

SEGUNDA PARTE

CAPITULO III

La Extinción de la Confianza	91
<i>1. Las posibles causas de separación de su cargo del ejecutivo estatal</i>	91
1.1 Diferencias significativas en relación a las grandes orientaciones definidas por el Presidente de la República	91
1.2 Contener los conflictos locales	93
1.3 Los conflictos internos de la clase política	94
<i>2. Las formas de destitución</i>	96
2.1 La dimisión bajo presión	96
2.2 La desaparición de poderes por el Senado de la República	97

CAPITULO III

LA EXTINCION DE LA CONFIANZA

1. LAS POSIBLES CAUSAS DE SEPARACION DE SU CARGO DEL EJECUTIVO ESTATAL

1.1 Diferencias significativas en relación a las grandes orientaciones definidas por el Presidente de la República

El gobernador es en primer término responsable de la estabilidad política del Estado. Dicho de otra forma, su deber primario es garantizar la perennidad del sistema que le permitió acceder a la posición que detenta.

Ahora bien, este sistema está sujeto a reglas informales que no por su naturaleza son menos estrictas. Dentro de estas reglas la más importante es la de reconocer la jefatura del titular del Ejecutivo federal.

Sin embargo, a efecto de guardarnos de afirmaciones excesivamente simplistas, es necesario subrayar que el Presidente de la República no ejerce sobre los gobiernos estatales una autoridad absoluta y minuciosa.

Sus relaciones son más sutiles. En primer término porque el gobernador recibe en el momento de su designación una responsabilidad te-

ritorial que exige, para ser eficaz, una amplia y efectiva delegación. En segundo término es preciso recordar que existe un marco jurídico —la organización federal— que es necesario preservar.

El Ejecutivo local está obligado de cualquier forma a “interpretar” las políticas presidenciales de manera tal que le permita adaptarlas a los particularismos locales. Ello posibilita imprimir coherencia a las acciones del Estado Nacional y al mismo tiempo tomar en consideración las diferencias frecuentemente importantes que se registran a lo largo y a lo ancho del territorio. En realidad encontramos en este esfuerzo de adaptación la parte nuclear del papel que juega el gobernador. De ahí se derivan los poderes especiales de que disfruta, así como las limitaciones que el propio sistema le impone.

Las observaciones siguientes nos permitirán aclarar este punto que estimamos capital.

1.1.1 Pedro Zorrilla Martínez, gobernador de Nuevo León en el periodo 1973-1979

“Los gobernadores no son jefes políticos de los Estados porque el Partido y los sectores tienen una organización nacional.

“Son, sin embargo, los responsables políticos de sus entidades, ya que están obligados a avocarse a la solución de prácticamente cualquier conflicto, incluso si se trata formalmente de asuntos de competencia federal.

“De hecho los gobernadores no reciben instrucciones de detalle de parte de las autoridades federales, aun cuando deben estar atentos a las políticas presidenciales.

“En el federalismo mexicano —que ya no está fundado en el reparto estático de competencias, sino en una estrecha cooperación de los dos niveles de gobierno— los gobernadores tienen una verdadera responsabilidad territorial. Buscan consecuentemente el reconocimiento y respeto de este principio por parte de las autoridades federales de todos los niveles”.¹

¹ Palabras recogidas en ocasión de la entrevista que nos fue concedida para esta investigación. México, Distrito Federal, 21 de abril de 1978.

1.1.2 José Luis Suárez Molina, gobernador interino de Hidalgo de 1976 a 1978

“Mi más vivo deseo es el de servir bien al pueblo de Hidalgo. Estoy convencido de que la mejor manera de lograrlo es interpretando correctamente la política del señor Presidente de la República”.²

1.1.3 Leopoldo Sánchez Celis, gobernador de Sinaloa entre 1963 y 1969

“El sistema político obliga a los gobernadores a reflejar, como en un espejo, la política definida por el jefe del Ejecutivo federal”.³

El conjunto de observaciones hechas durante nuestras investigaciones nos hacen pensar que las autoridades federales aceptan, e incluso promueven, matices en la interpretación local de las directrices básicas de acción pública. Al mismo tiempo adquirimos la certidumbre de que las desviaciones significativas no son toleradas.

En este último caso las instancias nacionales disponen de los medios necesarios para obligar a transigir a los disidentes. Pueden, si ello aparece necesario, servirse de la amplia gama de controles políticos, financieros y administrativos descritos en el capítulo precedente.

Puede, sin embargo, suceder que un gobernador recalcitrante se obstine en resistir estas presiones. Ello acarreará como consecuencia prácticamente inevitable que el poder central tome la decisión de separarlo de sus funciones.

1.2. Contener los conflictos locales

La insumisión no es la única causa que puede provocar la caída del gobernador. Según Robert E. Scott, de la Universidad de Illinois, el poder central mexicano ha logrado un control tal sobre los Estados, que la amenaza de la revocación como sanción disciplinaria es ya innecesaria.

² Declaraciones de prensa. Revista *Interviu*. México, Distrito Federal, 3-9 de mayo de 1978, pp. 14-15.

³ Entrevista citada.

“En nuestros tiempos el Presidente de la República utiliza el artículo 76⁴ solamente en las raras ocasiones en las que se ve precisado a sacrificar un partidario político con objeto de calmar el descontento popular”.⁵

Esta aseveración nos parece excesiva, puesto que no toma en consideración las fisuras que se dan al interior de la clase política. Tiene, sin embargo, el mérito de testimoniar sobre la evolución de las relaciones centro-periferia en el curso de las últimas décadas.

Nosotros pensamos que existe una especie de descentralización del tratamiento de los conflictos sociopolíticos. En efecto, corresponde al gobernador atender en primera instancia los conflictos locales. Las autoridades nacionales prefieren normalmente intervenir después, aun cuando siguen de cerca los acontecimientos.

Prefieren dejar al gobernador el cuidado de arbitrar los problemas en una primera fase. Si tiene éxito, ello reforzará su papel de responsable de la estabilidad política. Si fracasa, el gobierno federal podrá satisfacer las demandas que se presenten o bien recurrir a fórmulas más enérgicas.

El gobernador funciona, pues, al menos durante las primeras etapas, como un filtro entre los conflictos locales y las autoridades federales. El centro limita así el desgaste originado por el ejercicio del poder. Este mecanismo permite a las autoridades federales disponer de un margen de maniobra más amplio en el tratamiento de este tipo de problemas.

Finalmente, si una crisis grave estalla —susceptible sobre todo de extenderse al resto del país— el poder central puede darse una tregua recurriendo a una medida política: la destitución del gobernador.

1.3 Los conflictos internos de la clase política.

Tradicionalmente, los conflictos internos de la clase política se resuelven en la penumbra. La composición de las tendencias y los medios de que se sirven para ocupar posiciones son frecuentemente desconocidos,

⁴ Ver primera parte, capítulo II.

⁵ Scott E., Robert. *Op. cit.*, p. 138.

incluso para observadores atentos de la realidad política del país. La hegemonía del Presidente de la República, así como el aparato del Partido, han contribuido a dar la impresión de unidad sin fisuras.⁶

Por su parte, el gobernador no puede permanecer totalmente neutral en las alianzas que se tejen a escala nacional. De hecho, salvo excepciones, un aspirante a gobernador no tiene posibilidades mayores de lograr su objetivo si no dispone del apoyo firme de alguna fracción política de carácter nacional. Una vez electo tiene quizá mayor necesidad de un soporte sostenido para obtener los recursos financieros y la confianza política indispensable para que esté en posibilidad de jugar a plenitud la segunda gran vertiente de su papel que es precisamente la de arbitrar y conciliar los intereses de las clases en el ámbito del Estado.

Ahora bien, en contrapartida a la utilidad que el Ejecutivo local obtiene de estas alianzas con los grupos nacionales, éste está obligado a guardarles lealtad política. Esta liga presenta, como consecuencia inevitable, la vulnerabilidad del gobernador a los cambios bruscos en la correlación de fuerzas que se da a nivel nacional.

Igualmente, el gobernador está expuesto a los ataques de fracciones locales antagónicas, las que pueden establecer alianzas con corrientes nacionales que le sean desfavorables. Si la conclusión de una alianza de esta naturaleza se da en el curso de una etapa particularmente delicada—disturbios graves, degradación de las relaciones con el Presidente de la República o debilidad de los aliados nacionales— puede influir para lograr la destitución del gobernador.

A continuación presentamos la parte esencial de las conclusiones de una investigación realizada con motivo de los dos últimos casos de desaparición de poderes.

“La desaparición de poderes de los Estados de Guerrero e Hidalgo⁷ es sintomática de la diversidad de intereses al interior del bloque dominante.

“En Guerrero esta medida fue consecuencia de la lucha de dos fracciones locales que se disputaban el control de la administración estatal.

6 Córdova, Arnaldo. *Op. cit.*, p. 60.

7 Decididos por la Comisión Permanente el 1o. de febrero y el 30 de abril de 1975, respectivamente.

El jefe de la tendencia triunfadora era el senador Rubén Figueroa, exdirector de la Comisión del Río Balsas.

“Este requería de la destitución estrepitosa de su predecesor, Israel Noguera, para aniquilarlo políticamente y así asegurar su preeminencia.

“En Hidalgo el meollo del problema era la sucesión presidencial. El gobernador Miranda y el exgobernador Sánchez Vite se oponían frontalmente a las candidaturas eventuales de los secretarios de Gobernación y Reforma Agraria.

“El saldo de esta confrontación política fue la desaparición de poderes y la consecuente designación de un gobernador interino”.⁸

2. LAS FORMAS DE DESTITUCION

2.1. La dimisión bajo presión

La fórmula más simple de separar un gobernador inconveniente para el poder central es obligarlo a dimitir.⁹ Esta revocación aparece así como resultado último de las presiones hechas sobre el gobernador, que pueden ir desde la suspensión de ayuda financiera hasta la toma de control del Estado por parte del ejército federal.

En el curso de una crisis grave o de una coyuntura particularmente adversa, el gobernador puede elegir renunciar “voluntariamente” a su responsabilidad ante el Congreso estatal.

Lo haría así como un último esfuerzo de transacción con las instancias federales, a efecto de evitar la toma de medidas más enérgicas hacia él.

Normalmente los ejecutivos locales, conscientes de los límites de su

⁸ Corrales, Irma. *La Desaparición de Poderes en los Estados de Guerrero e Hidalgo en 1975*. Tesis. UNAM-FCPS. p. 35.

⁹ Esta dimisión puede ser justificada mediante la demanda de una licencia al Congreso del Estado. Bajo esta fórmula el Congreso local no está obligado a pronunciarse sobre las razones de fuerza mayor que obligan al Ejecutivo estatal a separarse de sus funciones; esto evita un eventual debate político. Permite igualmente no convocar a elecciones anticipadas si estos sucesos se presentan durante la primera mitad del mandato del gobernador. Ver primera parte, capítulo III.

poder, buscan evitar un enfrentamiento demasiado brutal con el nivel nacional. En un cierto momento la única manera de lograrlo es retirándose de su puesto. Puede suceder, sin embargo, que un gobernador excesivamente reacio no acepte renunciar a su cargo. En este caso el poder central utiliza un recurso extremo: el artículo 76, fracción V de la Constitución federal.

2.2 La desaparición de poderes por el Senado de la República

La desaparición de poderes por el Senado de la República, en los términos del artículo 76, fracción V de la Constitución nacional y de la ley reglamentaria respectiva,¹⁰ es una medida sumamente seria.

Efectivamente, constituye una ruptura incuestionable del principio de soberanía de los Estados miembros de la Federación planteado en el artículo 40 de la Carta Constitucional. Consecuentemente implica una pérdida de prestigio y, al extremo, de legitimidad.

La desaparición afecta no solamente al gobernador, sino también a los otros poderes (Congreso local y Supremo Tribunal de Justicia) que son, en bloque, separados de sus funciones. Esta medida requiere una inversión considerable de energía política, puesto que una verdadera campaña debe ser emprendida con el objetivo de justificarla ante la opinión pública.

Estos motivos hacen que el uso del artículo de referencia sea una medida de excepción. El poder central prefiere la renuncia voluntaria o la separación con licencia excepto cuando pretende lograr una depuración profunda de la clase política al nivel del Estado de que se trate.

La desaparición de poderes es utilizada por el Presidente de la República cuando un desafío abierto le es dirigido por un gobernador en el marco de una lucha política más amplia, por ejemplo la sucesión presidencial.

Otra posibilidad es la existencia de grupos locales determinados a conservar a cualquier precio un control independiente sobre el aparato político administrativo local.

¹⁰ Ver primera parte, capítulo II.

En los dos casos son tratados sin consideración, ya que como se ha señalado, el artículo 76 permite separar en su conjunto a la fracción indisciplinada. Mediante la designación de un gobernador interino por el Senado de la República, el Presidente puede corregir rápidamente esta situación.¹¹

11 "El Subsecretario de Hacienda, Carlos Tello, declaró que la desaparición de poderes en el Estado de Guerrero, decidida ayer por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, es una medida ejemplar del Presidente de la República para combatir la corrupción y el mal comportamiento de los funcionarios públicos". Periódico el *Heraldo de México*, México 2 de febrero de 1975, p. 3. Citado por Corrales, Irma. *Op. cit.*, p. 178.