

Los gobernadores y el federalismo mexicano

ARTURO ALVARADO*

Resumen: El autor analiza las funciones jurídicas y políticas de los poderes ejecutivos estatales, a la luz de sus atribuciones constitucionales. El trabajo pone de relieve la importancia política que han recobrado los gobernadores dentro del sistema político, así como los límites y los problemas actuales que enfrentan como autoridad pública; destaca el enorme poder político que concentran estos agentes, lo que convierte la teoría y el régimen de división de poderes en un mito político más que en una práctica constitucional y política cotidiana.

La concentración de facultades legislativas y judiciales, así como el control político y administrativo que ejerce sobre los poderes del estado y del municipio, convierten al gobernador en un pequeño Leviatán que carece de responsabilidades políticas y constitucionales.

Abstract: The author analyzes the legal and political functions of state executive powers in the light of their constitutional authority. The article highlights the political importance that governors have regained within the political system, as well as the limitations and current problems they face as public authorities. It points to the enormous political power concentrated in the hands of these agents, which makes the theory and system of the division of powers more of a political myth than a constitutional practice and everyday form of politics.

The concentration of legislative and judicial authority, as well as the political and administrative control which they wield over the powers of state and the municipality, turns governors into tiny Leviathans lacking political and constitutional responsibilities.

I. LA INSTITUCIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA DEL GOBERNADOR

LA FIGURA DE LOS PODERES EJECUTIVOS estatales es tan propia de y tan antigua en México como nuestro sistema federal. A su vetusta existencia se suman casi dos siglos de historia nacional de cambios mínimos, lo que contrasta con las transformaciones ocurridas en otras instituciones políticas.

Por esto resulta paradójica la poca reverencia e interés que la investigación sociopolítica en México ha brindado a los gobernadores. Ésta se ha caracterizado por adjetivar a este personaje, más que por entender sus responsabilidades y funciones constitucionales y políticas. La institución del gobierno estatal ha sido calificada como la del cacique, el caudillo, el virrey estatal, el intermediario, el jefe de clanes, de camarillas, el prócónsul. Sobran los lugares comunes, la repetición de los mitos que, más que explicar, eliminan la posibilidad de desentrañar las funciones y potenciales de esa figura política. Los estudios sobre las élites y las burocracias tampoco han logrado grandes avances sobre lo que es y hace un gobernador, aun cuando tratan de entender su papel dentro de las élites y coaliciones de poder. Pocos de ellos los ubican y comparan en su origen y perspectiva regional, como miembros de una coalición regional y con poderes territoriales específicos. Y los estudios electorales apenas empiezan a explorar los comicios estatales.

* Dirigir correspondencia al Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México, Camino al Ajusco 20, Pedregal de Santa Teresa, C. P. 10740, tel. 645-5955; ext. 4096; fax. 645-0464.

Ante este panorama, nuestro primer propósito en este artículo es invitar al lector a desentrañar los mitos y las alegorías que rondan a los gobernadores; o tal vez mejor, a recrearlos con una nueva lectura, política y parcial, de sus facultades y sus limitantes normativos, y ofrecer, a partir de ellas, una semblanza de su desempeño dentro del federalismo.

Necesitamos decodificar los mitos que hemos construido sobre los gobernadores, entender cuáles son sus funciones constitucionales y políticas, su papel dentro del federalismo, sus relaciones con los poderes de la unión y dentro del juego jurídico y político de los estados, en donde interactúa con los congresos locales, con los municipios, con otros actores de poder local y hasta con la ciudadanía.

¿Qué es un gobernador? ¿Qué ha sido? ¿Quién los nombra y quién los elige? ¿A quién responde y debe rendir cuentas? ¿Cuáles son sus responsabilidades frente a su constitución y a su coalición partidista? ¿Con qué facultades e instrumentos cuenta para realizar sus tareas?

Para responder a estas preguntas, compararemos las facultades, obligaciones y limitantes prescritas para los gobernadores en el marco de la Constitución federal y en los de las constituciones estatales.

Buena parte de estos temas han sido relegados en el análisis político nacional, lo que también merecería una explicación, que supera nuestro propósito.¹ Por ahora, me limitaré a examinar un conjunto de atribuciones constitucionales que encuadran la labor de un gobernador.

2. CONTEXTO Y COMPONENTES DEL TRABAJO

El funcionamiento de los gobiernos estatales está cambiando radicalmente en México. Existe una serie de evidencias que imponen su análisis. En primer lugar, como figura política, los gobernadores, durante más de la mitad del siglo XX, han formado parte del sistema presidencialista y del partido dominante, en el cual han sido, más formal que realmente, subordinados del presidente y del partido del que ambos emergen. Así, su responsabilidad y su lealtad políticas no sólo residen en el electorado ni en las instituciones que lo invisten, sino en las relaciones con el jerarca de su coalición. Pero esta condición política está cambiando. En segundo lugar, la competencia electoral se ha incrementado notablemente, junto con la expansión y fortalecimiento del sistema de partidos nacionales en los estados, que ha alterado la formación de consensos y la constitución de los gobiernos locales. En tercer lugar, el sistema se enfrenta a un nuevo juego político con mayor competencia, con la presencia de gobiernos de partidos diferentes al gobierno nacio-

¹ No hay discusión sustantiva sobre el federalismo en las ciencias sociales mexicanas. Existe un desinterés tanto de los científicos como de los diversos agentes políticos. Sin embargo, aunque el federalismo no funcione conforme a esquemas ideales y subjetivos, hay que rechazar el juicio desprovisto de análisis de muchos politólogos, en el sentido de la carencia de un federalismo efectivo; por el contrario, la estructura vive y ha pasado por una prueba de ya casi dos siglos, hecho que refuta la desvaloración del mismo y exige un nuevo tratamiento. En este sentido destacan como novedades centrales los trabajos históricos de Marcelo Carmagnani y Alicia Hernández (1993 y 1996).

nal, y en donde no existe ya la hegemonía o dominio políticos que el PRI y sus camarillas políticas habían mantenido por décadas. En cuarto lugar, encontramos el continuo “reformismo” constitucional que ha modificado las instituciones políticas nacionales y estatales de México; en quinto lugar, tenemos las constantes reformas político-administrativas (la descentralización, etc.) que le han impuesto nuevas tareas y fronteras; finalmente, en sexto lugar, han ocurrido innovaciones en el funcionamiento de los gobiernos y en la formulación de políticas públicas. Diversos autores han estudiado los impactos de cada uno de estos procesos (Arteaga [1988], Carmagnani y Hernández [1996], Ziccardi [1995], Alvarado [1988] y Loyola [1993 y 1996]).

Ahora bien, los cambios políticos no se sincronizan del todo. En el ámbito constitucional estatal, si bien los cambios han ido encauzando nuevos arreglos políticos, las “leyes fundamentales” de cada entidad contienen esquemas de gobierno que en muchos casos corresponden a otra época; en cierta medida, ésta es la raíz de los actuales problemas políticos, de encauzamiento de demandas y construcción de consensos, formación de gobiernos y de integración política legítima. Las reformas a las instituciones políticas han modificado buena parte de las constitucionales con las cuales se construyen éstas. Y lo que hemos enfrentado continuamente en México es una suerte de reordenamiento y vaciamiento institucional de figuras políticas como los gobernadores a través del reformismo o incluso de la manipulación constitucional.

En cuanto al desarrollo de la administración pública (federal, estatal y municipal), sus métodos, técnicas y sistemas de trabajo han afectado las prácticas y estructura del federalismo mexicano, y las estructuras jurídicas, administrativas, financieras y de clientelismo que operan en las entidades federativas. Hoy día existen avances en materia de gestión local y retroalimentación entre el centro y los estados. La administración estatal ha evolucionado, en parte con la introducción de nuevos métodos, en parte por la profesionalización de los servidores públicos. Algunos gobernadores han tomado iniciativas para mejorar sus gestiones, introduciendo métodos como el de “calidad total” que viene de sus propias experiencias gerenciales en empresas privadas. Esto ha ocurrido sin distinción de partido político, pues se aplicó tanto en Chihuahua como en Nuevo León y Tamaulipas.²

Paralela a la evolución administrativa ocurrió una concentración de funciones con la cual los gobiernos de los estados se desarrollaron en una doble dirección. Por una parte, aun cuando la legislación estatal no ha evolucionado en proporción directa al incremento del poder presidencial, los gobernadores sí han obtenido atribuciones y recursos en distintas materias, que antes pertenecían a otros cuerpos, o a la ciudadanía, o que el gobernador se ha imputado, al aparecer como un tema central de política pública y no existir como facultades de ningún otro órgano. Por otro lado, el gobernador también se ha visto envuelto en una compleja red de procesos legislativos y políticos que modificaron funciones jurídicas y políticas de distintos cuerpos y que lo han confrontado con otras instituciones. Un caso particular ha sido la evolución de las relaciones con los municipios. Otro tema

² En Tamaulipas se presume que además se introdujo la meditación trascendental.

es el electoral, y otro más es el de sus atribuciones económicas. De todos ellos tal vez el más ilustrativo y problemático sea el de la evolución de las relaciones con los municipios. La evolución económica, jurídica y política del municipio mexicano ha generado controversias y una confrontación cada vez más seria entre estos dos cuerpos, alrededor de temas económicos, financieros y fiscales, de seguridad, de planeación, de definición y ejercicio de políticas públicas, etc. Además, el municipio ha sido un espacio de lucha, confrontación y ejercicio del poder mucho más controvertido y plural que cualquier otra institución política estatal.

El municipio es un espacio en donde se ha ido generando y liberando territorio y poder contra los gobernadores, donde se les ha impuesto una nueva regulación jurídica y donde las prácticas políticas han tendido a integrar nuevos actores, con lo cual los gobernadores han tenido que aprender (con sus excepciones) a jugar en nuevas arenas donde sus políticas y sus camarillas no tienen el dominio y las atribuciones de que gozaron durante décadas.

Si bien encontramos un desarrollo municipal, es distinto el debate sobre los gobiernos estatales. Apenas en 1989, al ganar la oposición la gubernatura de Baja California, se inició una revisión real de las funciones de los gobernadores. De los congresos locales se ha hablado aún menos, y de los judiciales ni qué decir.

Los cambios políticos en los municipios han sido un foco de atención importante para los gobernantes y los analistas políticos. En cambio, se ha prestado poca o nula atención al funcionamiento de las instituciones de gobierno estatal. De ahí que sea fructífero explorar las condicionantes constitucionales con las cuales se estructuran y se ejercen los gobiernos. Las preguntas que nos guían consisten en conocer cuál es su condición, cuáles los potenciales y cuáles los problemas de las constituciones estatales frente a los cambios políticos, ya sea para encauzarlos, consolidarlos o mantener un estado de cosas ajeno a las nuevas necesidades de las instituciones políticas nacionales y locales.

La evolución de las facultades políticas y jurídicas de los ejecutivos estatales ha disminuido. Esto también ha implicado poner al gobernador en tensiones políticas nuevas, obligarlo a cumplir tareas políticas quitándole recursos.

¿Qué ha producido esto? Un vaciamiento institucional. Los cambios produjeron vacíos que no siempre fueron resueltos. Tenemos entonces que, como correlato del aumento de ciertas atribuciones, los gobernadores han perdido capacidades en otras áreas. Los aspectos más evidentes son el fiscal y el de la política llamada social o de asistencia pública, y en los últimos años dicha situación se extendió a la creación de infraestructura. El golpe más duro se dio durante la administración presidencial anterior, con el Programa Nacional de Solidaridad, que redefinió el gasto y concentró los recursos en manos de la federación, y eliminó la capacidad gestora y clientelar de muchos gobernadores, con la posibilidad de generar sus propias políticas; además, los forzó a competir por recursos a la par con el municipio, los partidos políticos y otras fuerzas locales.

También es importante conocer la capacidad política real de estos actores políticos, especialmente hoy que está en boga un llamado nuevo federalismo al que ha convocado el encargado del poder ejecutivo federal. Si la reforma consiste, como parece, en una redefinición y nueva distribución de funciones (especial-

mente las concentradas en el presidente de la república), ¿qué papel desempeñarán los gobernadores? Esto nos obliga a preguntarnos si las reformas dotarán de nuevas responsabilidades a los gobernadores, ¿tendrán capacidad institucional para enfrentar los nuevos retos? ¿Se trata simplemente de capacidad financiera-administrativa, o más bien de recursos políticos? ¿Qué papel desempeñarán éstos en los cambios federales? ¿Se trata de una reforma que impulsará la capacidad institucional de estos actores? O, por el contrario, ¿enfrentamos un grave riesgo de colapso político? ¿Cómo se resolverán los cambios sobre las facultades de los ejecutivos estatales?

En un periodo que corre desde el final del mandato del presidente Plutarco Elías Calles hasta nuestros días, el ejecutivo incrementó sus dimensiones y facultades gracias a una institucionalización política y a un sistema legal acorde con el razonamiento de que el estado asumiera nuevas funciones sociales, económicas y otras, propuestas por los grupos de su coalición. Esto produjo una abultada legislación federal, de planes nacionales y de oficinas y burocracias nacionales.

Los cambios políticos e institucionales que se propondrán, que son deseables y se requieren para construir un sistema republicano y democrático más sólido, pueden sustentarse sólo parcialmente en las condiciones jurídicas e institucionales con las que funcionan hoy día los gobernadores. Como lo mostraremos, es urgente implantar reformas. Y con referencia al aspecto normativo de las constituciones y a las relaciones políticas con los órganos federal, estatal y municipal, cabe preguntarse si las condiciones y prácticas actuales permiten un buen encauzamiento de la reforma, o por el contrario, ofrecen problemas. Existen importantes riesgos y vacíos institucionales que deben atenderse para garantizar una reforma exitosa, vigorizar a los gobiernos estatales y fortalecer el funcionamiento del federalismo mexicano.

3. FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LOS GOBERNADORES

Existen innumerables miradas para abordar el tema, desde el punto de vista político, económico o jurídico. Importa tanto explorar el desarrollo histórico de esta ancestral figura de nuestra historia nacional, como conocer el papel de los gobernadores dentro de las coaliciones de poder local, sus relaciones con los poderes nacionales o su papel en el funcionamiento del sistema de partidos.

Nos limitaremos a una serie de mandatos constitucionales de observación general para los gobernadores. De estas constituciones, abordaremos el capítulo que se refiere a las facultades de los poderes ejecutivos, esto es, a sus atribuciones, facultades o deberes, a sus relaciones con los otros poderes, estatales y federales, a su vínculo con los municipios y, finalmente, a su funcionamiento dentro del sistema de poder local y nacional. Estudiaremos las condiciones de elegibilidad de un gobernador, el término y las condiciones de ejercicio de su mandato, así como de sus suplencias. Otro aspecto que abordaremos son sus atribuciones en cuanto a las reformas a las constituciones locales; si bien no tienen participación en refor-

mas a la Constitución general de la república —al menos no en las iniciativas ni en las sanciones o ratificaciones—, en muchos casos sí existen facultades del gobernador para ratificar las reformas en sus entidades.

Estas atribuciones pueden desglosarse en innumerables aspectos, tales como el económico, administrativo, o de política social o electoral. Otros temas relacionados son las condiciones de elegibilidad, las relaciones con el congreso, con el poder judicial, la seguridad y la gestión pública, las finanzas estatales y las relaciones interinstitucionales. Las atribuciones con que están investidos los gobernadores en sus constituciones estatales son su marco de acción normativa e ilustran algunas de sus más importantes funciones políticas.

A pesar de que funcionan dentro de un sistema político y un régimen jurídico federal formalmente homogéneo, las reformas a las constituciones estatales no han seguido el mismo ritmo que la Constitución de la república; por esto encontramos hoy que, contra lo esperado, no hay homogeneidad en las estructuras, en su orden y extensión, como tampoco en los ordenamientos. Hay en ellas una casuística subsumida o dominada por un constitucionalismo centralista y presidencialista.

Comparar las constituciones estatales produce un paisaje diverso, con muchas capas y vacíos entre distintos estados respecto a la definición de las funciones gubernativas, las atribuciones de cada cuerpo de gobierno y sus relaciones mutuas. Además, por herencia histórica y por problemáticas sociales diversas, en las entidades de la república existen diversos agentes o cuerpos con atribuciones como las del “gobierno indígena” (Chiapas y Oaxaca), o las de las comisiones estatales de derechos humanos, acordes con las reformas recientes.

Frente a la amenaza que representa un poder ejecutivo estatal “omnipotente”, muchas constituciones han impuesto candados a su labor legislativa, así como a otras tareas. Por ejemplo, algunos gobernadores se han investido de atribuciones electorales que pertenecen a la ciudadanía, o de tareas que deberían corresponder a otro poder, como la de elegir un cuerpo edilicio en los municipios, o la de dirimir y arbitrar, cuando existan controversias, sobre la instalación de uno o más congresos.

Los preocupantes acontecimientos recientes de las elecciones en Yucatán y en Tabasco, sin olvidar el caso de Aguas Blancas en Guerrero, con sus posteriores secuelas, contienen la doble arbitrariedad política de los ejecutivos federal y estatales, ya sea por comisión o por omisión. En Yucatán, el gobierno federal obligó a la legislatura del estado a reformar la Constitución para cambiar el calendario electoral estatal y desfasarlo de la elección presidencial, lo que violentó el orden político y produjo serios cuestionamientos jurídicos; así, acomodó las condiciones y tiempos para la elección de gobernador en forma favorable a la coalición priísta. En Tabasco, el gobernador priísta R. Madrazo ha tratado vanamente de encubrir el conflicto electoral y los posteriores y atropellados sucesos políticos, con una pseudocontroversia constitucional contra la federación, por una supuesta invasión de funciones y violación a la soberanía del estado. Esto ha incrementado la magnitud del conflicto, que tiene su raíz en un agravio electoral contra los partidos y la ciudadanía del estado. Si bien el gobernador aún se mantiene en su atalaya po-

lítica, el costo para la federación ha crecido y ha puesto en cuestión las bases del “nuevo federalismo” proclamado por el ejecutivo federal.³ Entremos en materia.

4. QUÉ ES Y QUÉ HACE UN GOBERNADOR

El cargo de gobernador es central en el sistema político. El gobernador en las entidades encabeza a su estado, y lo representa ante sus gobernados y ante la federación. En la mayoría de los casos define la agenda de políticas y de debate público (con una dependencia de la federación); enmarca y establece las políticas, y nombra a sus diseñadores-realizadores.

El gobernador desempeña un papel nodal en las distintas matrices contruidas alrededor del régimen jurídico, administrativo, financiero y económico de México. Sin embargo, en tanto nodo, funciona con capacidades desiguales, en algunos casos plenipotenciales, en otros estrictamente limitadas, y a veces produce mucho ruido en las transferencias y en el funcionamiento administrativo y político general del sistema.

Por otra parte, los gobernadores tienen problemas comunes que no se refieren únicamente a sus facultades constitucionales, sino a la organización del gobierno y a sus relaciones interinstitucionales. Tienen que negociar con los funcionarios federales en desventaja. Deben integrar el gobierno y trabajar con sus gabinetes y sus burocracias para la consecución de sus metas. Y sobre todo, dado que la mayoría de las políticas tienen lugar en los espacios estatales y municipales, están en la mira permanente de los partidos políticos, de la ciudadanía y de la opinión pública.

5. CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD

Consideremos aquí el modo de elección, el término y las condiciones que deben cubrir los candidatos al puesto. La Constitución de la república establece reglas generales para instituir los poderes ejecutivos de los estados en cuanto a origen, residencia, edad y otras condiciones jurídicas, laborales y políticas. El artículo 116 (fracc. I) de la Constitución establece que los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de seis años, y que su elección será directa en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Además, prescribe que los gobernadores cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.⁴ En esa

³ Cabe agregar que durante el sexenio anterior se llegó a una situación límite por las destituciones y renunciaciones de 17 gobernadores que en muchos casos tuvieron antecedentes en conflictos pre o post-electorales.

⁴ Además, prohíbe la elección para el periodo inmediato de: a) el gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación, y b) el gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo

misma fracción se determina que sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. De ahí que exista un margen amplio entre diversas entidades para ejercer estas prescripciones. Partiendo de lo anterior, los ordenamientos estatales se dirigen a ampliar condiciones o a definir criterios de origen y residencia.

En muchos estados, el requisito de residencia varía; por ejemplo, mientras algunas constituciones estatales exigen hasta 20 años de residencia (Baja California), la mayoría sólo requiere cinco, y en otras más dicho "trámite" se cubre con tres años. Por ejemplo, la Constitución del Estado de México prescribe que para ser gobernador del estado se requiere (artículo 68):

...II. Ser mexiquense con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a cinco años, anteriores al día de la elección...

Se entenderá por residencia efectiva para los efectos de esta Constitución, el hecho de tener domicilio fijo en donde se habite permanentemente.

Otro caso, Baja California, establece que los ciudadanos candidatos a gobernador del estado cuyo nacimiento haya ocurrido en el extranjero deberán acreditar su nacionalidad mexicana invariablemente, con el certificado que expida la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno federal, fechado con anterioridad al día en que cumplan 21 años de edad (art. 41).⁵

Además, en ningún caso puede ser electo gobernador para el periodo inmediato el ciudadano que haya desempeñado ese cargo en designación distinta de la elección popular.

En cuanto a la edad, el artículo 41 de la Constitución de Baja California requiere que el candidato a gobernador tenga 35 años cumplidos el día de la elección. En cambio, la de Tamaulipas exige sólo 30 años.

En general, se exige también no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, y estar en pleno goce de derechos políticos, y no haber sido condenado por delitos intencionales o con penas privativas de la libertad.

Todas imponen un tiempo límite entre el ejercicio de un cargo público y el acceso al puesto. Así, un candidato debe renunciar a un cargo estatal o federal o estar separado de él por un tiempo límite que va de dos a seis meses antes de la elección.

Además, el artículo 42 de la Constitución de Baja California impone que no podrán ser electos: el secretario de Gobierno, el tesorero General del estado, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado, los diputados locales, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los militares en servicio activo,

cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

⁵ La Constitución de Baja California establece que el término de arraigo y vecindad no se interrumpe cuando, en el ejercicio de un cargo público, se deba residir fuera del territorio del estado.

los jefes de policía del estado y los presidentes municipales, a menos que se separen de sus cargos noventa días antes de la elección.⁶

En la Constitución de Guanajuato, los artículos 66 y siguientes establecen que no son elegibles al cargo:

I. Los secretarios de estado de la Federación, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Procurador General de Justicia de la República, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, los titulares o encargados de las dependencias de los ramos en que se divide la administración pública estatal, los militares en servicio activo y los ciudadanos con mando de fuerza regular o irregular en el Estado, a no ser que se separen definitivamente de su cargo dentro de los *ciento ochenta días anteriores a la fecha de la elección* ... Este ordenamiento se extiende para los integrantes de los organismos electorales (frac. III; las cursivas son mías).

Y para evitar controversias políticas propias de otros tiempos, el artículo 62, fracción IV de la Constitución de Nayarit indica que es necesario... “No haber figurado directa ni indirectamente en alguna sedición, cuartelazo, motín o asonada”.

En algunos casos es necesaria cierta escolaridad; la fracción V del artículo 78 de la Constitución tamaulipeca indica que para ser gobernador se requiere ... “Poseer suficiente instrucción”, ordenamiento al que se suma el deber del gobernador de Veracruz de “saber leer y escribir” (aunque en este caso no es requisito de elegibilidad). Veamos cómo han evolucionado las facultades.

6. GOBERNADORES Y COALICIONES DE PODER NACIONAL Y LOCAL:

UN NECESARIO Y BREVE RECUESTO HISTÓRICO

¿Qué interpretación podemos extraer del proceso histórico? Encontramos tres formas de construir coaliciones y tres clases de relaciones entre los poderes federales y los estatales.

Los gobernadores del siglo XIX, al igual que muchos porfiristas, tienen profundas raíces en la construcción del régimen político económico, y en muchos casos, en la historia militar y política desde mediados del siglo XIX. Durante los años de transición y construcción de nuevos bloques de poder, muchas de las funciones políticas, familiares y económicas sufrieron fuertes pérdidas o redefiniciones en torno a la pertenencia política a una coalición.

En el siglo XIX los gobernadores no “emanaron” del poder nacional, del presidente de la república, sino de un proceso de gestación desde abajo, o de la periferia hacia el centro (en este sentido, se trataba de coaliciones desde afuera). Además, forjar las trayectorias ocupaba buena parte del tiempo y de la formación de los políticos, por lo que en muchas ocasiones ésta era la cúspide de la carrera (esto parece revertirse al final del porfiriato, cuando los herederos de los primeros

⁶ El artículo 43 de la Constitución de Baja California establece que los impedimentos para volver a ocupar el cargo de gobernador son los que consigna el artículo 115 de la Constitución de la república.

caudillos del poder local llegan al puesto de gobernador en menos tiempo). Todo ello coincide con un cambio en el tipo de gobernantes (que señala Guerra, 1988), en sus relaciones con los gobernadores y en el acrecentamiento de conflictos locales.

La Revolución terminó por quebrar la tendencia que se había constituido en los últimos años del Porfiriato. Una de las muchas transformaciones importantes ocurrió con la desaparición de los jefes políticos. Entre otros cambios se encuentra también la paulatina "expropiación" del poder militar, económico y en materia de asistencia social y de desarrollo que tuvieron los gobernadores.

Entre la Revolución y los años cuarenta tuvo lugar la formación de buena parte de la élite "revolucionaria" de la que surgirían la mayoría de los gobernadores. Muchos de ellos tuvieron una carrera militar, o algún origen "bandolerista" durante el Porfiriato; aunque su importancia política y militar es mucho menor de la que se atribuyen. Algunos fueron bandoleros o líderes locales de alguna facción, constitucionalista, villista, obregonista, etc. Pero ulteriormente, el origen en una facción no significó un veto u obstáculo para continuar la carrera política regional. Algunos iniciaron su carrera política durante este periodo bajo el mando de un caudillo revolucionario o de un líder político (Portes Gil, Soto y Gama, Gustavo Baz). Sobre todo, ocurrió una recomposición social y política importante. Por un lado, su origen social se reubicó en buena parte de las capas medias rurales y urbanas, con formación profesional y militar recientes y con ideologías políticas muy diversas. En muchos casos ocurrieron rupturas importantes con las clases dominantes locales, y su ascenso político significó la derrota (por varios años) ideológica y política de los beneficiarios del Porfiriato. Pero sobre todo, estos nuevos líderes políticos, al no existir una coalición dominante, estaban obligados a garantizarse y construirse plataformas políticas locales por sí mismos (y garantizar con ellas el mantenimiento de una fuerza o coalición nacional), y por ello podemos apreciar cómo ésa fue la era de gobernadores que eran a la vez líderes de partidos, ligas campesinas y organizaciones obreras. A diferencia de los gobernadores y caudillos regionales porfiristas, estos nuevos líderes surgieron en la era de las masas y se incorporaron a los nuevos movimientos sociales, organizando a diversos actores locales para que lucharan por hacer efectivas sus demandas y las nuevas promesas constitucionales. De ahí que fuera construyéndose un ascendiente político y económico que ya para los años treinta era importante fuente de poder local, y capital político para armar alianzas nacionales. Esta generación de líderes revolucionarios, donde destacan los gobernadores Emilio Portes Gil (civil) o Gonzalo Santos (militar y cacique), dieron paso también a líderes políticos de menor jerarquía dentro de su coalición, con quienes mantuvieron el control político de sus entidades y el brazo estatal del partido oficialmente durante un cuarto de siglo. Hasta el alemanismo, las reformas priístas y las reformas electorales federales mantuvieron el control de las élites y el acceso a los puestos de poder estatal. Pero desde entonces ocurrió una larga transición parecida a la ocurrida en el Porfiriato con la segunda generación de gobernadores, de manera que algunas de las características de los ocupantes de los gobiernos estatales adquirieron nuevos rasgos.

En contraste con el siglo XIX, si algo podemos extraer del largo periodo de gobiernos priístas es que las carreras de los gobernadores (los mecanismos de reclutamiento), de tener un origen militar y de liderazgos locales, tendieron a convertirse y a concentrarse en figuras políticas y burocráticas moldeadas en las oficinas federales.

Hoy la carrera para gobernador se ha vuelto más vertiginosa para los priístas, y hasta parece que aspirar por mucho tiempo es no llegar. Las funciones políticas de esta figura dentro del sistema tuvieron cambios. La consolidación del partido oficial y la nueva función del gobernador como jefe local de este partido contribuyeron a cambiar las características de los gobernantes y las condiciones de elegibilidad. Además, el componente burocrático-administrativo y de pertenencia al "linaje" político en boga en cada sexenio se convirtió en una regla de origen de un gobernador que, además, convirtió el puesto en un eslabón de una carrera política con miras a mantenerse en la coalición nacional y en puestos de esa arena. De esta forma, la carrera local, la formación de intereses alrededor de organizaciones sociales y de camarillas locales, fue desplazada por puestos burocráticos en la administración central, así como, en algunos casos, experiencias electorales "fuera de competencia y riesgo" en distritos electorales federales.

En virtud del poderío que adquirió el PRI en materia electoral y de la garantía que ofrecía el hecho de que el ejecutivo estatal tuviera en sus manos el proceso electoral, los comicios no eran condición de acceso al cargo, sino un ceremonial. Durante más de cuarenta años, el PRI mantuvo el control electoral de los aparatos estatales (gobernadores, presidentes municipales, líderes políticos), garantizando así mayorías absolutas para llevar adelante los cambios constitucionales necesarios para implantar sus políticas públicas. Las principales consecuencias políticas de este proceso para el desarrollo de instituciones políticas locales fueron que se estableció un juego político no democrático en los estados y hubo un retraso para desarrollar facultades que permitan cumplir sus compromisos a los gobernados. Las constituciones estatales reflejan en buena medida el balance político y jurídico de esta historia. Esta situación afecta las bases del modelo constitucional, federal, republicano y presidencial, que ha combinado históricamente la construcción de gobiernos con mayorías absolutas en manos de un solo partido político.

A partir de entonces, y a diferencia de otros periodos históricos, el poder ejecutivo federal desde mediados del siglo XX hasta nuestros días concentró funciones institucionales y políticas decisivas en el reclutamiento y circulación de las élites locales. Pero no lo pudo todo. A pesar de ello, surgieron grupos regionales que han participado de diversas formas dentro de las coaliciones priístas y, en otros casos, afuera de las mismas, y han obligado al poder presidencial y a su partido a negociar.

De ahí que fuera tan importante la victoria panista en Baja California, pues quebró la "tradicción" y el mito de la carrera dentro de la cual se crea un gobernador, de la forma como se construye una coalición estatal y del papel que juegan los partidos nacionales y las élites opositoras locales, las elecciones y los electores en este nuevo proceso. El triunfo de Ernesto Ruffo cierra una época de historia de los gobernadores y pone en la mesa del debate de las reformas del Estado la cen-

tralidad de los procesos electorales estatales. Valdría comparar estos momentos con el surgimiento de coaliciones opositoras regionales durante el siglo XIX.

Por otra parte, la heterogeneidad de los gobernadores y de sus gobiernos no resulta de su origen, sino de sus condicionantes políticos y de su relación con el presidencialismo, tanto desde la perspectiva de las relaciones institucionales como por el lado de las relaciones políticas.

Hasta ahora hemos expuesto algunas bases de su evolución política. Pasemos al capítulo constitucional. Para realizar sus tareas, gozan de márgenes dibujados en los textos de las constituciones estatales, sobre los cuales gustan plasmar sus propias ideas, propuestas y proyectos políticos. Los textos constitucionales son las pautas del ejercicio soberano de los poderes de los estados, y la aplicación de las leyes del derecho estatal es, formalmente, la tarea de gobernar. Y el ejercicio legislativo del gobernador muestra que las constituciones políticas locales, más que rígidas, son frágiles frente a este poder.

7. LAS CONSTITUCIONES ESTATALES COMO MANUALES DE GOBIERNO

Esta sección presenta una comparación de las 32 constituciones estatales, en el rubro de las facultades, deberes, tareas, obligaciones responsabilidades y derechos de los poderes ejecutivos locales.⁷

Por limitaciones de espacio, nos referiremos principalmente a los acápites de las constituciones locales que expresamente describen las facultades y limitantes de los ejecutivos estatales. No obstante, es necesario dejar claro que existe otra serie de menciones y prescripciones a lo largo de las mismas, en donde se amplían, describen o limitan sus capacidades en órdenes o asuntos no menos importantes. También debe tomarse en cuenta que existen leyes orgánicas de cada poder para el ejercicio de sus funciones.

Agrupé las atribuciones en los siguientes rubros: facultades legislativas y derecho de veto; facultades para nombrar funcionarios; facultades en materia de seguridad pública; facultades electorales frente a ayuntamientos, al congreso y con relación a su sucesor en caso de renuncias o ausencia; facultades presupuestarias; de coadyuvancia con poderes judicial y legislativo; delegativas; de coerción, frente al congreso local y al poder judicial; capacidad para otorgar concesiones y firmar convenios; capacidad de arbitraje; para celebrar convenios; para vincular instituciones; capaci-

⁷ Las fuentes de esta sección son las constituciones de los estados. Tuve acceso a ellas gracias al sistema de información creado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y puesto en servicio en el servidor de la UNAM en Internet. Reconozco la calidad del servicio y lo agradezco a sus autores. La base de datos contiene los textos de las constituciones estatales actualizados al mes de septiembre de 1994. En cuanto a la definición de una facultad, una responsabilidad, un deber, una obligación o una limitante, en las constituciones estatales encontramos que el uso de los términos no siempre coincide. Además, en todos los casos, el reparto de los poderes y la determinación de facultades difiere. Tampoco consideré el estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que merece un análisis especial porque posee sus propias condiciones de eligibilidad, sus propias facultades y el poder federal concurre en el gobierno local.

dad fiscal y de endeudamiento; capacidad en políticas sociales y de diverso tipo; administrativas y para planear; para enajenar, concesionar, expropiar o transferir dominio; reglamentarias internas; de fomento; extraordinarias; de vigilancia y de supervisión diversa.

Además de estas responsabilidades comunes a todo el género, existen en las constituciones de los estados diversas medidas e instituciones establecidas de acuerdo con las tradiciones y la historia política y jurídica de sus entidades, de las cuales sólo mencionaremos algunas que ilustran la evolución y el estatus del gobernador en las mismas.⁸

8. LA FÁBULA DEL GOBERNADOR OMNIPOTENTE

La siguiente sección se contruye a partir de una alegoría muy simple y a la vez con elementos “sumamente” reales, que son las facultades (y a veces las tribulaciones) de los gobernadores en distintos estados de la república. El ejercicio surge de una “lectura constitucional” que construye imaginariamente las acciones sustantivas de un gobernador ficticio que, de existir, se comportaría de la siguiente forma.

En primer lugar, el gobernador es un legislador por excelencia en sus estados;⁹ facultad¹⁰ a la que se agrega la de vetar una ley o disposición de su Congreso o, en algunos casos, la capacidad más delimitada de presentar observaciones.¹¹ Esta facultad se extiende en varios estados a la capacidad de iniciar y gestionar las leyes de los ayuntamientos, así como legislar en materia urbana y de desarrollo rural, de población o de planeación nacional.

Las relaciones del gobernador con los congresos locales también se revisten de un predominio que se agrega a sus facultades legislativas y electivas. En todos los casos, el gobernador puede vetar leyes del Congreso o, al menos, hacer observa-

⁸ Tengamos en cuenta también que una limitación a la facultad de gobernar en los estados se origina en la Constitución nacional. El artículo 41 expresa que las constituciones no podrán contravenir la federal, como tampoco podrán instituir formas de gobierno propias, distintas a la federal. De ahí el carácter de nuestro federalismo limitante de instituciones de gobierno estatal.

⁹ En muchos casos esta facultad legislativa se concentra en el Congreso y en los ayuntamientos, casi siempre limitada a materias propias del mismo y, en muy pocas ocasiones, a la ciudadanía, como son los casos de Baja California Sur, Hidalgo, Oaxaca, Q. Roo, Tamaulipas, San Luis Potosí y Sinaloa. Este último otorga facultades a los *grupos legalmente organizados* en el estado, y el de Zacatecas a los representantes del estado ante el Congreso de la Unión.

¹⁰ Llama la atención en este caso la Constitución de Michoacán. En su artículo 164, fracc. VI, establece que si la proposición de adhesiones o reformas no proviene del gobernador del estado, “antes de discutirse y votarse pasará al Ejecutivo para que dentro de un mes (de plazo) emita su opinión sobre ella”.

¹¹ Es posible que cuando el gobernador se oponga a una ley simplemente desacate la orden de publicarla y de hacerla efectiva, pues si bien está obligado a hacerlo, prácticamente no existen mecanismos que lo coaccionen. Sobre este aspecto, hay textos como la Constitución de Durango que, en su artículo 70, establecen que es obligación del gobernador publicar y *hacer cumplir las leyes federales que no menoscaben la soberanía del Estado*. Es claro que la letra contraviene el mandato de la Constitución general de la república, pero no se ha presentado el caso en que una ley o mandato federal o local sea considerado, por el gobernador, atentatorio de la soberanía estatal.

ciones a las mismas y obligar a que el legislador revise sus actos. Además, tiene que ratificar con su rúbrica casi todo acto del legislativo.

El veto y las observaciones a la labor legislativa las ejerce de manera amplia; en algunos casos se explicita que el veto sólo puede ejercerse en una ocasión. No obstante, dado que el gobernador es el principal legislador, es muy extraño que ocurra. Puede además solicitar al Congreso o a su Comisión Permanente, que convoque a un periodo extraordinario de sesiones, y puede destrabar situaciones en donde no exista una mayoría que pueda gobernar el Congreso. Existen muy pocas situaciones en las cuales alguna fracción de un congreso estatal haya solicitado al gobernador que ejerza dicha facultad. Así ocurrió recientemente en Aguascalientes, a raíz de los resultados electorales de 1995, que terminaron en un candado legislativo en donde, si bien el PAN tenía la mayoría, ésta no era suficiente para gobernar el Congreso. Ante esto, la fracción panista pidió al gobernador que rompiera ese candado ejerciendo sus funciones de veto. De ocurrir esto tendríamos un proceso legislativo donde el gobernador tendría un papel superior al del legislador.

En segundo lugar, está la capacidad del gobernador para nombrar funcionarios y servidores públicos, para armar su gabinete y hacer gobierno. Dentro de algunas condicionantes establecidas para los ocupantes de estos cargos, el gobernador tiene la facultad de nombrar a todos sus colaboradores, sin necesidad de ratificación, empezando por el secretario general de gobierno;¹² la lista incluye al procurador general del estado, con muy pocas excepciones. Una de ellas es la del Estado de México en lo relativo al nombramiento del procurador; en ella, se requiere la participación del congreso del estado;¹³ luego, en la de Chihuahua se indica que, para este cargo, "puede recabar la opinión del Congreso del Estado, si lo estimare conducente". Finalmente, en el caso de otros funcionarios, la Carta Magna de Nuevo León, en su art. 85, fracc. XXIV establece que el gobernante puede "proponer terna al Congreso para Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, y removerlo libremente enviando terna al Congreso".

¿Cuál es la posición del ejecutivo local frente a los otros poderes en materia de nombramientos? El ejecutivo nombra a los miembros del Tribunal Superior de Justicia, a los jueces y también al Tribunal Administrativo del estado, ya sea proponiendo al Congreso las personas que lo integrarán o ratificando a quienes lo integran.

Por si fuera poco, tiene facultades para remover libremente a los miembros de su administración, así como para iniciar juicios y destituir servidores públicos, y solicitar al Congreso que declare la suspensión de un ayuntamiento o que revoque el mandato de algún miembro del mismo.

¹² Por ejemplo, en Tamaulipas, la Constitución exige que el secretario general de gobierno haya nacido en el estado y resida en el mismo, por lo que le adiciona los condicionantes que se imponen para ser gobernador.

¹³ El artículo 84 de la Constitución mexiquense establece que: "El Gobernador del Estado designará al Procurador General de Justicia, pero el nombramiento deberá ser ratificado por la Legislatura, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. En el caso de que el nombramiento sea rechazado, el Ejecutivo hará un segundo [nombramiento] que podrá ser aprobado con el voto de la mayoría simple".

En este sentido, muchas constituciones locales lo invisten de poderes y funciones electorales que originalmente le corresponderían a la ciudadanía o a otros cuerpos públicos. Algunas lo facultan para arbitrar conflictos entre otros poderes de su entidad. Por ejemplo, las constituciones de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila o Jalisco cuando se instala más de un cuerpo legislativo después de una elección, lo facultan para dirimir cuál es el que representa la legalidad (*sic*); y cuando el congreso está dividido en varios grupos, para reconocer al que tiene *quorum*.

Al menos 16 constituciones estatales imponen al gobernador responsabilidades y límites en materia electoral; éstas van desde llamar a elecciones locales, ordinarias o extraordinarias, hasta organizar consultas populares.

En el artículo 84 de la Constitución de Coahuila se establece como deber del gobernador (fracc. XVII): “Solicitar información de los órganos electorales, en relación a las elecciones que se verifiquen en el Estado”, (dejando en la ambigüedad de qué elección [federal o local] se trata). Otras en cambio implican funciones electorales. La Constitución de Colima le obliga a “Vigilar que las elecciones se verifiquen en el tiempo y en la forma que prescriben las leyes”, aunque en su artículo 59 le prohíbe al gobernador (fracc. V) intervenir en las elecciones que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de otras autoridades o agentes, siendo éste motivo de nulidad de la elección y causa de responsabilidad. La de Durango, en su artículo 70, establece la obligación de cuidar que las elecciones se efectúen en el tiempo señalado por las Leyes relativas. La Constitución de Hidalgo (art. 62, fracc. XVII) lo faculta para convocar a elecciones extraordinarias de diputados llegado el caso, cuando por cualquier motivo haya desaparecido el poder legislativo; esta Constitución en su art. 62, fracc. XVI, lo habilita para hacer que las elecciones sean libres e impedir que se ejerza presión en ellas. Igualmente, el art. 70 establece que se prohíbe al gobernador (fracc. V) impedir o retardar las elecciones populares, a la instalación de la Legislatura; (fracc. VI) intervenir en las elecciones para que recaigan o no en determinadas personas, ya lo haga por sí o por medio de otras autoridades urgentes, siendo esto motivo de nulidad en las elecciones y causa de responsabilidad. El art. 61 de la Constitución de Michoacán le prohíbe impedir o retardar las elecciones populares o la instalación de la Legislatura, o *intervenir en las elecciones para favorecer a personas determinadas*. La Constitución de Morelos lo faculta para convocar a elecciones de Congreso, únicamente en los casos de los artículos 68 y 69. En Nuevo León, el gobernador no puede (art. 86):

II. Impedir o embarazar con pretexto alguno las elecciones populares ni la reunión y deliberación del Congreso; y III. Hacer observaciones a las leyes constitucionales ni a los actos electorales del Congreso.

El art. 81 de la Constitución de Oaxaca establece que el gobernador no puede impedir que las elecciones se efectúen en los días señalados y con las formalidades exigidas por la ley.

La Constitución de San Luis Potosí impide a su gobernador (art. 57, fracc. v) entorpecer, dificultar u obstaculizar las elecciones populares determinadas por la Constitución o por las leyes respectivas.

En Sonora, es facultad y obligación del gobernador (art. 79, fracc. XXXVII) cuidar de que las elecciones se efectúen en el tiempo señalado por la leyes relativas. Y su artículo 80, fracc. IV, le prohíbe impedir que las elecciones se verifiquen en los días señalados por la ley (además, en su artículo 39 se establece que “En todos los casos en que por cualquier causa desaparezca el Congreso, el Ejecutivo convocará a elecciones extraordinarias de diputados *transcurrido un mes después de la fecha de la desaparición*. La elección e instalación del Congreso se verificará como lo determine la convocatoria respectiva” [las cursivas son mías]).

El artículo 91 de la Constitución de Tamaulipas impone al gobernador respetar y hacer que se respete la libre emisión del voto popular en las elecciones; la Constitución de Veracruz en su art. 88 prohíbe al gobernador impedir y retardar las elecciones populares y la instalación de la Legislatura; intervenir en las elecciones para que recaigan en determinada persona, *ya sea por sí o por medio de otras autoridades o agentes, siendo esto motivo de nulidad de la elección y causa de responsabilidad*.

En Yucatán, el art. 55 constitucional establece que el gobernador debe expedir la convocatoria para las elecciones ordinarias. Y su art. 56 establece que el gobernador no debe impedir ni retardar las elecciones populares, ni intervenir en ellas para que recaigan en determinada persona, *ya sea por sí o por medio de otras autoridades o agentes, siendo esto motivo de responsabilidad y nulidad de la elección*.

En Zacatecas, el artículo 59 establece que es facultad del gobernador cuidar que las elecciones constitucionales se celebren dentro del tiempo y forma señalados por las leyes relativas.

Las suplencias y sustituciones del gobernador contribuyen a reforzar las atribuciones que llamo electorales, pues constituyen al ejecutivo estatal en “el elector” en los estados.

¿Qué sucede cuando un gobernador solicita una licencia, cuando renuncia, o cuando desaparecen los poderes? Este rubro es uno de los más polémicos de la relación entre los estados y el presidente de la república (no con la federación); allí, los textos constitucionales han tenido un desarrollo importante. De esta forma, aun cuando el artículo 76 (fracción V) de la Constitución prevalece como mecanismo de sustitución frente a la desaparición de poderes, *ya no es más la espada de Damocles sobre los gobernadores*. Sin embargo, cuando uno revisa las adiciones y procedimientos de remplazo constitucional en los estados, las sorpresas son mayores. Tres constituciones son ilustrativas al respecto: la de Tamaulipas, la recientemente “rediseñada” del Estado de México y la de Nuevo León.

En Tamaulipas, el artículo 82 establece que el cargo de gobernador sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso.¹⁴ En caso de renuncia o

¹⁴ Además, el art. 84 establece que “En los casos de renuncia o muerte del Gobernador o cuando se le declare con lugar a formación de causa, ya sea por violación a la presente Constitución o por delito del orden común, o ya por violación de la Constitución Federal y leyes que de ella emanen en los casos de la competencia de las Cámaras Federales, si ocurriere la falta dentro de los tres primeros años del periodo, el congreso Local, constituido en sesión permanente y secreta nombrará, por el voto cuando menos de doce del

falta de un gobernador, el artículo 86 establece que mientras se hace la designación ordenada por dicho texto o en cualquier otra circunstancia no prevista... “*el Secretario General de Gobierno se hará cargo del Despacho del Ejecutivo, sin que esta situación pueda durar por más de cuarenta y ocho horas*” (las cursivas son mías).

En adición a lo anterior, el título XII, capítulo 1º de las prevenciones generales, en su artículo 156, establece que:

En el caso de desaparición de poderes previstos por la fracción v del Artículo 76 de la Constitución Federal serán llamados para que se encarguen provisionalmente del Ejecutivo, según el siguiente *orden* de preferencia:

I. *El último Secretario General de Gobierno, siempre que sea tamaulipeco por nacimiento.* [Las cursivas son mías.]

II. El último Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, y a falta de éste los demás Magistrados por orden numérico, siempre que sean tamaulipecos por nacimiento.

III. El último Presidente del Congreso y a falta de éste los anteriores, prefiriéndose a los más próximos, sobre los más lejanos con el requisito anterior.

Una situación similar ocurre en el Estado de México, donde se establece que en caso de falta absoluta del gobernador, entre a suplirlo por un periodo “breve” el secretario general de gobierno, quien ha sido nombrado por su predecesor. El artículo 72 de la constitución mexicana establece que:

Cuando el Gobernador hubiere tomado posesion del cargo y se produjera su falta absoluta, lo suplirá desde ese momento, como encargado del despacho, el Secretario General de Gobierno o a falta de éste, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, y la Legislatura inmediatamente hará la designación del Gobernador sustituto, quien ejercerá sus funciones hasta terminar el periodo constitucional de que se trate. Cuando la Legislatura se encuentre en receso, la Diputación Permanente la convocará para que designe al Gobernador sustituto.¹⁵

En Nuevo León, el artículo 144 establece que cuando hayan desaparecido los poderes de la entidad, asumirá el cargo el último presidente del Tribunal Superior de Justicia, o, a falta de éste, por su orden, *el último secretario de gobierno*, los demás magistrados y los presidentes de la legislatura desde su elección, y si nada de esto

número total de sus miembros, un Gobernador Interino que promulgará el Decreto que se expida conforme a la fracción XLIX del Artículo 58 de esta Constitución. El Congreso convocará a elecciones dentro de los diez días siguientes a la toma de posesión del Gobernador Interino nombrado. El Gobernador que resulte electo durará todo el tiempo que falte para completar el periodo” (las cursivas son mías).

El artículo 87 agrega que en los casos de licencia temporal concedida al gobernador, el Congreso o la Comisión Permanente, en caso de receso, por mayoría de los diputados presentes, nombrará un sustituto a propuesta en terna del ejecutivo para el tiempo que dure la licencia, debiendo tener el sustituto, los mismos requisitos que el constitucional. Si la licencia no excede de ocho días, no designará sustituto; el secretario general se encargará del poder ejecutivo.

¹⁵ Asimismo, en el artículo 73 se menciona que las faltas temporales del gobernador las cubrirá, como encargado del despacho, el secretario general de gobierno o, a falta de éste, el presidente del Tribunal Superior de Justicia. Y el artículo 76 dice que el gobernador del estado podrá renunciar al cargo por causa grave, o solicitar licencia por causa justificada, pero en ambos casos no se hará efectiva sino hasta que sea aprobada por la legislatura.

podiera ocurrir, entonces operará la fracción V del artículo 76 de la Constitución general de la república.

Estos casos, que intentan prever un vacío de poder, convierten al gobernador en un elector, contribuyen a fortalecer su dominio dentro del gabinete y ante los otros poderes, y le permiten ejercer, en ciertos casos, influencia sobre su sucesión.

Entre las pocas armas que el legislador tiene contra el ejecutivo estatal está el juicio político y otras limitaciones a su labor legislativa.¹⁶ Y aun en estos casos, instaurar un proceso de esta naturaleza requiere navegar en una brumosa laguna jurídica, para lograr calificar los actos del gobernador como fuera de la ley. Pocas constituciones estatales contienen criterios para entablar el juicio político, y algunas tienen menos mecanismos para que, llegado el caso de realizar dicho proceso, éste deba ser revisado o ratificado en otro periodo legislativo (excluyendo lo tipificado como un "crimen").¹⁷

En cuanto a otras relaciones con el Congreso local, el gobernador está obligado a facilitar todas las condiciones necesarias y las que le solicite para el mejor desempeño de su encargo, así como a rendir y pedir informes. Debe asistir a la apertura de periodos ordinarios de sesiones, sin que la falta implique el menoscabo de las funciones de cada cuerpo. Además, el gobernador está obligado a rendir informes de sus actividades y presentar los proyectos de ley de presupuesto de ingresos y egresos al Congreso.

El Congreso debe y puede vigilar el ejercicio del gasto, en algunos casos anualmente, en otros trimestral o hasta mensualmente. Sin embargo, existen diversas aritmánias por medio de las cuales ha podido "evadir" su responsabilidad ante tales deberes. Por una parte, más allá de la calificación de la cuenta pública en algunos estados, los congresos locales carecen de mecanismos de vigilancia o contraloría, lo que se acompaña del hecho de que la mayoría de las legislaturas han estado compuestas, por décadas, por mayorías calificadas del partido político del gobernador, lo que ha hecho imposible un escrutinio más serio. Si bien en algunos estados se describe claramente el papel de las contadurías mayores de hacienda, no existe una metodología que los ejecutivos estatales estén obligados a llevar para presentar sus informes, lo cual resulta en una riquísima miscelánea informativa donde es casi imposible esclarecer el buen o mal desempeño del gobierno.

Además, hoy día, ante la existencia de una oposición "incómoda" para muchos gobernadores priístas, se ha procedido a eliminar el viejo ceremonial de presentarse a rendir el informe y, de esta forma las facultades del legislador se menoscaban. Algunos gobernadores, para evitarse la polémica o el cuestionamiento de los legisladores y la incómoda exhibición frente a sus opositores, en algunos casos han reformado la Constitución para no tener que presentarse personalmente a

¹⁶ Algunas constituciones exigen que las reformas propuestas por un gobernador sean ratificadas por otra legislatura, o que tengan efecto hasta la legislatura o término gubernamental siguiente.

¹⁷ Por ejemplo, el artículo 128 de la Constitución de Puebla requiere que para procesar al gobernador por delitos "oficiales", la legislatura lo declare culpable por votación de las dos terceras partes (fracc. I), y aun si la declaratoria fuera condenatoria, deberá ser *revisada* en el *siguiente periodo de sesiones* (fracc. III). Si la revisión revoca la declaración condenatoria, no habrá lugar a procedimiento posterior.

rendir su informe. De ahí que recientemente en Tamaulipas fuera el secretario de gobierno quien entregara el informe anual de actividades del ejecutivo al Congreso local. Incluso, el secretario hizo un breve pronunciamiento frente al pleno.

En sus relaciones con el poder judicial, el gobernador hacer cumplir los fallos y sentencias de los tribunales y debe coadyuvar a la ejecución de la justicia. Puede nombrar y destituir jueces y a los ministerios públicos. Incluso, en Tlaxcala, el art. 59 de la carta constitucional le permite enviar al Congreso, dentro de los diez días siguientes a su toma de posesión, las propuestas para integrar el Tribunal Superior de Justicia; esto facilita su relación y acompasa al judicial con cada periodo de gobierno. Igualmente, el gobernador puede suspender a los municipios cuando no cumplan con sus deberes, dando cuenta al Congreso o a la diputación permanente antes de cuarenta y ocho horas.

Otro tema de gran relevancia es la seguridad pública, ya que en este aspecto hay continuas pugnas entre los municipios y el gobernador, así como entre las policías del estado y las municipales. El gobernador posee atribuciones en materia de seguridad y vigilancia sobre las distintas políticas y sobre la llamada Guardia Nacional; a esto se agrega el control de las policías en los municipios donde residen o transitan los poderes estatales; puede nombrar a los jefes de policía, pero no tiene facultades para imponer a los municipios nombramientos y otras medidas en la materia (excepto aquel donde residen los poderes), lo cual constituye la base de una constante pugna entre ambos. Los gobernadores tienen la obligación de velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del estado y de sus habitantes, protegiéndolos en el uso de sus derechos. Debe organizar, conforme a la ley, las fuerzas de seguridad pública del estado, mandarlas en jefe y nombrar y ascender a sus jefes y oficiales, y sólo en algunos estados, como Chihuahua, debe recabar del Congreso la aprobación para el grado de coronel.

En Campeche se le exige al gobernador impedir los abusos de la fuerza pública contra los ciudadanos y los pueblos, haciendo efectiva la responsabilidad en que ella incurriere.

En otros estados, como el de Coahuila, el gobernador puede celebrar convenios con los gobernadores de los estados limítrofes para la entrada y paso de sus fuerzas de seguridad por el territorio del estado, y recíprocamente.

Puede también organizar la guardia nacional y las guardias rurales, como en Tamaulipas;¹⁸ puede disponer y poner sobre las armas a la Guardia Nacional con

¹⁸ La constitución de Tamaulipas describe varias situaciones en donde el gobernador puede ejercer *facultades extraordinarias*:

XXXI. Pedir al Congreso o a la Comisión Permanente si aquél no estuviere reunido, las facultades extraordinarias para establecer el orden en el Estado, cuando *por causa de invasión de conmoción interior* se hubiera alterado. Del uso que haya hecho de tales facultades dará cuenta detallada al Congreso.

XXXVI. Tomar en caso de invasión exterior o conmoción interior armada, las medias extraordinarias que fueren necesarios para salvar el Estado, *sujetándolas lo más posible a la aprobación del Congreso* o de la Diputación Permanente;

XXXVII. En caso de sublevación o de trastorno interior en el Estado, excitar, de acuerdo con el Congreso o la Diputación Permanente, a los Poderes Federales a que ministren la protección debida, si los elementos de que dispone el Ejecutivo del Estado no fueren bastantes para restablecer el orden;

aprobación de la legislatura o de la diputación permanente, en los recesos de aquélla, dentro de los límites del estado, según lo exijan las necesidades públicas, y puede ordenar que pase la guardia a otros estados, en los términos que disponga la Constitución general.

El gobernador tiene también un claro predominio sobre los ayuntamientos; a pesar de las reformas al artículo 115 constitucional, sigue siendo un poder político y administrativo mayor. La relación entre el gobernador y los ayuntamientos es una de las más difíciles y controvertidas en el debate político y constitucional. El problema ha surgido en parte por el desarrollo municipal, en parte por el crecimiento urbano y la conurbación, en parte por los distintos procesos de descentralización, desincorporación y reformas de los poderes federales, así como por el incremento de la competencia electoral y la integración de ayuntamientos "plurales". Paralelas a este proceso, el municipio ha adquirido atribuciones en materia urbana, de planeación, de usos del suelo, de servicios, de impuestos y hasta en temas de seguridad, que acotan o eliminan facultades que antes poseían los gobernadores. Este proceso no ha ocurrido con una transferencia o con el establecimiento de nuevos mecanismos de convivencia entre el poder ejecutivo estatal y los ayuntamientos.

Además de estas dificultades derivadas del ejercicio de las atribuciones en seguridad, el gobernador cuenta con diversos mecanismos para supervisar y vigilar el desempeño de las tareas municipales. Está obligado en muchos estados a visitar los municipios, por sí o por medio de personas, y a vigilar y a rendir cuentas a distintas autoridades sobre el desempeño de las labores municipales;¹⁹ incluso, algunas entidades lo facultan para entablar proceso de inmediato a diversas autoridades municipales, en caso de encontrarse desórdenes o irregularidades y, finalmente, para entablar juicio para que se destituya a un miembro de un ayuntamiento o al conjunto del mismo.²⁰ Además, puede proponer al congreso personas para que integren los consejos municipales.

En casos particulares el gobernador puede "exigir y obtener del Ayuntamiento respectivo, la inmediata eliminación de cualquier deficiencia o anomalía que se advierta en los procedimientos o en el desempeño de las labores de los servidores públicos" (Constitución de Baja California). Y en Campeche y Chihuahua puede "excitar" a los ayuntamientos, a los presidentes municipales y a los jefes de sección y comisarios, cuando lo estime conveniente, para el mejoramiento de los ramos de la administración municipal.

XIV. Adoptar, en casos graves, las medidas que juzgue necesarias para salvaguardar el orden público o la paz social, o la economía del Estado o la de los Municipios, dando cuenta inmediata al Congreso o en su receso a la Diputación Permanente, para que resuelva en definitiva (las cursivas son mías).

¹⁹ En Morelos el gobernador puede realizar acciones de consulta popular en los municipios, "dentro del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Estatal, previsto en la fracción III, del artículo 119, de esta Constitución".

²⁰ Esta situación se extiende en algunas entidades hacia la supervisión de los funcionarios del poder judicial. Así, en Campeche el gobernador debe informar al Tribunal Superior de Justicia de las faltas que cometan los jueces inferiores, atribuyéndole esa capacidad de recabar información. Hoy día esta facultad de destituir ayuntamientos ha sido utilizada para solucionar problemas electorales, como el ocurrido en Huejotzingo, Puebla, a raíz de las elecciones de 1995.

9. UNA PARADOJA DEL DESARROLLO POLÍTICO: EL VACÍO INSTITUCIONAL

Si bien las páginas anteriores proporcionan una imagen de los gobernadores como personajes política y jurídicamente omnipotentes, la evolución de sus facultades, la concentración de poder en la federación y las más recientes reformas administrativas y del “estado” han disminuido sus capacidades institucionales para resolver conflictos, para constituirse como árbitros políticos y para construir regímenes representativos y estables, esto es, gobernables. Si bien tienen mayores facultades y responsabilidades, no cuentan con los recursos necesarios ni con las instituciones ni con los materiales para ejercer sus actos políticos cabalmente.

A esta paradoja se agrega que si bien el gobernador tiene facultades casi omnímodas, en materia federal resulta un actor prácticamente sin atributos; no tiene ninguna intervención para promover leyes nacionales o vetarlas (excepto en el ejercicio limitado de su jurisdicción territorial); como tampoco en materia de política económica; le quedan así sólo algunos rubros de política social y, finalmente, un resquicio de acciones políticas nada renunciables.

Nuevamente, la relación con el municipio ilustra el problema. Tanto la Constitución general de la república como las de las entidades federativas, han asignado al municipio muy disímiles tareas a lo largo de la historia nacional. Originalmente, el ayuntamiento no tuvo tantas atribuciones, puesto que surgían y fueron concentradas por los poderes estatales; también se entendía que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial poseían amplias atribuciones sobre los ayuntamientos (situación que procuró resolverse con una legislación sobre el tema; Merino, 1995). Frente a este origen, la historia de la legislación nacional, centralista, y sobre todo la de los últimos ochenta años, ha ido asignando al municipio una serie de tareas, deberes y derechos administrativos, de planeación, económicos y de gasto social, que formaba el “patrimonio” de los ejecutivos estatales, y que, por estos motivos, dejaba a los municipios en un desamparo financiero y de capacidad institucional para resolver sus crecientes problemas de gobierno local, sobre todo urbano (Ziccardi, 1995).

Lo anterior forzó a implantar medidas de control administrativo, de planeación y desarrollo que la federación ejecutó para incrementar su financiamiento.²¹ Esto produjo un frente de confrontación con los gobernadores, quienes, a diferencia

²¹ Esto ha generado controversias donde los presidentes municipales se han visto obligados a recurrir a la Suprema Corte de Justicia. En 1994, el ayuntamiento de Ciudad Victoria presentó querrela contra el gobernador de Tamaulipas por la entrega de los recursos en monto y tiempos específicos al ayuntamiento. Dicha querrela aún no se resolvía después de casi un año de haberse presentado ante la Suprema Corte. La resolución final se daría en una situación política muy compleja, dado que el presidente municipal que la promovió, surgido del PAN, ya no estará más en su encargo por haber terminado su periodo en 1995. Por ello, de resultar favorable al municipio, la resolución ayudaría a un nuevo gobierno, ahora priísta y cercano al gobernador, que fue parte de la controversia. Este caso ilustra los problemas de la interacción entre poderes y los efectos que puede tener en las relaciones políticas e institucionales.

del municipio, tienen muy acotadas capacidades económicas y fiscales, más allá de las que todavía concentran frente al municipio.²²

Cabe agregar que, respecto de la relación con los municipios, existen muchas aristas que aún producen controversias; entre ellas tenemos la de planeación y ejecución de obras, así como de uso del suelo; en algunas constituciones, los gobernadores aún mantienen facultades de planeación y ejecución de obras que deberían pertenecer a los municipios.²³

Otra facultad del gobernador es la de celebrar convenios de distinto tipo: de coordinación con secretarías de Estado (además de los convenios únicos de desarrollo, que se firman con el presidente) y sobre límites con estados vecinos; es el encargado de llevar las relaciones con ayuntamientos, con otros estados y con la federación, de representar a su estado en todo tipo de comisiones, así como en demandas y querellas frente a todos los poderes.

Respecto de las facultades de gobierno y de administrar la hacienda pública, el gobernador tiene por lo general dos marcos de trabajo; en primer lugar, las limitantes impuestas por el esquema federal; está obligado a cumplir las leyes nacionales de planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, y a seguir los lineamientos de política nacional que se imponen en las leyes de ingresos y egresos de la federación. Es más, aun cuando alguna de estas políticas puedan imponerle restricciones o contravenir alguno de los preceptos constitucionales estatales, no existen mecanismos para demandar la corrección del problema, ni menos aún para entablar una solución distinta de la impuesta por la federación. En el sexenio anterior se suscitó una controversia pública entre el gobernador de Baja California, Ernesto Ruffo, y el secretario de Hacienda, Pedro Aspe, sobre el monto y el procedimiento con que se dotaba a dicho estado de los recursos fiscales que generaba. El gobernador aseguraba que recibía menos recursos que los producidos en la entidad. Después de una sorda negociación, se efectuó un estudio sobre el caso, en donde intervinieron varios ministerios. Al parecer, la demanda terminó con una "recomendación" y una serie de propuestas administrativas. Desconocemos si el arreglo fue satisfactorio para ambas partes, debido a que se efectuó en un ambiente de secrecía típico de las viejas relaciones entre la federación y los estados; sin embargo, jurídicamente, no implicó una reforma legal que la federación debiera respetar o ejecutar; dejaba la entrega de las partidas a la voluntad política de ésta.

Con base en las atribuciones de la federación, varios presidentes de la república han logrado imponer sus criterios en materia administrativa federal a los estados, que han sido también parte de sus "modas" políticas. Por ejemplo, algunas constituciones de los estados contienen hoy día un acápite sobre la administración, en

²² Así como de planeación del desarrollo urbano y rural. La Constitución de Chiapas establece que el gobernador debe decretar, de acuerdo con la legislación respectiva, las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

²³ La Constitución de Baja California Sur faculta al gobernador a participar con los ayuntamientos en la planificación del crecimiento de centros urbanos y fraccionamientos.

donde establecen que será “mixta”, un resabio de viejas ilusiones políticas.²⁴ Otras constituciones establecen funciones que van desde promover el desarrollo (Baja California Sur, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí), hasta fomentar las industrias rurales (Baja California Sur y Quintana Roo), y las artesanías (Oaxaca). Éstas, junto con algunas atribuciones derivadas de las leyes nacionales, constituyen una base mínima para que el gobernador funcione como agente económico. Es más, en muy pocos casos se menciona la obligación del gobernador de crear infraestructura o medios generales para promover el desarrollo de su entidad. Sin embargo, el lector notará que estas facultades son producto de problemas de desarrollo rural y urbano ya antiguos, o que provienen de proyectos federales que han cambiado notoriamente.²⁵ A esta mención sobre las facultades en materia económica, de desarrollo, de creación de infraestructura, se suma el hecho de que los gobiernos estatales poseen mínimas atribuciones para hacerse de medios económicos, fiscales, de renta, servicios, etcétera.²⁶

La mayoría de las constituciones establecen la forma de la administración pública. En varios estados existe un sistema estatal de planeación (Zacatecas, Yucatán). Estas facultades no dejan de ser una delegación administrativa del ejercicio del gasto federal, con márgenes muy limitados y, además, con prescripciones dentro

²⁴ El artículo 81 de la Constitución de Sonora establece que la administración pública será *directa y paraestatal (sic)*. El artículo 85 de la Constitución coahuilense expresa que ... “La administración pública del Estado será centralizada y paraestatal y el gobernador del Estado, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo, será el jefe de la misma, en los términos que establezcan esta Constitución y los demás ordenamientos legales aplicables. El Congreso Local definirá en la Ley, las bases generales para la creación de las entidades paraestatales y la intervención que corresponde al Ejecutivo del Estado en su operación; así como las relaciones entre dichas entidades y el titular y las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal. Para asegurar la buena marcha de la administración pública estatal, el gobernador del Estado, sin más limitación que las prohibiciones consignadas en los ordenamientos antes señalados, podrá dictar los decretos, acuerdos y demás disposiciones de orden administrativo que estime necesarios; así como establecer nuevas dependencias y separar, unir o transformar las existentes, en atención al volumen de trabajo y trascendencia de los asuntos públicos”.

²⁵ En este marco se encuentran obligaciones para el gobernador de procurar medios de vida dignos para los campesinos, o promover el desarrollo de recursos para el bienestar de la población. En Colima debe inspeccionar las obras de mejoras materiales costeadas por las rentas del estado, *cuidando de que no se dilapiden las mismas*. En el Estado de México, debe fomentar la organización de instituciones para difundir e *inculcar entre los habitantes del estado*, hábitos, costumbres o actividades que les permitan mejorar su nivel de vida.

²⁶ Más allá de los impuestos y los dictados federales, o del manejo de la hacienda, del cobro por los derechos, servicios y concesiones que otorga, o la concesión o venta de derechos y bienes públicos, o la administración de empresas paraestatales. Además, es dudoso que las empresas paraestatales rindan frutos sustantivos a los estados. En Puebla, el gobernador debe crear o suprimir empresas de participación estatal, fideicomisos y comisiones auxiliares de la administración pública. En materia de fomento económico, la Constitución de Oaxaca es prolija: el gobernador debe promover el desarrollo económico del estado procurando siempre que sea compartido y equilibrado entre los centros urbanos y rurales. Además, debe fomentar la creación de industrias y empresas rurales buscando la participación armónica de los factores de la producción; impulsar las artesanías, tratando de conseguir su expansión en los mercados nacionales e internacionales y que ellas sean fuente de mejoramiento constante para los artesanos y para todo el estado. Debe además promover el desarrollo de la actividad turística, mediante el debido aprovechamiento de los atractivos con que cuenta el estado.

de su entidad para ejercer su encargo con responsabilidad; aun así, no deja de ser un encargo más político que administrativo.²⁷

Una función particular que permite a los ejecutivos locales hacerse de recursos consiste en otorgar patentes, subrogar servicios, enajenar bienes, ejercer actos de dominio sobre bienes públicos o hasta contratar empréstitos. Hasta años muy recientes la facultad de subrogar y arrendar los servicios, como la limpieza pública o el agua potable, era poco común y pocas constituciones tenían prescripciones (como la de Coahuila o Baja California), por lo que aún es temprano para evaluar dicha práctica, no obstante que en los últimos años la desregulación federal ha propiciado un aumento importante de servicios concesionados a todo nivel.

Otro medio para adquirir recursos es la contratación de empréstitos. Los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sinaloa facultan a los gobernadores a solicitarlos, pero con la aprobación de cada Congreso estatal. En algunos casos, el endeudamiento se condiciona a que esté destinado a inversiones públicas "productivas" (Coahuila). En Hidalgo se impone que todo empréstito sea para la ejecución de "obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en los ingresos del erario".

10. OTRAS FACULTADES COMUNES

Varios gobernadores tienen facultades de arbitraje en materia laboral y agraria; si bien ambas se limitan a su entidad, en muchas otras, en virtud de la problemática particular, se prescriben mecanismos e instituciones particulares para ejercer dichas funciones.

Varios estados, como Chiapas y Oaxaca, tienen comisiones o consejos indígenas y tienen reglas electorales acordes a los usos y costumbres de éstos.

Otras facultades comunes son otorgar patentes de notario, fomentar la educación,²⁸ tomar medidas necesarias en caso de desastres o situaciones económicas de urgencia, medidas para proteger y fomentar la salud y sanidad estatales, formular y expedir sus reglamentos, cuidar la recaudación y correcto ejercicio del gasto, expedir títulos profesionales, conmutar penas e indultar, conceder primas, subsidios y concesiones a particulares sobre bienes y servicios estatales, solicitar la protección federal en caso de sublevación o trastorno interior, conceder dispensas

²⁷ El artículo 40 de la Constitución de Baja California establece que el gobernador del estado conducirá la administración pública estatal, que será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los asuntos del orden administrativo del gobierno del estado, que estarán a cargo de la Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia, las Secretarías y las Direcciones del Ramo, y definirá las bases de creación de las entidades paraestatales, la intervención del gobernador en su operación y las relaciones entre éstas y la Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia, las Secretarías y las Direcciones del Ramo. Como entenderá el lector, es difícil distinguir aquí entre administración de la economía y línea política del gobierno en turno.

²⁸ La Constitución de Tlaxcala precisa que debe fomentarse por todos los medios posibles, la educación pública "en todos los *pueblos, haciendas y ranchos* del Estado" (art. 59, las cursivas son mías).

matrimoniales a menores de edad, castigar correccionalmente a quienes le falten al respeto o le desobedezcan (Tlaxcala, Tamaulipas y Zacatecas), mantener la administración pública en constante mejoramiento (de ahí la introducción del método de calidad total), mejorar las condiciones de vida de los campesinos (Baja California Sur), o prestar y vigilar el eficaz cumplimiento de los servicios sociales estatales.

11. FACULTADES CONSTITUCIONALES PROPIAS DE LOS ESTADOS

Hay, por otra parte, una compleja e interesante casuística en cuanto a las facultades gubernativas. Aquí podemos agrupar funciones tales como presidir el consejo estatal indígena (Chiapas y en alguna medida Oaxaca). En Campeche y parcialmente en Baja California, el gobernador debe promover y vigilar el saneamiento al ambiente y realizar las acciones necesarias para lograr la preservación del equilibrio ecológico.

En Chihuahua, el gobernador puede "...condonar adeudos por concepto de rezagos, cuando lo considere justo y equitativo". Pero con la limitante de no poder condonar contribuciones adeudadas en el ejercicio en curso. En Colima se le permite, siempre que esté en goce de facultades extraordinarias, condonar contribuciones cuando lo considere justo y equitativo en el ramo de hacienda.

Un aspecto que todavía se encuentra en pocos textos constitucionales se refiere a las comisiones de derechos humanos. En Coahuila se faculta al gobernador para presentar al Congreso la propuesta para la designación de presidente y consejeros de la Comisión de Derechos Humanos del estado, en los términos que establece una ley especial para el caso.

Además, en el artículo 84 de la Constitución coahuilense se prescribe que es deber del gobernador promover y vigilar el culto a los símbolos patrios.

Y para ilustrar más nuestra casuística, la Constitución de Veracruz obliga al gobernador a "saber leer y escribir".

En materia administrativa la miscelánea es mayor.

La Constitución de Coahuila es la que con mayor detalle prescribe las facultades del ejecutivo estatal para celebrar convenios:

V. Celebrar, con el carácter de representante del Estado y con observancia de lo dispuesto en los ordenamientos legales aplicables, convenios y contratos *que fueren favorables o necesarios* en los diversos ramos de la administración pública, tanto con los gobiernos Federal, estatales y municipales, como con entidades paraestatales y paramunicipales y personas físicas o morales de carácter público o privado (las cursivas son mías).

Cuando se contraten obligaciones o empréstitos, deberá asegurarse que éstos estén destinados a inversiones públicas productivas y que los contratos correspondientes se celebren conforme a las bases legales que establezca el Congreso del Estado, así como por los conceptos y hasta por los montos que la propia Legislatura local autorice. Conforme a esta facultad, el gobernador del estado podrá convenir con la Federación):

1. La ejecución de acciones coordinadas, en relación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de ellos se deriven.

2. La asunción, por parte del Estado del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que competan al Gobierno Federal, cuando el desarrollo económico y social de la Entidad lo haga necesario.

Asimismo, el Ejecutivo podrá convenir con los municipios:

1. El concurso del Estado para la prestación de los servicios públicos que tengan a su cargo los municipios cuando fuere necesario.

2. La intervención del Estado para que se haga cargo de alguna o algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales, a que se refieren los incisos 1) y 3) de la fracción XI del artículo 131 de esta Constitución.

3. La ejecución, prestación y atención, por parte de los municipios de obras, servicios y funciones que competan directamente al Estado.

4. La participación de los municipios, para la ejecución de las acciones coordinadas que se convengan entre el Estado y la Federación en relación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de ellos se deriven.

5. La realización y prestación, también por parte de los municipios de obras, funciones y servicios de competencia federal, que el Estado hubiere asumido, en virtud de convenios celebrados con la Federación.

Pocas constituciones prevén la participación ciudadana en las acciones gubernamentales. Por ejemplo, la de Chiapas faculta al gobernador para crear patronatos en los cuales participe la ciudadanía como "coadyuvante" de la Administración Pública en actividades de interés social, *dotándolos de los recursos necesarios para el mejor logro de sus fines*; así también puede vigilar la correcta aplicación de dichos recursos por medio de supervisiones o auditorías.

12. DE LAS LIMITANTES

En la mayoría de los casos se refieren a resguardar la seguridad pública, a intervenir en asuntos judiciales, a legislar o comprometer los recursos del estado más allá del término de su administración, a publicar las leyes y decretos del Congreso, imponer contribuciones, distraer los caudales públicos, a intervenir en las elecciones para favorecer a personas determinadas así como impedir las o retardarlas; a impedir la instalación y funcionamiento de los otros poderes, a salir del territorio del estado por más de un tiempo prescrito, autorizar la ocupación de propiedad de persona alguna, conceder a título oneroso la recaudación o administración de los ingresos del estado, o comprometer los ingresos respecto de un ejercicio gubernativo posterior al suyo. En San Luis Potosí cualquier acto que comprometa el patrimonio o los servicios públicos del Estado o municipio será nulo y no producirá efectos legales (art. 58).

13. FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Otro tema que ha resultado en candentes polémicas en nuestra historia política es el de las facultades extraordinarias con las que puede ser investido un gobernador. Hoy día, por ejemplo, en el Estado de México la legislatura puede (art. 61, fracc. XI):

Autorizar facultades extraordinarias en favor del Ejecutivo, en casos excepcionales, y cuando así lo estime conveniente por las circunstancias especiales en que se encuentre el Estado, por tiempo limitado y previa aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros. En tales casos, *se expresarán con toda precisión y claridad las facultades que se otorgan, mismas que no podrán ser las funciones electorales* (las cursivas son mías).

Asimismo, en la Constitución del estado de Tamaulipas, el Congreso puede (art. 58, fracc. XLII):

Conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo en alguno o en todos los ramos de la Administración Pública cuando circunstancias apremiantes así lo exijan, *siendo necesario para ello los votos de cuatro de los Diputados presentes* (las cursivas son mías).

14. LA RESPONSABILIDAD DEL GOBERNADOR

Finalmente, frente a las enormes atribuciones gubernativas, cabe preguntarse: ¿a quién responden los gobernadores? Su responsabilidad es jurídica (ante dos constituciones) y política (ante el jefe de su coalición política, no sólo partidista). Esto tiene un importante significado jurídico y político. Contra la creencia política y centralista de que responden a un poder autoritario presidencial, las normas jurídicas lo obligan y lo sujetan, tanto desde la Constitución de su entidad como desde la general de la república.²⁹ Sin embargo, precisamente aquí reside una serie de problemas: las lagunas, las omisiones, los rezagos y, sobre todo, la llamada irresponsabilidad constitucional del ejecutivo estatal (y, relativamente, penal [Arteaga, 1988]). La responsabilidad se refiere a la posibilidad formal y efectiva de llamarlo a rendir cuentas en caso de que falte a las normas o incumpla algún mandato. Este acto resulta prácticamente imposible con los actuales lineamientos de las constituciones estatales.

El gobernador, como el presidente de la república, sólo puede ser juzgado por traición a la patria y por “delitos graves del orden común” (y para el caso, hay un límite de tiempo). El gobernador está expresamente sujeto a una ley de responsabilidad nacional y a algunas estatales, que se circunscriben a establecer sancio-

²⁹ Los artículos 108 y 110 de la Constitución establecen que los gobernadores podrán ser sujetos de juicios políticos sólo por violaciones a dicha Constitución, a las leyes federales, por la malversación de fondos y recursos federales; pero en estos casos la resolución será “*únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda*” (las cursivas son mías).

nes administrativas. Puede, en muy raras situaciones, ser desaforado (de acuerdo con las constituciones de Colima, Chiapas y Chihuahua, sobre todo [Arteaga, 1988, p. 251]). Pero en ningún caso se especifican ni se establecen criterios que precisen dicha acusación. Además, en todos los casos corresponde juzgarlo a un jurado establecido especialmente para el caso. Asimismo, los criterios de trabajo del jurado no están prescritos (excepción hecha de la Constitución de Querétaro, que menciona Arteaga, 1988). Aun en estos casos, existen límites a la aplicación de las medidas, como en el caso de Puebla.³⁰

Tenemos incluso el problema de que no existen reglas precisas para juzgarlo; si bien el gobernador está obligado a respetar y hacer respetar su Constitución, sólo en el caso de Michoacán se establece que puede ser juzgado por faltar a esa obligación; en otros casos, no se precisa qué sucede si falta a las normas. Igual habría que pensar qué pasa si un gobernador que considera que una ley no debe aplicarse, se rehúsa o, simplemente, no acata la orden de signarla y publicarla. Esto refuerza la dependencia del Congreso frente al gobernador, lo que podría resolverse activando otros mecanismos de vigilancia.

En este sentido, debe recalcar que el juicio político sigue siendo una medida de carácter político, no penal ni administrativo. Corresponde siempre a un tribunal, instituido por una mayoría (partidaria) dentro de su Congreso local, determinar el juicio político. Así vemos que esta medida es una de las situaciones y atribuciones donde un poder estatal puede actuar contra su ejecutivo.³¹

De ahí que la desafortunada historia de destituciones, desaparición de poderes, etc., no deje de estar inscrita precisamente en la falta de institucionalidad y de reglas claras de procedimiento dentro del derecho constitucional y dentro de las relaciones entre la federación y los estados. Toda formulación y propuesta que pretenda revisar el funcionamiento y reglas del federalismo, debe atender este grave problema.

³⁰ La Constitución de Puebla establece: "Artículo 126. El Gobernador, durante el periodo de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos oficiales de la competencia del Estado y por delitos graves del orden común. Para procesar por un delito del orden común a un Diputado, al Gobernador o a un Magistrado, se necesita que la Legislatura, erigida en Gran Jurado, declare por los dos tercios de los votos de sus miembros presentes, si ha lugar o no a formarle causa. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, pero tal declaración no prejuzga sobre los fundamentos de la acusación ni impide que ésta continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero. En el afirmativo, quedará el acusado separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales ordinarios".

Y luego, el "Artículo 128. Para procesar al Gobernador por delitos oficiales se seguirán las reglas siguientes: I. Será preciso que la Legislatura declare la culpabilidad del Gobernador por dos tercios de sus miembros presentes. II. Si la declaración fuere absolutoria no habrá lugar a procedimiento posterior. III. Si la declaración fuere condenatoria deberá ser revisada en el siguiente periodo de sesiones. IV. Si la revisión revoca la declaración condenatoria no habrá lugar a procedimiento posterior. V. Si la revisión confirma la declaración acusatoria se remitirá esta resolución al Tribunal Superior para la aplicación de la pena, en las mismas condiciones del artículo anterior".

³¹ Esta situación ocurrió una vez en Tamaulipas en 1925. En ese año, una coalición o grupo dentro del Congreso del estado intentó desaforar al gobernador Emilio Portes Gil, alegando faltas a la Constitución en la elaboración e implantación de las leyes; pero la fuerza política del gobernador y de su coalición dentro del Congreso y fuera de él, le permitieron copar al mismo, cercarlo dentro de su recinto para luego desaforar a los diputados disidentes. Al final, el gobernador se impuso (Arturo Alvarado, 1991).

Por supuesto, un gobernador también es responsable de sus actos políticos ante su jefe de facción o de partido, situación que ha prevalecido con distintas variantes y conflictos dentro de la coalición priísta, con sus ejemplares rebeliones y destituciones, pero no en la evolución histórica de esta figura. Si olvidamos la historia de las relaciones entre los estados y la federación en el siglo XIX, perderemos la dimensión del problema. Además, está por verse si los gobernadores panistas deben y pueden responder a las políticas y propuestas de su partido, a las del presidente de la república, a ambas o a ninguna.

Otro tema de orden más político que jurídico consiste en la posibilidad de cumplir los compromisos de los candidatos a gobernadores frente al electorado y frente a su propio partido. No existen mecanismos que obliguen al presidente a cumplir sus compromisos de campaña y sus propuestas de gobierno, y tampoco existen recursos legales para que su partido o la oposición puedan obligarlo. Todo esto se refiere a mecanismos políticos. Al menos dentro de nuestro presidencialismo.

En un artículo reciente, un autor discurría sobre la dificultad para caracterizar a los gobernadores estadounidenses más allá de su pertenencia al partido Demócrata o al Republicano. Sus propósitos, temas, propuestas sobre educación, empleo, finanzas e impuestos; sobre aborto y migración e inclusive su forma de gobierno, poco se separan de su pertenencia a un partido político, aunque en algunos casos ellos son los que generan las políticas que posteriormente adoptan sus partidos a nivel nacional. En México no tenemos aún experiencia suficiente sobre el tema, no obstante lo que ocurrió en el Porfiriato y en los años inmediatamente posteriores a la Revolución, por lo que muchas veces estamos acostumbrados a ver las acciones de los gobernadores como un epifenómeno de las actividades del presidente. Sin embargo, una mirada a sus actividades nos muestra un proceso político mucho más complejo, de negociaciones, conflictos entre un gobernador y un presidente, o con un ministro del gabinete federal, así como un proceso particular en la formación y ejercicio de las agendas estatales y en la selección de temas de política en su entidad.³²

15. EPÍLOGO: REFORMAR EL FEDERALISMO: REFORMAR NUESTRAS INSTITUCIONES ESTATALES

Una reflexión necesaria para terminar el trabajo se centra en la relación entre los gobiernos estatales y el federalismo. Como lo mostramos, las normas constitucionales con las que se desenvuelven nuestros gobiernos estatales hoy día merecen una atención más profunda, ya que ofrecen serias dificultades, contradicciones y

³² Véase por ejemplo el debate sobre el Pronasol: a todos los gobernadores les gustaba, tanto del PAN como del PRI, pero siempre y cuando fueran ellos quienes ejercieran los recursos. Con base en esto, el actual gobernador panista de Chihuahua "diseñó" un programa de gasto público estatal bajo su mando, con el que destina 2% de los recursos del presupuesto estatal para obras estatales y municipales que no están claramente prescritas por otros ordenamientos de ejercicio del gasto. Como respuesta, la oposición priísta ha tratado de declararlo inconstitucional.

peligros al ejercicio del buen gobierno. Es cierto que es necesario reformar nuestras instituciones federales y estatales, y que el proceso de reordenamiento tiene límites en cuanto a las formas como se llevan a cabo las reformas; sin embargo, debemos tomar en cuenta que, en este proceso de transformaciones, el futuro de la conducción eficaz de los gobiernos locales está en juego.

Debemos ser más concientes del estatus actual de estos gobiernos locales, para atender sus demandas, sus potenciales y su contribución al mantenimiento de la república general que muchos anhelamos.

Una primera conclusión de este breve recorrido por las constituciones estatales nos ofrece una imagen de los gobernadores como una figura sumamente poderosa en algunos rubros políticos, y que además resulta constitucionalmente irresponsable; esto incrementa la imagen común, periodística, de un gobernador irresponsable.

El gobernador es un ente político relativamente irresponsable, no sólo en el terreno político sino también en el penal. Menciono relativo porque efectivamente, como lo mostramos, es muy difícil que un gobernador pueda ser llamado a cuentas y porque, además, aun en esos casos es muy difícil que se le condene, y porque la posibilidad de entablar un juicio político permanece precisamente en el campo político y partidista, donde no existen reglas institucionales. A lo largo del texto mostramos que el gobernador sí tiene algunas limitantes y está obligado a rendir cuentas, tanto ante su coalición política como ante su Constitución. Sin embargo, precisamente alrededor del llamado a cuentas es donde encontramos uno de los más importantes vacíos.

Este tema nos lleva a plantear la necesidad de precisar y delimitar las condiciones y formas en que un gobernador deba ser juzgado, como también a sugerir que se refuerce el procedimiento del juicio político, con mecanismos de participación judicial y añadiendo la posibilidad de revisar periódicamente una serie de actos dentro de su mandato. Someter su mandato al juicio de la ciudadanía se antoja imposible, aun cuando en algunas constituciones existe la posibilidad de iniciar juicio por mandato popular.

Insistimos, el problema es que no existen mecanismos constitucionales y políticos efectivos para llamarlo a cuentas. Si bien es posible limitar el ejercicio de gobierno, y hay normas y leyes que lo obligan a rendir cuentas, es necesario pensar en implantar un sistema que, por un lado, acote sus tareas y le imponga topes constitucionales más rígidos.

Es necesario promover reformas a las facultades y controles a esta figura, a fin de fortalecer su estructura junto con la del federalismo.

En materia legislativa, el gobernador muestra que las constituciones políticas locales, más que rígidas, son frágiles frente a este poder. Es necesario fortalecer estos textos y protegerlos. Si bien en algunos casos la voluntad del gobernador como legislador ha promovido avances jurídicos y políticos, en otros casos tanto él como su coalición partidista han tendido a encadenarlo a procesos políticos adversos a la democracia (describí los casos de Yucatán y de Puebla en cuanto a sus leyes electorales, por lo que creemos que debe eliminarse esta práctica, no sólo para el partido gobernante sino para todos los partidos).

Una propuesta para ejercer mejor control del ejecutivo local, así como para incrementar su eficiencia administrativa, podría ser fortalecer los mecanismos de vigilancia, supervisión y hasta de administración de los congresos locales. Esto, por supuesto, estaría sujeto a la elaboración de un diagnóstico de las funciones y tareas del legislativo en los estados. A partir de éste se podría pensar en mecanismos que fortalezcan las facultades del legislativo en casos de nombramientos de funcionarios, igual que en el de controversias con otros poderes; en la destitución de ayuntamientos y en los procesos electorales locales en general. Debe eliminarse la participación del gobernador en estos rubros, y castigarse toda intervención, partiendo de la obligación de respetar el voto al igual que el principio de equidad en la competencia y en la representación.

Asimismo, habría que buscar un mecanismo para la participación ciudadana en la ratificación de las reformas a las constituciones de las entidades, que elimine su fragilidad frente a la voluntad política del ejecutivo estatal.

En esta misma tónica, podría pensarse en fortalecer las funciones del poder judicial en casos de interpretación de las leyes, de sus vacíos y lagunas, para lo cual habrá que formular nuevas reglas para el nombramiento de jueces y magistrados que los independice del poder ejecutivo.

Otro tema de discusiones que deberían abrirse frente a las nuevas reformas, consiste en revisar las funciones y características del Constituyente Permanente. Además de este cuerpo, en México no existen asociaciones sustantivas, entre los congresos y entre los estados mismos, que no estén asociadas o íntimamente ligadas con los poderes federales.

Finalmente, dejo abierta la discusión sobre las relaciones entre el marco jurídico, la responsabilidad constitucional de los gobernadores y el ejercicio de su acción política como miembro de una coalición partidista. Como lo mencioné, éste es otro tema nodal en la evolución contemporánea de esta figura, pero no hay espacio para analizarlo. Sin embargo, podemos adelantar una pregunta: si los gobernadores y la estructura de las coaliciones político-partidistas pudieron funcionar respondiendo a sus funciones políticas, más que jurídicas, dado que el marco constitucional estaba creado para garantizar a los "triunfadores" una mayoría absoluta para el ejercicio gubernativo, entonces, ¿hacia dónde debe evolucionar este sistema frente al fin de las hegemonías estatales que presenciamos en estos años? Ofrezco finalmente algunas propuestas para fortalecer esta figura.

Los movimientos electorales recientes y el acceso de la oposición a los gobiernos y congresos locales han revitalizado el debate sobre la importancia del buen gobierno y de las buenas leyes; han hecho más evidente la necesidad de atender a la ciudadanía y no a los intereses partidistas (aun cuando los partidos han evadido sistemáticamente el tema de la responsabilización de su acción pública). En ese contexto, muchos gobernadores han tratado de incrementar sus capacidades frente a la federación así como dentro del gobierno y del Congreso locales, y en ese camino se han enfrentado con varias de las dificultades descritas a lo largo del presente trabajo. ¿Cómo, entonces, forjar el ejercicio de un gobierno democrático? Fortaleciendo las constituciones locales como cuerpos de leyes independientes de la federación, con mayores controles respecto de las acciones legislativas

del gobernador, y en un campo donde se pueda experimentar en beneficio de la ciudadanía. Esto significa que deben fortalecerse los congresos locales, con una legislación electoral que permita construir una nueva relación entre los partidos políticos y las formas de establecer mayorías de gobierno y con reformas al ejercicio de las tareas propiamente legislativas. Esta tendencia es necesaria como marco institucional que revitalice las tareas y la figura de los poderes ejecutivos locales. De ahí que surja también un doble problema: el de la relación entre las constituciones locales y la federal, y el de la relación entre esas constituciones locales y las necesidades de la sociedad local. En suma, no se trata sólo de atender y resolver los nuevos retos de la competencia político-partidista, sino también de construir democracias locales y gobernables en un marco político nacional muy abierto al exterior, donde se han redefinido principios básicos, como el de soberanía.

De ahí que uno de los temas fundamentales que deben atenderse en las reformas sea el de las relaciones intergubernamentales, pero también, al mismo tiempo, el de la búsqueda de una nueva forma de "autonomía", de particularidad cultural y política, de los gobiernos locales. Las recientes negociaciones y acuerdos entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal en Chiapas apuntan con nitidez a las aspiraciones de democratización y reforma institucional.

¿Cuál es la base de este nuevo proceso? La industrialización y el proceso de consolidación político del México post-revolucionario, gestaron un estado centralizado que se acompañó de la institucionalización del sistema legal, de acuerdo con el cual el estado asumió gradualmente funciones sociales y buscó resolver los problemas a través de la legislación federal, los planes nacionales y los programas e instituciones nacionales. Así ocurrió en materia de trabajo, tierra, educación, etc. El desarrollo de dicho estado coincidió con la implantación del capitalismo y el mercado nacional, acordes con una dinámica centralizadora.

Hoy día, en cambio, el capitalismo pareciera caracterizarse por lo contrario: por la creciente dispersión espacial del proceso productivo y de sus actores, y por la integración de un mercado también disperso, inducido por la globalización. Todo ello en el contexto de la concentración de poderes y el reordenamiento geopolítico tal vez mayor de nuestra historia, que ha desmantelado estados nacionales y cuestionado la noción de soberanía.

En este proceso, el debate por un nuevo federalismo abre una serie de vetas de pensamiento político, ideológico y estratégico sobre la reorganización espacial de los estados nacionales y sus gobiernos, en la que habrá nuevos actores políticos e institucionales. Tal vez el llamado nuevo federalismo sucumba como moda política implantada por ideologías conservadoras económicas y de poder, que pretendían superar los problemas que ellas denunciaban como producidas por el gordo e ineficiente estado benefactor, al cambiar las coaliciones políticas que las pusieron como temas de debate mundial. Algunos la han llamado neopopulista, otros simplemente conservadora. En este contexto, y dentro de nuestro país, podemos decir que esta propuesta ha tenido ya algunos efectos, aun a despecho de sus primeros emisores. Frente a la palabra presidencial que bogaba por una reforma del estado que no definía de entrada sus necesidades y objetivos, se inició

una revisión ideológica y normativa de nuestro federalismo donde los gobernadores empiezan a sugerir algunas propuestas, no muy nuevas y sí más acordes con los viejos esquemas normativos que analizamos en nuestro texto. Y podríamos pronosticar que tendrán la palabra por un buen tiempo.

REFERENCIAS

- Alvarado, Arturo, *El portesgilismo en Tamaulipas*, El Colegio de México, México, 1991.
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, Ed. Porrúa, México, 1988.
- Bishay, Susan, "Conformist Federalism", *Telos*, núm. 95, primavera de 1993.
- Elazar, Daniel, "Opening the Third Century of American Federalism: Issues and Prospects", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, julio de 1990.
- Friedman, Lawrence, "State Constitutions in Historical Perspective", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, marzo de 1988.
- González Oropeza, Manuel, "Acceso y pérdida del poder de los gobernadores", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, Siglo XXI Editores/IISUNAM, México, 1985.
- Granados Chapa, Miguel Ángel, "Elecciones de gobernadores", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, Siglo XXI Editores/IISUNAM, México, 1985.
- Kincaid, John, "State Constitutions in a Federal System", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, marzo de 1988.
- Kincaid, John, "From Cooperative to Coercitive Federalism", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, julio de 1990.
- Márquez, Enrique, "La crisis política de México", ponencia presentada en el coloquio internacional "La crisis de los partidos políticos", El Colegio de México, México, 1995.
- Martínez Assad, Carlos (coord.), *Balance y perspectivas de los estudios regionales en México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México 1990.
- Piccone, Paul, "The Crisis of Liberalism and The Emergence of Federal Populism", *Telos*, núm. 89, otoño de 1991, pp. 7-44.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo, "La descentralización fiscal en México: algunas propuestas", Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, 1994, documentos de trabajo 1994-9.
- Ziccardi Alicia (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa-IISUNAM, México, 1995.