amplio sector de la población, Fox Quezada recibió el apoyo del candidato del PRD a la gubernatura de Guanajuato, Porfirio Muñoz Ledo, el cual desde el 19 de agosto le reconoció su triunfo; de igual manera recibió el reconocimiento y apoyo del PDM y del PRT.

Debido a la gran inconformidad mostrada por la población guanajuatense, el jueves 29 de agosto el presidente Salinas se reunió en Los Pinos con su secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, y con el dirigente nacional del PRI, Luis Donald Colosio. Se dice que ahí se decidió la dimisión; la cual sin lugar a dudas fue orden del Presidente de México, lo cual se hizo público el viernes 30 de agosto, cuando "...un grupo de corresponsales extranjeros en México, convocado por Otto Granados Roldán, director de comunicación social de la Presidencia de la República, conoció la versión de los Pinos: ...que la renuncia de Aguirre había sido ordenada por el presidente Carlos Salinas de Gortari y que esto era una demostración del presidente de que ahí donde la victoria no hubiese sido clara, él podía tomar acciones".<sup>47</sup>

Aguirre Velázquez, para hacer pública su dimisión tuvo que esperar que el Colegio Electoral lo declarara gobernador electo, lo cual ocurrió horas más tarde, y así ante reporteros, leyó un texto donde mencionó: "Señores, por su conducto quiero darle a conocer a la opinión pública y al pueblo de Guanajuato, que he tomado la decisión más difícil de mi vida. He resuelto no presentarme a rendir protesta como gobernador constitucional del estado de Guanajuato"<sup>48</sup>. Ahora bien, conforme a la Constitución del estado, al no presentarse el gobernador electo a tomar posesión de su cargo, el Congreso del estado nombrará un gobernador interino que fungirá en tanto se efectúan elecciones extraordinarias; y así el gobierno y el PAN llegaron

<sup>47</sup> Proceso 775 / 9 de septiembre / 1991, p. 6.

<sup>48</sup> Siempre! 2115 / 5 de enero / 1994, p. 12.

a un acuerdo concertado para que fuera nombrado como gobernador interino el panista Carlos Medina Plascencia, que era el alcalde de León. Dicha designación estaba prevista para el viernes 30, pero fue interrumpida por un grupo de priistas inconformes que mencionaban que esa designación constituía un alzado constitucional. Pero por su lado, el PAN convirtió en objetivo central de sus acciones el nombramiento del munícipe leonés como gobernador interino, mencionando Fox que, "Sólo así... podremos participar en nuevas elecciones libres de marranadas"; y así para el domingo 1 de septiembre se dio la designación como gobernador interino de Guanajuato del panista Carlos Medina Plascencia.

#### **F. San Luis Potosí.**

El 18 de agosto de 1991 se llevaron a cabo elecciones para gobernador en el estado de San Luis Potosí, en donde los principales rivales eran el priista Fausto Zapata Loredo y el líder regional y dos veces alcalde de la capital potosina Salvador Nava, el cual antes de aceptar la candidatura, puso una condición: la unidad de la oposición independiente con el propósito de unir a los rivales del PRI; el proyecto incluyó al PAN, al PRD, al PDM y a la organización del navismo, el Frente Cívico Potosino, dando origen a la Coalición Democrática Potosina (CDP).

Las elecciones fueron muy concurridas, pero "Nada cambió en el proceso electoral... El 'tapadismo' como apertura del proceso, la certidumbre del 'dedazo' como sucio origen del poder, el presidente de la república como 'gran elector', la designación sujeta sobre el calendario a plazos que impidan el libre juego partidario y aseguren el sometimiento del PRI al gobierno central, el atropello al federalismo como tradición".<sup>49</sup> Así, apenas dos horas después de iniciadas las votaciones, Nava y la CDP denunciaron el intento de fraude electoral; y para la media noche del 18 de agosto, Zapata se declaró amplio triunfador. La CDP dijo que según sus cuentas aventajaban al PRI, pero decidieron no recurrir a las autoridades electorales locales para exponer su inconformidad, por considerar que ellas mismas

---

<sup>49</sup> Siempre! 2000 / 23 de octubre / 1991. p. 24.



propiciaron el fraude, por lo que de inmediato se anunció que su camino sería la resistencia civil pacífica, para impedir, primero, la toma de posesión de Zapata y, de ocurrir ésta, evitar que éste gobernara. Así, a partir del 25 de agosto las protestas de la oposición comenzaron, la Plaza de Fundadores se llenó en un mitin de repudio a los resultados oficiales y a Fausto Zapata; se dieron mítines cada tercer día, además de un plantón permanente de mujeres en el kiosco de la Plaza de Armas, así como el bloqueo de carreteras.

Por su lado, Zapata no daba la cara y viajó a la ciudad de México, en donde visitó Los Pinos, dando posteriormente un boletín en donde decía que fue felicitado por su triunfo electoral por el presidente de la República. El jueves 26 de septiembre, en el auditorio "Miguel Barragán", y con la presencia del presidente Salinas, se dio la toma de posesión de Fausto Zapata Loredo como gobernador constitucional del Estado de San Luis Potosí. La noche de ese mismo día, en un acto multitudinario, Nava rindió protesta como "gobernador moral y legítimo de los potosinos", y a la mañana del día siguiente las mujeres navistas iniciaron su plantón en todas las puertas del palacio de gobierno. Las protestas y mítines continuaron, y el primer día de labores, Zapata no pudo asistir a su despacho oficial. Por su lado Nava inició el 28 de septiembre en la Plaza de Armas, una marcha "por la dignidad y la democracia" rumbo al D.F., la cual estaba programada para llegar al zócalo el día 1 de noviembre, día del tercer informe de gobierno. Pero, "la marcha no concluyó, por que el 9 de octubre, en la misma tónica que Aguirre en Guanajuato y luego de haber sido llamado a Los Pinos... Zapata renunció a su cargo por la tranquilidad del estado: "H. Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí": He tomado la decisión unipersonal de renunciar, con esta fecha, al cargo de Gobernador Constitucional del estado de San Luis Potosí".<sup>50</sup> El Congreso del Estado anunció una sesión extraordinaria para las 8 de la noche, en la cual se informó de la renuncia de Zapata y se dijo que al otro día se haría otra reunión para discutir el problema; pero el jueves 10 el Congreso amaneció tomado por priístas que llamaban traidores a sus diputados, pero aún así se dio el anuncio del nombre del

---

<sup>50</sup> Siempre! 2115 / 5 de enero / 1994 p. 12.

sustituto: Gonzalo Martínez Corbalá, quien 24 horas antes también había estado en Los Pinos.

Al enterarse Nava de la renuncia de Zapata, suspendió la marcha y regresó a la capital del estado en donde fue recibido por unas 10,000 personas; pero la situación no terminó ahí, sino que las protestas continuaron ahora en contra de Martínez Corbalá. A seis meses de las elecciones extraordinarias de gobernador, casi un año después, y ya muerto el doctor Nava debido al cáncer, la efervescencia política volvió a resurgir al saberse de la postulación del que aún era gobernador interino, Gonzalo M. Corbalá, como candidato del PRI a gobernador, y la designación de Teófilo Torres Corzo como nuevo titular interino del poder ejecutivo estatal. "Apenas se supo la intención de Martínez Corbalá de lanzar su precandidatura, diversos sectores de la sociedad en todo el país señalaron que se trataba en realidad, de un `experimento` del presidente Carlos Salinas de Gortari para ver cómo respondía la opinión pública, con miras a su propia reelección como jefe del poder Ejecutivo"<sup>51</sup>; y esta reacción de la opinión pública, fue la inmediata reunificación de la oposición potosina en el Frente Antirreleccionista Nacional (FAN), en donde participaron los partidos PAN, PRD, PDM, PSD, varias organizaciones cívico-políticas, así como el Frente Cívico Potosino. El FAN convocó de inmediato a acciones de resistencia civil para tratar de impedir el intento reeleccionista que significaba la candidatura de Corbalá; dentro de estas medidas estaba la de iniciar de nueva cuenta, la "marcha por la Dignidad y la Democracia", rumbo al D.F., ahora por parte de la viuda del doctor Nava, Concepción Calvillo, la cual pretendía llegar a la capital el día del cuarto informe de gobierno; también se volvió a dar un plantón frente al palacio de gobierno, dándose algunos enfrentamientos, e impidiendo el funcionamiento normal del gobierno. Los opositores pedían que se diera marcha atrás en la candidatura de Martínez Corbalá y en la designación de Torres Corzo, el cual por esas fechas viajó a la ciudad de México y se entrevistó con el secretario de Gobernación.

En una conferencia de prensa, Martínez Corbalá mencionó que ni él ni su partido

---

<sup>51</sup> Siempre! 2053 / 28 de octubre / 1992, p.4.

declinarían su candidatura. También señaló no temer una decisión centralizada, “como se calificó la solución del conflicto de hace un año y que fue en atención a que el estado había caído en la ingobernabilidad. Ahora, San Luis Potosí esta muy lejos de eso”,<sup>52</sup> señaló. Pero a pesar de esas declaraciones, y cuando todo estaba preparado para que el 18 de octubre el exgobernador Interino rindiera formalmente su protesta como candidato del PRI a la gubernatura, Martínez Corbalá viajó a la ciudad de México, casi al anochecer del viernes 16. Allí se entrevistó con el presidente Salinas y mencionó que “ le comuniqué mi decisión de declinar. Y así el sábado 17, renunció a la candidatura priísta, lo cual provocó el enojo y un intento de rebelión de las bases priístas contra “decisiones centralistas y cupulares” “<sup>53</sup>

Martínez Corbalá alimentó la confusión, ya que dijo que ante el apoyo de sus correligionarios podría reconsiderar su decisión; y posteriormente se supo que el Consejo Político del PRI local había decidido rechazar su renuncia y así el domingo 18, en el auditorio Miguel Barragán, se dio una reunión en donde los dirigentes estatales priístas decían que el CEN debía respetar la decisión de las bases y que ya bastaba de decisiones centralistas; ahí mismo, Corbalá, aunque no muy claramente, rindió protesta y partió al centro de la ciudad en donde hubo un mitin, y donde fue la última vez que se le vio en público. El miércoles 21 de octubre, telefónicamente informó de lo irreversible de su renuncia, por lo que les pidió a los priístas sumarse al gobierno de Torres Corzo, con lo que la Inconformidad priísta se acabó, pero no así las acciones del FAN, el cual anunció la reanudación, el día 22, de la ‘marcha de la dignidad’.

### **G. Tabasco.**

El martes 28 de enero de 1992 el gobernador de Tabasco, Salvador Neme Castillo, pidió licencia al Congreso local para separarse del cargo y aceptar una invitación del presidente Salinas para colaborar en su administración, ocupando la Coordinación de Fomento Pecuario de la Secretaria de Agricultura. En su lugar

<sup>52</sup> Proceso 833 / 19 de octubre / 1992. p. 17.

<sup>53</sup> Proceso 834 / 26 de octubre / 1992. p. 29.

quedó el senador de la República, Manuel Gurría Ordóñez. La caída del gobernador de Tabasco ya era muy esperada, por un lado, porque existía mucha inconformidad con respecto a su administración, pues se le acusaba de corrupción, violación a los derechos humanos, nepotismo, abuso de autoridad y otras cosas más, lo cual desacreditó a su gobierno. Dentro de todas estas anomalías que se señalan de su mandato, una de las más comunes fue el nepotismo, pues cuatro sobrinos de Neme tenían cargos en la administración pública, además de que Clementina Sastré, hermana de la esposa de Neme, era directora de relaciones públicas del DIF. Además, en un informe dado a conocer en marzo de 1991 por el Comité de Derechos Humanos de Tabasco A.C., se ve que de febrero de 1990 a marzo de 1991 la violación a los derechos humanos creció desmesuradamente en la entidad, dando una lista de once asesinatos cometidos por diferentes corporaciones policiacas y 54 detenciones arbitrarias; como si esto fuera poco, durante el gobierno de Neme se desplomó la producción de cacao, del cual Tabasco era el primer productor del país, y lo mismo sucedió con la producción de arroz.

Pero por otro lado, se dice que lo que más influyó en la caída del gobernador de Tabasco, fue el enfrentamiento que se dio entre los mismos priistas, ya que "Enemigo declarado de Salvador Neme Castillo, Luis Donald Colosio instrumentó desde el PRI una campaña sucia, soterrada, apoyada en políticos locales resentidos que culminó con la solicitud de licencia del Gobernador constitucional de Tabasco..."<sup>64</sup> Así, con el apoyo del jefe del tricolor, el anterior gobernador Enrique González Pedrero y su gente hostilizaron permanentemente al mandatario, que también fue atacado por el llamado Movimiento Popular Priísta y por "Democracia 2000". Además "Se permitió entonces el desarrollo del Partido de la Revolución Democrática en la entidad: se alentó su crecimiento."<sup>65</sup> Con todos estos factores en su contra, a Neme Castillo no le quedó otra más que dejar el cargo de gobernador.

Es importante señalar que cuando se dio la votación para aprobar el dictamen de solicitud de licencia de Neme, los cinco diputados del PRD fueron los únicos que votaron en contra, explicando después que habían aprobado la solicitud de licencia

<sup>64</sup> Que hacer Político 543 / 10 de febrero / 1992 p.6.

<sup>65</sup> Ibid., p. 8.

de Neme Castillo, pero no la designación de Gurría Ordóñez, por ser “una decisión centralista”.<sup>56</sup>

#### **H. Tlaxcala.**

Tlaxcala fue uno más de los muchos estados que tuvieron gobernador interino en el presente sexenio; Beatriz Paredes solicitó permiso al Congreso local de su estado el 11 de abril de 1992, para dejar el cargo de gobernadora constitucional de su estado, y ocupar su nuevo cargo como secretaria general del PRI. Se dice que Beatriz Paredes nunca perdió de vista la posibilidad de ocupar un cargo en la dirección de su partido, o de incorporarse al gabinete presidencial; por lo que trabajó más en esa dirección, dándole mayor énfasis a lo político que a cualquier otra cosa, buscando sobresalir a nivel nacional. Incluso como menciona el panista Julio Milla, se dice que “la cercanía al Distrito Federal le permitió, en los últimos cuatro años, despachar prácticamente desde la ciudad de México”,<sup>57</sup> debido al afán de buscar continuar subiendo en el escalafón de puestos públicos; también menciona que el programa de solidaridad lo utilizó con fines políticos. Beatriz Paredes fue sustituida por Samuel Quiroz de la Vega.

#### **I. Jalisco.**

La tarde del 30 de abril de 1992, el presidente Carlos Salinas llamó por teléfono al líder de la mayoría priísta del Congreso de Jalisco, Carlos Rivera Aceves y le dijo que sería gobernador interino, sustituyendo a Guillermo Cosío Vidaurri, que había solicitado licencia. Con esto se daba fin a los tres años del gobierno de Cosío Vidaurri, años en los que abundaron los problemas, pues casi en el momento de su toma de posesión, “Cosío Vidaurri estuvo a punto de ser removido para evitar las manifestaciones de descontento prevalecientes en la población mayoritariamente panista que sentía burlados sus derechos electorales y acusaba de fraude al

<sup>56</sup> Proceso 796 / 3 de febrero / 1992. p.31.

<sup>57</sup> Proceso 811 / 18 de mayo / 1992. p.8.

partido oficial'<sup>58</sup>; además también se dio una creciente inseguridad pública, lo cual fue desprestigiando al gobernador y su equipo, hasta que la situación ya no se pudo controlar y ésta vino a explotar junto con los colectores del drenaje en el sector Reforma de Guadalajara el 22 de abril de 1992. Esta explosión, además de muchos muertos y damnificados, trajo consigo una inmediata reacción popular en contra del gobierno de Cosío Vidaurri; a pesar de la inconformidad contra su gobierno, el gobernador luchó hasta el último momento para no caer, ya que como él mismo mencionó, "por mi propia voluntad yo no voy a renunciar, porque batallé mucho para llegar..."<sup>59</sup>. Por eso, fue sólo hasta que el presidente Carlos Salinas de Gortari declaró en una reunión sobre prevención de riesgos que "estos no son tiempos de comodidad para ocupar puestos públicos y menos para que prevalezcan viejas concepciones patrimonialistas de la administración pública..."<sup>60</sup>, que Cosío entendió el mensaje, y poco tiempo después, el 30 de abril de 1992, mandó una carta de petición de licencia al Congreso de su estado; con lo cual se estaba adelantando a algo aún más denigrante políticamente, pues "en el Senado de la República fue tumada sin réplica la propuesta del senador perredista Porfirio Muñoz Ledo de iniciar el procedimiento para declarar la desaparición de poderes en el estado de Jalisco".<sup>61</sup>

La designación de Rivera Aceves como gobernador interino de Jalisco, tenía dentro de sus objetivos buscar la reconstrucción de la doble catástrofe: la física y la política; pero esta tarea no es fácil, ya que no cuenta con mucho apoyo debido a que es el hijo político de Cosío Vidaurri. La inconformidad en contra del nuevo gobernador se vio pocas horas después de su designación, dándose grandes marchas de damnificados, que el Día del Trabajo irrumpieron en el palacio legislativo y gritaron consignas en contra de Rivera Aceves.

---

<sup>58</sup> Que hacer Político 556 / 11 de mayo / 1992. p. 18.

<sup>59</sup> Proceso 809 / 4 de mayo / 1992. p. 15.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Que hacer Político 556 / 11 de mayo / 1992. p. 12-13.

## **J. Zacatecas.**

Genaro Borrego Estrada renunció cinco meses antes de terminar su gestión y fue nombrado presidente del PRI el jueves 14 de mayo de 1992; durante su gestión hubo ineficiencia administrativa, fallas de impartición de justicia, deterioro ecológico, nepotismo, corrupción y además muchas obras inconclusas.

Se puede ver lo ineficiente de su gestión por los centenares de denuncias acumuladas en la oficialía de partes de la legislatura estatal, de las cuales la mayoría fue por malos manejos de fondos públicos y abuso de agentes policiacos. Además el propio gobierno de Zacatecas fue acusado de malos manejos y se dice que Borrego vendió terrenos que formaban parte de una reserva ecológica, además de que el diputado perredista Javier Enríquez Félix denunció que "el Gobernador concluyó una de sus 'magnas obras' al regalar 360 hectáreas de tierra ejidal, donde hay aproximadamente 600 asentamientos humanos, en el municipio de Fresnillo, con el supuesto objetivo de iniciar un desarrollo industrial, pero la donación cobija a los más pudientes caciques de la región".<sup>62</sup>

En febrero de 1990 estallaron las denuncias de corrupción en su contra, una de las cuales se dio por parte de los universitarios que lo señalaban como propietario de dos hoteles de lujo; además de que mencionaban que había favoritismo en las concesiones de obras públicas, ya que la constructora que recibía las principales obras, es de Rafael Borrego Estrada, hermano del exgobernador. A Genaro Borrego lo sustituyó el diputado federal Pedro de León.

## **K. Chiapas.**

En enero de 1993 José Patrocinio González Garrido, que fuera durante cuatro años gobernador de Chiapas, fue nombrado secretario de Gobernación. En su lugar, como gobernador interino, fue designado el 4 de enero Elmar Harald Setzer Marseille. La salida de Patrocinio de la gubernatura de Chiapas ya se veía venir

---

<sup>62</sup> Que hacer Político 548 / 16 de marzo / 1992.p.55.

semanas atrás; esto debido a diversos motivos que desacreditaron a su gobierno, tales como detenciones, represión y en sí un trato de mano dura a gran número de sectores del estado dentro de los que se encontraban campesinos, indígenas, la prensa, los partidos de oposición e incluso la Iglesia.

Otra de las cosas que ayudaron a complicar la situación en el estado, fue el claro caso de nepotismo que existía, ya que Patrocinio es primo político del presidente Carlos Salinas de Gortari, pues está casado con Patricia Ortiz Salinas; además de que su padre, Salomón González Blanco, es exgobernador de Chiapas y también fue removido de su cargo por corrupción durante el mandato de José López Portillo. Dentro de los problemas que se dieron en el estado, destacan por su importancia: el encarcelamiento de militantes del PRD durante los procesos electorales de Pueblo Nuevo, el desalojo violento de los estudiantes de la escuela normal del estado; además, la Unión de Periodistas Democráticos de Chiapas cuenta con documentos que demuestran que durante los cuatro años de gobierno de Patrocinio, se dieron doce agresiones contra este sector. También se dieron múltiples enfrentamientos con la Iglesia y principalmente con el obispo de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruiz, el cual fundó el Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas", desde donde combatió las violaciones generalizadas en contra de la población; esto endureció más las relaciones Iglesia - gobierno estatal: en julio de 1990 se dio la detención del padre belga Marcelo Rotsaert, el cual posteriormente fue expulsado del país; también en septiembre de 1991 se detuvo al sacerdote Joel Padrón, el cual fue encarcelado.

Es importante señalar que en la entidad existen problemas de siglos como el rezago agrario, y la discriminación y marginación del indígena, lo cual complicó más la situación; dándose la detención de 327 indígenas que desde la selva lacandona pretendían marchar a la ciudad de México para denunciar los abusos en su contra. El periódico 'Los Angeles Times' señaló al respecto que "González Garrido fue un gobernador de 'mano dura' que cometió numerosos abusos a los más elementales derechos humanos."<sup>63</sup> Esta constante represión se puede constatar

---

<sup>63</sup> Siempre! 2118 / 26 de enero / 1994, p. 40.



con datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que señala que Chiapas se mantenía en 1993 dentro de los diez primeros lugares en cuanto a violación de los derechos humanos; y registraba el mayor número de casos de privación ilegal de la libertad, con 162, y el primer sitio en el renglón de tortura y tratos crueles e inhumanos, con 49.<sup>64</sup> Debido a todas estas irregularidades y violaciones, ya se esperaba y se deseaba la caída de Patrocinio de la gubernatura de Chiapas.

Su sucesor Elmar Setzer corrió con la misma suerte, y apenas un año después de haber tomado posesión, el 17 de enero de 1994, fue llamado a la ciudad de México, en donde estuvo más de cinco horas con el nuevo titular de Gobernación Jorge Carpizo. El 18 de enero, el centro designó a un nuevo gobernador Interino, a Javier López Moreno, el segundo en el período. La renuncia de Setzer se debió en gran medida a que no solucionó los problemas existentes en el estado y que habían sido agudizados durante el gobierno de Patrocinio; situación que influyó para que a partir del primero de enero de 1994 se diera un levantamiento guerrillero en la entidad, con una amplia participación de dos de los sectores más marginados: los campesinos y los indígenas. Y como señala Gerardo Pensamiento, exsecretario de acción política del PRI estatal y exdiputado local: el juicio político se debería dar para Patrocinio "...porque fue el que vino a detonar la bomba de tiempo que era Chiapas, debido a su política incongruente, represiva y egocéntrica... y a Setzer por haber sido siempre su incondicional".<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Proceso 845 / 11 de enero / 1993. p. 13.

<sup>65</sup> Proceso 899 / 24 de enero / 1994. p. 10.

#### **4. CONCLUSIONES**

A través del desarrollo de nuestra investigación tomamos como base teórica los preceptos que han evocado nuestras distintas Constituciones, durante su evolución histórica hasta llegar a la de 1917 que nos rige actualmente y la cual contiene los estatutos básicos de la organización del poder político y de la sociedad en nuestro país. Muchos de estos preceptos de nuestra Carta Magna se basaron a su vez en ideas preconizadas por la Constitución norteamericana de 1787, y en menor grado, por el pensamiento europeo de la época. Dentro de las ideas que fueron adaptadas y enriquecidas por los intelectuales mexicanos, destacan por su importancia la división de poderes, así como que el Estado esté organizado en un orden federal con entidades libres y soberanas. Pero aunque suena obvio, la importancia de una Constitución no se basa sólo en que ésta contenga los preceptos básicos que rigen a una sociedad; sino que además se hace necesario que éstos se lleven a la práctica, ya que si esto no sucede, la Constitución empieza a perder aplicabilidad y a convertirse en letra muerta. Esto es precisamente lo que sucede en nuestro país, ya que muchos de los estatutos insertados en nuestra Carta Magna, en realidad no tienen aplicabilidad. Entre ellos se encuentran, precisamente, los ya mencionados de división de poderes y de configuración de un Estado Federal con entidades libres y soberanas. Cómo es que se demuestra que estas ideas no se llevan a efecto?. Eso es precisamente lo que tratamos de hacer durante el desarrollo de nuestra investigación, en la cual analizamos la vigencia del federalismo.

Para comprobar la violación de la soberanía estatal buscamos verificar la posible intromisión del centro tanto en el funcionamiento de los ejecutivos estatales, es decir en los gobernadores, como en los legislativos estatales, o sea las legislaturas de los estados.

Con respecto al funcionamiento de los ejecutivos estatales realizamos un estudio de las destituciones de gobernadores llevadas a efecto durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, para ver a que razón obedecieron éstas, pudiendo comprobar que de las 18 remociones que se efectuaron en este periodo, hasta el

momento de nuestra investigación, todas sin excepción respondieron a una decisión del centro y en la mayoría de los casos, a una decisión del presidente de la República. Esto nos atrevemos a mencionarlo, porque de acuerdo al seguimiento de prensa que hicimos, en casi todos los casos el gobernador destituido viajaba a la ciudad de México y se entrevistaba con el presidente de la República y / o con el Secretario de Gobernación; y al poco tiempo de esto, generalmente horas, anunciaba su renuncia. También nos sirve como indicador el hecho de que hubo casos en los que al saberse de la remoción del gobernador, los mismos priistas de la entidad protestaban en contra de decisiones centralistas, y más aún, se llegó a dar el caso, en San Luis Potosí, que incluso los partidos de oposición protestaron por la destitución de Martínez Corbalá, por considerar este hecho como una violación a la soberanía estatal.

Hay que señalar que hasta en los casos en que la destitución se debió a protestas populares, lo que parecería que es un acto conseguido por la voluntad de la gente de la entidad, también aquí la decisión de que renunciase el gobernador vino directamente del centro, claro que tomando en cuenta dichas protestas. Pero no deja de ser una decisión del centro, el cual obra de acuerdo a las conveniencias del partido; pues en otros estados también se dieron importantes manifestaciones populares de inconformidad, como en Tamaulipas, y sin embargo como el centro no lo creyó necesario, el gobernador, pese a su impopularidad, no renunció.

Con estos datos podemos comprobar que la violación a las soberanías estatales, y más específicamente, a los poderes ejecutivos estatales, a través de la remoción de gobernadores, sí se dio en el presente sexenio de forma importante; lo cual no es muy novedoso si examinamos la tendencia histórica y vemos que esta es una práctica que siempre se ha llevado a cabo en el país. Pero la problemática nace cuando al investigar el discurso salinista nos encontramos con que el entonces candidato del PRI a la presidencia, estaba consciente de esta problemática y propuso acabar con ella. Los resultados que obtuvimos nos demuestran que no sólo no terminó con el problema, sino que además lo incrementó, ya que en los últimos 44 años, es decir desde Portes Gil hasta la fecha, período que abarca a 13

mandatarios del país, es precisamente Carlos Salinas de Gortari el mandatario que más gobernadores ha removido, con un total de 18, hasta el tiempo que abarcó nuestra investigación, teniendo como único y más cercano "rival" al general Cárdenas con 17.

Para analizar el desempeño del poder Legislativo, realizamos un estudio tanto a nivel federal como estatal, buscando ver si éste si funcionaba con autonomía y capacidad de equilibrio frente al Ejecutivo.

Debemos recordar que el poder Legislativo fue creado para mantener un equilibrio en relación al poder Judicial y , sobre todo, en relación al poder Ejecutivo, y a este respecto, una de sus funciones es la de participar activamente en el proceso de reforma a la Constitución, esto a través de la posibilidad de proponer la reforma, además de analizarla, debatirla y aprobarla o no, según sea el caso. Así, realizamos un estudio de todas las reformas que se le han efectuado a nuestra Constitución, considerando de qué poder provino la iniciativa, con lo que veríamos cuál ha sido la función real del Legislativo en este proceso, obteniendo los siguientes resultados: de 130 iniciativas de reforma que se han dado a lo largo de 72 años, 98 provinieron del Ejecutivo, lo que representa un 74.8% de los casos, mientras que del Legislativo salieron sólo 42 iniciativas distribuidas de la siguiente manera: 22.7% de los diputados, 1.2% de los senadores y sólo el 1.2% de las legislaturas estatales<sup>1</sup>; datos que nos demuestran que el desenvolvimiento del Legislativo en este proceso ha sido minimizado, pues parece que el derecho de proponer iniciativas de reforma a la Constitución está reducido casi exclusivamente al presidente, y sólo en un plano secundario se da una participación del Legislativo, donde el peldaño más bajo lo ocupan las legislaturas estatales, con sólo 3 iniciativas de reforma a lo largo de 72 años. Estos hechos nos demuestran dos cosas: primero, que se ha dado un presidencialismo en este proceso, ya que la mayoría de las iniciativas vienen del Ejecutivo; y segundo, que a la vez se ha dado un centralismo, pues la participación de las legislaturas estatales ha sido casi nula.

Posteriormente realizamos un análisis más profundo del proceso de reformas

---

<sup>1</sup> Nota: El hecho de que la suma de estos porcentajes no arroje el 100% exacto se debe a que existieron iniciativas propuestas en conjunto.

a la Constitución, durante el presente sexenio. Esto para ver si se continuó con la tendencia ya señalada, o por el contrario, se llevó a cabo el fortalecimiento de la división de poderes y de la soberanía de los estados prometidos por Salinas de Gortari; lo cual, pudimos comprobar, no se cumplió. Basándonos en el tiempo transcurrido entre recibir la iniciativa, debatirla y dar o no su aprobación, creemos que éste no fue suficiente para que se diera una verdadera discusión y debate a fondo de algo tan importante como es la reforma a nuestra Carta Magna. Así pudimos ver que en promedio, tanto la Cámara de Diputados como el Senado tardaron 3 días en aprobar las iniciativas, las cuales a veces contenían varios artículos; y a su vez, las legislaturas estatales se tardaron en promedio 51 días en resolver, lo que tampoco se nos hace tiempo suficiente si tomamos en cuenta que aquí se da un mayor número de trámites, ya que se tiene que mandar la iniciativa a cada estado, después en cada entidad se recibe, se turna a comisiones, se discute y aprueba y posteriormente se da la respuesta, y ya hasta que se tienen todas las respuestas de todos los estados, en el caso de que la aprueben la mayoría de ellos, se notifica de su aprobación. Nuevamente este análisis nos demuestra un doble resultado, por un lado, la ineficacia de la división de poderes, pues en este caso el Legislativo federal no lleva a efecto su función de contrapeso al Ejecutivo; pues parece que más bien sólo cumple con un rol protocolario que le da formalidad al proceso; y por otro lado también se muestra un centralismo que viola la soberanía estatal, al no cumplir las legislaturas estatales con su función de examinar detenidamente las iniciativas de reforma constitucional.

Resumiendo podemos decir que tanto el Legislativo federal como las legislaturas estatales no tienen una importancia real en el proceso de reforma a la Constitución, y esta ineficacia como contrapeso se debe en parte a que estos poderes, al igual que los Ejecutivos estatales, en realidad no son autónomos, ya que la gran mayoría de los gobernadores, de los diputados y de los senadores pertenecen al PRI, partido cuyo jefe máximo es el presidente de la República, y en el que además se practica la lealtad partidaria, ya que si un diputado o un senador quieren continuar con su carrera política, entonces tienen que ser fieles al partido y al presidente; y en caso

de que no aprobaran una iniciativa de reforma constitucional propuesta por el jefe del Ejecutivo o por algún compañero de partido, automáticamente le estarían dando fin a su carrera política.

Tomando en cuenta esta problemática y buscando que se dé una mayor autonomía del poder Legislativo federal, así como de los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales, proponemos: que se dé una democratización de las elecciones, es decir que se den elecciones reales en donde los partidos compitan bajo las mismas condiciones y en que además se respete el resultado, con lo cual los poderes señalados ya no estarán integrados en su mayoría por priístas, y al darse un pluripartidismo, la tendencia de lealtad incondicional al partido oficial y al presidente se verá fuertemente reducida. Con el acceso a estos puestos públicos a través de una verdadera elección popular, y no a través de una imposición, ya no será necesario que para continuar con una carrera política, sobre todo en el caso de priístas, se tenga que depender de los favores del presidente, sino que más bien esto se basará en el buen o mal funcionamiento del cargo desempeñado; por lo que estos funcionarios se preocuparán más por tener satisfecha a la comunidad que representan, y la cual los puso en ese cargo, que por rendirle cuentas al presidente, que era el que antes los ponía en el puesto.

Creemos que si esta propuesta es aplicada, se verán reducidas considerablemente dos situaciones que están entrelazadas y que afectan grandemente al sistema político mexicano y en general a todo el país, a saber: el presidencialismo y el centralismo. El presidencialismo se verá reducido porque al existir más participación de otros partidos en cargos públicos, el Ejecutivo federal sólo podrá influir en los priístas, que al no ser mayoría, ya no tendrán tanto peso; pero incluso los priístas pueden ser más autónomos, ya que al darse unas verdaderas elecciones democráticas, éstos se preocuparán más por desempeñar un buen trabajo ante sus electores, que por ser fieles al presidente y al partido.

También el centralismo se verá reducido, y por tanto el federalismo se fortalecerá, en la medida en que, al existir más gobernadores de otros partidos, estos también romperán con la lealtad al presidente, y lógicamente al partido oficial,

lo cual sucederá de igual forma con las legislaturas estatales y a través de un efecto dominó, con todo funcionario o dependencia que se desempeñará bajo la misma lógica, llegando hasta el municipio.

Es importante señalar que con darle más poder político a los estados y municipios, no se soluciona por completo el problema de la centralización, ya que también es necesario destinar y / o dejar que los estados y municipios recauden más recursos económicos para poder llevar a cabo con eficiencia su trabajo y su autonomía, y no tengan que seguir dependiendo económicamente del centro. Esto fue prometido por Carlos Salinas de Gortari, quien se comprometió a que la distribución de recursos en los estados y municipios se haría de una forma más equitativa y equilibrada durante su sexenio. Para ver la veracidad en el cumplimiento de esta propuesta, realizamos una investigación del Ingreso y las participaciones de la federación, los estados, los municipios y el D.F., de 1986 a 1991. Obtuvimos como respuesta que si bien, en comparación con los dos últimos años del gobierno de Miguel de la Madrid, durante el presente sexenio los recursos estatales y municipales se ampliaron, de ninguna manera se dio la distribución equilibrada prometida, pues la desproporción sigue siendo por demás exagerada. Por ejemplo, en 1991, año en que los municipios recibieron mayores recursos con un total de 10,249,895 millones de pesos, el D.F. recibió 9,562,665 millones de pesos, es decir que el D.F. sólo, recibe casi la misma cantidad de ingresos que los 2,385 municipios del país juntos.

De igual forma, en 1991 el ingreso de la federación fue 4.5 veces mayor que el de los 31 estados juntos; dato que se toma aun más alarmante si vemos que de los 34,719,306 millones de pesos de ingreso de los estados, 20,536,479 millones fueron de participaciones otorgadas a los estados por el gobierno federal, lo que representa el 59% del total, o sea que los estados no sólo tienen ingresos insuficientes, sino que además, una gran parte de estos ingresos le son otorgados por la federación, con lo que se hacen dependientes económicamente del gobierno federal, viendo una vez más traspasada su supuesta autonomía.

No hay que dejar de destacar que lo que ahora es un problema, como el

presidencialismo, el partido de Estado y la centralización que éstos conllevan, en un principio nacieron como una necesidad. Por ejemplo, el partido de Estado al comienzo fue muy útil, pues se dio como una instancia de transición hacia la institucionalización del poder y su sucesión en forma pacífica, y no en forma armada, como lo efectuaban los caudillos en la época revolucionaria. Por su parte, el presidencialismo se dio al inicio, como una respuesta a la realidad imperante en el país, ya que después de la revolución, quedaron a lo largo del país varios grupos armados comandados por caudillos y caciques regionales, los cuales muchas veces tenían intereses contrarios a los del centro; por lo que para pacificar a la nación se pretendió atraerlos o eliminarlos, y la influencia que éstos perdían, era ganada por el centro, y más específicamente, por el presidente de la República.

Al pasar de los años, tanto el presidencialismo como el partido de Estado dejaron de ser útiles y se empezaron a convertir en un problema, sobre todo para la consolidación de la democracia. Esta problemática se agravó a tal grado, que incluso los mismos presidentes reconocieron la necesidad de terminar con estas prácticas, como lo hizo Salinas de Gortari, el cual a través de sus discursos de campaña, prometió terminar con el centralismo y con la preponderancia del Ejecutivo respecto a los otros poderes; para lo cual prometió el fortalecimiento de la soberanía estatal y de las facultades del Legislativo y del Judicial. Pero como lo comprobamos, estas promesas no fueron cumplidas y se continuó con la misma tendencia.

La falta de aplicación de las propuestas salinistas no se debió a que se desconociera la respuesta a los problemas planteados, ya que los planteamientos del presidente para resolver la centralización y para profundizar la división de poderes, son por demás coherentes; con lo que queremos decir que la solución se conoce. El gran problema estriba en aplicar estas soluciones, pues esto ocasionaría la transformación del sistema político operante en nuestro país, ya que al darse la descentralización y la profundización de la división de poderes, esto conllevaría a que se diera un debilitamiento del centro, a que se afectara al partido de Estado, y al robustecer los poderes Legislativo y Judicial, incluso se afectaría al



**presidencialismo. Por lo que resulta muy difícil que un presidente, y más del partido oficial, quiera aplicar estas reformas, ya que con esto afectaría al partido al que pertenece y del que es jefe, y disminuiría los poderes de que goza.**

## Bibliografía Consultada

### 1. Libros.

- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer. *A la sombra de la revolución mexicana*, Cal y arena, México., 1991.
- Bunge, Mario. *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*, Ariel, Barcelona., 1983.
- Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México., 1991.
- Cázares Hernández, Laura, María Christen et al. *técnicas actuales de investigación documental*, Trillas / UAM, México., 1987.
- Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*, Era, México., 1991.
- Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México., 1991.
- Cosío Villegas, Daniel (Coord.). *Historia general de México*, t. 1 y 2, COLMEX, México., 1977.
- Centro de investigación para el desarrollo A.C. . *Reforma del sistema político mexicano. Condición para la modernización*, CIDAC / Diana, México., 1990 ( Serie Alternativas para el Futuro ).
- Eco, Umberto. *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura*, trad. del italiano por Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibáñez, Gedisa, México., 1991 ( Colección Libertad y Cambio ).
- Garrido, Luis Javier. *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, SEP, México., 1986.
- González Casanová, Pablo. *La democracia en México*, Era, México., 1991.
- González Oropeza, Manuel. *El presidencialismo*, UNAM, México., 1986 ( Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, 43 ).
- Hamilton, A., J. Madison y J. Jay. *El federalista*, FCE, México., 1987.
- Lassalle, Ferdinand. *Qué es una Constitución?*, Siglo XX, Argentina., 1975.
- Lazarsfeld, Paul. *Metodología de las ciencias sociales*, t. 1, Laia, España., 1973.

Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Ariel, Madrid., 1976.  
Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano*, FCE, México., 1974, 3 tomos.  
Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México ( 1808 - 1991 )*, Porrúa, México., 1991.

## 2. Revistas de actualidad.

Arista Jiménez, Tizoc." En Tabasco Neme no pudo gobernar ", en *Quehacer político*, núm. 543, México, 10 de febrero de 1992.  
Arista Jiménez, Tizoc." La soledad de Cosío Vidaurri ", en *Quehacer político*, núm. 556, México, 11 de mayo de 1992.  
Beltrán del Río, Pascal y Francisco Castellanos." 21 días de un gobernador a salto de mata ", en *Proceso*, núm.832, México, 12 de octubre de 1992.  
Cerdeña Arduña, Antonio." El régimen de las renunciadas ", en *Siempre!*, núm. 2115, México, 5 de enero de 1994.  
Cobian, Felipe y Francisco Ortiz Pinchetti." <No voy a renunciar,> decía Cosío, y al día siguiente se fue; su relevo, impugnado antes de llegar ", en *Proceso*, núm. 809, México, 4 de mayo de 1992.  
Correa, Guillermo." Los priístas del estado reconocen que su partido es una "casa en ruinas" donde hay que " replantearlo todo " ", en *Proceso*, núm. 899, México, 24 de enero de 1994.  
Corro, Salvador. " Beatriz Paredes, una gobernadora que trabajó para escalar; <<puso muchas primeras piedras>>", en *Proceso*, núm.811, México, 18 de mayo de 1992.  
Cuevas Paralizabal, Carlos." Por qué los relevos de gobernadores ", en *Quehacer político*, núm. 543, México, 10 de febrero de 1992.  
Chávez, Elías." Beteta, tercer gobernador sacrificado en el sexenio; deja el estado de México en quiebra ", en *Proceso*, núm. 671, México, 11 de septiembre de 1989.

- Chávez, Elías." Como se lo propuso, Cervera Pacheco acabó con Víctor Manzanilla", en *Proceso* , núm. 746, México, 18 de febrero de 1991.
- Chávez, Elías." Xicoténcatl: Cae uno más de los que la jugaron por Bartlett ", en *Proceso* , núm. 636, México, 9 de enero de 1989.
- D'estrabau, Gilberto." Picadillo circo; el "caso" Martínez Villicaña ", en *Siempre!* , núm. 1852, México, 21 de diciembre de 1988.
- Galarza, Gerardo." Caído Martínez Corbalá, la oposición a Torrez Corzo se refuerza", en *Proceso*, núm. 834, México, 26 de octubre de 1992.
- Galarza, Gerardo." Martínez Corbalá: las protestas se limitan al kiosko. La oposición: agravio nacional, el intento reeleccionista ", en *Proceso*, núm. 833, México, 19 de octubre de 1992.
- Galarza, Gerardo." Martínez Villicaña gobierna Michoacán con la oposición popular y el apoyo federal ", en *Proceso* , núm. 629, México, 21 de noviembre de 1988.
- Guzmán, Armando. " Neme salió después de tres años de acusaciones sobre corrupción y nepotismo ", en *Proceso* , núm. 796, México, 3 de febrero de 1992.
- Hinojosa, Juan José." El "asunto" Yucatán ", en *Proceso* , núm. 895, México, 27 de diciembre de 1993.
- Hinojosa, Juan José." En Guanajuato y San Luis el desenlace se ha pospuesto ", en *Siempre!* , núm. 2000, México, 23 de octubre de 1991.
- Hinojosa, Oscar." La suerte de Xico está echada; sólo falta saber si Salinas decide ejecutarlo él ", en *Proceso* , núm. 671, México, 11 de septiembre de 1989.
- Monge, Raúl." Carpizo y la marometa gubernamental: de vigilante a perseguidor ", en *Proceso* , núm. 845, México, 11 de enero de 1993.
- Morgado Esquivel, Joaquín y Antonio Cerda Ardua." No reelección, compromiso de Carlos Salinas y del PRI ", en *Siempre!* , núm. 2053, México, 28 de octubre de 1992.
- " M. Ramón Beteta deja Edo. Mex. ", en *Siempre!* , núm. 1891, México, 20 de septiembre de 1989.
- Pérez Espino, Efraín." Lástima al sistema lo de Guadalajara ", en *Quehacer político* , núm. 556, México, 11 de mayo de 1992.

- Puig, Carlos. "Fue para los corresponsales extranjeros la primicia de la presidencia", en *Proceso*, núm.775, México, 9 de septiembre de 1991.
- Ramírez Heredia, Rafael. "De presuntos y demás exgobernadores", en *Siempre!*, núm.1829, México, 27 de septiembre de 1989.
- Robles, Manuel. "A todos les consta lo que hicimos en Michoacán: Martínez Villacaña", en *Proceso*, núm.632, México, 12 de diciembre de 1988.
- Rodríguez, Esteban Daniel. "La negra herencia de Genaro Borrego", en *Quehacer político*, núm. 548, México, 16 de marzo de 1992.
- Singer, Leticia. "No pudo seguir ocultando su realidad", en *Siempre!*, núm.2118, México, 26 de enero de 1994.

### 3. Fuentes oficiales.

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, 98a. ed., Porrúa, México., 1993.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. 2, XLVI Legislatura, México., 1967.
- El ingreso y gasto público en México 1992*, INEGI, México., 1992.
- El ingreso y gasto público en México 1993*, INEGI, México., 1993.
- Finanzas públicas, estatales y municipales de México 1979-1988*, INEGI, México., 1988.
- Finanzas públicas, estatales y municipales de México 1990*, INEGI, México., 1990.
- Rabasa O., Emilio y Gloria Caballero. *Mexicano: esta es tu Constitución*, LI Legislatura, México., 1982.
- Salinas de Gortari, Carlos. *Discursos de campaña*, PRI-CEN, México., 1988, 13 tomos.
- Salinas de Gortari, Carlos. *Discursos de precampaña*, PRI-CEN, México., 1987.
- Seminario Franco-Mexicano sobre desconcentración administrativa*, t.1, Secretaría de la presidencia-Dirección General de Estudios Administrativos, México., 1974.

Sistema Integral de Información y Documentación. *Reformas a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1993*, LV Legislatura, México., 1993 (Cuadernos de apoyo, 9).

Sistema Integral de Información y Documentación. *proceso legislativo de los artículos constitucionales 1989-1993*, LV Legislatura, México., 1993.

*Diario de los debates de la H. cámara de Diputados*, (1917-1993).

*Diario de los debates de la H. cámara de Senadores*, (1988-1993).