

TERCERA PARTE

CAPITULO II

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

CAPITULO II

LA PREEMINENCIA DEL GOBERNADOR SOBRE LAS OTRAS INSTANCIAS LOCALES

1. LA FUNCION REAL DEL CONGRESO LOCAL: HOMOLOGAR, NO DELIBERAR

Puede afirmarse que el gobernador mantiene una autoridad de hecho sobre el Congreso del Estado. Este se limita, en la práctica, a aprobar las iniciativas del Ejecutivo, dándoles así valor jurídico y legitimidad.

“La ausencia de independencia del legislativo con respecto del ejecutivo refleja la jerarquía mexicana del poder. Tanto a nivel estatal como nacional, las voluntades de los gobernadores y del presidente prevalecen, excepto en situaciones claramente excepcionales”.¹

La causa determinante de la subordinación de la Legislatura al gobernador parece ser la influencia, si no exclusiva, cuando menos determinante de éste en el nombramiento de los candidatos del PRI al Congreso estatal.

¹ Hansen D., Roger. *Op. cit.*, p. 150.

Existe otro factor que contribuye a explicar la docilidad de los diputados frente al gobernador. Se trata de la manera en que puede influir éste en el futuro político de aquéllos. La no reelección inmediata de los diputados contribuye a esta situación, sobre todo cuando los legisladores ejercen su función durante la primera mitad del mandato del gobernador.

El sentido de la disciplina en el interior de las estructuras del Partido lleva a los miembros de la legislatura a mantener vínculos de lealtad con el gobernador. Hay que recordar que éste es considerado como el primer dirigente del PRI en el Estado. Por otra parte, un diputado rebelde se arriesga a represalias en el terreno de su representación sectorial y de su clientela política.

El gobernador puede bloquear o canalizar por otra vía las peticiones de inversión o de prestación de servicios de un diputado, lo que lo hará aparecer como un intermediario ineficaz. El gobernador dispone, entonces, de los medios necesarios para contrarrestar cualquier veleidad de independencia por parte de los miembros de la Legislatura local.

A ello hay que agregar que las relaciones financieras y administrativas entre el Ejecutivo y el Legislativo fortalecen el dominio del uno sobre el otro.

1.1 La dependencia administrativa del Congreso en relación al Ejecutivo

“Se puede afirmar que en México el Poder Legislativo estatal no ejerce prácticamente ninguna de sus atribuciones constitucionales. Se limita a un papel protocolario, en especial para los informes anuales del gobernador y a ratificar decisiones tomadas realmente en el ámbito del ejecutivo.

“El congreso estatal ni siquiera puede elegir libremente a sus directivos o comisiones. Estas decisiones las toma efectivamente el gobernador. Aquellos desempeñan un papel de correa de transmisión, útil para informar a la legislatura sobre las preferencias de éste.

“La misma situación se presenta en lo que se refiere al oficial mayor del congreso y al contador mayor de hacienda”.²

Una de las características del sistema es precisamente la subordinación del Congreso al Ejecutivo, aunque pueden existir variantes y matices según la personalidad de los protagonistas (un gobernador "liberal" o "absolutista"; diputados locales "cooperativos" o "indisciplinados"), así como la correlación de las fuerzas en presencia.

La sumisión del Legislativo lleva fatalmente a una dirección personalizada de los asuntos públicos. Y así, de hecho, cualquier control del Legislativo sobre el gobernador es puramente teórico, sobre todo en cuanto a asuntos financieros se refiere. Este dominio del gobernador sobre la Legislatura estatal es un valioso instrumento para lograr su hegemonía sobre las otras instancias locales, puesto que éste la puede usar para ampliar su influencia sobre el Poder Judicial y sobre los ayuntamientos.

2. EL GOBERNADOR Y EL PODER JUDICIAL

2.1 La designación de los magistrados

En los Estados de Hidalgo y Nuevo León los gobernadores nombran a los magistrados de los supremos tribunales de justicia bajo reserva de homologación por parte de las respectivas legislaturas.³

Los magistrados supernumerarios son designados por el gobernador de Hidalgo. En este caso es necesaria la ratificación por el Congreso del Estado.⁴

Los magistrados de Nuevo León son nombrados inicialmente por dos años, pero el gobernador puede pedir su reelección por cuatro años más. Al final de este segundo periodo, la Legislatura puede declarar su inamovilidad, pero debe conocer de antemano la opinión del Ejecutivo estatal.⁵ En Yucatán y Sinaloa el nombramiento de los magistrados es

² Leyson, José Luis. Diputado local en Sinaloa de 1974 a 1977. Entrevista concedida para efectos de esta investigación. México, Distrito Federal, 14 de febrero de 1978.

³ Artículo 53, fracción XIV, y artículo 85, fracción XXII, de sus Constituciones respectivas.

⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo del 8 de septiembre de 1972, artículo I.

⁵ Artículo 97 de la Constitución de Nuevo León.

competencia única de las legislaturas locales.⁶ El gobernador de Sinaloa puede, sin embargo, iniciar ante el Congreso Estatal un procedimiento de revocación contra magistrados que él estime hayan faltado seriamente a sus deberes. Una decisión de este tipo requiere mayoría de dos terceras partes para ser aprobada.⁷

Los jueces de jurisdicción estatal son nombrados por el Supremo Tribunal de Justicia, con excepción del Estado de Hidalgo. En este caso el gobernador los escoge de una lista de tres candidatos que le es presentada por el presidente del Poder Judicial.⁸

Los gobernadores de Hidalgo y Sinaloa tienen derecho de fiscalización sobre los jueces, puesto que pueden pedir su traslado y aun su destitución si la creen necesaria.

Se puede así notar que, con excepción de Yucatán, los gobernadores tienen un fuerte ascendiente sobre el Poder Judicial, que no es, sin embargo, absoluto.

Resulta probable que el gobernador use sus facultades constitucionales para desactivar cualquier desacuerdo abierto con las autoridades judiciales. Su dominio indiscutible sobre la Legislatura estatal le es muy útil en estos casos.

En el plano financiero, el gobernador tiene un poder real sobre el Supremo Tribunal de Justicia. Es él quien decide el presupuesto judicial cada año, puesto que el Congreso estatal se limita a aprobar, de manera casi mecánica, las iniciativas del Ejecutivo. Así, el Supremo Tribunal no tiene siquiera la facultad de presentar su propio presupuesto a la Legislatura. Debe pasar por el gobernador, quien presenta un presupuesto global para los tres poderes públicos.⁹

Empero, sería demasiado apresurada la conclusión de que, por esto, el aparato judicial está completamente sujeto a la voluntad del gobernador. Las respuestas a entrevistas llevadas a cabo sobre este tema, fueron

6 Artículo 30, fracción XXIII de la Constitución de Yucatán.
Artículo 43, fracción XIV de la Constitución de Sinaloa.

7 Artículo 98 de la Constitución del Estado.

8 Artículo 5^o fracción XV de la Constitución Estatal.

9 *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo*, artículo 15, fracción XIV.

concluyentes. Parece existir un consenso en cuanto a la existencia de una autonomía relativa de los magistrados frente al Ejecutivo estatal.

De cualquier manera su dependencia es menor que la resentida por los diputados estatales.

Existen dos causas principales para la libertad relativa permitida al Supremo Tribunal: la primera, que un mínimo de confianza popular en el sistema judicial federal y estatal se refleja sobre el conjunto del aparato político administrativo. Así, aparece como una fuente más para legitimar el ejercicio del poder; la segunda es que los asuntos juzgados por los tribunales estatales no tienen, salvo raras excepciones, implicaciones políticas serias.

3. LOS PRESIDENTES MUNICIPALES COMO PROLONGACION DEL GOBERNADOR

3.1 Su dependencia política

Las relaciones entre los Estados y los Municipios recuerdan mucho los vínculos de aquéllos con el poder central. No obstante la declaración sobre la "libertad municipal" del artículo 115 de la Constitución federal, los ayuntamientos son, de hecho, muy dependientes de la voluntad del gobernador.¹⁰

Los medios de los cuales dispone el gobernador para mantener esta situación, son similares a los que usan las autoridades federales para controlarlo a él. Estos recursos van desde la selección de su candidatura real hasta la posibilidad de remoción, y presentan una gran diversidad.

El paralelismo y complementariedad de los dos fenómenos parecen indicar que el gobernador funciona como un elemento clave de articulación en el sistema político administrativo mexicano, asegurando la liga

¹⁰ "Por lo que respecta a la autonomía local, no es exageración decir que no existe: en efecto, los municipios tienen una capacidad financiera muy limitada y carecen en la práctica del poder de designar a sus funcionarios. Las autoridades legislan, deciden, imponen en lo alto y de lejos, someten a los grupos locales y las instituciones a su tutela". Meister, Albert. *Op. cit.*, p. 97.

funcional entre los niveles nacional y local. Ahora bien, para desempeñar con eficacia este papel, necesita indispensablemente la sujeción de los presidentes municipales. Políticamente lo logra a través de su intervención en la designación de candidatos y por su influencia en el desarrollo ulterior de la carrera política de alcaldes y regidores.

3.1.1 *La selección de candidatos a presidentes municipales*

La autoridad del gobernador sobre el Comité Directivo Estatal del PRI le permite pesar de manera determinante en la composición de las listas del Partido para elecciones municipales.

“Una de las causas profundas de la debilidad de las instituciones municipales mexicanas es la práctica, casi generalizada, de dejar a cargo del gobernador la selección de los presidentes municipales.

“Actúan como si los Municipios no fueran sino simples organismos desconcentrados, sumisos consecuentemente a su autoridad jerárquica”.¹¹

Se hace, sin embargo, necesario matizar de nueva cuenta esta apreciación, dado que el gobernador no actúa con libertad plena en el momento de la selección de presidentes municipales y regidores. Aunque tenga un dominio incontestable sobre el aparato estatal del PRI, tiene que tomar en cuenta fuerzas reales, tradiciones y “posiciones” de sectores. Tampoco se debe olvidar que la última palabra la tiene el poder central, según los mecanismos ya mencionados.

3.1.2 *Su posible destitución*

Las constituciones de los Estados de Sinaloa y Yucatán contienen cláusulas que prevén medidas para destituir a los ayuntamientos. El espíritu y la letra son muy similares al artículo 76, fracción V de la Constitución federal sobre la *desaparición de poderes* en los Estados.¹² Las disposiciones son las siguientes:

¹¹ Galindo Quiñones, Heriberto. *Op. cit.*, p. 123.

¹² “Trece constituciones estatales dan a los poderes del Estado el poder de destituir a los ayuntamientos.

“En caso de desaparición de los señores regidores, o de impedimento grave, el Congreso es competente para nombrar a los interinos necesarios. Estos permanecerán en sus funciones hasta que se renueven normalmente las autoridades municipales” (Constitución de Sinaloa, artículo 117).

“El Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán es competente para... revocar el mandato del gobernador, de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, de los diputados, de los presidentes y regidores municipales.

“En los casos del gobernador y de los diputados, el 65 por ciento de los electores debe dirigir una demanda de destitución a la Legislatura. Si éste requisito es cumplido, el Congreso puede emitir un fallo, pero la resolución condenatoria en contra del gobernador requiere de la unanimidad de los votos. En el caso de los diputados, se requiere una mayoría de tres cuartos.

“En los casos de los magistrados, de los presidentes y regidores municipales, el Congreso toma deliberaciones por mayoría de votos; no se requiere condición previa alguna” (Constitución de Yucatán, artículo 30, fracción XII).

Estas intervenciones constituyen una violación flagrante al principio de libertad municipal. Esto es aún más cierto, dado que el dominio del gobernador sobre el Legislativo le permitirá eliminar a cualquier presidente municipal demasiado reticente a aceptar su autoridad.

3.1.3 *La influencia sobre su futuro político*

Una vez más, la no reelección milita a favor de la disciplina frente al nivel inmediato superior. El mandato de los regidores municipales y del presidente municipal dura sólo tres años, en tanto que el del gobernador se prolonga por seis. Aquéllos, de acuerdo con las disposiciones del artículo 115 de la Constitución general de la República no pueden ser reelectos para el periodo inmediato posterior.

“Por lo general, no es necesario recurrir a estas fórmulas extremas: el control de los gobernadores y del Partido bastan ampliamente”.
González Casanova, Pablo. *Op. cit.*, p. 41.

Como consecuencia de lo anterior los presidentes municipales deben tratar con tiento al gobernador si desean ocupar después otro cargo público. Si quieren llegar a ser diputados federales la opinión del gobernador puede ser determinante; para llegar al Congreso local el veto del gobernador podría revelarse como un obstáculo infranqueable. Si su preocupación principal es la de reintegrarse a sus actividades personales, les parecerá prudente no despertar la animosidad del Ejecutivo.

3.2 Su dependencia financiera

Recordemos la dramática caída de las finanzas municipales en relación al conjunto de la masa fiscal recaudada en el país. Descendieron del 12.89 por ciento en 1910 al 1.4 por ciento en 1972. Es evidente que esta disminución progresiva de la autonomía financiera de los Municipios corre en paralelo con el proceso de centralización ya descrito en términos generales. Es preciso recordar, sin embargo, que medidas recientes de las autoridades federales han fortalecido las finanzas municipales.

La evidencia de este fenómeno llevó al presidente municipal de Chihuahua a denunciar, ante el presidente López Portillo, lo que llamó *miseria municipal*.¹³

La debilidad económica de los Municipios se combina, además, con una serie de mecanismos de control financiero que agudizan aún más su dependencia.

En 1975, el total de ingresos de los 106 Municipios yucatecos fue de 27.5 millones de pesos. Sus participaciones sobre impuestos federales fueron de 5.7 millones, o sea el 20.7 por ciento del total. De los impuestos estatales los ayuntamientos recibieron 8.5 millones, o sea el 30.9 por ciento de sus presupuestos.¹⁴ Las participaciones estatales y federales fueron, así, del 51.6 por ciento en 1975.

En algunas comunidades las participaciones rebasan este promedio. He aquí algunos ejemplos valederos para el periodo presupuestario que mencionamos:

13 Periódico *Uno más Uno*. México, Distrito Federal, 1o. de abril de 1978, p. 3.

14 Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de Yucatán. *Informe sobre las Finanzas Municipales en 1975*. Mérida, Yucatán, Marzo de 1976, p. 38.

Kupoma	69.4 por ciento
Tetiz	74.8 por ciento
Maxcanu	78.2 por ciento
Conkal	86.6 por ciento
Cantameyec	91.3 por ciento
Chikindzonot	95.2 por ciento

En el año de 1976, las participaciones federales y estatales aumentaron un 3.8 por ciento en relación al año anterior, puesto que formaban el 55.4 por ciento de los ingresos de las comunidades.

En el caso de Sinaloa, el porcentaje de las participaciones fue, en 1975, del 41.5 por ciento, de las cuales el 31.6 por ciento provenía de impuestos estatales y el 9.9 por ciento de las contribuciones federales. En el año siguiente las participaciones aumentaron al 44.7 por ciento de los presupuestos municipales en ese Estado. Este porcentaje se desglosa en el 32.6 por ciento de origen estatal y el 12.1 por ciento de origen federal.

Las cifras citadas nos permiten descubrir la estrecha dependencia financiera de los Municipios en particular con respecto a las autoridades estatales.

Los congresos locales tienen sobre los ayuntamientos ciertas facultades de control financiero: aprobar cada año la ley de ingresos municipales; autorizar el presupuesto anual de sus gastos;¹⁵ vigilar, por medio de la contaduría las cuentas municipales; perseguir a defraudadores; aprobar préstamos municipales cuyo plazo de vencimiento sea más largo que el mandato del ayuntamiento suscriptor; y finalmente, aprobar la venta de sus bienes inmuebles.

Parece innecesario insistir en que estos controles financieros tienen un valor político sumamente elevado, pues constituyen la posibilidad de cuestionar la gestión de las autoridades municipales.

Desde otro ángulo hay que destacar que la importancia de las inversiones federales y estatales en los Municipios parece ser de tal evidencia que cualquier esfuerzo para su comprobación parece superfluo.

¹⁵ Este caso se da únicamente en Hidalgo. *Ley Orgánica Municipal del 16 de diciembre de 1971*, artículo 43, inciso II. Esta disposición es contraria a la letra y espíritu del artículo 115 constitucional.

Sin embargo, el ejemplo del Estado de Sinaloa en el transcurso de los años 1969-1974 nos da una visión más amplia sobre este asunto.

En Culiacán, el Municipio más rico y capital del Estado, las inversiones municipales fueron de 270 millones de pesos; las inversiones totalmente federales fueron de 889.4 millones; las de la administración estatal, 67.9 millones; y las inversiones mixtas fueron del orden de 270.8 millones.¹⁶

En otras palabras, de una inversión total de mil quinientos millones de pesos, la contribución municipal fue solamente del 18 por ciento en el periodo señalado.

En Badiraguato, el Municipio con menor presupuesto, las inversiones públicas en ese mismo lapso, fueron:

Origen de las inversiones	Cantidad en millones	Porcentaje del total
Municipal	0.4	1.1
Federal	8	22
Estatad	1.4	3.9
Mixtas (federales y estatales)	26.5	73
Total	36.3	100

17

De lo anterior se desprende que los Municipios son tributarios de las inversiones federales y estatales para disponer del equipamiento colectivo que requieren.

¹⁶ Secretaría de Recursos Hidráulicos. *Prontuario Estadístico del Estado de Sinaloa*. Culiacán, Agosto de 1976, pp. 97, 119.

¹⁷ Secretaría de Recursos Hidráulicos. *Op. cit.*, pp. 97-119.

Ahora bien, esta situación aumenta la dependencia de los presidentes municipales frente al gobernador, puesto que la opinión de éste es factor importante en la selección y ubicación de las obras públicas.

Lo arriba mencionado es valadero en todos los casos de inversiones estatales; pero también lo es normalmente en los casos de inversiones parcialmente estatales (mixtas), y aun en los casos de inversiones íntegramente federales. Ello no significa, por supuesto, que estas decisiones sean totalmente arbitrarias, en particular ahora que han cristalizado esfuerzos de planificación socioeconómica.

Otro matiz que hay que introducir en el análisis es el referente a los presidentes municipales de las ciudades grandes, cuyas condiciones especiales exigen observaciones por separado.

3.3 Un caso específico: los presidentes municipales de ciudades importantes

Aunque los presidentes municipales de las ciudades grandes y sobre todo de las capitales de los Estados aceptan generalmente la preeminencia del gobernador, la importancia del puesto que ocupan les permite negociar con él algunas ventajas de que carecen sus colegas de otros Municipios.

La razón principal de esta excepción parece ser la centralización demográfica, económica, cultural, política y administrativa en las capitales estatales.¹⁸ Esta centralización lleva a una mayor autonomía de decisión.¹⁹

¹⁸ "En el área urbana de la ciudad de Monterrey están concentrados el 79 por ciento de los establecimientos industriales y el 98 por ciento de la producción manufacturera del Estado de Nuevo León". PRI-IEPES. *La Campaña Presidencial en Cifras*. México, 1976, p. 67. En 1980 se concentraba en Monterrey el 45 por ciento de la población económicamente activa del Estado de Nuevo León. Fuente: *Estudios Socioeconómicos del Estado de Nuevo León*, Dirección de Turismo del Estado, Tomo II, 1980, p. 417.

"La ciudad de Culiacán concentra el 31 por ciento de la población del Estado en 1980. En el transcurso del periodo 1969/1974 concentró 53 por ciento de las inversiones municipales en el Estado". Secretaría de Recursos Hidráulicos. *Op. cit.*, pp. 48-103.

"La ciudad de Mérida concentra (1975) el 32 por ciento de la población de Yucatán y 80 por ciento de los médicos". Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico. *Op. cit.*, p. 291.

¹⁹ "El promedio de las percepciones de los municipios de Hidalgo fue durante 1978 de 1.1 millones de pesos, es decir 96.9 millones para 84 comunidades. Pachuca dispuso para ese año de un presupuesto de 20 millones, es decir, 18.1 veces más que el promedio estatal".

En el terreno político, los presidentes municipales de las ciudades grandes son considerados frecuentemente como sucesores potenciales del gobernador. De ahí pueden obtener cierto margen de acción.

Siguiendo esta misma línea de pensamiento, es de hacer notar que también tienen cierto peso a nivel nacional. Sus relaciones, en ocasiones directas con México, les permiten eventualmente formar alianzas con tendencias opuestas a las del gobernador.

A pesar de este conjunto de factores, el gobernador puede ejercer un dominio completo sobre el presidente municipal de la capital del Estado. Este será más acusado en la medida en que ambos comparten la misma sede y que la frontera entre los asuntos estatales y municipales no es siempre precisa.

Esta posibilidad existe, de por sí, en la lógica general de la situación, puesto que el Ejecutivo estatal empleará al máximo su poder para que se elija a alguien de su preferencia para la presidencia municipal de la capital local.

Si no tiene éxito por este camino, puede al menos usar su veto para tratar de evitar la elección de una persona para él indeseable.

3.4 La reforma política a nivel local

Las afirmaciones anteriores, aun cuando han sido relativizadas, deben ser complementadas por una referencia breve a las acciones de reforma política que se han dado en las Entidades Federativas como consecuencia de lo que en este sentido se ha hecho en el ámbito federal.

La reforma política en el nivel local incluye la posibilidad de que los partidos de oposición, aunque no hayan alcanzado la mayoría de votos, puedan tener acceso a tareas legislativas, es decir, puede haber diputados de representación proporcional.

Asimismo, bajo los nuevos criterios, los partidos minoritarios tienen la posibilidad de penetrar en las actividades administrativas por medio de la inclusión en los ayuntamientos de regidores, también de participación proporcional.²⁰

Estas acciones pueden estimarse trascendentes, dado que permiten abrir el debate público a fuerzas de signo ideológico diverso que hasta ahora habían sido legalmente excluidas de la arena política.

De hecho es preciso destacar que los mecanismos de control e intermediación política que han sido descritos presentan algunos síntomas de desgaste. Entre ellos se deben mencionar los importantes porcentajes de abstencionismo electoral y el fenómeno de rechazo popular, o de grupos importantes, que se ha registrado en algunos casos hacia candidatos del PRI a puestos de elección popular, en particular a presidencias municipales.

Precisamente la respuesta que se pretende dar a esta situación es, de una parte, la posibilidad de ingreso de los partidos de oposición a los congresos locales y ayuntamientos y, de otra parte, una mayor libertad de los sectores y asambleas del Partido Revolucionario Institucional en la designación de candidatos a alcaldías y regidurías.

20 Valdés Treviño, Francisco. *La Administración Pública Estatal y sus Relaciones con los Ciudadanos, Partidos Políticos y Asociaciones*. (Inédito). p. 21.