

La Conferencia Nacional de los Gobernadores

# CONAGO y el federalismo a mas de 10 años de su creaci3n

*Por Rodolfo T3llez-Cuevas*

## RESUMEN

La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) surgió como manifestación de algunos gobernadores en contra del presidente Vicente Fox, al que cuestionaron su forma de ejercer el poder al amparo del federalismo. Surge como un enclave de poder que a la postre irá mediatizándose en instrumento que hoy en día a través de sus acuerdos y declaratorias ha devenido a apuntalar —con el retorno del Partido Revolucionario Institucional PRI a la presidencia de la república— más un esquema más de orden económico, que un nuevo pacto federal.

Palabras Clave: CONAGO, Federalismo, Pacto Federal, Presidencialismo, Globalización

*The National Governors Conference (CONAGO) emerged as a manifestation of some governors against President Vicente Fox, who questioned his way of exercising power under federalism. Emerges as a place of power that will ultimately mediatized instrument today through their agreements and declarations has become a prop, with the return of the Institutional Revolution Party PRI to the presidency of the republic plus a diagram of an economic, a new federal pact.*

*Keywords: CONAGO, Federalism, Federal Pact, Presidentialism, Globalization*

## INTRODUCCIÓN

La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO por sus siglas desde aquí) nuestro objeto de estudio, pretende circunscribirse jurídica y políticamente en el federalismo mexicano. Surge en los gobiernos panistas (2002-2012) como factor real de poder, careciendo de un orden jurídico regulador, y ha demostrado la tensa relación entre los gober-

nadores de la oposición y el Poder Ejecutivo Federal, replanteando una nueva vinculación que aspira a un nuevo federalismo de acuerdo con su discurso. A más de diez años la CONAGO se encuentra en la encrucijada de ser el paradigma de un factor real de poder más, que podrá estar o no aprovechado por el actual gobierno.

## 1. BREVES REFERENCIAS JURÍDICAS DEL FEDERALISMO

En los últimos años el federalismo ha tenido que enfrentar la participación de diversos grupos, unos formales y otros de *facto*. El federalismo ha sido una de las dos formas de organización del Estado mexicano (la otra, centralista-unitaria y en ocasiones apegada a dos etapas monárquicas), siendo una constante de las naciones *latinoamericanas* (Duverger, 1970: 584) y transitado a lo largo de la historia nacional desde varios ámbitos, mismos que van del aspecto organizacional hasta su concepción teórica, jurídica y política. Teóricamente nuestro federalismo tiene varias fuentes reales el federalismo estadounidense, la Constitución de Cádiz, las diputaciones provinciales y las intendencias novohispanas (Carpizo, 2003: 83). Del modelo estadounidense se retoma su esencia y se considera una copia nuestro federalismo de aquél, que se centra en una *unidad en la diversidad* y cuyos nexos son la vinculación y emancipación de todas las organizaciones estatales (Tocqueville, 1978: 117-120; Duverger, 1970: 584, 585; Morales y Salazar, 2009: 230; Armenta, 1996: 15-29; Reyes Heróles, 1985: 69; Hamilton, Madison y Say, 2012). La cohesión entre las entidades y la federación a través de sus relaciones jurídicas demuestran lo siguiente (Plascencia, 2009: 29; Levi, 1984: 687): el federalismo estadounidense “trataba de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos Estados que formaban la Unión continuasen gobernándose por sí mismos en todo lo que concernía sino a su prosperidad interior, sin que la nación entera, representada por la Unión (...) (Tocqueville, 1978: 118, nota 2)”; y así fue incluido en la décima enmienda (Barker, 2010: 24, 25; Morow, 2010: 47 y ss). Paradójicamente, el federalismo estadounidense partió de la unión popular, ya que la “Unión indujo al pueblo, desde los primeros momentos, a instituir un gobierno federal para defenderla y perpetuarla” y en este sentido el pueblo norteamericano —a diferencia de otros— “es inteligente y está bien informado” y “rara vez adopta una opinión errónea respecto a sus intereses y persevera en ella sin abandonarla” (Hamilton, Madison y Jay, 2012: 7, 9). En realidad el federalismo *yanqui* la unión de varios estados representados por delegados *ex profeso*, a través de un convenio *constituyente* como se expresó en la “Convocatoria a la Convención Constituyente

Federal” en febrero 21 de 1787 (Hamilton, Madison y Jay, 2012: Apéndice 381); y también esa federalización requería de una centralización del poder político y ello se lo dio el sistema constitucional, como fue el caso de nuestro país (Duverger, 1970: 585).

Por otro lado, la *Constitución de Cádiz* de 1812 fue importante por reconocer los regionalismos, que como entidades intermedias dieron vida al pacto federal desde el siglo XVII. También el establecimiento de la representatividad en las diputaciones provinciales y de doce intendencias que dieron origen a las diputaciones federales y las actuales entidades federativas (Muñoz Ledo, 2012: 26; Moreno, 2009: 141; Carpizo, 2003: 83, 84, nota 1). Ideológicamente se asoció a la libertad, el progreso, los derechos humanos, democracia, igualdad, Estado de Derecho y el sistema republicano (Carpizo, 2012: 7).

Esas ideas formaron parte de un proyecto nacional largamente esperado y concretizado en nuestra forma de gobierno republicano y el nacimiento del presidencialismo. El Estado Federal —que no federalismo- jurídicamente está diferenciado del Estado Unitario en el grado de descentralización del orden jurídico y político, ya que en el federalismo las normas jurídicas están centralizadas y son válidas para todo el territorio “y las normas locales que valen solamente para partes de este territorio”, componentes del Estado Federal; por eso las normas centrales son de orden general y crean *leyes federales* y en este sentido se dice que el Estado Federal está jurídicamente constituido por la federación (Kelsen, 1988: 376, 277).

El federalismo es una *implicación constitucional*, fondo jurídico, y en él se concretiza la unidad nacional desde el orden político de ese Estado Federal; es también el reparto de competencias federal y local. Aquí tenemos al *derecho de autodeterminación* por parte de las entidades conformadoras y la cohesión de autogobiernos (Morales y Salazar, 2009: 231, nota 2; Pérez Correa, 2008: 26).

En el siglo XIX, la participación de los diferentes grupos o gobiernos locales que no reconocían la *jefatura* de la federación, mostraron la inestabilidad de la nueva nación y la necesidad de imponer un proyecto inacabado por parte de cada uno de esos grupos o factores. El liberalismo como línea doctrinal va a inyectar aspectos congruentes al federalismo. Este último fue una de las pilares para el proyecto de construcción nacional (Reyes Heróles, 1985) e implementó la distribución de competencias en cuanto a la administración pública, propiciando la descentralización y desconcentración de funciones, fortaleciendo la autonomía interna de las entidades federativas. Fue pivote para el fortalecimiento del pacto social entre los factores de poder asociados en la soberanía popular. El federalismo puede visualizarse de diferentes categorizaciones, que lo hacen muy rico como tema de estudio, además de que el abordarlo puede originar muy variadas concepciones de investigación, mismas que van desde los ámbitos jurídico y político, pasando por el publiadministrativo entre otros más, como a continuación lo expondremos en el Cuadro siguiente:

**Cuadro 1.- Categorización del federalismo**

CATEGORÍAS				
Administrativa	Política	Ideológica	Económica	Jurídica
*Reparto de competencias *Estructura pública-administrativa *División administrativa *Planeación *Descentralización y desconcentración *Autonomía estatal *Organización gubernamental	*Forma Estatal *Integración nacional *Autodeterminación política *Pacto social *Forma republicana *Dualidad del Poder Ejecutivo *Autonomía política	*Idea liberal de Estado * Es parte del proyecto nacional *Sustantivamente asociada a la soberanía popular *Una de las bases del republicanismo *Forma Estatal	*Asociación con el sistema capitalista *Formación de un mercado nacional *Federaliza la función hacendaria *Concretiza un sistema tributario nacional *Descentralización fiscal	*Sistema normativo *Jerarquización jurídica federal, estatal y municipal *Posibilita libertades jurídicas *Integración jurídica del Estado *Autonomía jurídica *Normas centrales generales y normas locales específicas

Fuente: Elaboración del autor.

## 2. EL PACTO FEDERAL: SUS INSTRUMENTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES

Nuestro Pacto Federal ha estado asociado con los aspectos políticos y jurídicos siendo “el acuerdo para formar una alianza entre los estados preexistentes que renuncian a su soberanía con vista a formar parte de un todo” y este todo es la federación. Este Pacto se ha consolidado y tomado forma a través de la Constitución (Arteaga, 2001: 66). El término deviene de la *teoría pactista*, ya que así como surge el *pacto original* de Locke (Sabine, 2009: 408), que consistía en un acuerdo que constreñía a los hombres a unirse socialmente en una república; así pues, las entidades (sociedades humanas) se unen en una federación mediante un acuerdo mutuo (Matteucci, 1984: 407; Godina Herrera, 2006: 22), o nexo entre el origen social y la potestad política a través de un *contrato*, un *documento escrito* y formalmente reconocido por los signantes (Sabine, 2009: 409), saliendo de su estado natural, para convertirse en un estado social, político y jurídico (Matteucci, 1984).

Empero, las fuentes histórico-jurídicas del federalismo fueron el *Acta Constitutiva de la Federación* de 31 de febrero de 1824 (artículos 5, 6, 7, 9), la *Constitución Federal* de 1824 (artículos 2, 4, 5, 6, 7, 74, 123, 157), el *Acta Constitutiva y de Reformas* de 18 de mayo de 1847 (3er. Párrafo, artículos II, III, IV-6, IV-28, IV-29); y las *Constituciones liberales* de 1857 (artículos 40, 41, 42, 43, 46, 50, 109) y 1917 (artículos, 40-49) (Antecedentes, 2007: 179, 180-182, 193, 198, 209, 217, 222, 321, 323-325, 328, 378, 379, 446, 447). Estas integraron los elementos políticos y administrativos, a través de los cuales se orientaron por la mejor distribución del poder fortaleciendo el sentido *pactista* (Pérez Varela, 2010: 2). La primer Carta Magna (1824) habla del territorio de la federación y una república representativa y popular; de igual forma da al poder público una naturaleza jurídico-constitucional. Al federalismo le faltaba solidez en algunas áreas para su éxito político, como en materia tributaria, el cobro de impuestos era por las entidades y no la federación, lo

cual trajo problemas, dejando a los estados una capacidad de maniobra financiera mayor a la del gobierno federal, y en consecuencia de poder (Ávila y Pani, 2010: 54, 55).

En 1847 se proyecta la *Acta Constitutiva y de Reformas* de mayo 18 y el grupo Pani, 2010: 74, 75): va a servir de fundamento a la *Constitución* de 1857 desde diez años antes.

### Cuadro 2.- Contenidos federalistas constitucionales desde 1824 hasta 1847

Acta Constitutiva de la Federación de 31 de febrero de 1824		Constitución Federal de 1824		Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847	
ART.	CONTENIDO	ART.	CONTENIDO	ART.	CONTENIDO
5	Forma en una “república representativa popular federal”	2	Delimitación territorial de la federación	3er. Párrafo del Acta	Unión federal: principio constitutivo
6	Partes integrantes de la federación con estados libres y soberanos	4	La forma de “república representativa popular federal”	II	Reconocimiento del Pacto entre los estados integrantes
7	Entidades integrantes de la federación	5	Partes integrantes de la federación	III	Reconocimiento de la Constitución de 1824
9	División de poderes de la federación	6	División de poderes de la federación	IV-6	Reconocimiento de los estados federativos
		7	Adopción federativa del Poder Legislativo	IV-28	Reformabilidad de la Constitución de 1824
		74	Adopción federativa del Poder Ejecutivo	IV-29	El federalismo como principio inalterable
		123	Adopción federativa del poder judicial		
		157	División de poderes de la entidad federativa		

Fuente: Elaboración del autor.

En las Constituciones de 1857 y 1917, se asocia la democracia al federalismo. Se habla de la soberanía popular y se retoman los pilares del federalismo de 1824: integración de las entidades como partes de la federación y la supremacía del poder público (Ávila y Pani, 2010: 80). Con estos instrumentos jurídicos se sepultó el proyecto centralista y conservador “por estar basado en los intereses de grupos dominantes en el poder” (García y Cabañas, 2011: 88). Los grupos de poder buscaron estos instrumentos jurídicos para imponer su proyecto reflejando su origen como *factores reales de poder* (Lasalle, 2010: 38) cuyo interés fue ser parte de esos instrumentos jurídico-políticos y de esa forma pasar a ser *factores jurídicos de poder*. La consolidación del Federalismo se hizo esencialmente en las Constituciones de 1857 y 1917, ya que ambas están *hermanadas* en cuanto a los postulados y las categorías jurídico-políticas que expresaron en su contenido. A continuación veremos esta situación, en el cuadro siguiente:

**Cuadro 3.- Contenidos federalistas constitucionales de 1857 y 1917**

Constitución de 1857		Constitución de 1917	
ART.	CONTENIDO	ART.	CONTENIDO
40	Sistema: “república representativa democrática federal”	40	Forma de gobierno popular: república federal
41	Soberanía popular de acuerdo con la Constitución federal	41	Soberanía popular y renovación electoral de los poderes
42	Partes integrantes del territorio federal	42	Partes integrantes de la federación
43	Partes integrantes de la federación	43	Partes integrantes de la federación
46	Estado del Valle de México, cuando los poderes federales se muden del Distrito Federal	44	Sede de los poderes de la Unión: la Ciudad de México
50	División del “Supremo poder de la federación”	45	Extensión de los estados federativos
109	Adopción estatal de la forma de gobierno federal	46	Relaciones entre las entidades federativas
		47	Nayarit, parte de la federación
		48	Otras partes integrantes de la federación
		49	División del supremo poder de la federación

Fuente: Elaboración del autor.

### 3. LOS FACTORES REALES DE PODER

Fernando Lasalle (2010) explica que los *factores reales de poder* rigen en una sociedad y surgían originariamente siendo “esa fuerza activa y eficaz que informa (sic) todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son” y representaban un poder determinado y que se plasmaba en la constitución como norma jurídica.

dica, transformándolos en *factores jurídicos* (Lasalle, 2010: 44) logrando la representatividad. En el caso mexicano, los factores reales de poder durante todo el siglo XIX estuvieron bien identificados y buscaron representación en los grupos que disputaban el poder; el pueblo no figuraba. Por eso hay semejanza entre factores reales y jurídicos de poder y los grupos de poder real y de facto (hoy eufemísticamente *facticos*). Se trata de que los factores reales cuenten con fuerza política en un encuadre legal y legítimo y participar en los asuntos públicos (Molina, 1988: 15).

La adhesión a un fin común entre los factores reales de poder (Molina, 1988: 16) los legitima, como el mismo Federalismo, pasando de factores originarios a factores permanentes y así en factores jurídicos representados. La CONAGO como unión informal de los mandatarios estatales tuvo un nacimiento originado en la misma división política federativa, por lo que es un factor real de poder. La CONAGO es identificada dentro del federalismo mexicano de acuerdo con su participación como un factor real de poder. Viene participando abiertamente en pos de un nuevo pacto federal, encontrando cierta legitimidad a través de acuerdos plasmados en sus declaratorias que han tenido el reconocimiento presidencial, que le ha dado cierta legitimidad.

Cuando los gobernadores irrumpen en el escenario político a fin de ser incluidos, es cuando la actitud se hace operativa. En éste último argumento, cabe preguntar ¿los gobernadores y la CONAGO, son un *factor real de poder* y mediante esta participación activa logran, dentro del federalismo, presencia política que la ha convertido en *factores jurídicos de poder*? De ser cierto, ¿entonces el federalismo está reestructurándose? Los gobernadores demandan más recursos federales so pretexto el fortalecimiento del federalismo. Ello implicaría un federalismo más incluyente y donde aquéllos se han convertido en un contrapeso del presidente. Hoy la situación es compleja para la federación con la globalización.

**cabe preguntar ¿los gobernadores y la CONAGO, son un factor real de poder y mediante esta participación activa logran, dentro del federalismo, presencia política que la ha convertido en factores jurídicos de poder?**

#### **4. EL FEDERALISMO Y LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA GLOBALIZACIÓN**

La globalización llegó para quedarse y se asocia con un neoliberalismo económico a ultranza. En lo jurídico no ha pasado desapercibida. Desde los años ochenta la globalización ha encontrado carta de naturalidad en México a través del Consenso de Washington (Gamas Torruco, 2010: 257-281; Williamson, 1990) y las políticas neoliberales, lo cual ha traído medidas restrictivas al gasto público y presupuesto de las entidades afectándolas.

El Consenso es un *recetario* con diez medidas económicas que se han aplicado desde 1990 en México y estas son las siguientes: 1) Disciplina fiscal; 2) Priorizar el gasto público y *es aquí donde*



*el presupuesto a las entidades federativas se ha visto menguado y/o erráticamente distribuido*; 3) Reforma tributaria que año con año es un problema que termina entre el cabildeo de las fracciones legislativas federales y es *un escenario donde los gobernadores intentan accionar en beneficio de sus entidades*, a través de sus legisladores; 4) Tasas de Interés, que aumentan y son manipuladas por el Banco de México y el mercado bursátil; 5) Libre oferta cambiaria; 6) Liberación de importaciones como parte de las políticas comerciales que cada gobierno debe promover, esto mengua la oferta nacional, que es un *tema planteado a los gobernadores por parte de su planta productiva*; 7) Inversión extranjera directa, la cual es ventajosa en contra de la oferta nacional y se *corren riesgos que deben arrostrar los gobiernos de los estados, pues sus plantas productivas son –en muchos casos- deficientes y poco competitivas*; 8) Privatización, lo que implica el *adelgazamiento del aparato estatal* a nivel federal, *estrategia seguida por muchos gobiernos estatales*; 9) La desregulación económica, lo que implicaría una apoteosis al más claro *laissez faire-laissez passer*; y, 10) Derechos de propiedad (Williamson, 1990) que en México son completamente inseguros, por lo que el gobierno federal debe aplicar políticas públicas encaminadas a asegurar este tópico.

El escenario es de entrega a los estándares del mercado financiero, inhibiendo la participación social, afectando a estados y municipios (Salinas, 2010: 38, 39). Las medidas neoliberales, la transición política y la democratización de la vida nacional fueron detonantes para que surgieran algunas organizaciones *ex officio* de gobernadores, cuestionando al gobierno federal. Las entidades han sufrido déficits e irregularidades en sus presupuestos.

Las relaciones intergubernamentales (federación-estados-municipios) dan un “énfasis en hacer valer la personalidad jurídica de los gobiernos (que) toman como parámetro (...), los criterios de autonomía y soberanía de los Estados” ampliando su libertad política y ya no circunscrita a las líneas de acción federal (Hernández, 2006: 39); se apuesta compartir responsabilidades o bien son exclusivas a una instancia, y los diferentes poderes (Cedeño, 2012: 7). La debilidad de Zedillo, se refleja en conflictos a nivel estatal lo que también propiciará (Tépach, 2011: 61, 65, 66) un *caldo de cultivo*, para cuando ceda el poder al Partido Acción Nacional PAN; así el federalismo va a sufrir cambios con nuevos factores.

## 5. ANTECEDENTES DE LA CONAGO

El papel rebelde de los gobernadores en nuestra historia no es nuevo y menos aun exclusivo de los siglos XX y XXI. Ya en el siglo XIX las irreverencias se dieron en varios momentos e incluso Juárez no estuvo exento de ellas al grado de que le estuvo prohibido el ingreso a varias entidades, en tiempos del Emperador Maximiliano. En los inicios del XX algunos gobernadores se rebelaron en contra de Huerta, el mismo Carranza que era mandatario estatal en Coahuila fue el gestor de la etapa constitucionalista de la mal llamada *Revolución mexicana*. Ello demuestra el rol de factores reales de poder que han jugado los mandatarios estatales en la cimentación del federalismo (y aun en tiempos de crisis política debido a las intervenciones externas que hemos sufrido).

En un inicio las inconformidades de los gobernadores se dieron por causas políticas y en algunos casos –la mayoría- fueron controladas por el sistema presidencialista fuerte; empero, en la últi-

ma etapa del siglo XX y lo que va del XXI, estas se han polarizado a aspectos que incluyen —además de los políticos de siempre— los asuntos fiscales y de finanzas públicas, incluyendo las de seguridad pública y de otra índole. En este escenario se darán los primeros brotes de manifestaciones de los gobernadores en contra de un presidencialismo caduco y ausente de oficio político de sus titulares: el deslucido tecnócrata Ernesto Zedillo y los anodinos panistas Vicente Fox y Felipe Calderón.

Aquí tenemos el *quid* del asunto, ya que si bien es cierto que las entidades *motu proprio* deciden unirse para consolidar esa cohesión a través del federalismo, lo cual es válido como parte de un federalismo originario; pero cuando los titulares de esas entidades, los gobernadores, son los que irrumpen en el escenario político a fin de ser incluidos como factores reales de poder, es cuando la duda permea dicha palestra. Aquí en éste último argumento, cabe la duda e interrogante: ¿los gobernadores tendrán la facultad y las atribuciones legítimas para ser en *factores reales de poder* y mediante esta participación activa, lograr dentro del federalismo presencia política que los convierta en *factores jurídicos de poder*? O bien, surge la polémica, de que de ser cierto lo anterior, ¿entonces los esquemas del federalismo mexicano están reestructurándose, recomponiéndose en lo que Robert Dahl denominó la *poliarquía*? Y a qué se debe esta inusitada y heterogénea participación de los entes que detentan el poder político en sus localidades: a la democracia moderna representativa (Dahl, 1988: 12, 13)<sub>2</sub>.

## 5.1 EL SINDICATO DE GOBERNADORES

La administración neoliberal de Zedillo fue un periodo de suma participación política por parte de algunos gobernadores. Surgió un grupo de *facto* que se conoció como *Sindicato de Gobernadores*, así llamado por su *mano dura* contra de su oposición política, sus posturas retadoras hacia la federación y el presidente, eran priistas de amplia experiencia política e intolerantes aplicaron indiscriminadamente “los programas sociales del Gobierno Federal para fortalecer su base social clientelar” (Roldán, 2006: 303). Su existencia (1992-2001) mostró un nuevo “planteamiento político que permitiera impulsar relaciones diferentes entre un centro (...) más limitado y estados (...) más participativos y demandantes” (Plascencia, 2009: 56-60; Roldán, 2006)<sub>3</sub>. Fue intrascendental, pero mucho se dijo del enfrentamiento Zedillo-Madrado, saliendo adelante el mandatario tabasqueño.

## 5.2 LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE GOBERNADORES ANAGO

El 23 de octubre de 1999, en Tlaxcala se constituye la *Asociación Nacional de Gobernadores*, (ANAGO), una asociación civil impulsada por mandatarios del PRD. Fue una respuesta de los gobernadores a la federación, en favor del incremento “de la participación federal en sus presupuestos estatales” (Roldán, 2006: 38; García Amaro, 2012: Sección Estados), con su creación jurídica, se establece un primer intento de cuestionar el actuar gubernamental del gobierno federal y en particular del presidente de la república. La “constitución del grupo representa un esfuerzo plural para el fortalecimiento del federalismo, por consolidar una instancia propositiva frente a los nuevos tiempos del país” (Roldán, 2006; Aponte y Hernández, 1999)<sub>4</sub> y entre sus objetivos estaban: “constituir un

contrapeso al histórico peso decisorio que han mantenido las autoridades federales en su relación con las contrapartes estatales y municipales” y “un espacio de negociación entre autoridades de los diversos niveles para la toma de decisiones. Y objetivos impensables en el esquema vigente de centralismo” como políticas fiscales, económicas, sociales, ambientales, industriales, comerciales, culturales, educativas, de seguridad pública y procuración de justicia.

Esta asociación realizó estudios con gobernadores panistas a fin de demandar mayor asignación presupuestal. Como resultado surgió el *Programa de Apoyo y Fortalecimiento a Entidades Federativas* (PAFEP, en siglas), destinando recursos federales a educación, infraestructura, salud y deuda pública (Declaratorias 2001-2002, 2005: 7). El PAFEP se convirtió en el Ramo 39 a “principios del mes de diciembre de 1999, con motivo de (...) la aprobación del presupuesto para (...) año 2000”. También se presentó la iniciativa para el *Fortalecimiento de las Entidades Federativas* (Ramo 33) y las *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios* (Ramo 39, 2006: 3), solo que el protagonismo de uno de sus socios fue el móvil para su desintegración, ya que Ricardo Monreal deseaba formar un nuevo partido político (Soriano *et al*, 2000: Sección Estados; Saúl, 2001).

### 5.3LA DECLARACIÓN DE MAZATLÁN 2001

En Mazatlán, Sinaloa, el 10 de agosto de 2001, se reunieron los gobernadores de Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Baja California Sur, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, para analizar la necesidad de modernizar la hacienda pública en las tres esferas de gobierno. Así como la disposición de recursos para las demandas estatales y municipales; y favorecer la “visión federalista de la nación” a través de la voz de los mandatarios signantes (Declaratoria de Mazatlán, 2005: 13).

Hubo algunos acuerdos: reforma constitucional integral para fortalecer la hacienda pública estatal y municipal; creación de una comisión federal encargada del presupuesto, financiamiento y gasto público; redistribución del Impuesto al Valor Agregado IVA; mantener la tasa del Impuesto sobre la Renta ISR con modificaciones al aplicado a servidores públicos y pequeños contribuyentes; previsión social, aumento del porcentaje del fondo general de participaciones y pago de derechos especiales petroleros; integración del PAFEP a la Ley de Coordinación; tenencia con descuentos a ciudadanos cumplidos e impuestos ecológicos (Declaratoria de Mazatlán, 2005: 15-19) y el compromiso de reunirse una vez más en 2002.

## 6. ¿LA CONAGO COMO CONTRAPESO DEL FEDERALISMO O DEL PRESIDENTE?

La CONAGO fue creada por la *Declaratoria de Cancún*, Quintana Roo, el 13 de julio de 2002, a través de una Declaración firmada por 20 gobernadores (16 del Partido Revolucionario Institucional

PRI y 4 del Partido de la Revolución Democrática PRD) con el propósito “de fortalecer el federalismo, la democracia y el estado de derecho” (Roldán, 2006: 95, 96; Declaratoria de la reunión, 2002: 1-3). El Partido de Acción Nacional PAN que había llevado a Fox al poder estaba comprometido con seguir las políticas impositivas del Consenso de Washington en una fase más cruda, lo que afectó paulatinamente la relación entre federación y las entidades e hizo que apareciera la CONAGO de forma  *fáctica*. Los gobernadores del PRI formaron esta organización -de *facto*- que pudiera potenciarlos ante el ejecutivo federal; esta sería la forma para reclamarle que a su consideración debieran ser las nuevas condiciones del diálogo y acciones del federalismo en materia de presupuestal y hacendaria. La CONAGO elaboró demandas al gobierno federal y con el tiempo los gobernadores perredistas se fueron sumando, autoexcluyéndose los del Partido Acción Nacional PAN. Surge contra los cortes presupuestales a los gobiernos estatales desde 2001, dando una propuesta de reforma hacendaria redefinitoria del pacto federal (Bizberg, 2005: 287). Vicente Fox no encontró apoyo en el congreso para aprobar sus medidas hacendarias (la reforma fiscal 2001), lo cual incluía al Partido Acción Nacional PAN; y se ve obligado a recurrir a aquélla para la aprobación: es el momento en que ésta, cuenta ya con cierta legitimidad, al menos ante el poder presidencial.

Para 2002, el Partido Revolucionario Institucional PRI tenía ejecutivos locales en 20 estados y ello originó que los gobernadores fueran una fuerza real, aunque sin ninguna regulación legal. En la reunión de 2003 asistió el presidente Fox y el secretario de gobernación, abriendo la puerta a los gobernadores panistas, dándole legitimidad (que no legalidad) a la Conferencia. A partir de ese momento la CONAGO se convirtió en interlocutor y un poder en sí (Bizberg, 2005: 286). Sus intereses se fueron incrementando y ello propició una serie de reuniones donde se analizaban los pormenores sobre los nuevos nexos entre las entidades federativas y el gobierno federal, dejando evidencia de las mismas a través de una serie de *Declaratorias* por cada evento (Bizberg, 2005: 287).

A continuación damos cuenta de los principales acuerdos después de diez años de actividad y 48 reuniones entre los gobernadores y éstos con los presidentes Fox y Calderón. Los acuerdos reflejan la importancia que ha tenido la CONAGO en este nuevo desarrollo del federalismo del siglo XXI y que ha ido *in crescendo* su rol en los acercamientos con el Poder Ejecutivo Federal, ya que con Fox se dieron los primeros acuerdos, pero con Calderón la participación de la *Conferencia* quedó completamente integrada al ámbito político y ha transformado la relación intergubernamental con la federación, quien con su reconocimiento le ha dado legitimidad, incluso desde el inicio de su “gobierno” Calderón acudió en 2006 a sus sesiones. Aunque son un poder fáctico de contrapeso al Poder Ejecutivo Federal, más que al federalismo, han sabido coordinar esfuerzos para no incurrir en ilegalidades.

## **Surge contra los cortes presupuestales a los gobiernos estatales desde 2001, dando una propuesta de reforma hacendaria redefinitoria del pacto federal...**

**Cuadro 4.- Acuerdos Generales durante las Declaratorias de 2002 a 2012**

Año	Lugares	Fechas
2002	Declaratoria de Atlihuetzía, Tlaxcala. 1ª. Reunión Ordinaria	Agosto 24
	Declaratoria de Pachuca, Hidalgo	septiembre 28
	Declaratoria de Metepec, México	octubre 16
	Declaratoria de Cabo San Lucas, Baja California	noviembre 22
	Declaratoria de Manzanillo, Colima	diciembre 8
	Acuerdos generales	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gasto público para salud, educación, vivienda, el campo y producción</li> <li>- Convenio con Auditoría Superior de la Federación para recaudación federal; rescate de impuestos a gasolinas, luz y teléfono para estados y municipios</li> <li>- Participar en presupuesto por entidad ramos 8, 11, 12, 20, 25, 28 y 33, y Programa de Apoyo a las Entidades Federativas; nexos laborales gobernadores-legisladores federales</li> <li>- Fondos para el campo, la pobreza, el empleo temporal para gobiernos estatales</li> <li>- Reforma del Estado, fortalecer pacto federal. Crea la Convención Nacional Hacendaria</li> </ul>	
2003	Lugares	Fechas
	Declaratoria de León, Guanajuato	21 de febrero
	Declaratoria de Morelia, Michoacán	14 de marzo
	Declaratoria de Boca del Río, Veracruz	26 de abril
	Declaratoria de Aguascalientes, Aguascalientes	9 de mayo
	Declaratoria de la Ciudad de México, Distrito Federal	5 de junio
	Declaratoria de San Luis Potosí, San Luis Potosí	30 de julio
	Declaratoria de Cuatro Ciénegas, Coahuila	20 de agosto
	Declaratoria de Monterrey, Nuevo León	29 de septiembre
	Declaratoria de Durango, Durango	31 de octubre
	Declaratoria de Puebla, Puebla	8 de diciembre
	Acuerdos generales	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agenda común, integral y fortalecer el Pacto Federal. Temas: reformas estructurales, campo, seguridad pública, desarrollo social y humano, presupuesto de recursos a las entidades y asignación de recursos excedentes petroleros a estados y campo</li> <li>- Equidad en relaciones comerciales internacionales e incorporación al Acuerdo Nacional para el Campo; crítica a los programas de empleo y seguro popular</li> <li>- Soberanía de las entidades y reformas a leyes mercantiles y de aguas. Fiscalización del Ramo 33; Acuerdos en materia migratoria; unificación de las administraciones portuarias integrales; participar en la Comisión Nacional Hacendaria para presupuesto 2004</li> </ul>		
2004	Lugares	Fechas
	Declaratoria de Mexicali, Baja California	22 de enero
	Declaratoria de Ciudad Victoria, Tamaulipas	27 de febrero
	Declaratoria de San Luis Potosí, San Luis Potosí	23 de abril
	Declaratoria de Metepec, Estado de México	4 de mayo
	Declaratoria de Villahermosa, Tabasco	7 de junio
	Declaratoria de Valle de Bravo, Estado de México	9 de julio
	Declaratoria de Monterrey, Nuevo León	16 de julio
	Declaratoria de Chihuahua, Chihuahua	23 de agosto
	Declaratoria de Boca del Río, Veracruz	27 de septiembre
	Declaratoria de Puerto Vallarta, Jalisco	22 de octubre
	Declaratoria de Acapulco, Guerrero	26 de noviembre
	Acuerdos	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Temas: salud y educación; valoración de las Comisiones Nacional Hacendaria, Reforma del Estado, de Migrantes, para la Reforma Integral Plena, Seguridad social y pensiones; de Administraciones Portuarias; Reforma Integral Penitenciaria; de Desarrollo Regional; de Cultura. Asuntos de radio y televisión. Problemas de derechos de tercera generación.</li> </ul>		

2005	Lugares	Fechas
	Declaratoria de Zacatecas, Zacatecas	16 de marzo
	Declaratoria de Aguascalientes, Aguascalientes	27 de mayo
	Declaratoria de Oaxaca, Oaxaca	19 de agosto
	Declaratoria de Valencia, España	17 de octubre
	Declaratoria de Torreón, Coahuila	14 de noviembre
	Acuerdos	
<p>-Apoyo a la matrícula consular; análisis de la reforma eléctrica; creación de comisiones: de Protección Civil e Impactos de la Industria Petrolera</p> <p>-Sistema de Asistencia Social e Igualdad de Oportunidades para el Desarrollo Integral de la Familia; Propuestas políticas del nuevo milenio y reforma de la administración pública</p> <p>-Desarrollo con justicia; Formación y desarrollo de capital humano y social; Desarrollo de capital físico. Acciones en 4 ejes: Hacienda y Finanzas Públicas; Federalismo y Gobierno; Desarrollo Regional y Competitividad; y Desarrollo Humano y Bienestar Social</p>		
2006	Lugares	Fechas
	Declaratoria de Guanajuato, Guanajuato	6 de marzo
	Declaratoria de Ixtapan de la Sal, Estado de México	19 de mayo
	Declaratoria de Nuevo Vallarta, Nayarit	11 de septiembre
	Declaratoria de Villahermosa, Tabasco	27 de noviembre
	Acuerdos	
	<p>-Propone Ley Monetaria, introducción de la onza plata; combate al narcomenudeo</p> <p>-Federalismo y gobierno; ley <i>televisa</i></p> <p>-En contra de la construcción de muros lindantes y promoción de reuniones con gobernadores fronterizos (México-EU)</p> <p>-Comisiones Asuntos Migratorios, Ciencia y Tecnología, Cultura Desarrollo Integral de la Frontera Sur, Impactos de la Industria Petrolera, Protección Civil, Recintos Fiscalizados Estratégicos, Reforma del Estado, Seguridad Pública entre otras</p> <p>-“Declaración de Guanajuato”, logros hacendarios, desarrollo natural, humano y regional; competitividad, estados y municipios; y, bienestar social. <b>Presencia de Vicente Fox</b></p> <p>-“Declaración de Nuevo Vallarta”: fortalecer el federalismo ante el cambio de gobierno</p> <p>-<b>Acude el presidente Felipe Calderón</b> y crea compromisos (federalismo y gobierno).</p>	
2007	Lugares	Fechas
	Declaratoria de Tlaxcala, Tlaxcala	16 de febrero
	Declaratoria de Puerto Vallarta, Jalisco	29 de mayo
	Declaratoria de Manzanillo, Colima	19 de octubre
	Acuerdos	
<p>-<i>Eficientizar</i> el gasto público y la capacidad recaudatoria federalista; reforma al Poder Judicial; restablecer la Conferencia de ciencia y tecnología</p> <p>-Impacto migratorio de trabajadores agrícolas temporales con Canadá; candidatura de México al Consejo de Seguridad y Medidas Carcelarias</p> <p>-Temas: pesca, presupuesto y políticas de recaudación; Normas Oficiales de Producción y tendencias cibernéticas; protección civil y defensa comercial</p>		

2008	Lugares	Fechas
	Declaratoria de Campeche, Campeche	29 de febrero
	Declaratoria de Metepec, estado de México	25 de abril
	Declaratoria de Álamos, Sonora	26 de septiembre
	Acuerdos	
<p>-Apoyo de los poderes legislativo y judicial; dar certeza y certidumbre laboral, la salud y estabilidad económica</p> <p>-Ajuste al esquema fiscal y de contribuciones, disminución de la carga de deuda pública, de subsidios, apertura al exterior, aumento de la competencia, la creación de nuevas oportunidades de inversión, desregulación e inversión privada</p> <p>-Promover equilibrios macroeconómicos el mercado y, la pobreza extrema</p> <p>-Combate a la delincuencia organizada y defensa de los derechos humanos</p>		
2009	Lugares	Fechas
	Declaratoria de Monterrey, Nuevo León	30 de marzo
	Declaratoria de Durango, Durango	7 de diciembre
	Acuerdos	
	<p>-Logro en el campo, hacienda pública, infraestructura y protección civil; migrantes y desarrollo social y regional, competitividad, salud pública y transparencia</p> <p>-Pronunciamiento por la Cívica Política, Legalidad, Transparencia y Equidad, y electoral, la prevención y control de diabetes; reforma energética; apoyo a pensionados; y temas como agua, competitividad, cultura, medio ambiente, pesca y acuicultura</p> <p>-Nueva Convención Nacional; Desarrollo digital, sociedad de información y del conocimiento; TIC's; y Estrategia digital</p>	
2010	Lugares	Fechas
	Declaratoria de Morelia, Michoacán	22 y 23 de marzo
	Declaratoria de Ciudad Victoria, Tamaulipas	9 de junio
	Declaratoria de Veracruz, Veracruz	23 de noviembre
	Acuerdos	
<p>-Plan de la Iniciativa Mérida (México-Estados Unidos); Acuerdo general para establecer las bases de colaboración institucional para intercambio de información delictiva; ley para castigar los delitos vs., periodistas; Declaratoria nacional contra el sobrepeso y encuentro de gobernadores fronterizos del norte de México con gobernadores fronterizos de EU vs., la <b>Ley SB 1070</b> de Arizona y condena violencia de patrulleros fronterizos a connacionales</p>		
2011	Lugares	Fechas
	Ciudad de México	Diciembre 6
	Acuerdos	
<p>-Reconocimiento a la comisión de seguridad pública; la UNAM propone plan de seguridad y policía de Estado; establecen otros operativos CONAGO 3 y CONAGO 4; evaluación de operativos CONAGO 1 y 3; estrategias para la seguridad pública. Aplicar el sistema E-Trace de Estados Unidos y Convención de Seguridad Pública en Chihuahua para julio</p> <p>y apoyo presupuestario; Sistema penitenciario y seguridad pública financiamiento: Fondo de Aportaciones (FASP); y Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro</p> <p>-Operativo CONAGO 2: <i>México si estudia, si trabaja</i>; visión Integral para una Nueva Vida</p> <p>-Programa Nacional Conago para la Prevención de Adicciones. Asignación de 12 mil millones de pesos para atención a la sequía y heladas en 20 entidades</p>		

2012	Lugares	Fechas
	Querétaro, Querétaro. Se celebró el 10º. Aniversario	julio 13
	Acuerdos	
	<p>- <a href="http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2012-07-13/20120713_DECLARACION_DECIMO_ANIVERSARIO_VF1.doc">http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2012-07-13/20120713_DECLARACION_DECIMO_ANIVERSARIO_VF1.doc</a>Elaboración de propuestas para la LXII legislación federal y el próximo gobierno peñista</p> <p>- Propone Secretaría de Desarrollo Urbano, Ordenamiento del Territorio y Vivienda del Gobierno Federal y Propuestas de política de desarrollo social y pueblos indígenas y la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas</p> <p>- Acuerdo de sustentabilidad ambiental y encuentro Ciudades del Futuro</p> <p>- Presentaron programas de: Desarrollo Social y Pueblos Indígenas, Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda, Medio Ambiente, Turismo</p> <p>- Informes de las comisiones de: agua, desarrollo integral de la región sur-sureste, energía de reconstrucción, infraestructura, reforma del Estado, salud, seguridad pública, turismo y grupo de trabajo del corredor económico del norte</p>	
2013	Lugares	Fecha
	Chihuahua, Chihuahua	febrero 18
	Mazatlán, Sinaloa	agosto 20
	Acuerdos	
<p>Fueron 25 acuerdos a Chihuahua, estando presente el presidente Enrique Peña Nieto y se acordó autorizar la Declaratoria de reunión de 2012, a quién se le agradeció su participación en su momento como gobernador del estado de México</p> <p>- Se dio la bienvenida a los nuevos gobernadores y se reconoció la participación de los exgobernadores</p> <p>- Aprobó la <i>Agenda Estratégica Federalista</i> que es un “conjunto de elementos de diagnóstico, reflexión y propuesta que identifican áreas prioritarias de atención entre los distintos órdenes de gobierno, así como planteamientos estratégicos y rutas de acción” para incorporarla al Plan Nacional de Desarrollo</p> <p>- Los temas de la <i>Agenda</i> son: Reforma del Estado, Federalismo hacendario, Fortalecimiento institucional y gestión de estados y municipios; Desarrollo económico y competitividad; Campo; Infraestructura; Desarrollo regional; Desarrollo sustentable; Bienestar social y atención a grupos vulnerables; y Seguridad pública y justicia</p> <p>- Creación de un mando único policiaco en cada entidad y coordinado en cinco regiones</p> <p>- Apoyo al <i>Pacto por México</i>, iniciado por el presidente Peña</p> <p>- Mejor sistema de seguridad en la salud, adultos mayores, empleo y seguridad a huérfanos, y comunidades indígenas; combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas; gobernabilidad democrática</p> <p>- Se recibió el informe de <i>CONAGO 2</i>, en materia educativa: <i>México sí estudia, si trabaja</i></p> <p>- Fue entregado un informe sobre el programa de Canje de Armas en el estado de México y se propuso reformas a la <i>Ley de armas de fuego y explosivos</i></p> <p>- Las diferentes comisiones rindieron cuenta de sus actividades y se acordó que la segunda reunión del año sería en Mazatlán, Sinaloa</p> <p>- La segunda reunión se llevó a cabo en Mazatlán, estando presentes además del presidente, diferentes secretaríos de Estado (Gobernación, Hacienda y Agricultura); y acudió toda la cúpula empresarial del país, encabezada por el Consejo Coordinador Empresarial</p> <p>- Se hizo la <i>Declaración de Mazatlán</i>, en la cual se apoya la reforma del Estado, el Pacto Federal; respeto a la división y facultades entre los poderes; la concurrencia entre los diferentes actores sociales y las facultades <i>concurrentes</i> entre las entidades y los actores político-sociales; fortalecimiento del federalismo hacendario; y se <i>justificó la Reforma Energética</i></p> <p>- Se apoya la Reforma Educativa y el apoyo a todas las políticas públicas encaminadas a posicionar la educación</p> <p>- En materia de Seguridad Pública apoyo de un Modelo de Policía Estatal Acreditado con Mando Único Coordinado y un Programa Nacional de Prevención Social del Delito</p> <p>- Promoción del crecimiento económico y el desarrollo social de las entidades; así como el apoyo a las actividades empresariales y emprendedoras en cada entidad federativa; así como proyectos de alto impacto para fortalecer la infraestructura</p> <p>- Y se retomaron los trabajos de la diferentes comisiones encargadas a los gobernadores</p>		



2014	Lugares	Fecha
	Puebla, Puebla	Febrero 26
Acuerdos		
<p>-También se contó con la presencia del presidente Peña Nieto, a quien como cabeza del gobierno federal, se le dio un reconocimiento por el fortalecimiento del Estado de Derecho en Michoacán</p> <p>-Se dio cuenta en materia del sistema de Justicia penal, acciones antisequestro, a favor de la mujer y contra la violencia a ellas</p> <p>-Participó el secretario de Hacienda para explicar el impacto de la reforma hacendaria; y se analizaron las políticas en materia de seguridad social y derechos sociales</p> <p>-Hubo pronunciamientos y trabajos en las materias siguientes: educación, desarrollo regional, reforma del Estado (incluso se presentó un libro alusivo), derechos humanos, seguridad pública, entre otros</p>		

**Fuentes: Análisis y extracto del autor de:** <http://www.conago.org.mx/reuniones/2012-07-13.aspx>; **Declaratorias 2001-2002, México, CONAGO, 2005; Declaratorias 2003, México, CONAGO, 2005; Declaratorias 2004, México, CONAGO, 2005; Declaratorias 2005, México, CONAGO, 2006; Declaratorias 2006, México, CONAGO, 2007; Declaratorias 2007, México, CONAGO, 2008; Declaratorias 2008, México, CONAGO, 2009; Declaratorias 2009, México, CONAGO, 2012; Declaratorias 2010, México, CONAGO, 2012; Declaratoria de la XLII Reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, México, CONAGO, 2011. Para las siguientes reuniones, consultar las ligas siguientes:** <http://www.conago.org.mx/reuniones/FB2/2013-02-18/FB.aspx> y <http://www.conago.org.mx/reuniones/2013-08-20.aspx>; <http://www.conago.org.mx/reuniones/2014-02-26.aspx>

Por otro lado, el presidencialismo tradicional había disminuido ese poder metaconstitucional (Carpizo, 1987: 99, 117, 129-133, 135-137, 151-154, 170-176 y Capítulo XVI) y el poder del presidente Fox se vio vulnerable en muchos sentidos. Una de esas vulnerabilidades se ha dado a través del Poder Legislativo, controlado en su mayoría por los gobernadores y ya no por el presidente como antaño. La hegemonía del presidencialismo ha menguado, por ser sólo de orden político, como jefe del gobierno y sin control sobre el legislativo, este poder se ha tornado a favor de los gobernadores: esto lo demostró el mismo nacimiento de la CONAGO.

Y desde el escenario legislativo, el presidente, perdió uno de sus pilares del poder, que ahora es *negociado* con sus homólogos estatales a través del control de sus fracciones legislativas en el Congreso general. La CONAGO, es el mecanismo con el que cuentan los gobernadores para negociar con el presidente, al momento de que no encuentra mayoría en el congreso para aprobar y *pasar* sus propuestas de reforma y/o iniciativas legales o algunas acciones como las de nombramientos de funcionarios; así los gobernadores hacen una *pinza* para presionar al presidente –primero- y colocarlo en condición de vérselas con un grupo colectivo de mandatarios (la mayoría de ellos del PRI) para negociar bajo este contexto –en segundo lugar- todas las cuestiones por él deseadas a cambio de beneficios a dichos ejecutivos estatales.

Los gobernadores ven a la CONAGO como el mecanismo para soliviantar legalmente sus demandas bajo la égida del nuevo federalismo, transformándose ahora en factores jurídicos de poder. Un ejemplo: el operativo *CONAGO 1* (anexado a los *Artículos Transitorios de Decreto de Reforma Constitucional* de junio de 2011), tuvo como objetivo el combate a la delincuencia organizada a nivel nacional y con información de las entidades participantes, las fuerzas federales del

gobierno de la república lo llevaron a cabo en 2011; y además sirvió para crear el *Sistema de Incidencia Delictiva CONAGO* que presentó un informe “acumulado” de dicha acción colaborativa gobierno federal-gobiernos de las entidades federativas (CONAGO) (Constitución, 2012: 142-145; Operativo CONAGO 1, 2011). Los mandatarios estatales, en su rol de factores reales de poder, han dejado al presidente la hegemonía política como jefe de gobierno, pero a nivel interno éste tiene una postura de debilitamiento. El presidente tiene que combinar condiciones y negociaciones políticas para gestar un vínculo dual de hegemonía (federación-estados).

En el *pacto federal* con los entes locales, éstos al ejercer su posición potestativa a través de sí mismos y de sus legisladores federales, en su conjunto condicionan las medidas gubernamentales del presidente. En este contexto, lo político muestra su supremacía ante lo jurídico, y es allí donde la CONAGO ha logrado participar, como signo de una nueva forma de federalismo. Sin embargo, en la actualidad surgen las siguientes preguntas: ¿con Enrique Peña Nieto, seguirá operando la CONAGO, siendo que la mayoría de los gobernadores son del PRI, su partido y le dará vida a un nuevo esquema federalista? o ¿le servirá para cambiar las posibles condiciones políticas y será un organismo *ex officio* para consolidar su poder presidencial, sin tener en cuenta al federalismo? Nosotros nos inclinamos por la segunda interrogante, ya que en el esquema *neofederalista* imperan los factores políticos más que jurídicos, mismos que obedecen a una demanda de los mercados internacionales y no al fortalecimiento constitucional del Pacto Federal.

Hay que manifestar que la CONAGO, en sus últimas sesiones, ha demostrado los consensos entre el titular del Poder Ejecutivo nacional y los mandatarios estatales de las diferentes reformas integradoras, que coloquen al país dentro de la dinámica mundializante, lo cual coloca al Presidente de la República como un ente fortalecido política y socialmente, pero en un *desdoblamiento* la CONAGO apuntala esa fortaleza y hegemonía en materia económica del primer mandatario, situación que no hizo desde su nacimiento –pues se gestó para hacer contrapeso político al panista Vicente Fox–.

Hoy en día no cabe duda de que el sistema jurídico que permea al Presidente de la República está más que depurado, es ahora el fortalecimiento desde el ámbito económico y la otrora Conferencia, se ha trastocado en *conferencia* en minúsculas, pues es una simulación del federalismo mexicano y que sólo refleja *-in sotto voce-* la manipulación hecha desde la presidencia de la república para incoar un proyecto transnacional de corte económico manchesteriano, como lo muestran las tres últimas sesiones (Chihuahua, Mazatlán y Puebla) que son el resultado de la orientación que se le fue dando a este *mecanismo* de equilibrio federativo (Télez Cuevas, 2014: 48). Hoy la CONAGO ha perdido su razón de ser y ya no cumple la expectativa que la gestó como una *tabula rasa* de su creación, para ser un mecanismo y herramienta del presidencialismo fuerte, hegemónico y económico.

## CONCLUSIONES

El federalismo surgido y conformado a lo largo del siglo XIX, se consolidó en el XX y ha venido evolucionando ante las necesidades nacionales, en un primer momento y donde proliferó la hegemo-

nía de la federación hacia las entidades federativas, con el soporte del sistema presidencial. Así mismo, se sustentó en la legitimidad de las construcciones de orden liberal, plasmando las necesidades y representatividad de los factores reales de poder que disputaron el poder desde la independencia nacional hasta muy entrado el siglo XX. Las dos últimas cartas políticas (1857 y 1917), sentaron la base política, administrativa y jurídica del federalismo, y consolidaron el sistema federal distribuyendo las competencias de gobierno que van desde el ámbito federal, estatal al municipal. La existencia de factores reales de poder ha sido permanente y cuando eclosionan buscan su legitimación para dejar de ser entes de *facto* y convertirse en factores jurídicos de poder. Este papel lo cumple el sistema jurídico a través de la Constitución Política. Con el surgimiento de la globalización y el neoliberalismo económico en México, son evidencia de la imposición de los mercados internacionales en los parámetros hacia el financiamiento del gasto y presupuesto público por la federación hacia los estados y municipios, limitando su distribución. Esto ocasionó la participación democrática de nuevos factores de poder, de *facto* o de manera real, como la CONAGO.

La CONAGO es en realidad un poder *fáctico* real, dada su ausencia de regulación jurídica, que ha venido a hacer un contrapeso al presidente en turno, siendo esta una forma de influir y legitimar su existencia, logrando acuerdos posibles, legalizándose así en este doble juego de componendas políticas. Fue creada inicialmente con la finalidad de hacer contrapeso al presidente de la república, para de ahí estar en posibilidad de negociar y participar en la toma de decisiones sobre los grandes temas de política nacional. Por lo tanto, también es un reflejo de un nuevo modelo federalista políticamente, sin embargo, con el arribo del presidente Enrique Peña Nieto, ha quedado supeditada a un simple *Colegio de Gobernadores*.

Esta *organización* mediante sus *Declaraciones* ha encontrado un mecanismo de legitimidad, además de cierto legalismo que le proporciona hoy en día la participación de gobernadores de las principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD) y la presencia de los presidentes Fox, Calderón y Peña en sus reuniones. Las tareas en que ha diseñado la estrategia de la CONAGO hacia un nuevo federalismo son: seguridad pública, fortalecimiento del federalismo, extrema pobreza, educación, reforma política y del Estado, materia energética, el campo, migración, tributarios, hacendarios, derechos humanos, seguridad social, seguridad económica, notarial, contraloría, tecnología, ciencia, turismo, cultura, presupuestal en áreas estatal y municipal, defensa de periodistas, fiscalización, sistema carcelario, entre otros. Pero más énfasis en materia presupuestal, hacendario y fiscal, y sin cambio que mejore al sistema jurídico. Se pensó que se convertiría en una herramienta para consolidar el presidencialismo del próximo mandatario y el proyecto neoliberal, soslayando todo lo relativo al federalismo y a la construcción de un nuevo Proyecto Nacional. Sin embargo, no ha sido necesaria esta postura pues como ya se indicó es un mero *colegio* donde se discuten asuntos y proyectos que en la práctica dejan mucho que desear, por el hecho de que no se difunden mucho sus trabajos a la *vox populi* y a otros factores reales de poder.

En cada reunión, las cuales van disminuyendo, los aportes están centrados en los acuerdos de las primeras convocatorias, debido a que fiel a su naturaleza inicial, surgió como un contrapeso *de facto* ante las debilidades de los presidentes panistas, lo cual nos refleja hoy en día que paulatinamente va perdiendo fuerza, si se considera que el priismo al reasumir la presidencia de la república ha creado las condiciones para que la CONAGO pierda presencia y que se remita a un mero club

o colegio de homólogos, cuyo liderazgo ha sido asumido por el primer mandatario, cuestión con la que no nació esta *conferencia* –en minúsculas– pues fue un referente de poder ante la debilidad de maniobra política reflejada por Vicente Fox, y que ahora su sucesor, Enrique Peña está retomando a través de un liderazgo innato que le da control sobre la mayoría de los gobernadores, apuntalando esa parte *metaconstitucional* del presidencialismo mexicano.

La CONAGO ya no cumple hoy en día su función *pro natura*, perdiendo su razón de ser y no cumple la expectativa de un nuevo federalismo como se instó, para pasar a ser un medio del presidencialismo económico.

## REFERENCIAS

- <sup>1</sup> Fray Servando Teresa de Mier lo justificaba así: por “(…) la falta de educación cívica, de tradición democrática, (y carente de ser) una auténtica sociedad participativa, (con) enormes desniveles económicos y sociales” (*cit.*, en García y Cabañas, 2011: 79, nota 84).
- <sup>2</sup> En la poliarquía se presentan una serie de combinaciones únicas y singulares de instituciones políticas, y cuando *todas* estas se estructuran se dice que hay un régimen democrático.
- <sup>3</sup> El *sindicato* lo formaron Manuel Bartlett Díaz de Puebla, de Tabasco Roberto Madrazo Pintado, Víctor Cervera Pacheco de Yucatán, el de Tamaulipas Manuel Cavazos Lerma, Patricio Chirinos Calero de Veracruz y Mario Villanueva Madrid de Quintana Roo.
- <sup>4</sup> Sus asociados: Leonel Cota Montaña de Baja California, Antonio Echeverría Domínguez de Nayarit; Ricardo Monreal Ávila de Zacatecas; el tlaxcalteca Alfonso Sánchez Anaya y Rosario Robles Berlanga del Distrito Federal presidenta de la asociación.

### Rodolfo Téllez-Cuevas

Es licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y Administración Pública (ambas UNAM); Maestro en Administración y Doctor en Estudios Jurídicos (las dos por UAEM). Ha publicado: El papel de la masonería en la política y la administración pública mexicana, Los Riva Palacio en la historia de México y Políticos a la carta. Es el Director del Centro Universitario UAEM Zumpango.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos* (2007), 2ª. Edición, Ed. SEGOB, México.
- Aponte, David y Víctor Hernández (1999) “Presidirá Robles la Asociación Nacional de Gobernadores”, en diario *La Jornada*, 23 de octubre, Tlaxcala.
- Armenta, Leonel Alejandro (1996) *La forma federal de Estado*. Ed. UNAM, México.
- Arteaga, Elisur (2001) *Derecho Constitucional. Diccionarios Jurídicos Temáticos*, Volumen 2, Ed. Harla, México.
- Ávila, Alfredo y Érika Pani (2010) “El México de las posibilidades”, en Florescano, Enrique (Coord.), *Arma la historia. La nación mexicana a través de dos siglos*, Ed. Debolsillo Premium, México.
- Barker, Robert S (2010) “Principales aportaciones al mundo de los constituyentes de Filadelfia”, en Galeana, Patricia (Coord.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*. Senado de la República-Editorial Siglo XXI, México.
- Bizberg, Ilán (2005) “Alcances y límites del nuevo régimen político mexicano”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (Coords.), *Economía y política. El Estado Mexicano herencias y cambios*, Tomo II, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cámara de Diputados-Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, (PAFEF)* (2006), No. 17, Cámara de Diputados-Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México.
- Carpizo, Jorge (1987), *El presidencialismo Mexicano*. Editorial Siglo XXI, México.
- Carpizo, Jorge (2003) *Estudios constitucionales*. Ed. Porrúa, México.
- Carpizo, Jorge (2012) “Ponciano Arriaga. Vigencia de un patriota”, en *Revista de la Universidad*, No. 97, Marzo, Ed. UNAM, México.
- Cedeño, Manuel (2012) *Las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano*. No. 16, Abril, Ed. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014) *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Dahl, Robert (1988) “Reflexiones sobre la democracia contemporánea”, en *Conferencia en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, impartida por Robert Dahl*, enero 20 de 1988, UNAM, México.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2001) “Declaratoria de Mazatlán, Sinaloa. 10 de agosto de 2001” en *Declaratorias 2001-2002*, Ed. CONAGO, México.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2002) *Declaratoria de la reunión constitutiva de la Conferencia Nacional de Gobernadores*. Cancún, Quintana Roo, julio 13, Ed. CONAGO México.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2011) *Declaratoria de la XLII Reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*. Ed. CONAGO, México.

- Conferencia Nacional de Gobernadores (2005) *Declaratorias 2001-2002*. “Presentación”. Ed. CONAGO, México.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2005) *Declaratorias 2003*. Ed. CONAGO.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2005) *Declaratorias 2004*. (2005), Ed. CONAGO, México.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2006) *Declaratorias 2005*. Ed. CONAGO México.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2007) *Declaratorias 2006*. Ed. CONAGO, México.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2008) *Declaratorias 2007*. México, CONAGO.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2009) *Declaratorias 2008*. Ed. CONAGO México.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2012) *Declaratorias 2009*. Ed. CONAGO México.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2012) *Declaratorias 2010*. Ed. CONAGO, México.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2011) *Operativo CONAGO 1. Informe final de resultados del 13 al 19 de junio de 2011*. Ed. CONAGO, México.
- Duverger, Maurice (1970) *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Ed. Ariel, Barcelona.
- Gamas Torruco, José (2010) “Globalización, constitucionalismo y transiciones democráticas”, en Galeana, Patricia (Coord.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*, Cámara de Senadores-Editorial Siglo XXI, México.
- García Amaro, Juan José (2012) “Conago se reunirá con la Asociación Nacional de Gobernadores de EU”, en diario *Milenio*, Sección “Estados”, 28 Agosto, México.
- García Rosas, Elías y Óscar Cabañas (2011) *El federalismo mexicano. Eficacia y definitividad de los medios de control de la constitucionalidad en las entidades federativas*. Ed. PAC, México.
- Godina, Ricardo Luis Antonio (2006) *El federalismo fiscal realmente existente en las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada*. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (2012) *El federalista*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Hernández, Ana María (2006) “Relaciones intergubernamentales”, en revista *Espacios Públicos*, No. 18, Agosto, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública-UAEM, Toluca.
- Kelsen, Hans (1988) *Teoría general del Derecho y del Estado*. UNAM, México.
- Lasalle, Fernando (2010) *¿Qué es la Constitución?* Ed. Grupo Éxodo, México.
- Levi, Lucio (1984) “Federalismo”, en Bobbio, Norberto (Coord.), *Diccionario de Política*, Tomo 1, Editorial Siglo XXI, México.
- Matteucci, Nicola (1984) “Contractualismo”, en Bobbio, Norberto (Coord.), *Diccionario de política*, Tomo 1, Editorial Siglo XXI, México.
- Molina, Luis J (1988) *Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano*. UNAM, México.

- Morales, Juan Miguel y Julián Salazar (2009) “La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo”, en revista *Convergencia*, No. 49, enero-abril, Ed. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- Moreno, Roberto (2009) “*Administración pública y Reforma del Estado*”, en *Revista IAPEM*, No.73, Mayo-Agosto, Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca.
- Morow, Matthew C (2010) “La contribución de Ignacio Vallarta al constitucionalismo mexicano: algunos aspectos estadounidenses”, en Galeana, Patricia (Coord.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*. Senado de la República-Editorial Siglo XXI, México.
- Muñoz Ledo, Porfirio (2012) “Constitución de Cádiz. Orígenes liberales”, en *Revista de la Universidad*, No. 97, Marzo, UNAM, México.
- Pérez Correa, Fernando (2008) “El federalismo mexicano del siglo XXI”, en *Federalismo y descentralización*. Ed. CONAGO, México.
- Pérez Varela, Alfredo (2010) “El Presidencialismo y la rendición de cuentas en el Estado mexicano”, en *Encrucijada. Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, Quinto Número, Mayo-Agosto, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México.
- Plasencia Díaz, Adriana (2009) *La federalización de la educación básica en el Distrito Federal. Una tarea pendiente*. INAP, México.
- Reyes Heróles, Jesús (1985) *El liberalismo mexicano en pocas páginas*. Ed. Secretaría de Educación Pública, México.
- Roldán, Luis Fernando (2006) *Diccionario irreverente de política mexicana*. Ed. Grijalbo, México.
- Sabine, George H (2009) *Historia de la Teoría Política*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Salinas, Carlos (2010) *La “Década perdida”. 1995-2006 Neoliberalismo y populismo en México*, Debolsillo-Premium, México.
- Saúl, Lilia (2001) “Evalúa PRD relación con gobernadores”, en diario *El Universal*, Sección “Nación”, 10 de septiembre, México.
- Soriano, Arturo *et al.* (2000) “Divide la idea a gobernadores perredistas”, en diario *El Universal*, Sección “Nación”, 19 de julio, México.
- Tépach, Reyes (2011) “Gobiernos divididos y presupuesto público: cuando los votos no son suficientes”, en *Revista de Administración Pública*, No. 124, enero-abril, INAP, México.
- Téllez Cuevas, Rodolfo (2014) *El presidencialismo fuerte en México: prospectiva constitucional de un modelo de poder político*. Tesis doctoral, Toluca, Facultad de Derecho-UAEM, Toluca, Estado de México.
- Tocqueville, Alexis de (1978) *La democracia en América*. México. Fondo de Cultura Económica, México.

Williamson, John (1990) "What Washington Means by Policy Reform", en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* April, Peterson Institute for International Economics, Washington.

### **Páginas electrónicas**

<http://www.conago.org.mx/reuniones/2012-07-13.aspx>

<http://www.conago.org.mx/reuniones/FB2/2013-02-18/FB.aspx>

<http://www.conago.org.mx/reuniones/2013-08-20.aspx>

<http://www.conago.org.mx/reuniones/2014-02-26.aspx>