

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

TESIS:

**EL PAPEL DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES EN LA
DEFINICIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO (2002-2009)**

PRESENTA:

FERNANDO MARTÍNEZ MARTÍNEZ

ASESOR:

DR. GABRIEL CORONA ARMENTA

STA. CRUZ ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO, 15 DE FEBRERO DE 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción	3
Capítulo 1: Génesis y fundamentos del federalismo	8
1.1 Concepto y origen del federalismo	8
1.1.1 Concepto	8
1.1.2 Origen.....	11
1.1.2.1 Los orígenes ideológicos	11
1.1.2.2 Los orígenes estructurales.....	12
1.1.2.3 El origen histórico	13
1.2 Los Estados Unidos: el inicio del federalismo contemporáneo	20
1.3 Las Cortes de Cádiz y la nueva estructura estatal.....	25
1.3.1 Antecedentes.....	25
1.3.2 Las reformas borbónicas.....	26
1.3.3 La Constitución de Bayona	29
Capítulo 2: Antecedentes del federalismo en México.....	32
2.1. Interpretaciones sobre el origen del federalismo mexicano	32
2.1.1 Primera interpretación: Centralización en el México prehispánico.....	32
2.1.2 Segunda interpretación: La centralización colonial.....	35
2.1.3 Tercera interpretación: La imitación constitucional.....	37
2.2 La Constitución federal de 1824	39
2.3 El retorno al centralismo, 1836.....	44
Capítulo 3: La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y el impulso del federalismo	53
Los poderes locales antes del 2000.....	53
3.1 Los gobernadores	53
3.2 Definición de gobernador	54
3.3 El contexto de los gobernadores	55
3.4 Planteamientos de la nueva organización	56
3.4.1. Los conflictos del poder ejecutivo federal con el Congreso federal	65
3.4.2 Los conflictos del Ejecutivo federal con ejecutivos locales	70
3.4.3 Declaratoria de Mazatlán	71
3.5 La Conago y su declaratoria constitutiva en Cancún, Quintana Roo (2002)	74

3.6 Lineamientos de la Conago.....	76
3.6.1 El Pleno de Gobernadores.....	77
3.6.2 La Comisión de Gobernadores	78
3.6.3 El Consejo Permanente	79
3.6.4 La secretaría técnica.....	79
3.6.5 Invitados Especiales	81
Capítulo 4: La Conago y el federalismo en México	83
Antecedentes	83
4.1 La Convención Nacional Hacendaria.....	83
4.2 Propuesta de una reforma del Estado	85
4.2.1 Reforma al artículo 25 constitucional	87
4.2.3 Reforma al artículo 116.....	90
4.2.4 Reforma al artículo 117.....	90
4.2.5 Reforma al artículo 124.....	91
4.3 La disminución de la Conago	92
4.4 Los recursos fiscales y la transparencia de los estados	94
4.4.1 El conflicto de Oaxaca	96
4.4.2 El manejo del poder gubernamental.....	97
4.5 Más recursos económicos a los estados	99
4.5.1 Transparencia y rendición de cuentas.....	101
Conclusiones	104
Bibliografía:.....	110
Hemerografía:.....	111
Anexo 1	113
Anexo 2	115
Anexo 3	117
Anexo 4	118
Anexo 5	119
Anexo 6	122
Anexo 7	124

Introducción

La Conferencia Nacional de Gobernadores y el federalismo en México (2002-2010)

Las primeras manifestaciones de lo que hoy conocemos por federalismo se remontan a varios siglos de distancia. Algunos autores las localizan en las primeras civilizaciones de las tribus hebreas; otros, en las ligas entre las ciudades de la Grecia antigua; unos más, en las alianzas entre tribus precolombinas en los territorios de América.

Los orígenes pueden ser variados y muchas las interpretaciones. No obstante, se puede afirmar que el federalismo surgió como una alianza entre grupos políticos, reunidos con el propósito de crear una estructura orgánica superior, sin que ello significara la pérdida de autonomía para las partes que integran la unión.

Actualmente, se sostiene que no hay mejor forma de organización estatal que el federalismo. En su forma habitual, éste se caracteriza por la presencia de un gobierno general (denominado nacional o federal) y un determinado número de gobiernos subnacionales (usualmente estados o repúblicas).

En México, el desarrollo del federalismo ha sido muy peculiar. La adopción del sistema federal, en medio de una situación de convulsión política y social, trajo consigo una nueva visión sobre la composición del Estado mexicano: un gobierno presidencial, la división de poderes y una nueva relación entre los estados integrantes de la nación.

El federalismo fue establecido en México por la Constitución de 1824. Sin embargo, para 1836 fue desplazado por Las Siete Leyes, de carácter centralista. Posteriormente, sería retomado por la Constitución de 1857 y ratificado por la de 1917.

Después de culminado el movimiento revolucionario de 1910, tuvieron que pasar poco más de 70 años para que los gobiernos locales comenzaran a retomar los

principios de libertad y autogobierno que establece el federalismo. La alternancia en el poder Ejecutivo Federal (año 2000) fue determinante en este proceso.

En este contexto, surgiría la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). La Conago se presentó como una organización en la cual los 31 ejecutivos locales y del Distrito Federal (D.F.) podrían representar y defender sus intereses. De esta manera, los gobernadores comenzaron a exigir autonomía y mayores recursos económicos.

El tema del federalismo en México ha sido ampliamente estudiado y discutido prácticamente desde su establecimiento en la Constitución de 1824. En esos años, el debate era dominado por dos grandes personajes. Por la parte conservadora, y centralista, se encontraba Lucas Alamán, quien opinaba que el crecimiento de la nueva nación sería imposible si se otorgaba plena libertad a los estados y las regiones. Por esta razón, proponía un gobierno central, a través del cual pudiera llevarse a cabo la restauración de la nación.

En el grupo opuesto, se encontraba Miguel Ramos Arizpe, quien consideraba que el federalismo y la descentralización darían la oportunidad a los estados de salir de sus propios conflictos, sin la necesidad de un ente regulador, tal como había sucedido desde la conquista española.

El establecimiento del federalismo, bajo la Constitución de 1917, no fue más que un acto jurídico; en la práctica, dicho federalismo no se llevó a cabo. Después de la victoria de los revolucionarios de 1910 sobre el viejo régimen porfirista, las cosas no fueron muy distintas. Aunque se le dieron nuevos tintes, se mantuvo toda la antigua estructura. El Ejecutivo Federal se fortaleció de gran manera, y junto a él un partido político que servía como brazo ejecutor de todas las políticas que planteaba el presidente en turno.

En la mayoría de los casos, los gobernadores estuvieron sujetos a los mandatos del presidente, hecho que no les permitía tener un completo control sobre sus estados. Además, para poder acceder a mayores recursos monetarios, era necesario que los gobernadores tuvieran una muy buena relación con el titular del

ejecutivo y con el secretario de Gobernación, siendo este último, el enlace directo con el presidente.

Tuvo que llegar el año 2000 para que el control sobre los ejecutivos locales, diputados, senadores y hasta los dirigentes del PRI, dejara de ser válido. Ante la pérdida del poder central, las autoridades periféricas comenzaron a fortalecerse. En este proceso, los grupos más reconocidos fueron: los gobernadores, los senadores, la estructura administrativa del PRI y las corporaciones.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el impacto y la contribución de la Conago en el fortalecimiento del federalismo en México. La inquietud por realizar este trabajo surgió de la no intervención del poder Ejecutivo federal en los distintos conflictos que se generaron al interior de muchos estados (Oaxaca, Puebla, Hidalgo, Sonora y Yucatán, entre otros), además, del inicio del reparto de excedentes generado por la venta de petróleo en el año 2003, los cuales eran exigidos por los gobernadores y entregados sin mayor resistencia por parte del Ejecutivo federal.

En el trabajo se aborda la imposibilidad que enfrenta el Ejecutivo Federal para intervenir en los asuntos locales, debido al nuevo equilibrio de poderes locales, federales y de los partidos políticos.

Esta nueva configuración, resultado de una serie de modificaciones legales (electorales en su mayoría), ha derivado en que los gobernadores se han convertido en los hombres fuertes de sus estados, donde nada sucede sin que ellos lo sepan y sin la necesidad de rendir cuentas.

Por otra parte, en este trabajo se refuta la idea de que una mayor autonomía de los gobernadores frente al Ejecutivo federal, da como resultado una mayor democratización y transparencia de los estados. Por el contrario, la Conago sólo ha servido de trampolín para que los gobernadores entren a las discusiones de carácter nacional del sistema político. Siendo que ella misma no cumple con su compromiso de dar mayor impulso al federalismo dando a entender que es una organización *ad hoc* que desde su surgimiento sirve para defender intereses

personales de los gobernadores y por tanto no contribuye al fortalecimiento del federalismo mexicano.

Para la elaboración de este trabajo se utilizó el método deductivo, con el objetivo de conocer si el federalismo y todas sus acepciones pueden llevar a la formación de un Estado mucho mejor organizado. Por otra parte, la teoría de sistemas nos ayudó a comprender el manejo de las relaciones de poder en los diferentes niveles de gobierno y entre los poderes del Estado mexicano.

La investigación inició con la búsqueda de información teórica sobre el federalismo y sus antecedentes. Después, se utilizó la información histórica para comprender el proceso de adaptación del federalismo en México. Para lo anterior, se realizó una investigación bibliográfica. Se recurrió principalmente a documentos hemerográficos. La mayoría de estos archivos se consultaron a través de internet, lo cual facilitó el proceso de investigación. La mayor parte de estos archivos provinieron de revistas y notas periodísticas.

En el primer capítulo, llamado *Génesis y fundamentos del federalismo*, se localiza el origen del federalismo desde las perspectivas histórica y sociológica. Se hace una comparación conceptual entre los Estados centrales, unitarios, federales y confederados. De igual manera, se comparan los términos federalismo asimétrico, dual, cooperativo, interestatal e intraestatal.

En el mismo capítulo, se habla sobre el concepto general del federalismo, así como del origen del mismo, transportándose para ello al federalismo primitivo: la liga Ácua, los grupos nativos de América Central, los cantones suizos y, en una época más cercana, la unión de las trece colonias norteamericanas.

Por último, se recupera y analiza la sucesión del trono español y la llegada de la Casa de los Borbón. Con la nueva familia real, se presentan reformas económicas, políticas, administrativas, etc., inspiradas por la ilustración y la revolución francesa.

En el capítulo dos, *Antecedentes del federalismo*, se examinan los antecedentes del federalismo en México. Aquí, se reúnen algunas interpretaciones sobre el origen del federalismo mexicano. Se analizan la Constitución de 1824, Las Siete Leyes de 1836 y la Constitución de 1917. Finalmente, se analiza el federalismo posrevolucionario.

El tercer capítulo se avoca en la Conferencia Nacional de Gobernadores. Se analiza el trabajo de la Conago como organización que impulsa el federalismo en el siglo XXI. El capítulo inicia con el planteamiento de los gobernadores por establecer una organización en la que se vieran reflejadas sus posturas ante el cambio político, sobre todo ante el ejecutivo federal. Asimismo, se muestran los cambios y obstáculos para llegar a conformar la organización. Se exponen también los conflictos del poder Ejecutivo Federal con los gobiernos locales y se analizan la declaratoria constitutiva del 2002, así como sus lineamientos generales.

En el cuarto, y último capítulo, se analiza la contribución de la Conago al federalismo, así como sus propuestas de reforma. Se analiza la lucha por los recursos fiscales y la opacidad en la rendición de cuentas. Se estudian las propuestas de reforma constitucional que ha presentado la Conago, a propósito de retomar el federalismo como principio primordial del Estado mexicano. Al final, se realiza un balance crítico de los pros y los contras de la Conago, los gobernadores y el federalismo.

Esta tesis se realizó como parte de las actividades del proyecto titulado: “Elaboración de materiales educativos para la enseñanza de los sistemas políticos, los sistemas de partidos y los sistemas electorales en las carreras de Ciencias Políticas y Administración Pública y Relaciones Internacionales”, con clave PE-301010, inscrito en el Programa de Apoyo a Proyectos para la Innovación y Mejoramiento de la Enseñanza (PAPIME), de la Dirección General de Asuntos de Personal Académico de la UNAM. Este proyecto tiene su adscripción en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Capítulo 1: Génesis y fundamentos del federalismo

1.1 Concepto y origen del federalismo

1.1.1 Concepto

Cuando se habla del federalismo, lo que realmente se está haciendo es hablar de la organización política de un Estado¹ o varios estados. De la forma en cómo se relacionan sus individuos; el cómo se distribuye el poder político de una Nación-Estado; el cómo se consideran a los individuos o ciudadanos ante la ley, ante una autoridad pudiendo ser, diferentes en la lengua, la cultura, las tradiciones, etc., pero formando parte de un mismo Estado.

Para Faya Viesca el federalismo inicia con valores sociológicos, en el cual se da “un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que estos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes”.²

Así, el vocablo federalismo tiene su origen “del latín *feoderatio*, de *feoderare*, que significa unir por medio de una alianza, derivado del *feodus-eris*, tratado o pacto”.³

Por lo anterior y a lo que corresponde este trabajo, “la palabra federación se ha utilizado para identificar la característica federal de una forma de gobierno, por

¹ La definición de Estado es muy variada y no hay consenso entre los politólogos para poder concretar una sola definición por lo que nos basaremos en el concepto de Rainer-Olaf Schultze, que dice: “Estado, en sentido amplio, la totalidad de las instituciones públicas que garantiza o debe garantizar la vida en común de las personas en una comunidad; definido tradicionalmente con 3 elementos: Territorio estatal, pueblo del Estado y poder del Estado. El poder del Estado se ejerce jurídicamente a través del aparato estatal, y el aparato estatal se diferencia en una gran multitud o gran variedad de instituciones.” Rainer-Olaf Schultze, “Estado” en Nohlen, Dieter y Schultze, Rainer-Olaf, *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, Tomo I: A-I, México, Porrúa-Colegio de Veracruz, 2006, p. 526.

² Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano, régimen constitucional del sistema federal*, México, Porrúa, 2004, p. 1.

³ Rodríguez Rosas, Silvia, “Capítulo 1: Teoría del federalismo”, en Palacios Alcocer, Mariano [Coord.], *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Senado de la República, LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 31.

corresponder a una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados”.⁴

En la obra *Sistemas federales comparados*, Esther Seijas⁵ categoriza al Estado federal mediante dos corrientes que denomina estructuralistas o institucionalistas e instrumentalistas o teleológicas. “Lo fundamental entre las primeras es su fijación en el aparato orgánico de los Estados federales. La división entre órganos centrales y órganos de los Estados miembros, con diferentes matizaciones y consecuencias”.⁶

Estructuralistas o institucionalistas

La primera corriente, dice que, la federación es una agrupación de organizaciones que (cada una) tienen una estructura jurídica interna, con capacidad de tomar libremente sus decisiones. Por lo tanto, este organismo que se adhiere a la agrupación federal es duradera, estable o por lo menos tiene una visión de largo plazo, establecida mediante leyes e instituciones que exigen derechos, obligaciones y sanciones si no se llegasen a cumplir los acuerdos. Además establecen un órgano de dirección común al que otorgan una parte de su libertad; éste órgano común decidirá el futuro de la agrupación.

En esta corriente no entran aquellas agrupaciones que se unen de *facto*, ya que su unión se realiza por la coyuntura del momento. No existen reglas que las sancione si no llegasen a cumplir con los acuerdos de la “federación”, y pueden disolver la agrupación en cualquier momento.

Instrumentalistas o teleológicos

La segunda corriente no concibe a los órganos o instituciones formales de un Estado, aquí la agrupación puede ser de cualquier grupo de individuos que se reúna para todos los fines que les sean comunes.

⁴*Ídem.*

⁵Seijas Villadangos, Esther, “Estudio introductorio”, en Watts, Ronald L., *Sistemas federales comparados*, Madrid, Marcial Pons, p. 13.

⁶*Ibid*, p. 28.

La característica que conserva esta corriente es la autonomía. Respecto al nuevo órgano de dirección, es capaz de tomar sus decisiones por sí mismo, sin embargo sí cede parte de su libertad al nuevo grupo formado.

Los instrumentalistas o teleológicos conciben al Estado federado como una herramienta, un medio encaminado a la solución de problemas y consecución de determinados fines. En esta corriente, de marcada vocación dogmática la frontera entre Estado federal y federalismo se minimiza hasta en ocasiones llegar a desaparecer.⁷

No hay un órgano de dirección común que esté por encima de las partes. Ellos son la agrupación, todos y cada uno de ellos. No ceden libertad alguna pero lo que hace posible mantener esta unión son los fines y objetivos comunes.

Así el gobierno federal es “una asociación de Estados que ha sido formada para ciertos propósitos comunes, pero en la cual los Estados miembros retienen una gran parte de su independencia originaria”⁸. Sin adelantarnos al trabajo, éste podría ser el caso de las 13 colonias británicas establecidas en Norteamérica.

Seijas propone una definición:

El Estado federal como aquella formación estatal que a través del reparto de poder entre las instituciones centrales y de los Estados miembros, con base en sus respectivas Constituciones, promueve la integración de las diferentes entidades territoriales, respetando su diversidad y observando la imprescindible unidad estatal.⁹

Así se crean dos niveles de poder o de gobierno. El primer nivel le correspondería al estado que conforma la federación, es decir, cada estado, territorio o nación es igual a todos los demás que integran la agrupación. Son iguales pero mantienen su autonomía uno del otro, son iguales siendo diferentes, es decir, su igualdad radica en que cada uno es autónomo.

Por lo tanto las unidades integrantes son organizaciones con cierta estructura jurídica que los hace prevalecer. Tienen sus propias constituciones y tienen un fin común, etc. Sus diferencias son sus lenguas, sus tradiciones, sus creencias y su

⁷ *Ídem.*

⁸ *Ídem.*

⁹ *Ibid.*, p. 29.

cultura. Pero lo más importante es que estos estados obedecen a un mismo gobierno, una misma dirección política.

El segundo nivel, o nivel superior, es el gobierno conformado por todos los estados. Es el resultado de ceder una parte de cada estado para integrar la agrupación. La característica que identifica a este nivel, es que están representados los demás estados.

El nivel superior es resultado de pactar un gobierno común, un acuerdo entre los estados de la unión para ceder parte de su autonomía. Hay una unión de culturas, lenguas, tradiciones, creencias, territorios, constituciones, etc. Con el objetivo de crear un organismo o unidad estatal superior que los dirija y lleve a los fines que les son comunes.

Parece que la comprensión del federalismo es muy difícil, ya que "...resulta imprescindible resolver la [...] tensión que se da entre la necesidad de lograr una unidad política nacional al lado de la necesidad de conservar unidades autónomas que participan, y forman parte a la vez, de esa misma unidad política nacional".¹⁰

1.1.2 Origen

En el escrito de Seijas se exponen tres segmentos de análisis:

- a) Los orígenes ideológicos
- b) Los orígenes estructurales y
- c) Los orígenes históricos

1.1.2.1 Los orígenes ideológicos

Trata sobre "la materialización a una forma de Estado, de una ideología, <<el federalismo>>. [...] La expresión latina *foedus* significa tratado o pacto, y se

¹⁰ Faya Viesca, *op. cit.*, p. 2.

conecta con el término *fidere* que significa confiar, fidelidad, sinceridad, verdad...”¹¹

Para esta raíz ideológica, Seijas encuentra que una de las primeras materializaciones del federalismo se llevó a cabo en la religión protestante en su variante calvinista: <<Teología del pacto o Teología federal>>¹². Este tratado se basa en el reconocimiento de la celebración de un pacto entre Dios y los hombres. Lo anterior demostraría que en la tierra todos los hombres son iguales, “bajo la mirada de Dios”. Pero lo más importante de este tratado es que ningún hombre es superior a otro, por lo que trata de establecer una igualdad basada en un pacto divino.

1.1.2.2 Los orígenes estructurales

Trata sobre las raíces del federalismo: el federalismo por concertación o federalismo integrativo está protagonizado por aquellos estados independientes que deciden asociarse en una unión estatal estable denominada Estado federal.

Este tipo de federalización se representa fácilmente con el ejemplo norteamericano, en el cual las 13 ex colonias británicas, ya independientes, deciden cambiar su confederación por un Estado federal¹³. Así las ex colonias deciden ceder parte de sus derechos a un Estado federal compuesto por todos los estados miembros. Se unen bajo una organización que se crea de abajo hacia arriba.

¹¹Watts, Ronald, *op. cit.*, p. 30.

¹²*Ibid.* La autora menciona que Altusio, en su escrito de *Politica Methodice Digesta* de 1603, desarrolla una teoría donde la idea federal, se encarga de garantizar la integridad de la humanidad y de su preservación. Los rasgos que podríamos denominar como el embrión de la teoría federal son: a) La consideración de su teoría consociativa o federal como solución a las carencias humanas y b) La utilización de la soberanía como auténtica unidad de medida y catalogación de los distintos tipos de federaciones o consociaciones.

¹³Recuérdese que la Confederación tenía la única atribución de dirigir la guerra. Era la unión de las trece colonias, pero esta unión consistía en enviar tropas y recursos económicos a la Confederación, para que ésta se hiciera cargo de las labores de la guerra y los estados o colonias se dedicaran al mantenimiento de sus labores económicas. Un dato histórico: el comandante en jefe de la Confederación fue George Washington, que después ya consumada la revolución de independencia y habiendo establecido el Estado federal con nuevas atribuciones, mediante la Constitución de 1787, fue electo como presidente de los Estados Unidos.

El tipo inverso al integrativo es el federalismo desintegrativo o por devolución, es el protagonista por un Estado formalmente unitario o regional que procede a su desintegración convirtiéndose en Estado federal, a través de otorgar a sus entidades territoriales la categoría de Estados miembros.¹⁴

La autora pone como ejemplo a Brasil y a México. Para explicar lo anterior recordemos que ambos países tienen una historia colonial, pero siendo muy diferente a la de los Estados Unidos.

México fue llamado la Nueva España y abarcaba, al norte, territorios que iban desde lo que es hoy California, Nevada, Arizona, Nuevo México, Texas y otros, al sur, pasando por Centroamérica y llegaba hasta lo que hoy es Colombia. Era un estado centralizado gobernado por un virrey que designaba a los regentes de cada territorio. Al obtener la independencia de la Corona española, esta gran unidad se fragmenta, dando a cada territorio el nombre de estados. Lo mismo sucede con Brasil, en circunstancias diferentes, pero con el mismo final.

Y como en el caso contrario al federalismo integrativo, el desintegrativo se crea de arriba hacia abajo. El *magno* Estado cede poderes a los nuevos estados. En gran parte de los casos, esto se debe a que existen muchas diferencias entre las etnias culturales o habitantes de las regiones y no han aprendido a mantener una convivencia sin intereses de por medio, ejemplo la seguridad.

La fractura de la unidad política se debe a que los estados integrantes prefieren mantener una autonomía al interior de sus estados pero aceptan la dirección de un gobierno nacional y la formalizan con una carta constitucional.

1.1.2.3 El origen histórico

Seijas dice que el año de 1787 es un punto de inflexión, donde se distingue el antiguo y el moderno federalismo.

¹⁴Watts, Ronald, *op. cit.*, p. 31.

El antiguo federalismo se identifica con civilizaciones que establecieron las primeras uniones de ciudades pertenecientes a una región, pero que obedecen lealmente a su *polis*. Así, cada ciudadano se dice ser perteneciente a una nación pero mantiene una fuerte identificación con la ciudad que habita. Las uniones de las diferentes *polis* correspondieron al mantenimiento de sus regiones pero sobretodo al de la *polis* misma, como ejemplo tenemos la liga Aquea.

La primera etapa histórica, que podríamos designar como la <<prehistoria>> del federalismo, se remota a Grecia. Si frente a los persas o a los egipcios, los atenienses, los espartanos o los tebanos se consideraban todos griegos y se sentían como tales, en el interior de la península helénica.¹⁵

El moderno federalismo habla de aquellas agrupaciones, no sólo territoriales ni regionales, sino de aquellas que han logrado su unión mediante una que comparten una constitución común, ya se había mencionado el ejemplo de los Estados Unidos pero también en este análisis histórico encontramos a Suiza:

Suiza es el segundo de los casos que incluíamos entre los pioneros del Estado federal. La singularidad de la Confederación Helvética es resultado de la confluencia de tres tipos de instituciones: un sistema federal, influenciado por el modelo americano, que se desenvuelve dentro de un hábitat especial, una forma de gobierno asamblearia o directorial y la pervivencia de un sistema de democracia directa.¹⁶

En el libro *Regímenes políticos contemporáneos*, Pedro Planas realiza un estudio muy articulado sobre el régimen suizo y cabe destacar que en los inicios de la actual Suiza, que va del año 1291 al 1798, en el cual se denomina *De la Liga Perpetua a la Confederación*. El nombre de “Liga Perpetua” surge de firmar un tratado el 1º de agosto de 1291. Era un pacto de defensa mutua y los firmantes fueron los cantones de Uri, Schwyz y Unterwald. Con el tiempo este pacto se fue renovando y ampliando llegando a 13 cantones en el año de 1513¹⁷.

¹⁵ *Ídem.*, p. 31.

¹⁶ *Ibid.*, p. 32. Es importante retomar la idea plasmada Suiza es una de las primeras naciones que utiliza el federalismo como método de unión entre sus cantones, para un fin común: defenderse de los pueblos bárbaros que le rodeaban.

¹⁷ Planas, Pedro, *Regímenes políticos contemporáneos*, Lima, FCE, 1996, p. 350.

Suiza es un país que por sí mismo se considera confederal, sin embargo, las propias características que tiene muestra que es simplemente federal, ya que son los cantones los que componen a Suiza y no una serie de federaciones que la integran. Sobre confederación podemos hablar de la actual Rusia o la antigua URSS. La importancia de lo anterior es señalar que Suiza ya había tenido una constitución que declaraba la unión de sus cantones bajo una federación, donde los cantones contribuían a su propia protección y cuidado.

Los dos países observados, que muestran al mundo su forma de organización política estatal, dan ejemplo de cómo organizarse políticamente a los nuevos estados que surgen de la descolonización del siglo XIX, sobre todo a las colonias españolas en América.

En la búsqueda de la identificación de un estado federal encontramos los siguientes elementos:

- a) La existencia de una constitución escrita.
- b) Un poder legislativo que cuente con una segunda cámara.
- c) La existencia de un tribunal supremo
- d) Una igualdad jurídica entre los estados y ciudadanos.

La primera, la existencia de una constitución, consiste en el establecimiento de las reglas y normas necesarias para poder conducirse todos y cada uno de los estados. Con el objetivo de no interrumpir o estorbar en el desarrollo interno y de la federación. En muchos casos latinoamericanos las constituciones son rígidas y es necesario que 2/3 de las cámaras que componen los poderes legislativos de cada país aprueben sus reformas constitucionales.

La existencia de una constitución escrita que tenga un carácter rígido. Debe ser escrita para que los poderes y funciones asignadas al gobierno central y a los Estados miembros se establezcan con claridad, ofreciendo un marco común de referencia dentro del que puedan decidirse todas las cuestiones que susciten.¹⁸

¹⁸ Watts, Ronald, *op. cit.*, p. 29.

El carácter rígido de toda constitución siempre da seguridad a los creadores de dicho documento. Para que no sea una constitución que cambie fácilmente, por lo que será duradera y dará certeza al cumplimiento de los acuerdos establecidos.

La constitución federal será reconocida por los estados que integran la federación y estos reconocerán y aceptarán los límites que les otorga dicha carta.

La segunda característica. En los Estados federados siempre existe una cámara donde se reúnen los representantes de los estados integrantes de la federación. Esta segunda cámara es el complemento de la cámara donde se representan a los ciudadanos. En el régimen parlamentario y el presidencial sería la Cámara alta.

Villadangos menciona que: “Las singularidades de las segundas cámaras federales es una cuestión de grado, de peso político y jurídico.”¹⁹

La segunda cámara, que representaría a los estados frente a la federación, discutiría proyectos de ley que únicamente convengan a los estados y la federación observará la relación que existe entre los estados y la federación, así como lo que convenga o dañe la relación federal. Esta cámara tendrá la capacidad de vetar o retrasar leyes que afecten a la federación o a uno de sus integrantes. La conformación de esta cámara es decisión de los estados. Pero la integración deberá ser equitativa, es decir, el mismo número de legisladores por cada estado de la federación.

La tercera característica, la existencia de un tribunal constitucional o supremo.

Se encargaría de resolver los litigios planteados por los Estados miembros entre sí o respecto a las instancias centrales es la consecuencia de la problemática aplicación del reparto de competencias, necesariamente acompañado de un correlativo reparto financiero.²⁰

En la clásica división de poderes, que tiene como principio los “pesos y contrapesos”, se encuentra el poder judicial que es el encargado de velar la vigencia y el cumplimiento de las leyes que emanan de la legislación federal.

¹⁹ *Ibid.* p. 35.

²⁰ *Ibid.* p. 36.

De esta manera el poder judicial observará los conflictos legales, de promulgación de leyes, de incumplimiento de acuerdos, etc., que corresponda a cada uno de los estados o a la federación y tendrá la capacidad de sancionar cuando alguno de los mencionados no cumplan con lo establecido en la ley.

En las constituciones federales siempre hay un apartado donde se ubica al poder judicial mencionando cuál es su composición; las facultades con las que cuenta y las instancias que la integran, así como la división administrativa que tendrá dicho poder.²¹

Como último elemento, la igualdad en el Estado federal implica la exigencia de que sus estados miembros sean iguales u homogéneos. Todos los estados de la federación serían iguales en el aspecto jurídico, es decir, frente a las leyes generales. Sin embargo, la igualdad jurídica no asegura la igualdad en sus capacidades económicas ni de desarrollo; en su cultura, lengua o tradiciones. Esto evidentemente no puede ser igual para todos los integrantes de la unión.

La igualdad es la consecuencia uniforme de la cualidad de miembros, consiste en que a todos los Estados se apliquen las mismas reglas de Derecho, a la vez que asegura la capacidad de auto normarse y autogobernarse de cada uno de ellos.²²

Lo anterior nos ayuda a reafirmar lo ya planteado. El federalismo sirve para unir estados que son diferentes uno del otro y esta unión les otorga una igualdad. Proyecta la capacidad de pertenencia a algo más grande, el Estado federal.

La ley federal se aplicará a cada estado integrante de la federación, pero también permitirá que algunos estados mantengan tradiciones, reglas o normas específicas de cada localidad.

²¹ En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, establece en su Capítulo IV del artículo 94, cuáles son las funciones del Poder Judicial, cómo es su composición y cuáles son las instancias que los representan, así su división administrativa. En el artículo 105, que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten entre: a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b) La Federación y un municipio; d) Un Estado y otro; e) Un Estado y el Distrito Federal; g) Dos municipios de diversos Estados, etc.

²² Watts, Ronald, *op. cit.*, p. 37.

En México, hay estados que tienen comunidades originarias. Los llamados pueblos originarios o indígenas, que existían antes de que llegaran los colonizadores²³. Se hace referencia a ellos debido a que estos primeros pobladores mantenían una forma de organización, tanto política como administrativa. Estas divisiones o limitaciones entre pueblos se mantienen y muchos sirvieron para formar los actuales estados integrantes de la federación.

En la búsqueda del origen del federalismo se encuentra una “dialéctica <<federal dual>> *versus* <<federalismo cooperativo>>”²⁴. Dos tipos de tendencias del federalismo, la primera: el federalismo dual. Es aquel resultado de los acuerdos establecidos por varios estados. Unión de varios estados manteniendo elementos que los hacen únicos debido a que tienen una importante presencia hacia su interior y cediendo solo una parte de sus libertades y derechos.

El segundo tipo: el federalismo cooperativo, se caracteriza por compartir poderes y funciones de las entidades gubernamentales. Se combina el poder central, el regional y el local.

A partir de la matriz de federalismo cooperativo han proliferado derivados como el <<federalismo creativo>>, que amplía los cauces de cooperación a todo movimiento social; el <<nuevo federalismo>> que apadrinado por Richard Nixon postulaba la superioridad estatal; el <<federalismo ejecutivo>> asociado con la recepción del federalismo en Europa, particularmente Suiza.²⁵

Por lo tanto el federalismo no es una categoría descriptiva, ya que trae consigo un carácter normativo (una constitución), donde hace una combinación de elementos de dos gobiernos: un gobierno común (federal) y un autogobierno local.

La federación representa una especie particular en la que ni el gobierno federal ni los gobiernos locales están subordinados unos a otros constitucionalmente. Cada nivel de gobierno tiene poderes soberanos, definidos por la Constitución y no por

²³ Los tlaxcaltecas son un claro ejemplo de las pueblos originarios que tuvieron gran autonomía frente a los demás territorios durante la colonia y esto se obtuvo debido a que este pueblo fue un aliado indiscutible para la conquista del México Tenochtitlán.

²⁴ Watts, Ronald, *op. cit.*, p. 37.

²⁵ *Ibid*, p. 38.

ninguna otra instancia de gobierno. Cada uno tiene autoridad para actuar sobre sus ciudadanos, siempre con las competencias que les son atribuidas por la constitución.

Ronald Watts dice que las características estructurales más comunes de las federaciones como forma específica de los sistemas políticos federales son:

- Dos órdenes de gobierno actúan directamente sobre sus ciudadanos.
- Un reparto constitucional formal de los poderes legislativo y ejecutivo y la distribución de fuentes de financiación entre los dos órdenes de gobierno, lo que garantiza algunas áreas de plena autonomía para cada instancia.
- La provisión escrita dotada de supremacía, no reformable unilateralmente, sino requiriendo el consentimiento de una proporción significativa de las unidades constituyentes.
- Un árbitro (en forma de tribunales o mediante la organización de referendos) que regule las disputas entre gobiernos.
- Procedimientos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental en aquellas áreas donde las competencias sean compartidas o se superpongan inevitablemente.²⁶

El tener en cuenta estos elementos característicos de los Estados federados es muy importante ya que podemos analizar e identificar más rápidamente a dichos Estados.

Hay que tener en cuenta que no todos los Estados actuales cumplen con los anteriores requisitos, sin embargo eso no limita o impide que se unan a otro Estado.

²⁶ Watts, Ronald, *op. cit.* p. 106.

1.2 Los Estados Unidos: el inicio del federalismo contemporáneo

La declaración de Independencia adoptada por el II Congreso Continental, el 4 de Julio de 1776, se puede considerar como un rechazo por parte de las colonias británicas hacia Inglaterra.

Los moderados que se encontraban en dicho Congreso no querían la independencia y pretendían una forma de gobierno nacional. John Dickinson, que presidió el Congreso en ese año, propuso que las colonias fueran representadas por la importancia de su población, sin embargo, su propuesta fue rechazada por las colonias y cada delegación estatal contó con un voto único en el ámbito nacional.²⁷

Los artículos de la Confederación mostraron una simple unión con principios y acuerdos de poderes muy limitados. Esta debilidad se debió a que ningún estado quería ceder más de su autonomía y soberanía, temiendo perderla; lo anterior se vio claramente en aceptación de los acuerdos. Maryland fue el último estado que los aceptó, el 1 de marzo de 1781. En ese mismo año, y con esta última aprobación los estados establecieron una confederación.

La nueva vida independiente para las trece ex-colonias no fue fácil

“[...] cada una de ellas, teniendo siempre una existencia aparte y un gobierno propio, creó sus intereses así como sus usos particulares, que se oponían a una unión sólida y completa, que habría hecho desaparecer su importancia individual en una importancia común. De ahí nacieron dos tendencias opuestas: una que llevaba a los angloamericanos a unirse, otra que los encamina a dividirse.”²⁸

En un primer momento, todos los nuevos ciudadanos ex-británicos se hacían de los ideales de libertad con el objetivo, muchos de ellos, de que se les perdonaran sus deudas personales. Bajo esta demanda aparecen rebeliones en el estado de Massachusetts en los años de 1786 y 1787. Este tipo de demandas perjudicaban el intercambio comercial, no sólo entre los estados sino a nivel internacional.

²⁷ *Ibid.*, p. 33.

²⁸ Toqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 2000, p. 117.

En el mismo año de 1786 la legislatura de Virginia propuso una reunión para solucionar los conflictos del comercio entre las colonias. La reunión se efectuó en Indianápolis, en septiembre de 1786. En esa reunión sólo acudieron los representantes de Nueva York, Virginia, Pensilvania, Nueva Jersey y Delaware. Pero gracias al impulso de Alexander Hamilton se hizo un llamado a los estados para que designaran a sus representantes a una convención que se llevaría a cabo en Filadelfia en 1787.

Una vez reunida la convención el trabajo duró cuatro meses: de mayo a septiembre de 1787. Los representantes asistentes a dicha reunión fueron gente de buena educación y de clase alta.

La Convención dio como resultado la Constitución de los Estados Unidos de 1787, la cual constaba de 7 artículos.

El primero hizo referencia a la organización y los poderes del legislativo; el segundo a los del Ejecutivo; el tercero a los del Judicial; el cuarto comprende los poderes recíprocos de la Unión y de los estados; el quinto describe el proceso de enmienda de la Constitución; el sexto precisa que las deudas contraídas antiguamente serán asumidas por el nuevo régimen, [la] “actual constitución, así como las leyes de los Estados Unidos, serán la ley suprema del país” [...] El séptimo artículo prevé el modo de ratificación del texto propuesto.²⁹

De 1787 a 1788, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, publicaron 77 artículos en los periódicos de Nueva York bajo el seudónimo de “Cartas de Publio”, donde se hablaba de los beneficios de tener una forma de gobierno federal. Estas cartas fueron compiladas bajo el nombre de *El federalista*. Se publicaron en el Estado de Nueva York, debido a que éste no aprobaba los resultados de la Convención de Filadelfia. Al final Nueva York ratifica la constitución, no necesariamente por coincidir con los resultados de ella, sino porque diez estados ya la habían aprobado y el establecimiento de un gobierno constitucional ya era un hecho. Con esos diez votos la Constitución de 1787 tenía vigencia y validez.

²⁹ Rodríguez Rosas, Silvia, *op. cit.*, p. 55.

La constitución propuesta no es estrictamente una Constitución nacional ni federal, sino una combinación, un acomodamiento de ambas. Desde el punto de su fundamento es federal, no nacional: por el origen de donde proceden los poderes ordinarios del gobierno es en parte federal y en parte nacional; por la extensión de ellos es, otra vez, federal y no nacional y finalmente, por el modo que autoriza para introducir enmiendas no es totalmente federal ni totalmente nacional.³⁰

La cita anterior es una afirmación que realiza Hamilton a la hora de definir la forma de Estado que pretendía los Estados Unidos.

El Federalista trata temas de carácter nacional: forma de gobierno, comercio, regulación monetaria, seguridad, ejército, diplomacia y guerra. El deber de la Unión sería: la defensa común de los miembros, la conservación de la paz pública; tanto interna como externa, reglamentar el comercio con otras naciones y entre los estados, etc. Así estos escritos pretendían consolidar en un gobierno la seguridad de las 13 ex-colonias.

La seguridad sería dada bajo un ejército en el cual los nuevos estados contribuirían al mantenimiento del mismo.

Sobre el comercio marítimo, *El Federalista* propone la creación de una fuerza naval, donde estén representados los 13 estados y que no exista conflicto en el traspaso de los productos. El objetivo es crear un mercado fuerte tanto interno como externo. Se pretende un tráfico sin trabas entre los estados y cuando un producto se pierda un estado podrá llamara a otro en su auxilio.

La forma de gobierno que proponían los federalistas, era una república. Esto debido a la extensión territorial y para poder proteger de una forma eficaz las fronteras. En una carta que escribe Thomas Jefferson a Gideon Granger, un republicano de Connecticut en el año de 1800 dice:

Nuestro país es demasiado grande para que su gestión recaiga únicamente en un gobierno. Los funcionarios que trabajen tan lejos de los centros de poder han de ser, en razón de la distancia, incapaces de supervisar todos los detalles necesarios para el buen gobierno de los

³⁰ Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J., *El federalista*, México, FCE, 2001, p. 163.

ciudadanos, y dado que resultará igualmente difícil rendir cuentas ante sus superiores, esto potenciará la corrupción, el pillaje y el despilfarro.³¹

Por lo tanto, los nuevos dirigentes del nuevo Estado independiente, no sólo piensan en la forma de gobierno desde la filosofía política sino que también tienen argumentos administrativos y de ejercicio de gobierno. Ante esta postura los federalistas propusieron que cada estado retendrá todos los poderes, jurisdicciones y derechos que no hayan sido delegados a los Estados Unidos, reunidos en un Congreso, duplicándose elementos y gastos.

Sobre los ingresos públicos, se propuso pagar impuestos en proporción a la cantidad de dinero en circulación, por lo que para la nación se proponía un impuesto directo.

Sobre el poder legislativo, *El Federalista* establece dos cámaras: La primera cámara, la de representantes, sería elegida directamente por la ciudadanía con capacidad para votar y tendría un periodo legislativo de dos años. La segunda cámara, la de senadores, sería integrada por los electos de cada legislatura para un periodo de seis años, con una rotación de la tercera parte de las curules cada dos años.

Los senadores serían los representantes de cada uno de los estados que integren a la nación y tendrían igualdad para presentar propuestas de ley que incumban a la federación; verían por los acuerdos internacionales a los que llegase la federación con otros estados extranjeros.

Sobre el poder ejecutivo, será representado por una persona, el presidente. Este presidente será electo por un consejo. El proceso será el semejante como elegir a un representante o un senador, solo que los que serán elegidos se limitaran a elegir al candidato más idóneo para ocupar el cargo de presidente. El vicepresidente será elegido del mismo modo que el presidente, y sucederá al presidente en caso de que este faltara.

³¹ Watts, Ronald, *op. cit.*, p. 55.

El presidente podía ser reelecto cuantas veces se creyera necesario. Se elegía para un periodo de cuatro años; podía ser acusado por cometer delitos contra la nación, crimines y delitos contra la ley. También contaba con la facultad de vetar leyes, sin embargo, ésta podía ser revertida cuando las tres cuartas partes de ambas cámaras lo aprobaran de nuevo, así el presidente tendría que publicar dicha ley.

Sobre el poder judicial se creó una suprema corte y tribunales inferiores que el congreso instituye y establece de tiempo en tiempo. La Suprema Corte tendría la facultad de capacitar a todas las instituciones que ejerzan el cuidado de las leyes de la nación en cada uno de los estados.

Todos los principios generales de *El Federalista* que se comentaron atrás, se deben a que los padres del federalismo norteamericano consideraban indispensable garantizar la seguridad como divisa suprema de la Unión. Lograr la seguridad de la nación no era un tema fácil ya que era necesario ordenar las materias del comercio y la marina a favor de la federación. Defensa común, a través de un ejército nacional e ingresos públicos suficientes para hacerla efectiva, son propósitos del federalismo.³²

Para Alexis de Tocqueville³³ los federalistas siempre fueron el grupo minoritario, sin embargo, contaban con las figuras más prominentes de la revolución por lo que les daba cierto poder moral a sus proposiciones. La caída de la confederación fue usada por este grupo para poder postular sus principios. En 1801, los republicanos acceden al poder por lo que se da el nombramiento de Thomas Jefferson como presidente y con esto el impulso de las ideas federalistas y republicanas.

Los Estados Unidos al igual que muchos nuevos Estados tuvieron problemas por el control de sus estados miembros y de su propia federación. Sin embargo fueron los que aplicaron por primera vez, en el siglo XVIII la organización de un estado bajo el precepto del federalismo, todo esto determinado y plasmado bajo su

³² Palacios Alcocer, Mariano [coord.], "Introducción", en *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Senado de la República, LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 14.

³³ Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, México, FCE, 2001.

constitución de 1789. Estados Unidos sería el ejemplo a seguir para muchos Estados sobre todo para las futuras naciones latinoamericanas.

1.3 Las Cortes de Cádiz y la nueva estructura estatal

1.3.1 Antecedentes

En el año de 1521, España conquista parte de las tierras del nuevo mundo, por lo que tiene una extensión económica que la consolida como potencia mundial. Los nuevos recursos de materia prima, minerales, y las rutas marítimas ocasionaron que los nuevos territorios sean la joya de la Corona española.

El dominio sobre las nuevas tierras se caracterizó por establecer territorios tanto al norte como al sur de la antigua Tenochtitlán, lugar donde se estableció el poder central de los mexicas y lugar donde ahora se establece el poder de los españoles. Es la sustitución de un viejo poder por uno nuevo. Así se da una centralización de todos los asuntos que le corresponde a España sobre los nuevos territorios.

En las nuevas tierras se establece un virreinato, la Nueva España, encabezada por un virrey con la capital en México y compuesta por los territorios de Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, más las dos gobernaciones, Nuevo León y Nuevo México, estas impulsadas por la Nueva Vizcaya, quien tenía su capital en lo que hoy es Durango³⁴. Por lo tanto el principio centralizador con el cual se manejaba la monarquía española en Europa también la traslada a las nuevas tierras. El carácter patrimonial del Estado español donde el virreinato era considerado como patrimonio particular de los reyes de Castilla. No necesariamente cumplía con las funciones de un virrey, que fueron: gobernar, administrar y algunas facultades delegadas del propio rey, por lo tanto no es una figura similar, es una figura inferior.

³⁴ García Martínez, Bernardo, "La creación de la Nueva España", en *Historia General de México*, Centro de Estudios Históricos, 2002, p. 287.

Con la expansión hacia los territorio del norte, la Nueva España contaba con 14 entidades administrativas: capital del Virreinato de la Nueva España, Reino de la Nueva Galicia (Jalisco, Aguascalientes y Zacatecas), Reino de la Nueva Vizcaya (Durango y Chihuahua), Provincia de Yucatán (Yucatán, Quintana Roo, Campeche y Tabasco), Nuevo Reino de León (Nuevo León), Colonia del Nuevo Santander (Tamaulipas), Provincia de Coahuila (Coahuila), Provincia de Sinaloa (Sinaloa), Provincia de Sonora (Sonora), Provincia de Texas (Texas), Provincia de Nayarit (Nayarit), Provincia de la Vieja California (Baja California), Provincia de la Nueva California (California) y Reino de Nuevo México (Nuevo México-Arizona)³⁵.

Para el siglo XVIII, entre los años 1740 y 1770 se da un ascenso en el número poblacional de la nueva España, y de igual manera se da un incremento en la producción de la minería, la agricultura y el comercio. Sin embargo, los índices de recaudación de la Real Hacienda no mostraban este incremento³⁶ debido al débil control que se tenía sobre los que manejabas y controlaban la recaudación fiscal e impuestos.

Ante estos conflicto la monarquía borbónica, sobretudo Carlos III de Borbón, lanza una serie de reformas, en las cuales se reforma el aparato administrativo de gobierno, se recupera de los poderes delegados a las corporaciones, se reforma la economía y se da participación de la colonias en el financiamiento de la metrópoli.

1.3.2 Las reformas borbónicas

De igual manera estas reformas permitieron la entrada de los indígenas a la vida política, por supuesto que de una forma mínima, sin embargo se ve la entrada de ellos al escenario que después dominarían. Dentro de la reforma se manejó que: “la sociedad y el orden político están regidos por leyes naturales independientes

³⁵ Chust Calero, Manuel, “Federalismo *avant la lettre* en las cortes hispanas, 1810-1821”, en Zoraida Vázquez, Josefina, [coord.], *El establecimiento del federalismo en México 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003, p. 77.

³⁶ *Ibíd.* p. 78.

de la voluntad humana. Por virtud de leyes, la sociedad ha sido organizada en un sistema jerárquico [...].”³⁷

Por lo que España establece una sociedad de jerarquías, establecidas por las leyes naturales, donde el hombre tiene que acatar el mandato de la naturaleza y respetar a la jerarquía que se le ha enviado por elección divina. “Las desigualdades inherentes a esta sociedad jerarquizada suponen que cada persona acepta la situación que le corresponde en ella y cumple las obligaciones correlativas a su rango y el juez supremo es el monarca”.³⁸

Esta serie de características, donde se respeta el derecho natural, muestra que las leyes de los hombres pueden ser cambiados. Por lo tanto, bajo estas leyes naturales los hombres que radican en las tierras nuevas y que fueron conquistados se les otorgan leyes naturales, los cuales la corona española y todos los demás tienen que respetar. Tal vez la jerarquía de estos individuos es la más baja, pero se deja de lado la discusión de si son hombres o no, tal como lo debatía la iglesia católica en el siglo XVI.

El objetivo de dichas reformas es remodelar la situación interna de España, así como su relación con las colonias, para retomar el poder que se había depositado en organizaciones, grupos y otros que se encontraban en las colonias, muy alejadas de la residencial española.

Para 1786 se crean 12 intendencias: México, Puebla de los Ángeles, Nueva Veracruz, Mérida de Yucatán, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Santa Fe de Guanajuato, San Luís Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe.³⁹

³⁷ Florescano, Enrique y Menegus, Margarita, “La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico”, en Varios autores, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2009, p. 369.

³⁸ *ídem*.

³⁹ De Gortari Rabiela, Hira, “La organización política territorial de la Nueva España a la primera república federal, 1786-1827”, en Zoraida Vázquez, Josefina, (Coord.), *El establecimiento del federalismo en México 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003, p.46.

Las intendencias se establecieron con el fin de tener un mayor control sobre los territorios, debido a que un intendente tendría más poder en los ramos de hacienda, justicia, policía y guerra. El virrey tendría un control sobre los nuevos intendentes; sería un control directo de la corona española sobre todo su territorio mediante este método.

Sin embargo, las intendencias permitían que territorios se separaran de su intendencia, así el ejemplo que nos presenta De Gortari Rabiela: “Tlaxcala solicitó separarse de la intendencia de Puebla por razones históricas que la facultaban a conservar la autonomía de que gozaba”.⁴⁰

Sus razones las fundamentaba en las distinciones y privilegios que se había ganado por ser un aliado de los conquistadores. Como ejemplo: Su alcalde mayor sería designado gobernador, la concesión a Tlaxcala de la calidad de ciudad principal de la Nueva España y que sus gobernadores tenían que ser indios principales. Además de eso, los pobladores tlaxcaltecas podrían recurrir directamente al Rey sin que el Virrey, la Audiencia, los jueces y justicias se los pudiesen impedir.⁴¹Y de esta manera Tlaxcala se separa de Puebla a finales del siglo XVIII.

Para 1790, el virrey Revillagigedo propone cambios en la administración y las intendencias. En la propuesta el virrey propone crear y casi duplicar el número de intendencias, de 12 a 22. El aumento de intendencias era con el objetivo de disminuir las intendencias con mayor extensión de territorios para un mejor manejo y control de cada una de ellas. Esta fragmentación que se realiza de las intendencias será un elemento importante que se tomará en la Constitución de 1824, y fue el principio de los estados independientes que en el futuro se reafirmarán como estados.

Ante estas modalidades, varios intendentes fueron enviados desde España para convertirse en los agentes directos de la Corona. Sin embargo, favorecieron el

⁴⁰ *Ibíd.* p. 49.

⁴¹ *Ídem.*

regionalismo, porque también estaban encargados de hacer crecer sus respectivas provincias y tratar de explotar a lo máximo cualquiera de los recursos que tuviera dicha región, además de resolver ellos mismos los problemas que surgieran.

Con la reestructuración del espacio territorial y de la administración, se incluyó el establecimiento de un sistema fiscal estatal y la liberación del comercio, produciendo un malestar en la población. Los cambios realizados en la administración de la Nueva España desmantelaron los centros de poder, tanto económicos como políticos ya creados, y comienza a abrir nuevos centros de intercambio, sobre todo en los Consulados de Guadalajara, Veracruz y Puebla favoreciendo a las élites regionales y debilitando a la ciudad de México.

Pareciera que estos cambios sólo se dieron en las cuestiones administrativas, sin embargo, estas reformas estaban claramente cargadas de las ideas de la ilustración, los Borbones pretendían establecer una corte ilustrada, educada con los nuevos principios de estado liberal, pretendían la separación del Estado-Iglesia y establecer un Estado laico:

El nuevo Estado que proponían los Borbones se concebía distanciado de la Iglesia, perseguía fines terrenos y promovía el progreso industrial, tecnológico, científico y educativo, no la salvación eterna o los valores religiosos.⁴²

La revolución francesa y la era de las luces estaban haciendo efecto en los antiguos reinos absolutos.

1.3.3 La Constitución de Bayona

Las guerras europeas desencadenadas por la revolución francesa y sus bloqueos en las rutas marítimas incrementaban los conflictos de la Corona española. A esto se suma los conflictos dentro de la familia real. Provoca que el imperio español caiga rápidamente en manos de Napoleón Bonaparte.

⁴² Florescano, Enrique y Menegus, Margarita, *op. cit.*, p 23.

Al mismo tiempo que la península era invadida por Napoleón, Fernando VII obliga a su padre Carlos IV a cederle la Corona. Cuando recurren al arbitraje de Napoleón, éste aprovecha para obligarlos a renunciar a ambos y pone a su hermano José al frente de España.

En este momento Napoleón acuerda con el pueblo español la creación de una constitución para legitimar la imposición de su hermano. El consejo que se le dio fue que se aprovechara que Fernando VII había llamado a Cortes, sin embargo, Napoleón solo pretende llamara a una junta de notables para que den su visto bueno sobre la carta magna.⁴³

En Bayona se celebró la asamblea en el cual se presentaron como representantes de América, seis miembros, entre ellos se encontraban José del Moral y el granadino Francisco Antonio Zea. Napoleón presentó interés por los representantes de las colonias americanas y Zea le comentó al emperador las intenciones de los americanos de independizarse. En esta primera reunión, los representantes americanos logran conseguir la independencia del poder central y aumenta la importancia de las colonias: en el artículo 87 de dicha Carta, se dice “los reinos y provincias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la Metrópoli”⁴⁴ y que estuvieran representados por 22 diputados.

Los acuerdos de Bayona destruyeron las bases legales de la monarquía y había establecido uno constitucional, sin embargo, los acuerdos establecidos fueron rechazados por el pueblo español que desató la guerra civil. En esta misma acción se formaron juntas gubernativas regionales, debido a que no era posible establecer un poder central. Esta primera experiencia le dio a España un federalismo de facto.

Para el año de 1809 se pretendió organizar una nueva reunión, con el objetivo de cambiar en la antigua Carta de Bayona, pero la ocupación por parte de los franceses a Sevilla, lo impide. El 24 de septiembre del mismo año, una regencia

⁴³*Ibid.*, p. 23.

⁴⁴*Ídem.*

de 5 miembros se reúne en Cádiz y lanzan una nueva convocatoria para el 18 de junio de 1810.

Napoleón sabe que las colonias españolas en América y Asia se encuentran en descontento éste. Por lo que pretende ayudarles en su independencia, pero la flota británica le impide. Al mismo tiempo se presente una guerra civil en España debido a la presencia de los franceses, este hecho implica que la constitución de Bayona no pueda aplicarse. Napoleón recibe la noticia de que la rebelión se presenta debido a que la ciudadanía y las colonias tienen miedo de que fueran entregados a los franceses o a otras potencias.⁴⁵

Fue claro el llamado de las colonias americanas como asiáticas para cancelar el absolutismo y asumir la soberanía que reclamaban. Las Cortes transformaron el funcionamiento del Estado. Con la monarquía constitucional, el gobierno quedó dividido en tres poderes y los súbditos se convirtieron en ciudadanos con una representación en tres niveles: en ayuntamientos constitucionales (instituidos en toda población de más de mil almas), en diputaciones provinciales (siete para Nueva España) y en las Cortes.⁴⁶

El ejercicio del constitucionalismo y el liberalismo que vivieron las colonias fue suficiente para fundar las nuevas bases para lo que serían los próximos estados independientes. A ello agregamos la des-configuración del aparato administrativo y las varias reformas que se vivieron, con el reinado de los Borbón. Es muy claro la instauración del constitucionalismo y el sentido de libertad. Estas primeras experiencias son el principio de la caída de un extenso y viejo reino y el surgimiento de naciones que lucharan por más de un siglo para poder entender y comprender su libertad.

⁴⁵ *Ibíd.*, p 21.

⁴⁶ *Ibíd.*, p 25.

Capítulo 2: Antecedentes del federalismo en México

2.1. Interpretaciones sobre el origen del federalismo mexicano

En México el *feoderare* (la unión) o el *feodus-eris* (pacto), tiene hechos consumados antes de la conquista española de 1521. Estos primeros pactos se pueden encontrar entre las distintas regiones y los diferentes pueblos de lo que hoy es el centro de México.

Jorge Carpizo¹ expone tres interpretaciones sobre el origen del federalismo mexicano, acontecidas en tres diferentes periodos que van desde la etapa pre colonial, identificada con la Triple Alianza en el centro de Tenochtitlan; la segunda responde a los “elementos de organización política descentralizada de las postrimerías de la Colonia, elementos que fueron el verdadero germen del sistema federal mexicano”²; y la tercera corresponde a “una imitación extra lógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica por México, un país que durante siglos estuvo sujeto a un gobierno central”³.

Roberto Ortega⁴ analiza las tres interpretaciones que presenta Carpizo y bajo este análisis se discutirá a Carpizo.

2.1.1 Primera interpretación: Centralización en el México prehispánico

La integración de los Estados indígenas del territorio nacional se realizó para poder reafirmar el poderío de los señoríos del centro. La integración muestra claramente lo que se conoce como una confederación, “estas confederaciones se

¹ Jorge Carpizo, “Sistema federal mexicano”, en Carpizo, Jorge, *Los sistemas federales del continente americano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, FCE, México, 1972, p. 468.

² *Ídem.*

³ *Ídem.*

⁴ Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988, p. 28. Se recurre a Ortega debido a que Carpizo realiza sus interpretaciones de manera muy general y lo que hace Ortega es analizarlos con mayor profundidad, por lo que se rescatan sus opiniones.

sustentaban en tratados, por lo que se llegaron a conformar uniones de estados y señoríos con propósitos y finalidades precisos.”⁵

Un acierto en la descripción de esta forma de Estado es: el que hubieran existido comunidades inferiores a las organizaciones estatales y a las confederaciones, no significa que esas entidades deban ser consideradas estados-miembros. La explicación es que sí existen colectividades superiores e inferiores.

El federalismo mexicano tiene también su raíz primigenia en la federación –más precisamente confederación- de varios Estados indígenas del centro de México unidos en alianzas como la de Tenochtitlán-Texcoco-Tlacopan y la de Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo, en torno de las cuales se agrupaban numerosos señoríos. Lo mismo ocurrió en el norte de Yucatán con la Confederación de Mayapán.⁶

Esta colectividad superior (la Triple Alianza), y la inferior (los señoríos de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan), muestran claramente que no hubo una integración total. De tal manera no se suprimen a los señoríos de esta unión, permitiéndoles dominar-gobernar en su territorio. Lo anterior es para Ortega “la distribución de competencias y los mecanismos para su determinación y conservación”.⁷

Ortega encuentra que a una escala mayor de organización se encontraron los *Calpulli*, este tipo de organización tenían para sí el control de las formas de organización social, política, religiosa y aun económica de los antiguos mexicanos. Los *calpulli* fueron señoríos integrados en estados, en cuya cúspide se encontraban el *Tlatoani* o gobernador. A su vez, y en la esfera más general, se identificaba una “Fraternidad en Grandes Estados”, la que llegó a comprender 38 señoríos generales y tres cabeceras de los estados principales con el conjunto de sus señoríos. El nivel superior era ocupado por un el emperador o *Huey-Tlatoani*.

⁵ *Ídem*.

⁶ Ortega Lomelín, *op. cit.*, p. 28.

⁷ *Ibíd.*, p. 29.

En el estudio de Pedro Carrasco⁸, sobre la estratificación social y la organización político-territorial de la gran Tenochtitlan, describe que en cada *Altepetl*, *Calpulli* o ciudad existía una división en su interior.

Esta primera división era entre los *Pipiltin* (“los hijos”) y los *macehualtin* o gente común. La primera estratificación social de los *Pipiltin* era básicamente en tres: El *Tlatoani* o rey, los *Teuctli* o señor y los *pilli* o nobles. El *Tlatoani* o gran señor tuvo las funciones civiles, militares, religiosas, judiciales y legislativas en toda su ciudad. Este gobernante recibía tributo y servicios de la gente común.

En la siguiente escala jerárquica se encontraban los *Teuctli* o Señor, éstos eran los jefes de una casa reinante o señorial, llamada *Tecalli* y se encargaban de la administración de las llamadas *tecalleque* (gente de la casa señorial). En última escala se encontraban los *Pilli* o nobles. Esta jerarquía la ocupaban todos los hijos de un *teuctli* o *tlatoani*. Este nivel también lo alcanzaban todos aquellos que obtenían méritos militares por destacar en las guerras.

En el siguiente nivel, el de los *Macehuales*, no había mucha diferencia. La única forma de identificarlos era por los *Calpul* o barrios a los que pertenecían. Por lo tanto no había grandes diferencias jerárquicas entre ellos, pero sí había gente especializada en algunos trabajos: mercaderes, artesanos, labradores, braceros o *Mayeque*, esclavos, entre otros.

Todas estas jerarquías se mantuvieron a pesar de la alianza que se realizó con los otros señoríos, y de ninguna manera cambiaron sus estructuras sociales. Por ello se afirma que existía una confederación, orientada al mantenimiento del poder y de sus territorios. Ortega llega a la conclusión que

...como no es posible en este punto introducir aún el concepto de soberanía, dejamos apuntado el de dominación, es decir, la capacidad de imposición del orden superior sobre el inferior en determinadas materias, particularmente en lo relativo a tributos.⁹

⁸ Carrasco, Pedro, “Cultura y sociedad en el México antiguo”, en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2002, pp. 166-192.

⁹ Ortega Lomelín, *op. cit.*, p. 29

2.1.2 Segunda interpretación: La centralización colonial

En el segundo análisis que realiza Ortega, sobre la centralización colonial que menciona Carpizo, se encuentran dos etapas en la centralización política de la Nueva España y demás territorios: la primera etapa, le corresponde a la casa reinante de la dinastía de los Austrias, hasta 1700 y la segunda corresponde al de los Borbones, hasta 1810.

Antes de describir las características de cada una de las casas reinantes que gobernaron al territorio mexicano, mencionaremos las características centralizadoras. “Estas eran la concentración del poder de la metrópoli, fincada en el rey y en el Consejo de Indias y sustentada en un régimen monárquico y patrimonialista que llegó a conjuntar poderes religiosos y temporales”¹⁰. Este control también se extendía a la actividad económica, “...tanto en la industria extractiva, agrícola y manufacturera, al comercio y a las comunicaciones, que venía acompañada de una extensa burocracia responsable de la administración tributaria”.¹¹

En la primera etapa colonial (dominada por los Austrias), el monarca se apoyaba en el Consejo de las Indias y en los virreyes, representantes personales que formaban parte de las audiencias. Así mismo, los virreyes se apoyaban en gobernadores, los gobernadores en los regidores y alcaldes mayores y, por último, los municipios a cargo de juntas o de ayuntamientos.

A finales del siglo XVII la casa reinante de Austria, en España, entra en decadencia debido a que su representante, el Habsburgo-español Carlos II, muere sin tener a quien heredar el trono. Así concluye el reinado de la casa Austriaca en España. El trono es heredado a Felipe Duque de Anjou (rama Borbón Anjou) accede al poder español, en el año de 1700, bajo el nombre de Felipe V.

Felipe V y los Borbones empiezan, en el siglo XVIII, una nueva era reinante en España y la inician con una reforma en todo el reino español y sus colonias.

¹⁰ *Ibid.*, p. 30

¹¹ *Ídem.*

Estas reformas, conocidas como borbónicas, se caracterizaron por un fuerte centralismo. El monarca comienza a apoyarse en “secretarías; subsisten virreyes y Audiencias; se crea la figura del intendente general dependiente del virrey, al igual que doce intendentes responsables de igual número de intendencias.”¹² Después de estos podemos encontrar a los partidos que están a cargo de subdelegados.

Estas reformas trajeron consigo el debilitamiento de la colonia española. Con la creación de las intendencias, en el siglo XVIII, se pretende instaurar lo que se conoce como el despotismo ilustrado:

[Que] desnaturaliza el régimen edilicio que tuvo dos siglos de vigencia. Los intendentes reemplazan política y administrativamente a los gobernadores, y los subdelegados suplen a los corregidores y a los alcaldes mayores.¹³

La era del despotismo ilustrado terminó con el expansionismo napoleónico. En 1808 se crea la Junta Central de Gobierno, que logra su asiento en Cádiz e inicia sus trabajos de manera solemne en 1810. Al mismo tiempo en las colonias comienzan las revoluciones de independencia.

La trascendencia que tuvo la Junta Central sobre las colonias americanas, fueron el gobierno representativo y la diputación provincial. El gobierno representativo claramente fue un espejismo en contraste, las diputaciones provinciales fueron una esperanza de mejoría a nivel local, sobre todo en los ámbitos políticos y administrativos.

La finalidad de la diputación provincial era promover la prosperidad de cada provincia y contaba para ello con suficientes facultades administrativas, tales como intervenir y aprobar el repartimiento de las contribuciones.¹⁴

¹² *Ídem.*

¹³ *Ibid.*, p. 31.

¹⁴ *Ibid.*, p. 33.

Jacinto Faya¹⁵ dice que el germen del federalismo mexicano se encuentra en la Constitución de Cádiz, sobre todo en su capítulo llamado: “Del Gobierno Político de las Provincias y de las diputaciones provinciales.”¹⁶

El reconocimiento de las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812 se debe a los esfuerzos de los diputados de la Nueva España, encabezados por Miguel Ramos Arizpe, considerado como “el padre del federalismo en México”.¹⁷

2.1.3 Tercera interpretación: La imitación constitucional

Esta interpretación dice que el federalismo mexicano no es más que una copia del federalismo norteamericano. Se debe en gran parte, a la similitud que existe en la redacción de la Constitución estadounidense de 1787 y la mexicana de 1824. Alexis de Tocqueville en su obra *La democracia en América*, se refiere a este hecho: “Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la Constitución de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que la vivifica”.¹⁸

Ortega dice que:

Sostener en esta época, en la que profundas investigaciones históricas han puesto de relieve las circunstancias del Constituyente de 1823-1824, que el federalismo mexicano tiene su génesis en la implantación arbitraria, artificial y exótica del federalismo norteamericano en nuestro país, sin base en una necesidad real, sólo puede ser expresión de una actitud simplista o de un grave desconocimiento de los hechos.¹⁹

Muchos historiadores coinciden que el federalismo mexicano, establecido en la constitución de 1824, tiene inspiración directa de la república norteamericana. Sin embargo, no solo de ahí proviene la forma de organización estatal; la nación

¹⁵ Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano régimen constitucional del sistema federal*, México, Porrúa, 2004, p. 38.

¹⁶ *Idem.* Sólo para precisar, en el anexo se transcribe el Artículo 335 de la Constitución de Cádiz, donde se anuncian las facultades de dichas diputaciones.

¹⁷ *Ibid.*, p. 39.

¹⁸ Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit.*, p. 34

¹⁹ *Idem.*

mexicana tuvo sus primeras experiencias de gobierno independiente o por lo menos descentralizado, bajo las premisas de la constitución de Cádiz y sus diputaciones provinciales de 1812, estos ejercicios se mantuvieron en los constituyentes de 1824.

Emilio Rabasa menciona:

El federalismo se importó de la constitución norteamericana, en tanto que la intolerancia religiosa, el proceso electoral, el consejo de gobierno, etcétera, se copiaron de la española de 1812, para formar la Constitución mexicana de 1824.²⁰

La intención de los Constituyentes de 1824, no fue realizar una copia idéntica del federalismo del norte, sino que pretendían dar una solución a la necesidad de descentralizar el poder. Era necesario ya que esta nación había vivido tres siglos de centralización colonial.

Otros la han acusado de simple copia del federalismo norteamericano, por haber adoptado su sistema de representación, o de haber seguido a la letra la Constitución de Cádiz, por mantener su forma. Lo cierto es que fueron documentos de una transacción casi milagrosa, pues la compleja situación hacía difícil encontrar fórmulas que consiguieran atenuar las tensiones que se venían expresando entre las regiones y el centro.²¹

Al parecer, tanto Carpizo como Ortega tratan de identificar el origen del federalismo mexicano desde antes de la conquista española. Es cierto que en la primera interpretación, la prehispánica, no se puede hablar de un federalismo de tipo actual debido a que no existe un documento histórico que señale dicho pacto que se haya contraído entre los pueblos guerreros.

En la segunda interpretación se mencionó que el federalismo fue una herramienta para mantener unido, en la nueva nación mexicana, lo que se había desunido en el momento de asumir la independencia, es decir, fue una táctica para descentralizar el poder, debido a que los nuevos estados declarados independientes de la corona española temían ser presa de un nuevo centralismo

²⁰ Rabasa, Emilio, citado por Ortega Lomelín, *op. cit.*, p. 34.

²¹ Vázquez, Josefina Zoraida, "El federalismo mexicano, 1823-1847", en Carmagnani, Marcello, (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, El Colegio de México-FCE, 1993, p. 16.

ya no español, sino de los victoriosos independentistas, representados, en la figura de Agustín de Iturbide consumidor de la independencia.

La última interpretación y en la cual se basa este trabajo, es la creación de la constitución de 1824. La primera constitución federal donde se establecieron tanto la forma de gobierno cómo el régimen que imperará en la nación. La importancia de esta constitución radicó en el establecimiento de la república mexicana bajo una organización federal, donde el poder político se descentraliza y los estados integrantes del nuevo estado mexicano, tienen su autonomía para legislar, cuidar y procurar el orden y de impulsar el desarrollo de sus habitantes. Este pacto estableció un respeto a los límites tanto territoriales como políticos de los nuevos integrantes de la federación.

Sin embargo, la nueva constitución no calmó la vida política al interior del país, debido a que existían varios grupos políticos que estaban convencidos que el federalismo desintegraría a la nación, mandando a la perdición todo lo logrado por la independencia. Este conflicto se reconoce sobre todo por dos grupos dominantes a nivel nacional: los liberales, que pretendían el establecimiento del federalismo estando convencidos de las ideas liberales del siglo XIX. Los conservadores que optaban por un gobierno central e impugnaban el regreso de los privilegios, así como el mantenimiento del viejo régimen y las clases sociales.

2.2 La Constitución federal de 1824

La vida constitución de México ha tenido varias etapas y su primera experiencia fue la de Cádiz que a pesar de ser una constitución que no se promulgó en América, sí tuvo efectos en la vida política, administrativa y, en menor medida, en la economía de la colonia.

Después de la declaración de independencia en 1821, los insurgentes y los conservadores trataron de establecer diferentes constituciones, donde plasmaban su pensamiento y sus ideales de una nación libre e independiente.

En el año de 1814, se da el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. En el año de 1822 se da a conocer el primer Proyecto de Constitución del México independiente. Pero no es, sino hasta 1824 cuando se promulga la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

En la consumación de la independencia, en 1821, Agustín de Iturbide logró coaligar a todas las fuerzas del reino y establecer una forma de gobierno, el imperio mexicano. A este imperio se unieron las viejas colonias de Centroamérica junto a ellas Chiapas y las provincias de Yucatán. A pesar de esta integración las intendencias seguían fragmentándose y cada nueva división exigía su diputación provincial.

La economía del nuevo imperio se encontraba en muy mal estado, por lo que se pretendió realizar una reforma fiscal con la intención del cobro de impuestos directos y préstamos forzosos que recordaban el viejo centralismo económico y político. Las élites regionales no permitirían el regreso de ese centralismo.

Una serie de conflictos entre el emperador Iturbide y el Congreso obligó al primero a disolver al segundo para tener un poder legislativo que apoyara sus decisiones, y de esta manera establecer un gobierno más eficaz. Sin embargo esta decisión no solo provocó la reacción de los legisladores sino de algunos militares simpatizantes de Iturbide. La disolución del congreso provocó que varios sectores, sobre todo regionales, convocaran al Plan de Casa Mata, que exigió la elección de nuevas Cortes.

Iturbide restituyó al Congreso y abdicó tiempo después. El antiguo Congreso se negó a resolver la demanda del nuevo plan, y no convocó a nuevas elecciones, pero decide colocar en el ejecutivo a una Junta Instituyente. En “esta circunstancia revela la conciencia que tenía[n] las provincias sobre su propia autonomía, que es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal.”²² En menos de seis semanas México quedó dividido en provincias y estados independientes.

²² Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, p. 43.

En el año de 1823 muchas provincias se habían constituido en estados. Tal es el caso de la provincia de Guadalajara, que se pronunció por el régimen federal, “proclamando su plena autonomía en lo que a su régimen interior se refiriese. Así, la provincia de Guadalajara adoptó el nombre de Estado libre de Jalisco, el 16 de junio de 1823”.²³ Al mismo tiempo las intendencias de Oaxaca, Yucatán, Jalisco y Zacatecas convocaban a elecciones para legislaturas constituyentes e iniciaron la formación de milicias propias para defenderse de los poderes centrales.

De esta manera “la provincia de Jalisco que se había constituido en el reino de Nueva Galicia y el asiento de la Audiencia de Guadalajara fuera la más radical y cuna desde 1821 de publicaciones federalistas”.²⁴

Pero el establecimiento de estas autonomías no sería tan fácil. El Congreso recién restituido ordenó al Supremo Poder Ejecutivo evitar el establecimiento de gobiernos provinciales, al tiempo que trató de tranquilizar a las diputaciones provinciales ampliándoles sus facultades. A pesar de las ofertas del Congreso, los estados mantuvieron su postura radical y no pretendían ceder a su nueva autonomía. “Entretanto, el supremo Poder Ejecutivo había movilizó un ejército al mando de dos triunviros, uno insurgente, Nicolás Bravo, y otro ex realista, Pedro Celestino Negrete.”²⁵ En el intento de apaciguar las aspiraciones autonomistas Nicolás Bravo fue conciliador y pretendía que los sentimientos independentistas no prosperaran y convergieran en un punto en común. En contraste, Pedro Celestino Negrete incitó la separación y autonomía de Colima.

Lo que apaciguó los ánimos autonomistas de las provincias fue la amenaza de que España emprendería la reconquista de sus colonias con ayuda de la Santa

²³ *Ibid.*, p. 44.

²⁴ Vázquez, Josefina Zoraida, *Federalismos latinoamericanos*, *op. cit.*, p. 21.

²⁵ Vázquez, Josefina Zoraida, “El contexto histórico del constituyente de 1824”, en Galeana, Patricia, *México y sus constituciones* (compiladora), México, FCE, 2003, p. 78.

Zoraida Vázquez menciona que los partidos políticos no existían durante el siglo XVII en el México independiente. Sin embargo, existían, y con mucha fuerza, las logias masónicas. La logia escocesa había entrado con el ejército español en 1814, y Nicolás Bravo era su gran maestro, esto en el años de 1825. Y para tener un contrapeso Guadalupe Victoria fundó la logia yorkina en 1825, donde se encontraban los federalistas radicales como Alpuche, Zavala, Guerrero, Ramos Arizpe y fue registrado en Filadelfia por la intervención del ministro norteamericano Joel R. Poinsett.

Alianza y “como los estados no tenían fuerza armadas que pudieran defenderlos de las amenazas de la ex metrópoli, tan tangible en 1823, se llegó a un acuerdo: se mantendría la unidad, pero en un sistema federal”.²⁶

Bajo las premisas anteriores surge el 4 de octubre de 1824 la nueva Constitución. El Congreso salió en caravana desde su recinto en el templo de San Pedro y San Pablo –hoy museo de la luz- hacia palacio nacional.

La nueva constitución fue entregada a Guadalupe Victoria, el cual seis días después fuera electo como presidente, y a Nicolás Bravo como vicepresidente.

La constitución cambió considerablemente a su antecesora, la Constitución de Cádiz de 1812, sobretodo en la organización política.

Sobre el sistema federal, la Constitución de 1824 resolvía en los artículos 5º y 6º.

“*Artículo 5º.* La nación adopta para su gobierno la forma republicana representativa popular federal.” “*Artículo 6º.* Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su gobierno interior, según se detalle en esta Acta y en la Constitución General.”²⁷ (sic).

La nueva constitución estableció un Poder Legislativo depositado en un Congreso bicameral: diputados y senadores. Su integración fue bajo elecciones con base a la población, un diputado por cada 80 000 habitantes. La Cámara de Diputados sería renovada en su totalidad cada dos años. Mientras que la Cámara de Senadores se integraría por dos senadores de cada estado, elegidos mediante una mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad cada dos años.

La Constitución dispuso que las leyes y decretos del Congreso General tendrían cuatro finalidades, tres de ellas referidas a los estados: conservar la unión federal de los estados, y la paz y el orden público en lo interior de la federación; mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior; y sostener la igualdad

²⁶ *Ibid.*, p. 86.

²⁷ Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit.*, p. 37.

proporcional de obligaciones y derechos que los estados tenían ante la ley.²⁸

Las provincias pasaron de tener facultades reglamentarias y administrativas, pero sin la oportunidad de legislar, a un sistema de autonomía donde se transformaron en estados. Este nuevo estatus les permitió gozar de facultades legislativas a su interior, siempre con el apego a la constitución federal.

Una de las atribuciones importantes de los congresos estatales es que pudieron elegir al representante del ejecutivo federal. Una diferencia con los Estados Unidos, debido a que su poder ejecutivo era elegido por un colegio electoral. Lo anterior muestra el poder político que lograron concentrar las legislaturas tanto locales como la federal y por lo tanto el dominio del parlamento. Reinaldo Sordo, dice que la constitución: “Otorgó más peso al Poder legislativo, definió un ejecutivo débil y con restricciones, y un Poder Judicial con poco juego político.”²⁹

Las críticas a la nueva constitución provenían del grupo conservador, que no estaban de acuerdo con un gobierno federal sino con uno central. Lucas Alamán fue un eficiente difusor de que la Constitución de 1824, simplemente era una copia del estadounidense, en especial cuando los liberales estaban empeñados en el cambio de sistema, sin embargo también fue él el primero en darse cuenta de las diferencias del sistema mexicano al del estadounidense.

El modelo [...] que se tomó para construir la nación fueron los Estados Unidos, pero de este modelo apenas se tenía alguna tintura y lo que se había visto practicar de alguna manera era la constitución española.³⁰

Es cierto que muchas de las ideas y elementos plasmados en la constitución tenían un origen norteamericano, pero la sustancia la agregaba las circunstancias, los hechos y la experiencia de los constituyentes.

²⁸ Sordo Carreño, Reynaldo, “El Congreso Nacional: de la autonomía de las provincias al compromiso federal”, en Vázquez, Josefina Zoraida (coord.), *El establecimiento del federalismo en México 1821-1827*, México, Colegio de México, 2003, p. 141.

²⁹ *Ibid.*, p. 140.

³⁰ *Ídem.*

El modelo federal de la Constitución –dice Miguel Carbonell- fue copiado de la Constitución norteamericana, en el caso de México, al revés de cómo sucedió en el país de origen de la institución, el federalismo no sirvió para conjuntar realidades anteriores y en cierta forma dispersar, sino para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial –implantando el llamado federalismo segregativo o descentralizados-.³¹

La Constitución de 1824, no solo declara la nueva forma de gobierno en la nación, sino que rompió con el imperialismo de Iturbide. Abrió las puertas al federalismo, dio plenos poderes al Congreso (legislativo), disminuyó los poderes del presidente (ejecutivo) y el de la Suprema Corte (judicial), estableció la nueva estructura política, social, económica y jurídica de la nueva nación. Sin embargo, su duración fue corta debido a las constantes pugnas al interior del Legislativo, por las conspiraciones de los conservadores y por la gran radicalización de los liberales, que pretendían realizar cambios rápidamente en una nación donde también existía el pensamiento conservador y católico.

Este impulso de los revolucionarios liberales provocó que la Constitución de 1824 fuera desplazada por otras leyes, por otra constitución, la de 1836.

2.3 El retorno al centralismo, 1836

En 1827 se llevan a cabo las primeras elecciones bajo la nueva constitución, en ese entonces se presentaron los candidatos Manuel Gómez Pedraza y Vicente Guerrero como candidatos: “como ministro de Guerra, Pedraza tenía un extenso apoyo entre los partidarios del orden, una nueva asociación informal que empezó a denominarse de los imparciales”³², y el segundo era apoyado por los yorkinos radicales. En esa competencia surge victorioso Gómez Pedraza, pero su victoria no es bien vista por la mayoría liberal.

³¹ Carbonell, Miguel, El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias, en *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, México, Instituto de investigaciones Jurídicas UNAM, 2003, p. 380.

³² Vázquez, Josefina Zoraida, “Los primeros tropiezos...”, *op. cit.*, p. 536.

El general Santa Anna se pronuncia en contra de la elección, junto a él el Gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala, y el general José María Lobato, por lo que el general Guerrero moviliza sus tropas hacia la capital. De esta manera Gómez Pedraza sale de la ciudad renunciando a la presidencia.

El Congreso, sin facultades para designar al presidente, declaró como nuevo presidente a Vicente Guerrero y, a Anastasio Bustamante como vicepresidente. En esta nueva era, los gobernadores de los estados se mantuvieron al margen y en ocasiones se negaron en las solicitudes de apoyo del nuevo presidente debido a que estos lo consideraban contrario a los principios del federalismo.

El federalismo en la práctica tuvo problemas, al diferir las interpretaciones desde el punto de vista de los estados o del gobierno nacional. Lorenzo de Zavala, que fungió como gobernador del Estado de México (1827) y después como ministro de Hacienda (1829), muestra esta diferencia debido a que

...al actuar como gobernador del Estado de México, defendió con denuedo las prerrogativas estatales ante el gobierno federal, y al pasar a servir como ministro federal de hacienda luchó en la misma forma para imponer la autoridad del gobierno nacional, lo que lo hizo fracasar.³³

En 1830 Anastasio Bustamante declara el plan de Jalapa, proclamándose defensor del federalismo. Guerrero sale rumbo a Jalapa para detener la rebelión, sin embargo su salida de la ciudad es aprovechada por los “Jalapistas para nombra a un gobierno provisional, lo que lo decidió a renunciar”³⁴, de esta manera Guerrero pierde la presidencia y es sustituido por Bustamante.

El gobierno de Bustamante estuvo dominado por el ministro de Relaciones, Lucas Alamán, quien se empeñó en arreglar la hacienda, restablecer el orden e impulsar la economía mexicana. Las mejoras realizadas por impulso de Alemán, se acompañó de una manipulación sobre los estados en los cuales el ministro tenía aliados y correligionarios. “Con maniobras políticas logró la disolución de las

³³ *Ídem.*

³⁴ *Ibíd.*, p. 537.

legislaturas de San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán y Jalisco, pero no pudo doblegar el terco autonomismo de estados como Zacatecas.”³⁵

También existió una cruenta persecución contra los liberales radicales. Este tipo de acciones emprendidas por el gobierno de Bustamante permitió que Santa Anna se manifestara y declarara la inconformidad pidiendo la dimisión del gabinete, pero Bustamante se negó.

Santa Anna contaba con el apoyo de su división, milicias estatales y del ejército zacatecano. La resistencia pudo darse hasta el punto en el cual el gabinete renunció. Santa Anna sale victorioso con el gran apoyo de los zacatecanos. Así el 1 de abril de 1833 las elecciones llevan a la presidencia a Santa Anna, y a Valentín Gómez Farías a la vicepresidencia.

Gómez Farías juró el cargo en ausencia de Santa Anna, ya en el cargo aseguró que no iba a desaparecer el ejército, pero pocos días después en el congreso se presentaba un proyecto de ley para aumentar las milicias haciendo que los estados controlaran todas las fuerzas y las armas.

El Congreso en su mayoría estaba dominado por los liberales radicales; aprobaba la mayoría de las reformas, que en un principio fueron aceptadas por los demás grupos opositores a Gómez Farías, sin embargo, estas medidas reformistas se fueron endureciendo hasta que el 26 de mayo de 1833 el teniente coronel Escalada se levantó en armas en Morelia, le secundó el general Durán en Chalco, el 31 de mayo, y por último fue el general Mariano Arista en Ameca, el 5 de junio.

Los tres militares levantados llamaban a Santa Anna para investirlo de plenos poderes y dirigir los respectivos movimientos. Sin embargo Santa Anna rechaza la invitación y reprime a los sublevados, lo que le permite a Gómez Farías endurecer las reformas³⁶.

³⁵ *Ídem.*

³⁶ Estas reformas se llevaron a cabo del 23 de junio al 17 de diciembre de 1833, de las reformas más destacadas: Ley de la secularización de las misiones de California, arreglo de la enseñanza pública, cese de la

Santa Anna se había alejado de la capital del país para evitar un enfrentamiento con el vicepresidente, sin embargo regresa el 24 de abril de 1834 para responder al llamado de los grupos opositores a Gómez Farías.

El Congreso se enfrentaría al presidente y pretendería legislar fuera del periodo constitucional. Santa Anna no esperaría más: cerraría el Congreso y obligaría a Gómez Farías a renunciar a la vicepresidencia.³⁷

Sordo Cedeño identifica cuatro grandes costos al sistema federal por acción de las reformas aplicadas bajo la constitución de 1824: 1) Cambio en las estructuras de una sociedad muy tradicional; 2) el movimiento liberal y el federalismo se desprestigiaron por lo que le restó apoyo dentro del ejército; 3) hubo un exceso en el abuso de los derechos ciudadanos; y 4) abrieron la posibilidad de que se intentara otra forma de organizar el poder público.³⁸

Para el año de 1835 se convoca a elecciones. Las corrientes políticas estaban muy presentes, sobre todo los partidarios del centralismo, mientras que los liberales radicales estaban desprestigiados. Aunque sí se eligieron a federalistas o liberales moderados.

Este nuevo Congreso fue dominado en su mayoría por centralistas. El Congreso presentaba tres etapas de desarrollo: 1) enero- septiembre de 1835, funcionaria como un Congreso Constitucional ordinario; 2) de septiembre de 1835 hasta diciembre de 1836, se redactarías las Siete Leyes que le dieron origen a la primera república centralista; 3) de enero a mayo de 1837 legislaría en las leyes secundarias, necesarias para hacer operativo un sistema de gobierno central.

Lo que permitió a este grupo sacar las reformas necesarias fue que en 1835, a) Santa Anna pide licencia para retirarse a su hacienda y de esta manera no verse involucrado en el cambio de gobierno; b) los principales líderes del liberalismo, Valentín Gómez Farías y José María Luis Mora, salen del país rumbo a los

obligación civil de pagar el diezmo eclesiástico, cese de la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos, entre otras.

³⁷ Sordo Cedeño, Reynaldo, "Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, 1836. El grupo centralista y la Constitución de las Siete Leyes, 1835-1837", en Galeana, Patricia, *op. cit.*, p. 98.

³⁸ *Ídem.*

Estados Unidos el primero y rumbo a Francia el segundo, c) el levantamiento de los colonos del territorio de Texas, en el cual Santa Anna se apresura a detener la rebelión, sin embargo su prisión, liberación y viaje a los Estados Unidos, lo desprestigia. También el ejército sufrió un gran desprestigio a nivel nacional; d) la debilidad del ejército entre 1836 y 1837 le impide entrometerse en la política interna del país.³⁹

Los diferentes cambios y reformas que lograron implementar los conservadores se conoce como las Siete Leyes⁴⁰. En el nuevo texto constitucional se establecía que México era una república centralista, donde se mantenía el carácter representativo y popular.

Reynaldo Sordo considera que:

Las Siete Leyes no son la antítesis de la Constitución de 1824, sino que conservan y elevan los derechos del mexicano, mantiene el carácter representativo popular, dan cierto juego político a las regiones y definen con mejor precisión las atribuciones y restricciones de cada instancia política.⁴¹

Los centralistas pretendían un equilibrio entre el principio del orden y las libertades de los mexicanos. De igual manera se muestra que pretendían controlar al ejército, sobre todo a los caudillos militares.

Como dato, las Siete Leyes no son títulos como en la actual constitución (1917), sino que “cada ley tiene articulado propio. Como quiera que sea, entre las Siete Leyes, que se promulgaron al mismo tiempo como un solo e indivisible texto, suman 218 artículos más otros transitorios”⁴²

Faya Viesca menciona que lo que establece la sexta ley, es un “federalismo restringido”⁴³, claro que la palabra federalismo desaparece. Si se compara la

³⁹ *Ibid.*, p. 100

⁴⁰ En el Anexo 2 de esta investigación se encuentran las características de cada uno de los artículos de esta constitución.

⁴¹ *Ibid.*, p. 111

⁴² Barragán Barragán, José, “Breve comentario sobre las leyes constitucionales de 1836”, en Galeana, Patricia. *op. cit.*, pp. 115-132.

⁴³ Faya Viesca, Jacinto. *op. cit.*, p. 51.

Constitución de 1824 y la de 1835 se notará que la palabra federal desaparece de la redacción. En el artículo 5º de la Constitución de 1824 decía: “La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”⁴⁴ (*sic*), mientras que en el artículo 3º de la Constitución de 1835 dice: “El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo [y] popular”⁴⁵.

Una palabra es suficiente para cambiar de forma de gobierno, por lo tanto, lo que establece la Constitución 1835 es pasar de un gobierno federal a un gobierno unitario.

Pero como arriba se mencionó, esta nueva constitución no rompe totalmente el federalismo, sino que simplemente no se le menciona. Los estados siguen gozando de autonomía en lo que concierne en su forma al interior, solo que más vigilado por el gobierno general. Sobre los congresos locales, estos debían acatar las disposiciones del gobierno central y no contravenir las disposiciones de las Siete Leyes.

A los departamentos se les reconoció autonomía en aspectos básicos, por ejemplo, podían elegir a los integrantes de sus juntas departamentales y que a su vez tenían facultad de presentar iniciativas de ley a la Cámara de Diputados.

Jesús Reyes Heróles mencionó:

La Constitución de 1824, como las Siete Leyes chocaban con la realidad; la primera en cuanto contenía elementos de innovación y las segundas en tanto pretendían negar las fuerzas nuevas. Empero, el cotejo de ambos textos con la propia realidad revela una importante diferencia desde el punto de vista de su vigencia: La Constitución de 1824 trazaba hábilmente con las fuerzas viejas; las Siete Leyes eran intransigentes y negadoras de las fuerzas nuevas. De esta diferencia provino el que con la Constitución de 1824 se pudiera gobernar dentro de la elástica acción y reacción liberal. En cambio, las Siete Leyes auspiciaron la zozobra y durante su vigencia formal convirtieron en guerra, en lucha civil permanente la que sólo en potencia existía y se exteriorizaba en brotes intermitentes.⁴⁶

⁴⁴ *Ídem.*

⁴⁵ *Ídem.*

⁴⁶ Reyes Heróles, Jesús, citado por Roberto Ortega Lomelín, *op. cit.*, p. 40.

La vida constitucional a partir de 1836 fue muy convulsiva. En todas partes se presentaban cuartelazos. El nuevo contexto dio pie a que Texas se independizara y para que Yucatán se separara de la República mexicana. En esos años de inestabilidad aparece José María Luis Mora declarando "...gracias al sistema federal ninguna persona, ninguna facción, había podido hacerse dueña de la República."⁴⁷

Ante esta serie de conflictos que el poder central no puede resolver, aparece el Plan de Tacubaya (1842). Este plan establecía el cese de todos los poderes existentes salvo el poder judicial y la convocatoria para un Congreso Constituyente. Del interior de este Congreso se nombra una comisión encargada de la elaboración de un proyecto constitucional. El proyecto no se pudo discutir debido a la intervención de una Junta de Notables, establecida por Nicolás Bravo, entonces Presidente de la República.

La Junta de Notables declara presidente a Santa Anna, después comienza la discusión de un nuevo proyecto de constitución bajo el título de "Bases de Organización Política de la República Mexicana"⁴⁸, conocida con el nombre de Bases Orgánicas, la cual es sancionada y publicada por el presidente en el año de 1843.

Las "bases orgánicas" eliminan al Supremo Poder Conservador y permitieron a Santa Anna llevar un despotismo constitucional junto con las clases militares a la cabeza. Se pretendió revivir el centralismo, pero un centralismo exacerbado, sin embargo no pudo cumplirse debido a la invasión norteamericana.

Para el 4 de agosto de 1846 el general Mariano Salas formuló el Plan de la Ciudadela de México, que desconoce el régimen centralista y pugna por un nuevo congreso que se integraría bajo las leyes electorales de 1824. El plan prospera, se llevan a cabo las elecciones y se conforma el nuevo congreso. En esta etapa se

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 39.

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 41.

contó con el esfuerzo constante de Mariano Otero, José María Lafragua, Benito Juárez, Ignacio Comonfort, José María de Lacunza, entre otros.⁴⁹

A pesar de los cambios realizados esta nueva etapa constitucional no tuvo mucha duración, ya que en 1847 se restablece el régimen federal, bajo el Acta de Reforma. Pero el Acta no tiene mucho eco debido a que el gobierno de Santa Anna logra imponerse.

Para abril de 1853 se expiden las “bases para la administración de la república”, las cuales le otorgaba más poder a Santa Anna para el manejo administrativo y político de la nación. Estas bases no fueron suficientes para detener los muchos intentos de cambiar el gobierno y su organización. En 1854 surge el Plan de Ayutla, desconociendo al gobierno y convocando a nuevas elecciones.

El Plan de Ayutla dio lugar al estatuto orgánico provisional de la república mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856. De este estatuto resultó la Constitución de 1857, código liberal por excelencia, sin que haya sido extremista. “En ella se plasmó el pensamiento político-económico fundamental del siglo XIX y se consignaron los principios básicos del individualismo.”⁵⁰

Un punto especial de esta nueva constitución sería la de la soberanía estatal. Se indicó que la existencia de un gobierno nacional condiciona a los estados, pero que éstos gozarían de plena independencia en su orden interior.

En el artículo 117 de ésta constitución (1857) dice: “Las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”⁵¹. El artículo establece el reparto de competencias entre los estados y el gobierno federal. Las facultades, expresamente concedidas a la federación, están reguladas por la propia constitución, es decir no se tenía en mente a los estados sino que la prioridad era la federación, lo que amplía el margen de acción de la federación y disminuye la de los estados.

⁴⁹ Labastida, Oracio, “Historia política de la Constitución de 1857”, en Galeana, Patricia, *México y sus constituciones* (Compiladora), México, FCE, 2003, pp. 243-271.

⁵⁰ Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit.*, p. 42.

⁵¹ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, p. 78.

Por otra parte el poder legislativo también es cambiado, se suprime la Cámara de Senadores, por lo que el Congreso se vuelve unicameral, solo la de Diputados puede existir, llamado Congreso de la Unión.

La convulsión de los diferentes grupos conservadores y liberales hace de este medio siglo de independencia, el más inestable de la historia. Se prueban constituciones en un ir y venir pero nada se concreta. A pesar de todo el federalismo se mantiene, sin la necesidad de estar en la letra constitucional. Los poderes regionales no se dan por vencidos. Esta fuerza de los estados o regiones crea un federalismo de facto, muchas veces combatido directamente y otras veces tolerado.

Capítulo 3: La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y el impulso del federalismo

Los poderes locales antes del 2000

La historia política mexicana muestra que entre los estados de la República no ha existido una colaboración real. No hay evidencias de que los estados, asumiendo su papel de entidades libres y soberanas, se hayan reunido para dar soluciones a problemas comunes. El justificante a este argumento sería que la Constitución Política de 1917 lo prohíbe en su artículo 117.¹

Los asuntos estatales siempre fueron resueltos por el gobernador en turno. Dentro del presidencialismo se respetó la regla de que los asuntos al interior de los estados correspondían exclusivamente a los gobernadores. No obstante, al lado de ésta regla existía otra no escrita: si el gobernador no era capaz de solucionar los conflictos en su territorio, el ejecutivo federal tomaba la decisión de sustituirlo, exigiendo la presentación de su renuncia. La finalidad era evitar que el conflicto se tornara irremediable.

Si bien es cierto que “las intervenciones... fueron siempre un recurso extremo, empleado esencialmente para corregir fallas y sobre todo para restablecer la estabilidad y el orden social en las entidades”², también fueron suficientes para mostrar la vulnerabilidad de la soberanía de los estados.

3.1 Los gobernadores

Los gobernadores son personajes que han existido en nuestro sistema político desde el inicio de la federación, son personajes que hace algún tiempo no llamaban los reflectores de la ciudadanía de la nación. Los tiempos han cambiado

¹ El artículo 117 de la CPEUM deja claro lo que no pueden hacer los estados integrantes de la federación, sobre todo el de no celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras.

² Hernández Rodríguez, Rogelio, *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2008, p. 33.

y ahora los gobernadores son una importante figura política en muchos lugares de la federación.

La importancia de los gobernadores en la federación depende, en muchas ocasiones porque representan a estados fuertes económicamente: industrializados, turísticos; o por tener una gran cantidad de población. De tal manera la popularidad del gobernador rebasa sus límites estatales. Los ciudadanos que los conoce, los identifica y saben su carrera política y tal vez su historia personal o familiar.

“La institución del gobierno federal ha sido calificado como la del cacique, el caudillo, el virrey estatal, el intermediario, el jefe de clanes, de camarillas, el procónsul.”³

A pesar de todo lo escrito y de las diferentes calificaciones que se dan a los gobernadores no se les conoce realmente en el importantísimo papel que ellos juegan dentro del sistema político. En los diferentes estudios realizados sobre élites regionales y estructuras burocráticas no se define ni se ha estudiado claramente a un gobernador. Los que comienzan a comprender la importancia de esta figura radica en los estudios electorales y comicios estatales.

3.2 Definición de gobernador

Un gobernador es una persona que ocupa el más alto puesto o cargo político dentro de un estado. Se encarga de dirigir a su estado, y lo representa ante toda la federación y ante sus gobernados. “Define la agenda de política y de debate público (con una dependencia de la federación); enmarca y establece las políticas, y *tiene la capacidad de designar a sus diseñadores-realizadores*”⁴.

La figura del gobernador desempeña un papel jurídico, administrativo, financiero y económico del país, con lo anterior hay gobernadores que utilizan su poder plenamente y sin ninguna restricción y en otros estrictamente delimitadas, pero de

³ Arturo Alvarado, “Los gobernadores y el federalismo mexicano”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVIII / NÚM. 3 Julio-Septiembre de 1996, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, p. 38.

⁴ *Ídem.*, p. 45, las cursivas son mías.

lo que más se pone atención es el manejo político, y administrativo dentro del sistema.

El representante del estado desarrolla su papel en un territorio específico y muchas de las ocasiones, lo hace en lugares de coincidencia con los municipios por lo que un gobernador tiene contacto directo con la ciudadanía, y está en la mira continua de los partidos políticos y la opinión pública.

Como cabeza del gobierno estatal un gobernador debe estar en constante diálogo con los grupos políticos locales, con los grupos burocráticos y con su propio gabinete, todo esto para poder llegar a la consecución de sus metas.

Una característica de los gobernadores del siglo XX es que han sido parte del sistema presidencialista y a su vez del partido hegemónico. Dentro del sistema político “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.”⁵

3.3 El contexto de los gobernadores

El funcionamiento de los gobiernos estatales ha cambiado en diferentes situaciones algunas de las cuales son:

- La competencia electoral: Los comicios ha sido una puerta abierta para que las oposiciones gubernamentales se incrementen notablemente, por su parte, el número de partidos políticos nacionales presentes en los estados han incrementado su fuerza por lo que la vigilancia del gobernador se ha hecho más efectiva dando como resultados cambios no solo en el gobierno sino en las mismas constituciones locales.
- Las reformas constitucionales: Las modificaciones al marco legal de la constitución ha hecho que las constituciones locales se modifiquen de igual manera.

⁵ *Ídem.*, p. 40.

- La descentralización: las reformas administrativas han cambiado las reglas, normas y tareas, han existido innovaciones en la función de los gobiernos y la formulación de políticas públicas.

En la modernización de la administración pública tanto estatal como nacional ha habido vacíos de poder que antes ocupada la federación pero que ahora están en manos de los estados. Los cambios en las administraciones públicas se han modernizado sus métodos, técnicas y sistemas de trabajo han afectado las prácticas y estructuras del federalismo mexicano. El clientelismo va disminuyendo, pero sigue siendo una herramienta de los gobernadores.

Con los cambios presentados el gobernador se ha sabido hacerse de las herramientas necesarias para poder acumular más poder, por ejemplo el legislativo, los órganos electorales locales, los municipios, el de derechos humanos, etc. Ahora no hay lugar en el cual el gobernador no esté presente.

3.4 Planteamientos de la nueva organización

Por mucho tiempo el poder local se subordinó al federal reproduciendo este método en los niveles estatales. Los gobernadores se adjudicaron el poder de designar candidatos a presidentes municipales, diputados locales y funcionarios del partido estatal. Con la llegada de la alternancia a la presidencia, estos gobernadores hicieron más fuerte y autónoma sus decisiones al interior de sus estados.

En los capítulos pasados se precisó que el federalismo fue resultado, no de una decisión central, sino de las propias regiones y de los poderes estatales. Ahora, los gobernadores manifiestan su autonomía y muestran que ya no existe un poder central: el Poder Ejecutivo Federal, y a su brazo político y electoral, el PRI, porque no son necesarios para poder ejercer su poder político y económico.

Los mandatarios priistas, por ejemplo, ante la pérdida de la presidencia, ya no enfrentarán al jefe del ejecutivo como parte de su conflicto interno, sino que trasladarán la disputa al marco estricto de su partido, y

aunque inevitablemente afectarán las posiciones del Congreso, ya no será un enfrentamiento entre ejecutivos.⁶

Las reuniones de los gobernadores tiene dos antecedentes importantes: la Asociación Nacional de Gobernadores A. C. (Anago) y el Foro de Gobernadores. La Anago surgió el 24 de noviembre de 1999, impulsada por el entonces gobernador de Tlaxcala, Alfonso Sánchez Anaya, y su homólogo de Zacatecas, Ricardo Monreal. Por motivos coyunturales se vio limitada a la participación de gobernadores perredistas y del aliancista Antonio Echevarría. Los gobernadores que formaron parte de la nueva organización fueron: Leonel Cota Montaña de Baja California Sur, Víctor Manuel Tinoco Rubí de Michoacán, y la entonces Jefa de Gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles Berlanga.

A través de la Anago se convocó a los gobernadores para formar un bloque, cuyo propósito consistía en abordar, discutir y proponer iniciativas conjuntas respecto a tres asuntos fundamentales para el país: la reforma hacendaria, la educación y la salud. El nuevo bloque de gobernadores, por lo menos en el discurso, no pretendía ser un grupo opositor al gobierno federal, sino una iniciativa para plantear soluciones conjuntas a problemas específicos.

Ante la negativa del PRI de unirse a la Anago, éste no tuvo mayor presencia. De la misma manera la participación panista fue declinando debido a que sus ventajas electorales iban aumentando. Si la organización no tuvo mucho éxito en sus propuestas, sí “mostró dos características significativas: la voluntad colectiva, aunque en ese momento partidaria, de los mandatarios por crea un organismo de participación conjunta, y que los motivos para crearla eran presupuestales y políticos”.⁷

Por otra parte, los gobernadores priistas impulsaron una organización denominada Foro de Gobernadores, la cual estaba integrada por los mandatarios de Colima, Fernando Moreno Peña; Guerrero, René Juárez Cisneros; Oaxaca, José Murat Casab; Sinaloa, Juan S. Millán Lizárraga; y Sonora, Armando López Nogales.

⁶ Hernández Rodríguez, Rogelio, *op. cit.*, p. 268.

⁷ *Ídem.*, p. 270.

El Foro buscaba atender tres asuntos fundamentales⁸: a) la definición de la relación como partido con el gobierno federal; b) diseñar estrategias de trabajo conjunto en temas que les son afines; c) establecer una instancia de diálogo de alto nivel al interior de la cúpula partidista. Sin embargo, los esfuerzos no se tradujeron en acciones concretas, es decir, no existieron políticas, planes o programas que materializaran las declaratorias y los acuerdos de las reuniones.

Posteriormente, en 2001 se dio un acercamiento entre la Anago y el Foro de Gobernadores en Los Cabos, Baja California Sur. De esta reunión surgió una convocatoria en la que se invitaba a todos los gobernadores a intercambiar sus puntos de vista respecto al federalismo y al paquete fiscal federal de ese año.

La convocatoria fue presentada por el entonces gobernador de Sinaloa, Juan S. Millán Lizárraga, quien propuso como fecha el día 10 de agosto de 2001, y como sede la ciudad de Mazatlán, Sinaloa.

En este contexto, surge la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), no por el simple posicionamiento político de los gobernadores, ni como un contingente frente al nuevo poder ejecutivo, sino como un elemento para asegurar sus privilegios, sobre todo fiscales, ante los posibles cambios que en materia económica podría traer consigo el nuevo gobierno panista.

Los gobernadores ya no actuarán siempre por principios partidarios sino por razones particulares, a veces incluso de grupo, y eso, provocará dos nuevas manifestaciones. Una será el reconocimiento de que el único interés común entre ellos es el presupuestal, lo que dará origen a la primera respuesta organizada y colectiva de los gobernadores, y otra será la completa independencia para manejar la política local a su arbitrio, sin más límite que el frágil marco jurídico.⁹

Así, la Conago fue el resultado de una serie de factores, condiciones y procesos que de manera simultánea o secuencial empezaron a vivir los gobiernos de las entidades del país durante los primeros meses del año 2001.

⁸ Alemán Velazco, Miguel, *La revolución federalista*, México, Editorial Diana, 2004, p. 38.

⁹ Hernández Rodríguez, Rogelio, *op. cit.*, p. 267.

Aziz Nassif menciona que la aparición de la Conago responde a cuatro factores principales:¹⁰

- a) La alternancia presidencial del año 2000 en la que el PRI pierde la presidencia de la República.
- b) El espacio de competencia política que se inicia de forma gradual y conflictiva en el territorio de los gobiernos locales.
- c) El agotamiento del viejo modelo centralizador de recursos fiscales que se generó bajo la lógica de las “excepciones” y los “privilegios”, y que funcionó dentro de un sistema de partido hegemónico.
- d) El agotamiento del viejo espacio de organización, interlocución y procesamiento de demandas para otro federalismo fiscal.

La alternancia en la silla presidencial traería consigo cambios políticos a nivel nacional y local, entre ellos una política descentralizadora que confirmaba la crisis del antiguo pacto entre el centro y la periferia iniciada en los años ochenta.

Como se recordará, una de las características principales del presidencialismo mexicano fue la centralización del poder político. El presidente estaba dotado de múltiples facultades: era el jefe real del PRI; podía nombrar (bajo previa consulta con los poderes locales) a los candidatos a gobernadores, diputados y senadores del mismo partido; ejercía una fuerte influencia sobre las organizaciones obreras, campesinas y populares; tenía el control político y económico del país, etc. De esta manera, el presidente de la república contaba con un gran margen de maniobra política, ocasionando una relación de tipo vertical en la línea de poder, donde su figura estaba a la cabeza.

Este sistema político, de una estructura centralizada de instituciones y de fuerzas políticas girando alrededor de los intereses del presidente, colocaría a los gobernadores como agentes de control territorial, sin capacidad para establecer bases de apoyo popular para servir a sus intereses personales. Así la facultad metaconstitucional de la remoción de los gobernadores sería posible en tanto el presidente tuviera el

¹⁰ Aziz Nassif, Alberto, “La CONAGO: el sinuoso camino hacia un nuevo pacto federal”, en *Este País*, núm. 155-156, febrero-marzo, 2004, p. 33.

control de las regiones a través de instituciones y mecanismos nacionales, como el partido, la organización de las elecciones o la orientación del gasto público.¹¹

Esta situación cambiaría con la llegada de la alternancia. Desde entonces, las relaciones de poder prevaecientes comenzaron a desgastarse, ocasionando que muchos actores políticos iniciaran acciones para conformar nuevos núcleos de poder.

Al interior del PRI, la pérdida de la presidencia de la república significó la fragmentación del partido. Muchos burócratas partidistas se sintieron con el derecho de exigir el mando del mismo, pero también lo comenzaron a exigir los gobernadores, algunos diputados y senadores, y hasta los líderes de las organizaciones populares, obreras y campesinas.

En cuanto a los estados se refiere, esta dispersión del poder político provocó que los gobiernos de las entidades comenzaran a reforzar sus propios liderazgos, primero a nivel estatal y después regional.

En fin, lo que en realidad representó el año 2000

...no fue el establecimiento de una nueva autoridad central, sino la dispersión del poder entre diferentes facciones revolucionarias y fuerzas regionales encarnadas, por lo general, en el gobernador, el comandante de zona o los caciques locales que tenían sus propias redes de poder: facciones del ejército, milicias populares, partidos u organizaciones de trabajadores o campesinos. En esas condiciones, la autoridad central con frecuencia caía rehén de intereses locales y se veía obligada a negociar con ellos.¹²

Como se ve, no fue posible contener la antigua estructura que perduró por más de 70 años, pues el elemento clave o piedra angular que daba equilibrio al sistema, el presidencialismo fuerte, no existía más. En cambio, como se ha hecho notar, surgieron nuevos actores y espacios de poder.

¹¹ Morales Ramírez, Rafael, "El regreso de los gobernadores", en *Este País*, núm. 155-156, febrero-marzo, 2004, p. 41.

¹² Casar, María Amparo, "Supervivencia política mexicana", en *Nexos* (en línea), septiembre, 2010. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=265412> (Consultado el 15 de agosto de 2011).

El segundo factor que mencionamos como determinante para la creación de la Conago, se refiere al espacio de competencia política que se inicia de forma gradual y conflictiva en el territorio de los gobiernos locales.

En 1989, un candidato del PAN obtuvo la gubernatura del estado de Baja California, lo que significó la primera alternancia en un estado integrante de la federación, desde que se estableció el régimen del grupo revolucionario. Para que esto fuera posible, el papel de los gobernadores en las elecciones fue importante, pues lograron concentrar el mayor número de votos a nivel nacional. Así, los poderes locales, sobre todo rurales, cobraban relevancia en el nuevo sistema.

Fue visible cómo los candidatos impuestos desde el centro eran menos capaces de ganar elecciones más competitivas, por lo que el PRI tuvo que modificar gradualmente las reglas para nominar los candidatos a gobernador, dificultando al presidente su capacidad para imponer candidatos desde el centro.¹³

Ante estos movimientos políticos y el surgimiento de nuevos grupos, el presidente vio debilitada su facultad para designar directamente a sus candidatos. Mantenía el control de las instituciones a nivel federal, sin embargo, había la necesidad de consultar y elegir a los candidatos más populares o con mayores posibilidades de triunfo, ocasionando que por vez primera los propios líderes estatales (gobernadores) eligieran quién sería el indicado para competir en las elecciones.¹⁴

Estos cambios, desde luego, ocasionaron reacomodos en el régimen político y constituyeron una clara muestra del proceso descentralizador que se había iniciado en el país.

La descentralización tiene una relación íntima con el régimen político, una vez que se empieza la mudanza hacia un nuevo régimen, en donde un conjunto de nuevas reglas y tendencias apuntan hacia la democracia, y donde al mismo tiempo, otro conjunto de inercias empuja en sentido contrario hacia prácticas autoritarias, hay un desajuste de las

¹³ Morales Ramírez, Rafael, *op. cit.*, p. 39.

¹⁴ Cabe mencionar que, para que todo funcionara bien y el partido se mantuviera en el poder, siempre fue necesario el apoyo de los gobernadores. No obstante, este apoyo en ningún momento significó imposición; el presidente era quien tenía la última palabra.

piezas que ya no encuentran acomodo dentro del rompecabezas y la vieja lógica.¹⁵

El poder concentrado en la figura presidencial comienza a erosionarse y, a la par, los liderazgos regionales y estatales se fortalecen. Los gobernadores, por ejemplo, comienzan a reorganizar las corrientes políticas que le son afines para mantener un poder similar al federal, pero en un territorio más acotado; y lo hacen, además, al amparo del artículo 40 constitucional:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.¹⁶

En las últimas siete décadas fue imposible hacer cumplir estas líneas, tanto por las redes políticas como por los métodos de control que el partido y el ejecutivo federal utilizaban. Sin embargo, en la actualidad los gobernadores encuentran en estas palabras la justificación legal para su actuar.

Una vez eliminada la piedra angular del viejo sistema político, el poder deja de ser vertical para pasar a ser horizontal. Los gobernadores exigen ser vistos de manera igualitaria ante los otros integrantes de la federación mexicana. Exigen autonomía y soberanía ante el ejecutivo federal; que a los estados se les trate de la misma manera. Además, dicha exigencia de igualdad no sólo es en el aspecto político y jurídico, sino también en el aspecto financiero. De esta manera, los estados, en su mayoría conducidos por gobernadores priistas, comienzan a pedir que no exista una preferencia a la hora de repartir los dineros públicos.

En estas circunstancias, la pluralidad se hizo presente en los estados y dio paso a una mayor apertura democrática a nivel nacional. En el año 2004, la geografía electoral indicaba lo siguiente: 16 entidades eran gobernadas por el tricolor, nueve por el PAN, tres por el PRD y cuatro por coaliciones. Esto mostraba que el partido gobernante, el PAN, controlaba menos de un tercio de los gobiernos estatales,

¹⁵ Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit.*, p. 25.

¹⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en línea) artículo 40. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/41.htm?s=>, (Consultado en Agosto de 2011).

dificultando así el trabajo legislativo, pues había la necesidad de llegar a acuerdos para cualquier tipo de reforma que el ejecutivo federal tuviera en mente.

Por otra parte, el tercer factor determinante al que hicimos referencia, el agotamiento del viejo modelo centralizador de recursos fiscales, generó serias inconformidades entre los gobernadores.

La nueva era panista comenzaba con muchas expectativas, entre ellas la del ahorro y una política de austeridad para hacer frente a la crisis económica mundial. La nueva noticia no fue bien vista por los gobernadores estatales, quienes vieron alterados sus presupuestos.

Durante los gobiernos priistas las decisiones fundamentales en materia económica eran tomadas por el presidente de la República, a través de la Secretaría de Hacienda. El presidente presentaba al Congreso el Presupuesto de Egresos para su revisión; una vez aceptado, era publicado. Los estados sólo esperaban la llegada del recurso económico.

Ahora la pluralidad en el Congreso ya no permite que las decisiones pasen sin ser revisadas, discutidas y, de ser el caso, modificadas. Por lo tanto, el presidente y sus secretarios tienen que estar en constante cabildeo con los representantes de cada partido político, con los dirigentes de las organizaciones laborales, empresariales, campesinas y populares, si quieren que sus propuestas lleguen a buen término.

El frente de gobernadores de oposición fue una alianza que llena los vacíos que dejó el presidencialismo priista de gobierno unificado y gran verticalidad. Ahora con la alternancia, el PRI adquiere una nueva forma intermedia, la de los gobernadores y sus socios, los perredistas. Para los gobernadores es legítimo organizarse y además defender la causa del federalismo, por eso su lucha tiene una cara democrática y puede ser muy redituable políticamente.¹⁷

Las excepciones y los privilegios fiscales concedidos a los gobernadores priistas se vieron limitados con el nuevo gobierno. Los gobernadores exigen ahora una

¹⁷ Aziz Nassif, Alberto, *op. cit.*, p. 35.

distribución más equitativa en la recaudación de impuestos, que se descentralicen o se les permita a los estados cobrar algunos de ellos para poder cumplir con los objetivos de los gobiernos estatales.

Anteriormente, la federación concentraba la mayor cantidad de recaudación fiscal (IVA, ISR, comercio exterior, impuestos especiales, hidrocarburos, etcétera). La posibilidad de concentrar esta actividad ocasionaba que los estados tuvieran que negociar y pactar con el gobierno federal para poder tener acceso a los recursos. La recaudación que realizaba la federación abarcaba cerca del 90% del total, dejando el resto para los estados y municipios. El resto (10%) correspondía a los estados y municipios, tales como los impuestos sobre nóminas y espectáculos públicos. Cabe decir, además, que sólo 21 de los estados aplican el impuesto sobre nómina y que en el caso del municipio, el impuesto principal es el predial.¹⁸

El último factor a revisar se refiere al agotamiento del viejo espacio de organización, interlocución y procesamiento de demandas para otro federalismo fiscal.

Durante mucho tiempo las redes de influencia, los compadrazgos y las relaciones de amistad fueron la moneda de cambio para acceder a los recursos federales. En ocasiones, los gobernadores, y hasta los presidentes municipales, tenían que agendar una cita con el presidente de la República para pedir más recursos, y así llevar a cabo sus planes de gobierno. Por lo tanto, era muy importante tener relaciones o contactos cercanos al jefe del ejecutivo.

Ante los cambios ocurridos en los años ochenta, en específico las crisis económicas, las redes de poder comenzaron a cambiar. El aspecto político deja de dominar en las grandes decisiones y, en cambio, la economía comienza a ser el elemento importante. Los buenos años de la década de los sesenta comienzan su declive y los gobernadores ya no ven con la misma atención el aspecto político de las relaciones de poder, sino sobre todo el aspecto económico.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 34.

Muy pocos han reparado cómo este proceso llevó al declive de actores políticos tradicionales, por ejemplo, el gobierno federal, la presidencia de la República o las corporaciones, pero también a la renovación de otros, como los gobernadores. Precisamente, el regreso de estos últimos a un primer plano en la política nacional muestra la inversión de los equilibrios políticos nacionales una vez que han sido debilitados los mecanismos que permitían la existencia de un centro de gravedad, desde el que se imponía a las regiones planes, políticas y candidatos.¹⁹

La alternancia en el ejecutivo dio la oportunidad de que los gobernadores se presentaran como los nuevos defensores del federalismo, pero lo cierto es que, junto a ese ideal de la defensa federal, se escondía la lucha por el presupuesto.

3.4.1. Los conflictos del poder ejecutivo federal con el Congreso federal

El pacto entre el centro y la periferia sólo funcionó hasta los años ochenta, década que representó para el país el inicio de una etapa de crisis económicas recurrentes. Una de las formas de responder a esta crisis fue trasladando atribuciones a los estados. El método utilizado fue la descentralización, así como varias modificaciones en las atribuciones de los municipios. Los cambios a favor de los municipios iniciaron en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, a través de las reformas al artículo 115 constitucional.

Los conflictos entre los gobernadores y el nuevo gobierno se ciñeron, sobre todo, al aspecto financiero. Las condiciones que generó la alternancia del año 2000, también dio la oportunidad de exigir más recursos económicos a la federación, sobre todo en las ramas que ya les correspondían (educación, salud y desarrollo social).

La administración de Vicente Fox demostró su inexperiencia política al intentar una reforma fiscal y al aplicar recortes presupuestales a los gobiernos de los estados sin mediar acuerdos previos. Fox presentó su reforma fiscal en 2001 pero desde el principio recibió el rechazo de todos los sectores y partidos políticos. La propuesta estaba diseñada para aumentar las recaudaciones del gobierno federal mediante

¹⁹ Morales Ramírez, Rafael, *op. cit.*, p. 39.

la extensión del IVA a todos los productos, servicios alimentos, medicinas, libros y colegiatura en escuelas.

Ante el rechazo a la propuesta, por parte del Congreso, Fox no quiso “negociar los detalles de esa y otras medidas, intentó presionarlos con declaraciones a los medios en los que acusaba a la oposición de sabotear a su gobierno.”²⁰

Fox buscó un cambio de estrategia para aprobar sus reformas y buscó el apoyo de los mandatarios locales para que emplearan su influencia sobre las bancadas legislativas. Con este propósito convocó a los 32 mandatarios a una reunión para discutir el tema. Se llevó a cabo el 4 de agosto de 2002, en esa reunión Fox pretendió convencer de las bondades, entre ellas el aumento de recursos anuales para los estados de la federación.

En la reunión se mostró la autonomía de los gobernadores que aprovecharon la oportunidad para actuar de manera concertada y por completo al margen de los deseos de Fox. Por lo tanto la repuesta de los mandatarios fue opuesta a lo que pretendían el presidente pero ellos acordaron celebrar reuniones periódicas para discutir los asuntos hacendarios como diversos temas de la política nacional.

Por lo anterior fue el propio ejecutivo federal quien dio el reconocimiento al invitar a los gobernadores a discutir la propuesta, pero a su vez, también al aceptar que más allá de su función institucional como responsables de un nivel central de gobierno, podían influir en las bancadas legislativas.

Aun con el tenue apoyo de los gobernadores se presentamos fuerte críticas a la reforma presidencial: los gobernadores argumentaban que el hecho de que los recursos estuvieran de antemano destinados a rubros específicos, dejaba poco margen para moverse dentro de una lógica diferente a la del gobierno federal. En esto consiste, el principal reclamo de los gobiernos locales frente al centro.

²⁰ Hernández Rodríguez, Rogelio, *op. cit.*, p. 271.

El problema del Estado mexicano, pero sobre todo del federalismo es que los estados no cuentan con una independencia financiera que les permita crear una infraestructura capaz de sustentar su propio desarrollo económico.

Sólo por mencionar algo: “en los Estados Unidos, en su primer siglo de independencia, los gobiernos locales y estatales fueron las principales fuentes de innovación en la política, impulsando el desarrollo económico.”²¹ En el caso de Inglaterra, las regiones fueron muy importantes para el desarrollo económico de la revolución industrial, “pues los nuevos empresarios se mudaron al norte para escapar de los controles regulatorios de los viejos centros comerciales”.²²

En México, la ausencia de autoridad financiera de los estados impide que sus ciudadanos vean una conexión directa entre sus impuestos y los programas públicos.

La mayor parte de los bienes públicos y de los servicios, entre ellos el suministro de infraestructura educativa, hospitalaria y física, son financiados con transferencias del gobierno federal. Esto permite a los gobiernos locales y estatales culpar al gobierno federal de su falta de recursos y de cualquier falla en el suministro de bienes públicos y servicios.²³

A los gobernadores estatales este régimen fiscal los coloca en una posición muy cómoda, pues de esta manera pueden hacer todo tipo de negocios, transferencias y excepciones a espaldas de sus ciudadanos. Sin una norma legal que logre transparentar el uso de los recursos, este régimen fiscal seguirá promoviendo los malos manejos entre los ejecutivos estatales.

Los gobernadores presentaron varias propuestas que buscaban fortalecer los ingresos estatales y el poder de decisión de los mandatarios. [...] Las propuestas buscaban más recursos y menos controles federales, pero sin que los estados se vieran obligados a recaudar impuestos. Significaba simplemente reasignar los fondos y

²¹ Díaz Cayeros, Alberto, Magaloni, Beatriz y R. Weingast, Barry, “El singular momento constitucional de México”, en *Nexos*, Núm. 157, Abril, 2004, p. 12.

²² *Ídem*.

²³ *Ibíd.*, p.13.

partidas existentes que el gobierno federal distribuía de acuerdo con sus criterios de equidad.²⁴

El Revolucionario Institucional se benefició del sistema central por más de 70 años; las prácticas de apertura y descentralización, por lo tanto, no estaban permitidas. La centralización fue muy conveniente porque permitió tener bajo control el uso de los recursos financieros, manteniendo así una autoridad sobre los políticos locales y estatales. La única manera de formar una carrera política era al interior del partido, lo cual significaba obedecer al jefe real del partido y, por lo tanto, olvidar las promesas y necesidades locales.

Pero ahora que el PRI es el partido de oposición, y precisamente porque mantiene la mayoría de los gobiernos estatales, le es benéfica la descentralización: obtiene un mayor número de recursos que, en tiempo de elecciones, puede representar un mayor número de ofertas a sus funcionarios, militantes y votantes.

Por su parte, el "PRD ha estado generalmente más empeñado en un gobierno central fuerte, dada su agenda ideológica redistributiva. [...] Además [...] sus bases de apoyo están concentradas sobre todo en la ciudad de México."²⁵ En este caso, y a diferencia del PRI, los ciudadanos sí pueden beneficiarse directamente de los impuestos que pagan. Lo anterior responde a la lógica de que los impuestos se recaudan en la misma ciudad y, por lo tanto, es más fácil que se queden ahí.

En sus primeros años al frente del gobierno federal, el PAN no se preocupó lo suficiente por una descentralización. Sin embargo, dos factores lo hicieron posible:²⁶

- 1) El presidente Fox depende de su partido para el éxito legislativo. Por lo tanto, Acción Nacional puede dar apoyo circunstancial a cambio de mayores prerrogativas a nivel local.

²⁴ Hernández Rodríguez, Rogelio, *op. cit.*, p. 273.

²⁵ *Ídem.*

²⁶ *Ibíd.*, p. 14

- 2) Los miembros del PAN saben que no tienen asegurada la presidencia en futuras elecciones y, por lo tanto, ven en la descentralización una posición favorable ante un eventual regreso a su papel de partido de oposición.

Hay que considerar que, dada su posición de partido en el gobierno, el PAN debería ser el principal promotor de dicha apertura democrática e impulsor del federalismo. El peso recayó en el entonces presidente Vicente Fox, quien por ser el primer presidente de la alternancia, debió evitar que las nuevas reglas favorecieran a partidos o regiones.

Los partidarios del hasta entonces invencible partido oficial se propusieron cerrar filas y presentar un frente común. Así, al concluir el mes se reunieron los cuadros nacionales y estatales, y los coordinadores parlamentarios de las entidades donde el PRI era en ese momento oposición, con el “grupo de reflexión para la gobernabilidad interna” para “construir una oposición inteligente, en defensa de la Nación”.²⁷

Los conflictos entre el gobierno federal y los gobiernos locales se hicieron más evidentes a partir de los primeros meses del nuevo gobierno. Los líderes priistas de los estados y de la dirigencia nacional del partido se reunieron para establecer la nueva estrategia como partido de oposición. A la reunión asistieron los ex presidentes del tricolor Genaro Borrego Estrada (1992-1993), Adolfo Lugo Verduzco (1982-1986), Humberto Roque Villanueva (1996-1997) y Dulce María Sauri (1999-2002), dirigente en funciones. Pocas fueron las cosas a destacar y la reunión “terminó por ser un ejercicio preparatorio de una reunión nacional de gobernadores del ahora partido opositor.”²⁸

La reunión nacional sería celebrada el 9 de agosto de 2002, en Toluca, Estado de México.

Fue notable la ausencia de Roberto Madrazo Pintado, José Murat y Juan S. Millán. Arturo Montiel, el anfitrión, fue el vocero de la reunión. Rechazó que trataran de formar un “bloque” opositor al presidente de la República, e informó (manteniendo en la sombra el tono “anti neoliberal”

²⁷ *Ibíd.*, p. 9.

²⁸ Pérez Correa, Fernando, *op. cit.*, p. 9.

del encuentro) que llegaron al acuerdo de gobernar en sus entidades más cerca de la gente.²⁹

Producto de esa reunión, se declaró que no estaban organizados como un grupo de presión frente al gobierno federal. Sin embargo, se llegó al acuerdo de que se demandaría al congreso “la incorporación de los ingresos petroleros en la recaudación federal participable y el incremento gradual del porcentaje del fondo general de participaciones”³⁰, así como “establecer impuestos ecológicos a las emisiones y residuos contaminantes y para organizar loterías.”³¹

3.4.2 Los conflictos del Ejecutivo federal con ejecutivos locales

En los primeros meses del año 2002 el ejecutivo presentó su proyecto de hacienda, pero a pesar de ser un nuevo gobierno federal, el proyecto parecía ser igual a todos los proyectos presentados en el pasado. La Secretaría de Hacienda fue la encargada de presentarla, de una manera impositiva, sin consultar previamente a los estados.

La recesión económica de esos años llevó a la Secretaría de Hacienda a aplicar varios recortes, provocando tensiones entre los estados. Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda, informó de los recortes en una entrevista por televisión y fue así como la población y los mismos mandatarios se enteraron de la medida.

Las quejas de los gobernadores no se hicieron esperar y desplegaron una estrategia para disuadir al gobierno federal de restablecer las transferencias antes acordadas. Entre los reclamos de los gobernadores fue que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no estaba realizando correctamente la distribución de los recursos. Esta situación generó una guerra de acusaciones entre ambos bandos:

Los Gobernadores replicaron que Hacienda era juez y parte, que la secretaría generaba los documentos sobre recaudación e ingresos y, sobre esa base, procedía a recortar a discreción. La primera sostuvo

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

que los mandatarios no sabían contar, y éstos replicaron que el fisco federal no sabía cumplir.³²

De esta manera se inició un fuerte enfrentamiento entre el gobierno federal, representado en esta ocasión por la SHCP, y los gobiernos locales.

El recuerdo de la reunión en Toluca estaba presente, por lo que algunos gobernadores priistas convocaron a un nuevo encuentro de gobernadores. Sin embargo, en esta ocasión la invitación se extendió tanto a gobernadores perredistas como panistas. Estos últimos vieron con desagrado la convocatoria, argumentando que no tenían ningún interés de relacionarse con el grupo de oposición a su partido.

A pesar de todo, la reunión de gobernadores se llevó a cabo el 10 de agosto de 2001 en Mazatlán, Sinaloa.

3.4.3 Declaratoria de Mazatlán

Los gobernadores de los estados de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas se reunieron para llegar a acuerdos en donde los gobernadores comprometieron su voluntad política para que, sin distinción de su origen partidista, se avance en la consolidación de un auténtico federalismo que propicie un mayor equilibrio entre los tres órdenes de gobierno.

Los ejecutivos estatales celebraron que en los principios básicos de la propuesta federalista existan grandes coincidencias, y que sus diferencias servirán para establecer un método de colaboración para alcanzar de manera progresiva los consensos, y así construir un federalismo acorde a la realidad nacional.

Por todo lo anterior, se reconoció la urgencia de incrementar los recursos de las haciendas públicas, así como la importancia de definir de manera permanente los

³² *Ibid.*, p. 10.

postulados constitucionales relativos a un auténtico federalismo en todos los órdenes

La mencionada Declaración estableció:

La necesidad de impulsar una modernización de las haciendas públicas federal, estatales y municipales que tenga como principal premisa la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las Entidades Federativas en materia de ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.

Los ciudadanos Gobernadores, en su calidad de Titulares legítimos del Poder Ejecutivo en su entidad y conscientes del mandato que representan, proponen impulsar a la brevedad los trabajos necesarios para construir de manera unificada una visión federalista de la Nación.

Los Gobernadores reconocen que toda decisión legislativa es formal y materialmente competencia del Honorable Congreso de la Unión.³³

Los gobernadores tuvieron la necesidad de hacer respetar el federalismo constitucional, y de esta manera hacer válida su soberanía. La alternancia y las crisis económicas del momento favorecerían las exigencias de una mayor descentralización del poder, tanto político como económico.

Las voces de los gobernadores se comenzaron a oír cuando el gobierno federal pretendía establecer un tiempo de austeridad motivada por la crisis económica mundial del 2003. Entre todas las declaraciones de los gobiernos estatales, quienes se manifestaron en contra de que algunos estados fueran favorecidos y otros perjudicados en el reparto de los recursos económicos. Se encuentran las declaraciones del ex gobernador del Estado de México, Arturo Montiel Rojas³⁴, quien mencionó que durante su gobierno le habían sido reducidas y retenidas las participaciones federales, haciendo clara alusión al ejecutivo federal.

En este marco, los gobernadores hicieron un llamado al Congreso de la Unión para tomar en cuenta el sentir, las recomendaciones y los acuerdos de los

³³ Conferencia Nacional de Gobernadores, *Declaratoria de la reunión de gobernadores* (en línea) celebrada en Mazatlán, Sinaloa, el 10 de Agosto de 2001. Disponible en: www.conago.org.mx/declaratorias (consulta: 28/09/2011).

³⁴ Véase: Editorial, "El regreso de... los gobernadores", en *Este País*, núm. 157, abril, 2004, p. 42.

gobiernos estatales al momento de tomar decisiones. El principal objetivo de los mandatarios estatales era fortalecer las haciendas públicas de sus entidades.

Otros temas que los gobernadores se propusieron discutir fueron los siguientes: “la inseguridad pública, el narcotráfico, el crecimiento del crimen organizado, el desastre del campo mexicano, la cuestión indígena y asuntos coyunturales como el subejercicio del gasto público que ha contribuido a la desaceleración económica.”³⁵

Los encargados de dar a conocer esta declaración, la Declaración de Mazatlán, fueron Juan S. Millán Lizárraga (Sinaloa), acompañado de Alfonso Sánchez Anaya (Tlaxcala), Juan Carlos Romero Hicks (Guanajuato) y Pablo Salazar Mendiguchía (Chiapas). Cabe mencionar que el único producto de esta primera reunión fue la mencionada declaración; no se dijo palabra alguna sobre el nombre de la organización o el tipo de asociación que se estaba gestando.

Mientras tanto, los conflictos entre la SHCP y los gobernadores no cesaban. Por su parte, la SHCP no cedía en su posición de llevar a cabo recortes presupuestales. Los gobernadores, en cambio, creían contar con un “argumento convincente: la supuesta capacidad de negociar las iniciativas federales con los diputados de su partido. Era de esperar una negociación inmediata, e incluso del impulso de la conformación de un nuevo espacio de concertación.”³⁶

Como consecuencia de estos conflictos que se prolongaron por varios meses, surgió la iniciativa de algunos gobernadores de constituir un nuevo frente de negociación con el gobierno federal. Así, el 13 de julio de 2002 en Cancún, Quintana Roo, se reunieron 20 gobernadores (16 del PRI, tres del PRD y 1 de Coalición). Cabe destacar que a esta reunión no asistieron ni gobernadores panistas ni representantes del gobierno federal.

³⁵ *Pérez Correa, Fernando, op. cit., p. 10.*

³⁶ *Ídem.*

3.5 La Conago y su declaratoria constitutiva en Cancún, Quintana Roo (2002)

Fox olvido que la presidencia era un elemento clave del sistema político. Su falta de experiencia política fue muy clara al adoptar una posición muy radical y dejar su disposición a negociar, su confianza en que el ejecutivo podía decidir asuntos vitales como el presupuestal, fueron decisivos para promover la comunicación entre los mandatarios locales.

La alternancia fue un elemento central que colocó a la presidencia dentro de sus límites políticos y constitucionales, pero para la organización de los gobernadores fue determinante la conducta del nuevo presidente, marcada por su inexperiencia política y su desconocimiento del funcionamiento del sistema.

En la reunión de Cancún se tomaron cuatro acuerdos:³⁷

- 1) Se declara la constitución de un nuevo foro, la Conferencia Nacional de Gobernadores, como un espacio libre e incluyente, un foro permanente, abierto al análisis de la problemática de las entidades federativas y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes donde exista una convergencia de los estados y la federación a favor de los mexicanos. Al mismo tiempo, se invita a los demás estados a integrarse a esta Conferencia para la discusión sobre el fortalecimiento del federalismo, la democracia y el Estado de Derecho.
- 2) Se decide informar “formalmente al Presidente de la República y a los poderes Legislativo y Judicial sobre la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores.
- 3) Se establecen coordinaciones temporales, quedando a cargo de una coordinación conjunta por parte del gobernador anfitrión de la reunión que se celebra y el gobernador de la siguiente reunión a celebrarse.
- 4) Se declara la convocatoria para la próxima reunión a celebrarse el 24 de agosto en Tlaxcala, Tlaxcala, con una agenda sobre políticas públicas y asuntos hacendarios.

³⁷ Conferencia Nacional de Gobernadores, “Declaratoria de Cancún, Quintana Roo”, *Declaratorias 2001-2002*, México, 2005, p. 23.

La intención de este foro fue la de probar la resistencia de la Secretaría de Hacienda y tratar de recuperar las participaciones económicas (y eventualmente obtener su incremento).

Un primer argumento de los gobernadores consistía en que la fluctuación del precio del petróleo podía ser utilizada para compensar los recortes hechos a sus presupuestos. Como resultados a estas exigencias, “los gobiernos locales recibieron incrementos apreciables en las transferencias, expensados con cargo al superávit petrolero.”³⁸

Los gobernadores de oposición generaron un foro de encuentro sobre temas significativos en materia de federalismo, que adquirió un peso político grave y un gran potencial para la negociación, con la apreciable ventaja –para el presidente– de carecer de capacidad operativa y articulación política.³⁹

Pese a que se erigió como una organización fuerte, la Conago se encontraba en una situación en la cual podía ser presa de las ambiciones y disputas entre los integrantes y los posibles grupos que pudieran formarse. Sin embargo, las fluctuaciones económicas que atravesaba el país fueron determinantes para que la Conago adquiriera especial importancia.

Los gobernadores encontraron un campo fértil para identificar intereses comunes y fueron capaces de superar sus diferencias ideológicas y partidarias para revivir una confrontación histórica, latente desde al menos dos siglos, con el ejecutivo federal [...] La Conago pudo convertirse en una organización autónoma y sobre todo legítima ante los poderes constituidos.

Es importante mencionar que la Conferencia, con inteligencia pudo evadir la restricción que establece la Constitución en su artículo 117, la cual prohíbe que los gobernadores se organicen y desarrollen actividades en común. Esto lo lograron estableciendo el nombre de conferencia, que da la idea de un encuentro eventual para discutir temas específicos, y no asociación, que implicaría una organización institucional. Por el mismo motivo la Conago no tiene reglas, normas o por lo

³⁸ Pérez Correa, Fernando, *op. cit.*, p. 12.

³⁹ *Idem.*

menos una ley, debido a que esto implicaría necesariamente lo ya mencionado. Así mismo no tiene un lugar de donde puedan realizar sus discusiones.

La Conago solo tiene una pequeña dirección permanente encargada, de coordinar los temas a tratar el día de la reunión.

En los hechos es un organismo con programas y discusiones periódicas que al menos en los años de Fox tuvo influencia decisiva en varios asuntos nacionales. Los gobernadores por medio de la Conago se convirtieron en un nuevo actor político que, al menos en sus primeros años, fue determinante en la gobernabilidad del país.⁴⁰

Hasta el 2011 llevaron a cabo 41 reuniones ordinarias y cinco reuniones extraordinarias, por lo que la Conferencia ha tenido mucho trabajo, sobre todo en las discusiones presupuestarias. En promedio, la Conago ha trabajado cinco veces por año.

3.6 Lineamientos de la Conago

La Conago, como otras organizaciones, cuenta con lineamientos que definen las características que debe observar su comportamiento. En su artículo 1º, la Conago declara que sus Lineamientos “tienen por objetivo regular la vida interna de la Conferencia Nacional de Gobernadores y son de observancia obligatoria para todos sus miembros, representantes, enlaces y Secretaría Técnica”.⁴¹ En consecuencia, establece normas lo suficientemente claras para todos los integrantes y órganos que conforman a la Conferencia.

Los lineamientos establecen que el órgano superior de decisiones es el Pleno de la Conferencia Nacional de Gobernadores, el cual “podrá en cualquier tiempo reformar, adicionar, derogar y/o abrogar los presentes lineamientos, así como dictar otras disposiciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones”⁴². Por otra parte, establece que lo que no está escrito en los

⁴⁰ Hernández Rodríguez, Rogelio, *op. cit.*, p. 281.

⁴¹ Conferencia Nacional de Gobernadores, *Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores* (en línea), México, D.F., Octubre de 2011. Disponible en: <http://www.conago.org.mx/Sobre/QueEs.aspx> (Consultado 20 de Octubre de 2011).

⁴² *Ídem*.

lineamientos será resuelto por el Pleno de Gobernadores. Por lo tanto, deja en claro quiénes son los que toman las decisiones en esta organización.

En el artículo 4º se establece que la Conago se divide en cuatro órganos encargados del trabajo y vigilancia de la organización: el pleno de gobernadores, las comisiones de gobernadores, el consejo permanente de la Conago y la secretaría técnica de la Conago.

3.6.1 El Pleno de Gobernadores

El artículo 1º, párrafo V, de los lineamientos de la Conago se refiere a la conformación del pleno de gobernadores como: “reunión de los titulares del Poder Ejecutivo de las Entidades Federativas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal convocados previamente”⁴³.

El artículo 4º habla de sus atribuciones y dice: El pleno de gobernadores es el órgano superior de toma de decisiones y tiene las atribuciones de “formular lineamientos, políticas y normas que sirvan para la mejor aplicación de los principios de la Conago; discutir los temas de interés nacional a fin de proponer políticas públicas y líneas de acción para el fortalecimiento del federalismo”.⁴⁴ También puede crear, modificar, fusionar, dividir o eliminar las comisiones de gobernadores y nombrar a los miembros coordinadores y vicecoordinadores de las comisiones de nueva creación.

De esta manera, el pleno se constituye como el máximo órgano decisor de la Conago. Además, en su seno se discuten los problemas locales, regionales y nacionales. Todos los gobernadores integrantes deben estar presentes para ser tomados en cuenta o deben enviar un portavoz en su nombre. Cabe añadir que las decisiones son tomadas bajo un consenso mayoritario.

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ *Ídem.*

3.6.2 La Comisión de Gobernadores

En el artículo 1º, fracción XI de los Lineamientos, se dice de la comisión de gobernadores que es el grupo temático deliberativo integrado por los gobernadores, por acuerdo del pleno de gobernadores. Dichas comisiones sirven de medio para el análisis y discusión de temas relacionados con los objetivos de la Conferencia o de aquellos asuntos que sean de interés de los gobernadores.

Estas comisiones son autónomas en su régimen interno y la acción de sus miembros, que a su vez lo son del pleno de gobernadores. Su funcionamiento se regirá por los lineamientos actuales y lo que determine el propio pleno.

La característica de estas comisiones es que pueden ser permanentes o temporales, según lo determine la propia comisión o el pleno de gobernadores.

Las comisiones se agrupan de la siguiente manera:

- I. Hacienda y Finanzas Públicas
- II. Federalismo y Gobierno
- III. Desarrollo Regional y Competitividad
- IV. Desarrollo Humano y Bienestar Social

En el artículo 23 de los Lineamientos se dice que: “Las comisiones existirán mientras cumplan con el objetivo para el que fueron creadas”⁴⁵. Por lo tanto, no tienen un carácter permanente, por lo que de la misma manera pueden aparecer unas u otras.

En el artículo 26 quedan establecidas sus atribuciones: pueden realizar la solicitud de inclusión asuntos en el orden del día; analizar y, en su caso, aprobar el proyecto de orden del día de la reunión de trabajo; abordar y desahogar los asuntos que les sean encomendados por el coordinador de la comisión; proponer

⁴⁵ *Ídem.*

temas al coordinador de la comisión; solicitar y gestionar, en su caso, la participación de invitados especiales cuando el tratamiento de algún asunto lo amerite; participar en el nombramiento del coordinador y vicecoordinador de la comisión, en los casos que se requiera; etc.

En el caso de las comisiones de nueva creación, el pleno de gobernadores designará por consenso al coordinador y al vicecoordinador de la misma.

3.6.3 El Consejo Permanente

En el artículo 19 de los lineamientos se habla de un órgano colegiado, el consejo permanente, el cual está integrado por el presidente y los vicepresidentes en turno de la conferencia.

Las funciones del consejo permanente son las siguientes: abordar cuestiones vinculadas con el mejoramiento funcional de esta conferencia; sugerir los temas centrales que debe discutir el pleno de gobernadores; opinar sobre la propuesta de orden del día que el presidente en turno de la Conago realice; opinar sobre la pertinencia de los invitados especiales que asistirán a las reuniones ordinarias y extraordinarias del pleno de gobernadores, y las demás que le sean encomendadas por el mismo pleno.

3.6.4 La secretaría técnica

La secretaría técnica es el “órgano permanente establecido por el pleno de gobernadores encargado de coadyuvar en la realización de las actividades de la Conago.”

Entre sus principales funciones están las de: difundir la convocatoria de la reunión del pleno de gobernadores entre sus miembros; difundir, por instrucción del presidente en turno de la Conago, el proyecto de orden del día y, en su caso, los documentos anexos en fecha previa a la realización de la reunión; proporcionar apoyo al presidente del pleno de gobernadores y a los miembros de la Conago en la realización de las reuniones del pleno de gobernadores; recibir las propuestas de acuerdos a que se refiere el artículo 32 Bis; verificar la asistencia de los

miembros, representantes e invitados en las reuniones del pleno de gobernadores; llevar el registro de los acuerdos aprobados en cada reunión y elaborar la declaratoria.

La Secretaría Técnica es el único órgano permanente, ya que es el encargado de revisar las órdenes del día en cada discusión.

En el artículo 37 de los lineamientos se menciona que el titular de dicha secretaría será nombrado por unanimidad de los miembros de la Conago. Por lo tanto, se elige una vez concluido el trabajo de la conferencia y se hace cargo de todo el trabajo para preparar la siguiente reunión.

Hasta aquí se ha hecho mención de los órganos más importantes de la Conago. A continuación se analiza la forma de tomar las decisiones y el modo en que se trabaja al interior de la conferencia.

En la primera reunión de gobernadores (Mazatlán 2001), se establecieron los mecanismos internos de operación, “siendo el consenso uno de los más valiosos. Todos los acuerdos tomados habrían de ser aceptados por todas las entidades participantes, sin distinción de partido y sin ejercer presiones de mayoría.”⁴⁶

Existen dos modalidades de trabajo para la conferencia: privada y abierta. En el caso de la primera, únicamente pueden ingresar al pleno de gobernadores los miembros de la Conago. Esta modalidad no permite el ingreso de ninguna otra persona que no sea gobernador constitucional en turno. En caso de ausencia de algún gobernador, éste podrá nombrar a un representante, el cual sólo tendrá voz. Sin embargo, también se tiene contemplada la figura de invitado especial, esto con el propósito de conocer el punto de vista de una persona especializada sobre algún tema en específico. El invitado especial puede ser requerido mediante petición al pleno de gobernadores.

Para la modalidad privada se tiene contemplado un máximo de tres horas para la discusión del orden del día. En caso de que el tiempo no llegase a ser suficiente,

⁴⁶ Alemán Velazco, Miguel, *op. cit.*, p. 39.

el Presidente en turno “deberá solicitar a los presentes la extensión de la reunión para abordar en su totalidad el orden del día aprobado.”

Por otra parte, en la modalidad abierta los miembros de la conferencia pueden ser acompañados “durante el desarrollo de la reunión plenaria abierta, del número de personas que para tal efecto determine el presidente del pleno de gobernadores.” Esta reunión tendrá una duración máxima de dos horas. En caso de que no se llegara a cumplir con el orden del día en esas dos horas, el presidente del congreso solicitará “a los miembros presentes la extensión de la reunión para terminar con el orden del día aprobado.”

3.6.5 Invitados Especiales

Los invitados especiales tienen que sujetarse a los siguientes criterios:

- El número de invitados que participen durante el desarrollo de una reunión plenaria en ningún caso podrá exceder de cuatro
- Sólo podrán participar con el tema para el cual fueron convocados.
- Deberán remitir al presidente en turno de la Conago, a través de la secretaría técnica, con cuando menos siete días naturales de anticipación a la reunión, la presentación que van a realizar, misma que podrá ir acompañada de los materiales de apoyo que consideren pertinentes.
- Su intervención no podrá exceder de 10 minutos, salvo que el pleno de gobernadores acuerde lo contrario.
- En el caso de que el invitado participe en una reunión cuya modalidad sea privada, éste sólo podrá permanecer dentro del recinto durante el tiempo de su exposición.

Lo anterior muestra el carácter cerrado de la conferencia. Cuando los gobernadores trabajan lo hacen a puerta cerrada, y sólo se presentan ante la prensa para tomarse fotos y dar a conocer los acuerdos a los que llegaron.

Cabe aclarar que, a pesar de que podría constituirse como un instrumento fundamental para la construcción de acuerdos, la Conago no tiene atribuciones legales que le permitan incidir de manera determinante en el sistema político; no está en condiciones de suplir el trabajo ni la importancia que tiene el congreso. No obstante, el establecimiento de la conferencia ha sido un paso importante.

Capítulo 4: La Conago y el federalismo en México

Antecedentes

La Conago ha tenido 41 reuniones de las cuales se ha revelado la persistencia de los temas fiscales. En sus encuentros son recurrentes las demandas para que se incrementen los montos financieros, tanto en el Fondo General de Participaciones como en las aportaciones federales, aumentos en partidas específicas y especialmente conflictivas, como salud y educación; que se les trasladen impuestos determinados o, en general, que se les den apoyos económicos adicionales.

El esfuerzo fiscal de importancia que trató de promover la Conago, fue la Convención Nacional Hacendaria (CNH) en elaboración con el gobierno federal, la cual comenzó en el 2004 en Querétaro.

4.1 La Convención Nacional Hacendaria

El 20 de agosto del 2003, en Cuatro Ciénegas, Coahuila, se llevó a cabo la segunda reunión extraordinaria de la Conago.

En la declaración de Cuatro Ciénegas se asumió el compromiso de impulsar el fortalecimiento de un sistema federal, mediante amplios consensos y con el respeto a las atribuciones constitucionales del poder legislativo. Además, se proponía que la participación ciudadana y la rendición de cuentas fueran los pilares fundamentales de las acciones de gobierno y la definición de políticas.

En este encuentro se declaró también la necesidad de cambiar los marcos jurídicos de los estados, para delimitar las atribuciones de cada orden de gobierno. De esta manera se buscaba no infringir competencias y dar respuesta constitucional a los retos. Entre las principales propuestas de reforma que se presentaron se encuentran las siguientes: la aplicación de la fórmula del régimen residual del artículo 124; que se amplíen las facultades de las entidades federativas; y la regulación del catálogo de facultades concurrentes.

Otro punto importante fue el impulso a la CNH, cuyo propósito sería elaborar una reforma, sustentada en criterios claros y precisos, para generar una nueva corresponsabilidad política y administrativa entre los gobiernos federal, estatal y municipal. Al respecto, el ex gobernador de Veracruz, Alemán Velazco, fundador de la Conago y participante de la CNH, dijo que:

El propósito es concreto, llegar a acuerdos que impulsen un desarrollo económico más dinámico y justo, y que se determinen las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de los gobiernos federal, estatales y municipales, analizándose la posibilidad de generar recursos fiscales.¹

Las actividades de la CNH comenzaron el 5 de febrero de 2004 en Santiago de Querétaro, Querétaro, y culminaron el 31 de julio del mismo año. En las actividades de la Convención se agendaron los siguientes temas: el gasto público, con el propósito de redefinir las competencias entre los órdenes de gobierno; ingresos, a fin de plantear una redistribución de las potestades tributarias, el fortalecimiento de las finanzas públicas así como la simplificación de las reglas; por último, la transparencia, con el objetivo de hacer claros el origen y destino de los recursos públicos.

Este tipo de acciones conducirían a la Conago a posicionarse como un espacio importante de interlocución, tanto con el poder legislativo como con el poder ejecutivo. Sin embargo, las buenas intenciones de los gobernadores y del presidente Vicente Fox, no fueron suficientes para comenzar un nuevo federalismo. Efectivamente, no se podía comenzar algo nuevo a partir de un marco legal rebasado en los hechos. Era necesario, en primer lugar, reformar las reglas del juego, para después, cambiar los métodos utilizados. Era necesaria una reforma del Estado.

A pesar de que se contó con el gobierno federal y con el objetivo de obtener recomendaciones variadas que a pesar de contar con el respaldo formal de todos los participantes, no se han materializado los trabajos de dicha convención.

¹Alemán Velazco, Miguel, *op.cit.*, p. 100.

4.2 Propuesta de una reforma del Estado

En nuestro sistema político, el viejo régimen autoritario centralista no acaba de morir, cuando la democracia y el federalismo del futuro no terminan de nacer.

Así, numerosas reformas a la Constitución no han sido suficientes para cambiar el sistema completamente. Las prácticas corruptas al interior del propio Estado hacen de los intentos de reforma un asunto de forma, sin atender el fondo.

La entrada del siglo XXI significó un avance político para los estados: consiguieron un poder que antes no tenían. Los estados no son más entidades subordinadas. Se ha dejado atrás el gobierno unificado y vertical, dando paso a uno más federal y horizontal.

Sin embargo, esto no significa que se haya transitado hacia un federalismo efectivo. De hecho, las circunstancias advierten tres riesgos para el desarrollo del federalismo en nuestro país:²

- a) Podría existir un “centralismo delegativo”, en donde el centro conserva el control de la normatividad, y los estados ponen en operación las acciones;
- b) Un “centralismo multiplicado”, en donde la concentración y la visión autoritaria pueden bajar, conservarse en los distintos niveles de gobierno, lo cual se opondría a prácticas democráticas de un sistema más horizontal;
- c) Una “dispersión” de las políticas, en donde lógicas y tiempos diferentes en los tres órdenes de gobierno impidan establecer un sistema coherente, coordinado de relaciones horizontales y verticales.

El supuesto más cercano a nuestra realidad es un centralismo multiplicado, donde el poder central se dispersa en toda la nación y los poderes locales absorben esos restos de poder, aumentando el suyo.

Por otra parte, un conflicto que no necesariamente se resuelve con la descentralización es el de las diferencias económicas, políticas y sociales entre los estados. Esto provoca que, a partir de la adopción de viejas prácticas (centralización, autoritarismo y poca transparencia), los gobernadores se conviertan en los nuevos líderes y hombres fuertes.

²Aziz Nassif, Alberto, op. cit., p. 37.

Lo anterior daría como resultado la incapacidad de gobiernos estatales y locales de respetar espacios de autonomía. Solo hay que hacer un repaso breve para ver cómo los gobernadores de todos los partidos manipulan los organismos electorales estatales y desvirtúan por completo a las comisiones de derechos humanos.³

Es necesario que la descentralización y el establecimiento de un federalismo, dos aspectos importantes para el avance democrático del país, no tomen un rumbo equivocado. Pareciera que la solución es el establecimiento de reglas y autoridades que vigilen el cumplimiento de las mismas, pero esto se presenta muy difícil cuando los gobernadores pretenden ser juez y parte de estos asuntos.

Luego entonces, el gran reto de la Conago es legitimarse una vez más. Los gobernadores, a través de la Conferencia, han tenido logros importantes, sobre todo en materia económica. Sin embargo, al interior de sus territorios no cuentan con mecanismos que les obliguen a transparentar los recursos obtenidos y a la rendición de cuentas.

La Conago se presenta como la plataforma desde donde se exige la autonomía y la legitimidad de sus integrantes, los gobernadores. En este sentido ha desarrollado sus principales propuestas. En lo que respecta al marco legal, han sido significativas sus propuestas de reforma: al artículo 24, eje rector del federalismo mexicano, para fortalecer la regla general distributiva, dando claridad al estatuto jurídico de las entidades federativas; al 25, que habla de la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional; al 73, sobre las facultades del Congreso; al 116, sobre la división de poderes; al 117, sobre las prohibiciones a los estados; y al 124 sobre las facultades reservadas a los estados.

Los cambios a estos artículos son fundamentales si se quiere modificar el federalismo mexicano actual. Lo que se requiere es proponer una nueva ingeniería constitucional en la que se delimiten claramente las atribuciones de los miembros integrantes de la federación.

³*Ídem.*

4.2.1 Reforma al artículo 25 constitucional

Con su propuesta de reforma al artículo 25 constitucional, la Conago pretende crear la comisión federal de presupuesto, ingreso y gasto público, que sería un órgano colegiado en el que los gobernadores y el ejecutivo federal tendrían la capacidad de revisar el avance presupuestal y el ejercicio del gasto. La comisión estaría regida por una ley que establezca las normas sobre las cuales las dependencias del ejecutivo federal puedan gradualmente transferir sus actos, responsabilidades y decisiones hacia las entidades. Además, la comisión contaría con la presencia del presidente de la República, los miembros de su gabinete y los titulares de los gobiernos de las entidades del país.

El artículo vigente dice:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.⁴

La propuesta modificaría el alcance del artículo, el cual podría quedar de la siguiente manera:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Federación y su régimen democrático y federal, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.⁵

De manera constitucional se establecería la corresponsabilidad en la toma de decisiones fundamentales para la Federación.

⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en línea), artículo 25, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (consulta: 4 de octubre de 2011).

⁵ Alemán Velazco, Miguel, *op. cit.*, p. 132.

La segunda cita hace referencia a una federación, no a una nación, como en el texto constitucional. El motivo es recuperar la palabra federación, con todo lo concerniente al mismo término: una división territorial y la delimitación de fronteras; división de poderes, distintos órdenes de gobierno, además del respeto al pacto federal, la constitución.

Por su parte, el término nación hace referencia a la identidad y pertenencia a un territorio con cierto tipo de población, autores como Russolillo⁶ consideran que la nación es como la idea de un vínculo natural, por ejemplo: la raza. Por lo que se presenta como un territorio unificado, donde solo hay un líder que controla el poder central.

En el federalismo mexicano no todas las entidades están en condiciones de recibir transferencia de una facultad determinada, de la administración de un recurso o la prestación de un servicio; por ello es necesario que exista una ley que reglamente la gradualidad y la capacidad individual de las entidades de establecer el ritmo de la misma. En consecuencia, cada estado podrá establecer metas que estén claramente identificadas dentro de sus capacidades de hacerse responsable de un acto, de un servicio o de un recurso.

La Comisión Federal permitiría desarrollar relaciones de corresponsabilidad y cooperación regional entre los titulares de las entidades, así como señalar posibles líneas de acción al gobierno federal, para atender necesidades o programas de carácter regional. Por lo tanto, la Comisión se encargaría de establecer los vínculos de cooperación y corresponsabilidad necesarios para atender las necesidades de las diferentes regiones del país.

Por otra parte, lo complicado en este asunto será llegar a los acuerdos necesarios para sacar adelante la reforma. Es de suponerse que cada integrante de la Unión trataría de ejercer presión para influir en las áreas que tenga mayor interés. Por

⁶ Russolillo, Francesco, "Nación", en Bobbio, Norberto, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1992, pp. 1022-1026.

ejemplo, los estados petroleros tendrían gran influencia y querrían obtener el mayor número de beneficios para sus estados, o mejor dicho, para sus arcas.

4.2.2 Reforma al artículo 73 constitucional

El artículo 73 trata sobre las facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión.

Las propuestas de reforma al artículo 73 constitucional buscan fomentar y preservar los principios de equidad y de proporcionalidad, para actualizar a las entidades federativas en su carácter como integrantes del pacto federal, otorgarles las atribuciones y potestades tributarias que se propone.

Para ello, se pretende modificar también la fracción XXIX⁷, base 2ª, de las contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27⁸.

En la misma fracción se propone, la reforma de la base 3ª, para señalar que la Federación podrá imponer contribuciones sobre las actividades relacionadas con las instituciones financieras y sociedades de seguros, con lo cual se actualiza la denominación y estatus jurídico de estas personas morales.

Lo que se pretende en esta reforma es que el Congreso de la Unión faculte a los estados puedan contar con el control sobre sus territorios, para que ellos puedan administrar y hacer uso libre de los recursos naturales. También se presenta la posibilidad de explotar los recursos que se encuentren en su territorio,

⁷ Artículo 73. El Congreso tiene facultad; XXIX: Para establecer contribuciones; 1o. Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

⁸ Los párrafos cuarto y quinto dice lo siguiente: Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije Derecho Internacional; y el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, respectivamente.

ocasionando que el Ejecutivo federal ceda las potestades con las que cuenta sobre el territorio nacional.⁹

Además se pretende adicionar el concepto de coordinación hacendaria, en contribución a la coincidencia de la federación y de los estados, en la imposición y administración de los tributos, para dar pie a una nueva participación verdaderamente federal en materia tributaria.

4.2.3 Reforma al artículo 116

La propuesta para el artículo 116 busca que los estados puedan contratar financiamientos y empréstitos con sociedades nacionales o extranjeras legalmente constituidas, previa autorización de sus respectivas legislaturas, así como la posibilidad de dirigir los recursos a inversiones públicas.

Estas modificaciones también pretenden otorgar facultades a los estados para cobrar impuestos a personas físicas y morales que tengan domicilio en sus territorios. De igual manera, se pensó en contribuciones sobre los premios que se obtengan por rifas, juegos y sorteos, así como contribuciones especiales sobre el consumo, incluyendo el de gasolinas, bebidas alcohólicas, tabacos y energía eléctrica, entre otros.

4.2.4 Reforma al artículo 117

De igual manera que las anteriores, la propuesta de reforma al artículo 117 pretendió eliminar limitaciones a los estados, en este caso para mantener alianzas, tratados o coaliciones con otras entidades. La única prohibición de este proyecto de reforma fue mantener el no celebrar pactos con potencias y gobiernos extranjeros.

⁹ En consecuencia, si se otorga el manejo de los recursos naturales a los estados, por consecuencia también existiría cambios a los artículos 27 y 28 de la Constitución.

4.2.5 Reforma al artículo 124

El artículo 124 dice: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”¹⁰

Lo que se pretende en este artículo es ampliar el sentido de la ley agregando un segundo párrafo que diga:

En cuanto a las facultades que conforme a esta Constitución correspondan a las entidades federativas, se establecerán bases constitucionales para la distribución de competencias hacendarias que garanticen que éstas cuenten de manera oportuna con los recursos presupuestales suficiente para su ejercicio.¹¹

Esta iniciativa propone enriquecer la fórmula residual que confiere a las entidades federativas las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, ampliándola para incluir en esta fórmula al Gobierno del Distrito Federal y colocarla como una entidad federativa con plenitud de derechos y obligaciones.

Las propuestas de reforma terminan así:

Consideramos que este sería el punto de partida para una Reforma del Estado con profundo sentido federalista, y habremos de continuar trabajando para llevar adelante todas las reformas a las leyes y disposiciones administrativas que consoliden esta visión.¹²

Por todo lo anterior, la Conago tiene ante sí un gran reto: lograr que los ejecutivos locales tomen su rol y procedan a trabajar en beneficio de sus entidades, en el marco de sus atribuciones.

¹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en línea), Artículo 124. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (consulta: 4 de octubre de 2011).

¹¹ Alemán Velazco, Miguel, *op. cit.*, p. 140.

¹² *Ídem.*

4.3 La disminución de la Conago

La Conago demostró que puede imponer condiciones al gobierno federal, pero las diferencias regionales y las necesidades de cada entidad, así como las urgencias políticas de los mandatarios, ha demostrado que es imposible que puedan elaborar proyectos de otro tipo.

El primer razonamiento de la disminución de la presencia política de la Conago, así como su mantenimiento y seguimiento ha sido la dificultad para llegar a acuerdos en los temas políticos debido a la incapacidad de los participantes para encontrar puntos comunes en esos asuntos. “La generalidad de los temas revela que no es posible precisar el alcance de asuntos centrales sin provocar las diferencias”.¹³

Los puntos de acuerdo tomados por la Conago han sido sobre los recursos federales y su distribución ya que es un punto de preocupación de todos los gobernadores. “Los mandatarios, peses a todo el poder que han acumulado, son incapaces de alcanzar acuerdos de otro tipo”.¹⁴

Resulta interesante saber el porqué en cuestiones económicas sí logran ponerse de acuerdo pero en cuestiones políticas no logran hacerlo, por lo tanto los diferentes intereses, las jerarquías desiguales y los proyectos particulares afectan a la organización debido a que no todos mantienen la cohesión dentro del grupo.

La segunda razón para que haya disminuido la presencia de la Conago, se debe a que el tema presupuestal, se ha vuelto predecible y cuenta con más certidumbre. Las discusiones sobre el presupuesto han dejado de ser un punto de conflicto y se han vuelto el ejemplo de entendimiento entre los poderes, por ejemplo el presupuesto de 2008 fue aprobado en octubre de 2007, prácticamente al inicio del periodo ordinario de sesiones del Congreso.

¹³ Hernández Rodríguez, Rogelio, *op. cit.*, p. 282.

¹⁴ *Ídem.*

El ejemplo del presupuesto de 2008 explica en como la Conago ha perdido importancia. El presidente de la república se basó en la reforma fiscal, preparada desde enero de 2007, consensada por las Cámaras y el ejecutivo en septiembre y que incluía un incremento al precio de las gasolinas y sería entregado directamente a los estados.

El asunto del incremento del combustible, llamado *gasolinazo*, preveía un impuesto de 36 centavos (dos por mes) por litro de gasolina, que representaría más de 22 millones de pesos al año. Del total de esta cantidad el 80% se entregaría a gobiernos estatales y el 20% municipios.

Un dato interesante es que aunque los legisladores aprobaron obligar a los mandatarios a aplicar los nuevos ingresos a la infraestructura urbana y rural y a la conservación del medio ambiente, la Suprema Corte de Justicia consideró inconstitucional condicional los recursos y determinó que los gobernadores y presidentes municipales tienen toda libertad para ejercerlos.¹⁵

La conquista sobre el terreno económico fue la bandera de la Conago, sin embargo no fue por mucho tiempo. Con Fox la Conago pudo explotar sus vínculos con el Congreso gracia a la proclividad del presidente a enfrentarse a ese poder, pero con Calderón la situación fue diferente, él inició un acercamiento con el poder legislativo y con los líderes de las bancadas, esto hizo innecesaria las discusiones con los gobernadores, y mucho menos como grupo. “Al final, el recurso más efectivo para presionar al gobierno federal y que durante el foxismo dejara altos rendimientos, comienza a perder importancia a medida que el presidente busca la negociación, con su contraparte legislativa.”¹⁶

De tal manera el poder de la Conago y de los gobernadores se encuentra limitado, además de que se puede prevenir su intervención por medio de la política y el partido político.

¹⁵ *Ibid.*, p. 293.

¹⁶ *Ibid.*, p. 295.

4.4 Los recursos fiscales y la transparencia de los estados

No hay duda de que los gobernadores propiciaron una nueva relación federal pero demostraron que sólo pueden influir en el terreno económico.

Las reuniones de gobernadores se hicieron más frecuentes una vez que surgió la Conago en 2002: llevan 41 reuniones ordinarias y 5 reuniones extraordinarias hasta mayo de 2011. En este periodo, la consecuencia más visible de estos encuentros ha sido la obtención de mayores facultades económicas y de recaudación fiscal para los estados.

Por ejemplo, en el año 2003 los diputados autorizaron un incremento de 47.6 mil millones de pesos adicionales en el presupuesto del ejecutivo federal, lo cual fue destinado a educación, salud y el campo. De esa cifra, hubo un incremento mayor para el gasto federalizado, por un total de 17 mil millones de pesos. Otro de los incrementos significativos fue el de 13.1 mil millones de pesos para el campo.

Los ingresos adicionales provinieron de la venta del petróleo. Se estimó que la mezcla mexicana de exportación tuviera un precio de 18.35 dólares por barril, y no de 17 dólares como indicaba la estimación original del gobierno; razón por la cual no se alteró el déficit fiscal de 0.50%.¹⁷

Para el 2004, la Cámara de Diputados compensó la austeridad que había dispuesto el ejecutivo para los estados y municipios, aumentando sus recursos en un 5.6%, además deja abierta la posibilidad de tener más ingresos si el precio del barril de petróleo subía a 20 dólares.

En años de excedentes petroleros los gobernadores recibían más recursos económicos directos, al mismo tiempo que pedían más. La Federación se encontraba acorralada por los gobiernos locales que exigían más apoyos y fomentos para el crecimiento regional y estatal. En consecuencia, el gobierno del presidente Fox no tuvo más remedio que ceder ante estas peticiones, ya que él

¹⁷ Aziz Nassif, Alberto, *op. cit.*, p. 36.

necesitaría el apoyo de éstos para que sus reformas en el ámbito económico, fiscal, hacendaria y laboral pudieran ser aprobadas por el Congreso.

Ante un Congreso hostil, Vicente Fox recurrió a los gobernadores para que pidieran a su partido y a sus diputados legislar a favor de las propuestas del presidente. Por su parte, los gobernadores se sintieron con la fortaleza suficiente para negociar directamente con el primer mandatario. En consecuencia, se generaba la siguiente fórmula: el presidente premiaba a los gobernadores, cediendo recursos federales provenientes del petróleo. Los gobernadores hacían lo propio con sus diputados, para la aprobación de las reformas, pero los resultados no fueron muy favorables para Fox.

Los que más beneficios obtuvieron de esta situación fueron los gobernadores priistas. En las legislaturas LVIII y LIX, el PRI obtuvo la primera minoría, con 59 senadores y 208 diputados, frente a 47 senadores y 207 diputados por parte del PAN, segunda minoría. En la legislatura LIX el PRI contó con 57 senadores y 203 diputados, frente a los 47 senadores y 148 diputados del PAN.

Indudablemente, en función del número de representantes en ambas cámaras, los priistas tuvieron mayor capacidad de veto. Por su parte, los mandatarios locales, al identificar este coto de poder y la capacidad de negociación que poseían, se sintieron con la fuerza suficiente para exigir mayor autonomía en sus entidades.

Los gobernadores exigían autonomía en lo económico, en lo administrativo y en lo político; ya no permitirían que el ejecutivo federal intentara involucrarse en los asuntos locales. Para ello, utilizaron como bandera lo que al respecto establece la Carta Magna: los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

La independencia que adquirieron los gobernadores estatales fue a que ya no tenían que depender de un jefe político que lo limitara. El presidente ya no era priista y por lo tanto ya no había el por qué rendir cuentas ni quedar bien con el ejecutivo federal. Los gobernadores asumieron su independencia y no solo del poder federal sino de alguna manera también del líder del partido a nivel nacional.

Un claro ejemplo de la independencia de los gobernadores fue el caso de Oaxaca en el sexenio de Fox.¹⁸

4.4.1 El conflicto de Oaxaca

El conflicto inició 1 de mayo, cuando miembros de la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación entregan a Ulises Ruiz, gobernador del estado, un pliego con las principales demandas del movimiento.

Una de las demandas de la sección 22 fue la destitución de Ulises Ruiz como gobernador de Oaxaca y convocar a nuevas elecciones en el estado. El conflicto duró 5 meses de intenso movimiento magisterial junto con otras organizaciones civiles.

Un reclamo definitivo del movimiento fue la desaparición de poderes en el estado oaxaqueño y con esto la destitución del gobernador. La opinión pública estaba a favor del movimiento pero para que fuera aprobada la exigencia era necesario el consentimiento del Senado de la República. La cual no aprobó la resolución debido a que los senadores del PRI hicieron imposible la declaratoria de desaparición de poderes. El gobernador Ulises Ruiz se mantuvo en su cargo hasta el 2010.

El entonces presidente Fox, estaba de acuerdo con la destitución del gobernador oaxaqueño, pero no pudo hacer nada por la debilidad que tenía en el Congreso. Los Senadores priistas no permitieron la aplicación de la desaparición de poderes en Oaxaca y persistieron en no aplicar el artículo 76 constitucional.

El conflicto acabó el 29 de octubre de ese mismo año con la intervención de la Policía Federal Preventiva, enviada por el ejecutivo federal solicitada por el Senado.

Lo anterior, fue ejemplo de que el gobierno federal no tenía la capacidad de intervenir en los asuntos del orden local, por sí mismo. El mensaje fue entendido

¹⁸ s/a, "Cronología del conflicto en Oaxaca", *El Universal* (en línea), 30 de octubre de 2006. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/384529.html> (consulta: 8 de octubre de 2011).

por los demás gobernadores, el gobierno federal no puede intervenir sin la aprobación del Congreso.

La autonomía que pedían de los gobernadores les permitió establecer pequeños feudos estatales, donde el límite de su poder termina donde comienza el otro feudo, es decir, el siguiente estado.

4.4.2 El manejo del poder gubernamental

Los gobernadores aprovecharon la oportunidad de la debilidad del presidente para conseguir una mejor y completa novedosa posición política, iniciando como un asociado al presidente de la República, que tarde o temprano terminarían por someterlo en aras de un interés colectivo y federal definido, por ellos.

Otto Granados menciona que “una de las paradojas que trajo la alternancia fue que mientras la normalidad democrática se asentó en los procesos electorales, muchas prácticas políticas regresaron a los hábitos del siglo pasado.”¹⁹ La debilidad del ex presidente Fox fue aprovechada por los mandatarios locales, de tal forma que los restos de poder a nivel federal fueron tomados por ellos.

Los gobernadores tomaron bajo su dirección el completo control administrativo de la educación y del sector salud. Otras actividades sobre las cuales pueden incidir ahora los gobernadores son:

... las regulaciones que afectan la vida económica; pactan alianzas con las elites del poder nacional sin intermediario federal alguno; manejan sus policías; ordenan casi íntegramente el desarrollo urbano y tripulan las principales fibras del tejido político local.²⁰

Por lo tanto, los gobernadores pasan a ser los hombres de gran poder político. Las viejas prácticas políticas meta constitucionales que usaba el presidente de la República, ahora las realizan los mandatarios locales.

¹⁹ Granados Roldán, Otto, “¿Virreyes o Gobernadores?”, *Nexos* (en línea), octubre, 2011. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102370> (consulta: 7 de Octubre de 2011).

²⁰ *Ídem*.

Los gobernadores, en un principio, comenzaron a dominar sobre su partido a nivel estatal: inician cooptando a los oponentes naturales dentro del partido y después excluyen a los partidos políticos opositores mediante modificaciones legales. Un claro ejemplo de ello es el Estado de México, donde a través de una reforma pudo realizar varias modificaciones a su constitución local. Entre las modificaciones se encuentran la Ley de Gobernabilidad, aprobada en el 2010, y la Iniciativa legislativa, aprobada en febrero de 2011.

Con la cláusula de gobernabilidad se otorgó al ejecutivo local la posibilidad de tener mayoría en el Congreso, lo cual reforzó la hegemonía del PRI en el estado e impidió que en las próximas elecciones otros partidos políticos logren conformar una mayoría. Además, dentro de la misma reforma fue suprimida la figura de candidatura común.

...la entidad requiere una “cláusula de gobernabilidad”, a través de la cual se permita que cuando un partido político obtenga 37% de los votos, en automático se le asigne un “pílon” de 16% de legisladores plurinominales y así el instituto político a través de su fracción parlamentaria, tenga mayoría legislativa y con ello el poder de aprobar o rechazar cualquier ley que llegue a la Cámara de Diputados local.²¹

Por su parte, la reforma de iniciativa preferencial le otorga al gobernador la posibilidad de legislar sobre la materia que considere más urgente. Con la ventaja de que una reforma pueda aprobarse el mismo día que se presente. Con ello el gobernador, al principio de cada periodo ordinario de sesiones, puede presentar tres propuestas de ley que deberán ser dictaminadas antes de que concluya el periodo ordinario.

Lo anterior es un ejemplo de lo que los gobernadores pueden realizar, a partir del poder que les otorga el manejo de los recursos económicos de su entidad, para ser los jefes del partido y los líderes a nivel local.

²¹Alonso, Eduardo, “Mayoría legislativa dará gobernabilidad, afirma”, *El Universal* (en línea), 30 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/edomex/3711.html> (consulta: 7 de octubre de 2011).

4.5 Más recursos económicos a los estados

Los gobernadores y alcaldes se acostumbraron a no cobrar ni mejorar su recaudación local, a partir del segundo trienio de la administración de Fox, pues en buena medida dependían de la federación.

Los estados generaban sólo 9.4% de sus ingresos y 20.3% en el caso de los municipios. Hay 21 estados cuyos ingresos propios representan aún menos: tan sólo entre 2% y 7% de sus ingresos totales. Esa anemia fiscal les facilita una cómoda situación pues no se ven obligadas a mejorar sus finanzas públicas, no irritan a las clientelas locales y trasladan los costos políticos a la federación.²²

Sin embargo, éste no es el único problema. A partir de la reforma hacendaria de 1996, que permitió a los estados pedir financiamiento a instituciones bancarias privadas, el endeudamiento se ha convertido en una losa pesada para prácticamente todas las entidades de la Federación.

En 1994 los gobiernos de los estados tenían contratada deuda por 28 mil 300 millones de pesos. Para junio de 2011 la cantidad se había elevado a 316 mil 700 millones, 11 veces más, aunque, como sugiere el caso de Coahuila, es muy probable que exista un subregistro y el monto real sea mayor. En marzo de este año la Secretaría de Hacienda estimaba que era de 363 mil 400 millones.²³

Mauricio Merino nos muestra que en junio de 2011 la Auditoría Superior de la Federación presentó un análisis de la deuda pública de las entidades federativas y de los municipios. En él se muestra un crecimiento de las obligaciones contraídas por los gobiernos locales durante los últimos años.

Entre el año 2000 y el 2006 la deuda pública de los estados se duplicó, pero de entonces a la fecha ha crecido 3.5 veces: pasó de 90 mil 731 millones en 2000, a 315 mil 18 millones en el primer trimestre de 2011 —o a 363 mil 422 millones según el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero del país—. Pero lo más preocupante sucedió apenas en el último bienio: 49 mil millones fueron contratados solamente en 2009, mientras que en 2010 el saldo aumentó en 62 mil 500 millones más.²⁴

²²Granados Roldan, Otto, (en línea), *op. cit.*

²³*Ídem.*

²⁴Merino, Mauricio, “El gasto oculto de los estados”, *Nexos* (en línea), octubre, 2011. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102370> (consulta: 7 de Octubre de 2011).

Merino hace hincapié en el incremento de las deudas de los estados. Sin embargo, también menciona que este no es el principal problema. Al respecto, Juan Pardinás argumenta que las deudas estatales

...no representan un riesgo estructural para la economía nacional. Mientras que en los Estados Unidos la proporción de deuda subnacional (estados y municipios) es de 18% del PIB y en Brasil del 12%, en México apenas llega al 2.5%. Este bajo nivel de endeudamiento es a la vez una señal de fortaleza y una enorme oportunidad.²⁵

Se habla de la deuda pública como una herramienta eficiente y eficaz para la contribución y mejoramiento de la infraestructura económica, pero si no se hace con algún plan o proyecto, se convierte en un pesado fardo para el desarrollo. El comparativo con los Estados Unidos y Brasil es útil para saber cómo se encuentra México respecto a otros países en lo que se refiere al manejo de las finanzas públicas.

Otro dato importante que nos da Otto Granados es que

...entre 1994 y 2011 la deuda por habitante de San Luis creció 11 veces, la de Guanajuato 15, la de Tamaulipas 17, la del Distrito Federal 36, la de Michoacán 45, la de Veracruz 48 y la de Hidalgo 145. Otros estados tuvieron un comportamiento prudente y solo dos, Campeche y Tlaxcala, se desendeudaron.²⁶

El problema del endeudamiento de los estados se debe, sobre todo, a la inexistencia de una legislación u órgano fiscalizador que se encargue de aplicar los controles necesarios para el cumplimiento de: a) el buen manejo de las finanzas públicas; b) el evitar el sobreendeudamiento con instituciones de crédito; c) el uso correcto del endeudamiento para la inversión y el desarrollo de infraestructura local y d) el transparentar el uso de los recursos económicos de los estados.

²⁵ Pardinás, Juan E. "Soberanía vs. Transparencia", *Nexos* (en línea), octubre, 2011. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102370> (consulta: 7 de Octubre de 2011).

²⁶ Granados Roldán, Otto (en línea), *op. cit.*

Como también se demostró, el endeudamiento de los estados integrantes de la federación no es incontrolable. Sin embargo, también es cierto que si no se toman las medidas pertinentes, estas deudas pueden crecer hasta provocar un problema financiero a nivel federal, tal como ocurrió en los países antes mencionados, Brasil y Estados Unidos.

4.5.1 Transparencia y rendición de cuentas

Es conocido el endeudamiento que adquirió el estado de Coahuila durante la administración de Humberto Moreira. En tan sólo tres años, la entidad incrementó sus obligaciones financieras en un 1,371%. No obstante, lo más importante del asunto consistió en que estas actividades no fueron debidamente comunicadas a la Secretaría de Hacienda; por el contrario, incluso se habló de un “posible fraude fiscal al presentar papeles aparentemente apócrifos a nombre del Congreso estatal y del gobierno federal, para obtener un crédito de hasta un mil millones de pesos con el Banco del Bajío.”²⁷

El endeudamiento de Coahuila, que pasó de 323 millones de pesos a 32 mil millones, no sólo se convirtió en un problema financiero, sino también político.

¿Cómo una democracia con una división formal de poderes puede permitir que un gobernante multiplique exponencialmente la contratación de deuda pública? El caso de Coahuila es francamente atípico, ya que no sólo implica un fracaso del sistema de pesos y contrapesos sino también, al parecer, una serie de conductas ilegales como la falsificación de documentos oficiales.²⁸

El problema abandonó el terreno financiero y jurídico, para pasar al plano de los partidos políticos. La oportunidad de evidenciar al actual presidente del PRI, no se dejó pasar. El entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y precandidato del PAN para la Presidencia de la República, Ernesto Cordero, comenzó una campaña mediática de desprestigio contra el Revolucionario Institucional.

²⁷ Merino, Mauricio (en línea), *op. cit.*

²⁸ Pardini, Juan E. (en línea), *op. cit.*

La respuesta no se hizo esperar. Humberto Moreira y los voceros del partido acusaron al secretario de Hacienda de hacer un uso faccioso de los calendarios de pago de las participaciones y de las transferencias federales a las entidades, al mismo tiempo que exigían a la Cámara de Diputados incrementar los recursos destinados a los gobiernos estatales para evitar —según el PRI— verse obligados a adquirir préstamos.

Es muy probable que este conflicto no pase de ser aprovechado como herramienta mediática para desacreditar al PRI, de cara al proceso electoral federal que se avecina. Sin embargo, lo que estos hechos evidencian es la opacidad con la cual se conducen las instituciones estatales en la democracia mexicana.

La transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en problemas nodales que han dificultado la consolidación de nuestra democracia, pues “ya aprendimos a distribuir el poder público entre los partidos, pero todavía no encontramos el camino para exigirles cuentas claras de su desempeño.”²⁹

El caso de Coahuila no ha sido el único de este tipo en el país. En octubre de 2010 el gobierno de Nuevo León decidió restringir el acceso a información básica sobre la deuda pública estatal.³⁰ Entre los datos que se resguardaron se encontraban los contratos de créditos y los pagos programados para saldar sus pasivos, los cuales fueron clasificados información confidencial.

A pesar de que el artículo 117 constitucional limita la contratación de deuda a los casos de inversión productiva, muchos de los estados se han valido de la ambigüedad del concepto para actuar de manera distinta. “El hecho es que las leyes estatales permiten ambigüedades que se convierten en una administración de mañas y opacidades”.³¹ De esta manera, en ciertas entidades el pago de sus deudas ha sido clasificado como inversión productiva.

²⁹ Merino, Mauricio (en línea), *op. cit.*

³⁰ Juan E. Pardinás (en línea), *op. cit.*

³¹ *Ídem.*

Actos como los anteriores han sido posibles debido a la ineficacia de los organismos fiscalizadores. Por lo tanto,

Con más poder político los gobernadores han conseguido la canalización de más recursos de sus entidades, incluso los provenientes de la renta petrolera, sin tener a quién –en serio– rendir cuentas ni siquiera a su ciudadanía electora, ya que no son ellos quienes le cobran los impuestos, sino el gobierno federal.³²

El aumento excesivo del poder político y económico de los gobiernos locales es una consecuencia directa de la descentralización política y administrativa; de la pluralización del Congreso; de la falta de normas y estatutos legales capaces de sancionar el mal uso de los recursos económicos; del control político que tienen los gobernadores sobre sus diputados y senadores; de la ausencia de un liderazgo nacional; de la desilusión, por parte de la ciudadanía, de la política como medio para solucionar conflictos; y del desánimos generalizado de la sociedad al no sentirse representada por su gobierno.

Para limitar el poder de los gobiernos locales es necesario un marco jurídico fuerte, instituciones que hagan cumplir las leyes para poder crear un mecanismo que mantenga la autonomía local y evite las confrontaciones sociales.

En México aun hay muchas diferencias locales regionales, económicas y culturales, que no pueden abandonarse en manos de gobernadores que, solo ven su territorio y su realidad. El gobierno federal debe distribuir los recursos y las oportunidades en base a una mirada por los equilibrios necesarios, pero también se le debe de fortalecer (al ejecutivo federal) con recursos jurídicos y políticos que puedan corregir abusos y restablecer la estabilidad política de los estados.

³² *Ídem.*

Conclusiones

El término federalismo ha sido utilizado para identificar una forma particular de organización estatal, en la cual una entidad es conformada por un grupo de unidades previamente separadas. Se trata de la unión de diversos entes políticos sobre la base de un interés común.

Los tres enfoques sobre el origen del federalismo (ideológico, estructural e histórico), contribuyen al entendimiento de la formación y manejo del Estado. El ideológico, tiene como fundamento la igualdad entre los hombres, razón por la cual no da lugar a la existencia de diferencias entre ellos. Se basa en un pensamiento teológico, creyente de un pacto divino entre Dios y el hombre, y por lo cual todos los hombres son iguales.

El estructural, tienen dos formas de ver el origen del federalismo: la integrativa y la desintegrativa. La integrativa parte del supuesto de que las agrupaciones políticas ceden parte de su libertad para formar un Estado o agrupación superior; esta unión es siempre motivada por las partes. Por otro lado, la desintegrativa considera que pueden existir grandes Estados o entes políticos que tienen la necesidad de separarse, pero como han vivido bajo la dirección de un sólo gobierno, lo que realizan es la separación gradual de sus partes, hasta que cada uno de los integrantes puedan conducirse autónomamente, pero sin olvidar su origen unitario.

Características del federalismo

Las características de los Estados federales son las siguientes: la existencia de una constitución escrita, donde se establezcan las leyes necesarias para la convivencia de los pactantes; un poder legislativo que cuente con dos cámaras, una para representar a todos los ciudadanos, y otra para representar a los estados pactantes; la existencia de un Tribunal supremo, encargado de vigilar el cumplimiento de la constitución acordada; por último, una igualdad entre los

hombres y mujeres pertenecientes a los estados pactantes, así como entre los estados de la unión.

El federalismo mexicano

El proceso de adaptación del federalismo en México tuvo muchos conflictos, razón por la cual no ha funcionado como lo establece la teoría. Las constantes pugnas al interior del país, en el contexto de la promulgación de la Constitución de 1824, hicieron imposible llevarlo a cabo plenamente.

En el primer siglo de independencia, México fue víctima de los caudillos, hombres fuertes que supieron utilizar su carisma y olfato político para mantenerse en el gobierno del país. Los caudillos, bajo los argumentos del cuidado de la soberanía, la independencia, la estabilidad nacional y la defensa de los derechos de los mexicanos, no permitieron que el poder se esparciera en todo el territorio nacional.

Mientras que el segundo siglo de independencia se destaca por la presencia de una organización política que guarda en sus manos la concentración política, mediante una concertación. La centralización del poder y el no deseo de una mayor apertura democrática de los dirigentes políticos por mantenerse en el gobierno fue una de las causas por las cuales el país no tuvo un desarrollo político, económico y social.

La nación mexicana cumple con todas las normas legales para indicar que México es un país federal, porque cumple con una Constitución, que además tiene la característica de ser rígida, tiene un legislativo de dos cámaras, existen estados con sus propias constituciones, tiene un tribunal supremo que está en constante revisión de las leyes; pero en la realidad todo lo anterior es inservible ya que en México se generó un poder capaz de controlar todas las instituciones descritas.

Cuando coexisten poderes que no se destruyen pero que tampoco se unen, hacen posible el mantenimiento de un federalismo sano, en sus principios y valores generando por sí mismo una competencia sana entre los estados de la unión, competencia que genera un crecimiento y desarrollo reflejada en la nación misma.

La organización política que guardó para sí el poder político la cedía a una persona con una duración de seis años: el presidente de la República.

El poder presidencial llegó a tener mucha influencia en sus diferentes ámbitos nacionales: popular, empresarial, intelectual, institucional, etc., pero ese gran poder no significó que los gobernadores fueran hombres débiles. En muchas ocasiones fueron hombres que pusieron en duda la fuerza del Ejecutivo Federal, ya que controlaban las regiones que gobernaban. Pero a pesar de esa fortaleza, los gobernadores se vieron en la necesidad de llegar a acuerdos con el Ejecutivo Federal, debido a la influencia que éste tenía sobre el partido hegemónico, que era utilizado como herramienta para controlar a los poderes legislativo y judicial, así como a los congresos locales, empresas públicas y los recursos de la federación.

La apertura democrática del sistema político ocasionó el debilitamiento de los lazos de poder. La alternancia dio como resultado directo el reacomodo de las fuerzas en todos los niveles: federal, estatal y municipal, así como también en el poder legislativo, al permitir una mayor pluralidad.

Los gobiernos estatales comenzaron a exigir sus derechos constitucionales y a presentar proyectos de reforma constitucional, capaces de modificar todo el régimen político.

La formación de la Conago

La Conferencia Nacional de Gobernadores es una organización de iniciativa priistas secundados por gobernadores perredistas con el objetivo de establecer un bloque de poder que compitiera con el ejecutivo federal.

La competencia se trataba del establecimiento de la agenda nacional. En el pasado lo hacía el presidente de la República apoyado por el partido y por los poderes legislativo y judicial. Pero con la transición gubernamental, la agenda pública la establecerían los actores políticos con mayor poder y uno de estos eran los gobernadores. En un inicio los priistas lo hacían por temor de perder sus

privilegios políticos y fiscales. Los perredistas solo desean un incremento en los apoyos para sus gobiernos locales.

Ambos partidos perdedores en la contienda electoral del año 2000, se unieron para ejercer presión sobre el ejecutivo federal de origen panistas. La Conago fue el lugar que los ejecutivos locales propusieron para que se discutieran las grandes reformas y los conflictos nacionales. En ese momento, los gobernadores se legitimaron e hicieron suyo el papel de verdaderos líderes estatales.

La formación de la Conago estuvo determinada por 4 factores principales: a) La alternancia del año 2000, donde el PRI pierde la presidencia de la República; b) el inicio de una competencia gradual en los gobiernos estatales; c) el término de un régimen de excepciones y privilegios en los recursos fiscales; y d) la conclusión del viejo espacio de organización, interlocución y procesamiento de demandas para otro federalismo fiscal.

La descentralización fue el elemento que ayudó a los gobernadores a afianzar su poder político dentro de sus territorios. Reforzaron áreas estratégicas como, salud, educación y desarrollo social.

La participación de la Conago fue determinante en el 2004, debido a que su colaboración era necesaria para que las propuestas del Ejecutivo Federal se aprobaran. A partir de ese momento, la Conferencia comenzó a ser reconocida y aceptada por el Ejecutivo Federal. Desde momento, el número de reuniones de la Conferencia fue incrementando: siete reuniones en 2002, once en 2003, catorce en 2004, para comenzar a disminuir con cuatro reuniones en 2005.

Durante el segundo sexenio panista (2006-2012), la Conago ha perdido su influencia en el sistema político, así como su importancia frente al presidente. En el actual sexenio, el presidente ha manejado la política institucionalmente y utilizando al partido como medio para la discusión y, en su caso, aprobación de los proyectos de reforma. Si hay necesidad de discutir algún asunto con una región, el presidente dialoga directamente con los gobernadores, por lo que ya no ha tenido que recurrir a la Conago.

La presencia de la Conferencia se ha visto disminuida a partir de la entrada del segundo gobierno panista. Así lo muestra el número de reuniones: cuatro en 2005, tres en 2007, tres en 2008, dos en 2009, tres en 2010 y una en 2011.

En la última reunión de la Conferencia, se discutió el problema de la violencia y la seguridad nacional. El resultado de la discusión se limitó a la creación de un programa llamado CONAGO-1, que consistió en realizar un operativo nacional contra el crimen, con el objetivo de “atacar los principales delitos en contra de la seguridad ciudadana”.

Ante los resultados tan pobres de la Conferencia, y ante la baja de reuniones, se pudo comprobar la hipótesis planteada de esta tesis. La Conago fue una organización *ah hoc*, que sirvió para defender intereses particulares de los gobernadores y, por lo tanto, no contribuyó al fortalecimiento del federalismo mexicano. Además, se pudo comprobar que no sólo los gobernadores obtuvieron poder, sino que el PRI mantuvo sus fuerzas de reserva en aquellos estados donde no ha existido alternancia en los ejecutivos locales.

De manera contraria a la hipótesis, el objetivo general: Analizar el impacto y la contribución de la Conago en el fortalecimiento del federalismo mexicano. No se pudo comprobar porque la información encontrada, solo mostraba los beneficios que obtuvieron los gobiernos estatales y no así los resultados que estos debieron de haber dado. El problema para el cumplimiento del objetivo es que existe una opacidad en la transparencia y la rendición de cuentas de los estados.

Pero lo que si podemos concluir es lo siguiente: una mayor participación en la escena política nacional de los gobernadores, no es proporcional a un incremento en el poder político individual de los estados y un incremento de los ingresos estatales no dio como resultado un desarrollo en los mismos, sino que generó una mayor dependencia hacia la federación, y como ejemplo tenemos el estado de Coahuila y sus deudas millonarias.

El método deductivo para la investigación fue de mucha utilidad ya que se analizó en un principio la cuestión teórica del federalismo permitiéndonos establecer guías

o ejes para la conducción del trabajo. Una vez reunidas, estudiadas e identificadas las guías teóricas, se recorrió la historia para ver la transformación que se da de la teoría a la realidad. Cuando se comparó el deber ser con el ser del objeto de estudio se comprobó que para la retórica se hace mucho uso de la teoría dejándola fuera en la práctica cotidiana.

Bibliografía:

ALEMÁN Velazco, Miguel, *La revolución federalista*, México, Editorial Diana, 2004.

CARMAGNANI, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México-FCE, 1993, pp. 15-50, 135-179, 135-179.

CHUST Calero, Manuel, en *Federalismo avant la lettre en las cortes hispanas, 1810-1821*, en Zoraida Vázquez, Josefina, [Coord.], *El establecimiento del federalismo en México 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003.

Conferencia Nacional de Gobernadores, “Declaratoria Cancún, Quintana Roo”, *Declaratorias 2001-2002*, México, 2005.

FAYA Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano régimen constitucional del sistema federal*, México, Porrúa, 2004, pp. 32-36.

FLORESCANO, Enrique y Menegus, Margarita, “La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico”, en *Historia General de México*, Centro de Estudios Históricos, México, El Colegio de México, 2009.

GARCÍA Martínez, Bernardo, “La creación de la Nueva España”, en *Historia General de México*, Centro de Estudios Históricos, México, El Colegio de México, 2002.

HALE, Charles A., *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX* [trad. Purificación Jiménez], México, Editorial Vuelta, 1991, pp. 15-50.

HAMILTON, A., Madison, J. y Jay, J., *El federalista*, México, FCE, 2001

HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio. *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2008.

HEROLES Reyes, Jesús, *El liberalismo mexicano, I Los orígenes*, México, FCE, 1974, pp. 135-427.

HEROLES Reyes, Jesús, *El liberalismo mexicano, II La sociedad fluctuante*, México, 1974, FCE, pp. 1-44.

HEROLES Reyes, Jesús, *El liberalismo mexicano, III La integración de las ideas*, México, 1975, FCE, 335-418.

ORTEGA Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo, la descentralización*, México, Porrúa, 1988.

PALACIOS Alcocer, Mariano [Coord.], “Introducción”, en *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Senado de la República mexicana, LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2003.

PLANAS, Pedro. Regímenes políticos comparados, Lima, FCE, 1996.

RODRIGUEZ Rosas, Silvia, "Capítulo 1: Teoría del federalismo" en Palacios Alcocer, Mariano [Coord.], *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Senado de la República mexicana, LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, (2003).

ROSSOLILLO, Franchesco, "Nación", en Bobbio, Norberto, Niccola Mateucci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1992.

SEIJAS Villadangos, Esther, "Estudio introductorio", en Watts, Ronald L., *Sistemas federales comparados* [trad. Esther Seijas Villadangos], Marcial Pons, Madrid, 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, [trad. Luis R. Cuéllar], México, FCE, 2000.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida (Coord.) *El establecimiento del federalismo en México 1821-1827*, Colegio de México, México, 2003.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, "El contexto histórico del constituyente de 1824", en Galeana, Patricia, *México y sus constituciones* (Compiladora), México, FCE, 2003, pp. 78-88.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, "El federalismo mexicano, 1823-1847", en Carmagnani, Marcello, [Coord.] *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, El Colegio de México-FCE, 1993, pp. 15-50.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, Los primeros tropiezos, en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2000, p. 526-582.

WATTS, Ronald L., *Sistemas federales comparados*. [trad. Esther Seijas Villadangos], Marcial Pons, Madrid, 2006.

Hemerografía:

ALONSO, Eduardo, "Dan a Peña derecho de iniciativa preferente", *El Universal* (en línea), viernes 25 de febrero de 2011. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/edomex/4486.html> (consulta: 7 de octubre de 2011).

ALONSO, Eduardo, "Mayoría legislativa dará gobernabilidad, afirma", *El Universal* (en línea), viernes 30 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/edomex/3711.html> (consulta: 7 de octubre de 2011).

AZZIS Nassif, Alberto, "La CONAGO: el sinuoso camino hacia un nuevo pacto federal", *Este País*, núm. 155-156, febrero-marzo, 2004.

CASAR, María Amparo, "Supervivencia política mexicana", *Nexos* (en línea), septiembre, 2010. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=265412> (Consultado el 15 de agosto de 2011).

Conferencia Nacional de Gobernadores, *Declaratoria de la reunión de gobernadores celebrada en Mazatlán*, Sinaloa, el 10 de Agosto de 2001. Disponible en: www.conago.org.mx/declaratorias (consulta: 20/08/2011).

Conferencia Nacional de Gobernadores, Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores, México, D.F., (en línea), Octubre de 2011. Disponible en: <http://www.conago.org.mx/Sobre/QueEs.aspx> (Consultado 20 de Octubre de 2011).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en línea). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (consulta: 4 de octubre de 2011).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 40. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/41.htm?s=>, (Consultado en Agosto de 2011).

DÍAZ Cayeros, Alberto, Magaloni, Beatriz y Weingast, Barry R., "El singular momento constitucional de México", *Nexos*, núm. 157, Abril, 2004.

Este País. "Los gobernadores y el federalismo", *Este País*, núm. 157, abril, 2004.

Granados Roldán, Otto, "¿Virreyes o Gobernadores?", *Nexos* (en línea), octubre, 2011. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102370> (consulta: 7 de Octubre de 2011).

MORALES Ramírez, Rafael, "El regreso de los gobernadores", *Este País*, núm. 155-156, febrero-marzo, 2004.

PÉREZ Correa, Fernando, "Hacia la Convención Nacional Hacendaria", *Este País*, núm. 155-156, febrero-marzo, 2004.

PÉREZ Lima, Guadalupe, "Invita Anago a gobernadores a integrar un bloque plural", *El Universal* (en línea), 11 de junio de 2002. Disponible en: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=85767&tabla=nacion (consulta: 29 de septiembre de 2011).

Anexo 1

Artículo 335 de la Constitución de Cádiz de 1812

Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando que en todo se observen las leyes y reglamentos.

Tercero: Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el Artículo 310.

Cuarto: Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.

En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso ascenso del jefe de la provincia usar desde luego los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositarios, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar y finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

Quinto: Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimiento en cualquiera de estos ramos.

Sexto: Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

Séptimo: Formar el censo y la estadística de las provincias.

Octavo: Cuidar que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.

Noveno: Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.

Décimo: Las diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón se sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos, todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.

Fuente: Faya Viesca, *op. cit.*, p. 38.

Anexo 2

Características de Las Siete Leyes, por Reinaldo Sordo Cedeño.

- 1) La Primera Ley, por primera vez y de una manera explícita, consagraba los derechos y obligaciones de los mexicanos; derechos entre los que figuran: no poder ser apresados sino por mandamiento de un juez competente; no poder ser privado de una propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella, ni en todo ni en parte; no poderse catear la casa o los papeles de uno; no poder ser juzgado ni sentenciado por comisión ni por otros tribunales que los establecidos por la Constitución; no poderse impedir la traslación de personas y bienes a otro país; poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, ideas políticas.
- 2) La Segunda Ley estableció un Cuarto Poder: el Supremo Poder Conservador. Este nuevo poder tenía como función regular los actos de los otros poderes, cuidar de que las leyes fueran observadas exactamente, declarar cuando alguno de ellos quebrantara la Constitución o se extendiera en sus facultades y declarar cuál era la voluntad nacional en los casos extraordinarios que pudieran ocurrir. El Supremo Poder Conservador se depositaba en cinco individuos. Para que una resolución de este poder tuviera efecto, se necesitaba la conformidad de tres de sus miembros. Este Supremo Poder no era responsable de sus acciones más que ante Dios y ante la opinión pública, y sus miembros en ningún caso podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.
- 3) La Tercera Ley disponía que el Poder Legislativo se depositara en el Congreso General de la Unión, compuesto de dos cámaras: la de diputados y la de senadores. Todas las leyes se iniciarían en la Cámara de Diputados y el Senado se convertiría en una cámara revisora que no podía hacer alteraciones o modificaciones a los proyectos de ley, sino sólo aprobar o desaprobar. La Cámara de Diputados se elegía por elección popular indirecta: un diputado por cada 150 000 habitantes. La Cámara de Senadores se compondría de 24 senadores, se renovarían por terceras partes cada dos años y sería elegida por un complicado sistema donde intervenían los otros poderes y las juntas departamentales. El Congreso tendría menos atribuciones que las señaladas por la Constitución de 1824, y la Tercera Ley taxativamente le prohibía al Poder Legislativo dictar leyes sin los requisitos del reglamento, no podía procribir a ningún mexicano, privar de su propiedad a nadie, dar a ninguna ley efecto retroactivo ni privar o suspender a los mexicanos de sus derechos constitucionales.
- 4) La Cuarta Ley organizaba al Poder Ejecutivo. Éste se depositaba en el presidente de la República, a quien se le otorgaban más atribuciones

que en la Constitución del 24, pero también se aumentaban las restricciones. Se suprimía la vicepresidencia. El tiempo de ejercicios e alargaba a ocho años y la elección era popular, indirecta, con un sistema también complicado de elecciones sucesivas. El aspecto más novedoso de la organización del Poder Ejecutivo sin duda fue el Consejo de Gobierno, que sería un organismo permanente, formado por 13 personas a perpetuidad. La función del Consejo era asesorar al presidente, y ciertas atribuciones del Ejecutivo sólo tenían validez con la anuencia del Consejo.

- 5) La Quinta Ley organizaba el Poder Judicial. Ésta presentaba una Suprema Corte de Justicia más fortalecida y con más atribuciones que la del 24. La Suprema Corte también se erigía en corte marcial para conocer la segunda y tercera instancia de los negocios civiles de los comandantes generales de los departamentos, de sus causas criminales por todas sus instancias, y en segunda y tercera de los negocios y causas pertenecientes a todos los individuos del fuero militar. Para atender estos asuntos la Corte Marcial se asociaba con militares, de acuerdo con lo dispuesto por la ley en los diferentes casos.
- 6) La Sexta Ley Constitucional dividía a la República en departamentos, distritos y partidos. El gobierno interior de los departamentos estaría a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general. Los gobernadores serían nombrados por éste y tendrían amplias atribuciones, pero siempre controladas por el gobierno general; sobre todo se les negaba la posibilidad de imponer contribuciones y de levantar fuerzas armadas. En cada departamento habría una junta departamental compuesta por siete individuos, elegidos por los mismos electores que nombrarían a los diputados al Congreso. Estas juntas tenían atribuciones importantes, entre las que destacan: las elecciones de presidente de la República, las de miembros del Supremo Poder Conservador, las de senadores e individuos de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, así como la de proponer la terna al gobierno nacional para el nombramiento de gobernador. También tendrían atribuciones para el fomento de los departamentos.
- 7) La Séptima Ley, sobre variaciones a las leyes constitucionales, estipulaba que en seis años no se podría hacer cambio alguno en los preceptos constitucionales.

Anexo 3¹

Reunión de Mazatlán, Sinaloa

En la reunión de Mazatlán, Sinaloa, del 10 de Agosto de 2011, se contó con la presencia de los Titulares de los Poderes Ejecutivos de:

Baja California Sur, Lic. Leonel Efraín Cota Montaña; Campeche, Lic. José Antonio González Curi; Chiapas, Lic. Pablo Salazar Mendiguchía; Chihuahua, C.P. Patricio Martínez García; Coahuila, Lic. Enrique Martínez y Martínez; Colima, Lic. Fernando Moreno Peña; Durango, Lic. Ángel Sergio Guerrero Mier; Guanajuato, Lic. Juan Carlos Romero Hicks; Hidalgo, Lic. Manuel Ángel Núñez Soto; Estado de México, Lic. Arturo Montiel Rojas; Nuevo León, Lic. Fernando Canales Clariond; Puebla, Lic. Melquiades Morales Flores; Quintana Roo, Lic. Joaquín Ernesto Hendricks Díaz; San Luis Potosí, Lic. Fernando Silva Nieto; Sinaloa, Lic. Juan S. Millán Lizárraga; Tabasco, Lic. Enrique Priego Oropeza; Tamaulipas, Lic. Tomás Yarrington Ruvalcaba; Tlaxcala, M.V.Z. Alfonso Sánchez Anaya; Veracruz, Lic. Miguel Alemán Velazco; y Zacatecas, Dr. Ricardo Monreal Ávila.

¹ Los datos de los participantes de la Reunión de Mazatlán, fueron extraídos de la Declaratoria de la Reunión de Gobernadores, Mazatlán, Sinaloa, 2001.

Anexo 4

Reunión Constitutiva de la Conago, Cancún, Quintana Roo

En la reunión declaratoria de la reunión constitutiva de la Conago en Cancún, Quintana Roo el 13 de julio de 2002, se contó con la presencia de los titulares de los poderes ejecutivos de:

Campeche, Lic. José Antonio González Curi; Chiapas, Lic. Pablo Salazar Mendiguchía; Chihuahua, C.P. Patricio Martínez García; Cancún, Quintana Roo Coahuila, Lic. Enrique Martínez y Martínez; Colima, Lic. Fernando Moreno Peña; Durango, Lic. Ángel Sergio Guerrero Mier; Guerrero, Lic. René Juárez Cisneros; Hidalgo, Lic. Manuel Ángel Núñez Soto; Estado de México, Lic. Arturo Montiel Rojas; Michoacán, Antrop. Lázaro Cárdenas Batel; Oaxaca, Lic. José Murat Casab; Puebla, Lic. Melquiades Morales Flores; Quintana Roo, Lic. Joaquín Ernesto Hendricks Díaz; San Luis Potosí, Lic. Fernando Silva Nieto; Sinaloa, Lic. Juan S. Millán Lizárraga; Sonora, Lic. Armando López Nogales; Tabasco, Lic. Manuel Andrade Díaz; Tlaxcala, M.V.Z. Alfonso Sánchez Anaya; Veracruz, Lic. Miguel Alemán Velazco; y Zacatecas, Dr. Ricardo Monreal Ávila. Así como de los representantes de Baja California Sur, Distrito Federal y Tamaulipas.

Anexo 5

Reuniones de la CONAGO

Año	Fecha	Lugar	No. de reunión
2001	10 de Agosto	Mazatlán, Sinaloa	Reunión de gobernadores
2002	13 de julio	Cancún, Quintana Roo	Reunión constitutiva de la Conago
2002	24 de agosto	Atlihuetzía, Tlaxcala	I Reunión ordinaria de la Conago
2002	26 de septiembre	Pachucha, Hidalgo	II Reunión ordinaria de la Conago
2002	16 de octubre	Metepec, Estado de México	I Reunión extraordinaria de la Conago
2002	26 de octubre	Chihuahua, Chihuahua	III Reunión ordinaria de la Conago
2002	22 de noviembre	Cabo San Lucas, Baja California Sur	IV Reunión ordinaria de la Conago
2002	8 de diciembre	Manzanillo, Colima	V Reunión ordinaria de la Conago
2003	21 de febrero	León, Guanajuato	Reunión de gobernadores
2003	14 de marzo	Morelia, Michoacán	VI Reunión ordinaria de la Conago
2003	26 de abril	Boca del Rio, Veracruz	VII Reunión ordinaria de la Conago
2003	9 de mayo	Aguascalientes, Aguascalientes	VIII Reunión ordinaria de la Conago
2003	5 de junio	Ciudad de México, D.F.	IX Reunión ordinaria de la Conago
2003	30 de julio	San Luis Potosí, San Luis Potosí	X Reunión ordinaria de la Conago
2003	20 de agosto	Cuatro Ciénegas, Coahuila	II Reunión ordinaria de la Conago
2003	29 de septiembre	Monterrey, Nuevo León	XI reunión ordinaria de la Conago
2003	28 de octubre	Ciudad de México, D.F.	Primera Convención Nacional Hacendaria
2003	31 de octubre	Durango, Durango	XII Reunión ordinaria de la Conago
2003	8 de diciembre	Puebla, Puebla	XIII Reunión ordinaria de la Conago
2004	22 de enero	Mexicali, Baja California	XIV Reunión ordinaria de la Conago
2004	5 y 6 de	Querétaro, Querétaro	Inicio de la primera CNH

	febrero		
2004	27 de febrero	Ciudad Victoria, Tamaulipas	XV Reunión ordinaria de la Conago
2004	23 de abril	San Luis Potosí, San Luis Potosí	XVI Reunión ordinaria de la Conago
2004	4 de mayo	Metepec, Estado de México	III Reunión extraordinaria de la Conago
2004	7 de junio	Villahermosa, Tabasco	XVII Reunión ordinaria de la Conago
2004	9 de julio	Valle de Bravo, Estado de México	XVIII Reunión ordinaria de la Conago
2004	16 de julio	Monterrey, Nuevo León	IV Reunión extraordinaria de la Conago
2004	17 de agosto	Ciudad de México, D.F.	Declaratoria a la Nación y acuerdos de la primera CNH
2004	23 de agosto	Chihuahua, Chihuahua	XIX Reunión ordinaria de la Conago
2004	27 de septiembre	Boca del Río, Veracruz	XX Reunión ordinaria de la Conago
2004	22 de octubre	Puerto Vallarta, Jalisco	XXI Reunión ordinaria de la Conago
2004	9 de noviembre	Sonora Coahuila Tlaxcala Yucatán	Primer foro nacional de consulta en materia seguridad y justicia
2004	26 de noviembre	Acapulco, Guerrero	XXII Reunión ordinaria de la Conago
2005	16 de marzo	Zacatecas, Zacatecas	XXIII Reunión ordinaria de la Conago
2005	27 de mayo	Aguascalientes, Aguascalientes	XXIV Reunión ordinaria de la Conago
2005	19 de agosto	Oaxaca, Oaxaca	XXV Reunión ordinaria de la Conago
2005	17 de octubre	Valencia, España	México-España 2005
2005	14 de noviembre	Torreón, Coahuila	XXVI Reunión ordinaria de la Conago
2006	6 de marzo	Guanajuato, Guanajuato	XXVII Reunión ordinaria de la Conago
2006	19 de mayo	Ixtapan de la Sal, Estado de México	XXVIII Reunión ordinaria de la Conago
2006	11 de septiembre	Nuevo Vallarta, Nayarit	XXIX Reunión ordinaria de la Conago
2006	27 de noviembre	Villahermosa, Tabasco	XXX Reunión ordinaria de la Conago
2007	16 de febrero	Tlaxcala, Tlaxcala	XXXI Reunión ordinaria de la Conago

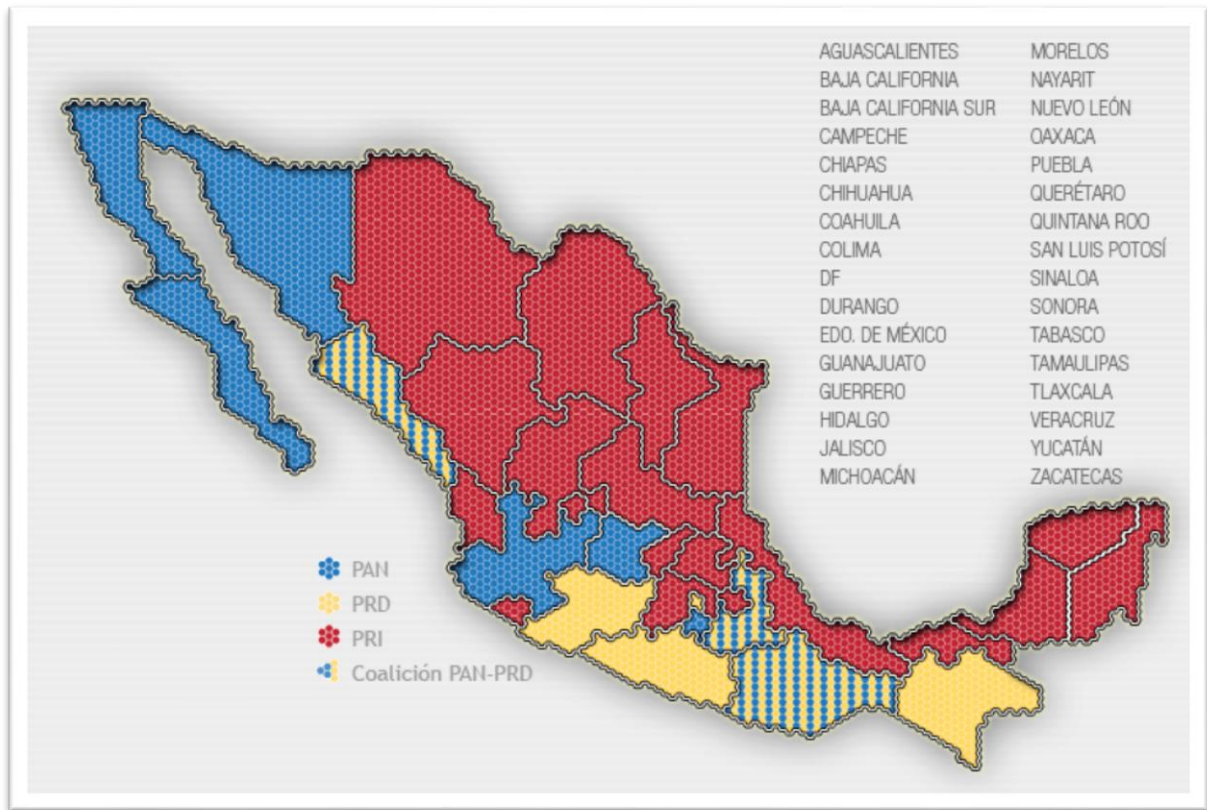
2007	29 de mayo	Puerto Vallarta, Jalisco	XXXII Reunión ordinaria de la Conago
2007	19 de octubre	Manzanillo, Colima	XXXIII Reunión ordinaria de la Conago
2008	29 de febrero	San Francisco de Campeche, Campeche	XXXIV reunión ordinaria de la Conago
2008	25 de abril	Metepec, Estado de México	V Reunión extraordinaria de la Conago
2008	26 de septiembre	Álamos, Sonora	XXXV Reunión ordinaria de la Conago
2009	30 de marzo	Monterrey, Nuevo León	XXXVI Reunión ordinaria de la Conago
2009	7 de diciembre	Durango, Durango	XXXVII Reunión ordinaria de la Conago
2010	23 de marzo	Morelia, Michoacán	XXXVIII Reunión ordinaria de la Conago
2010	9 de junio	Ciudad Victoria, Tamaulipas	XXXIX Reunión ordinaria de la Conago
2010	23 de noviembre	Veracruz, Veracruz	XL Reunión ordinaria de la Conago
2011	27 de mayo	Monterrey, Nuevo León	XLI Reunión ordinaria de la Conago

Anexo 6

Tabla de las entidades federativas y sus gobernadores

(Actualizado el 6 de diciembre de 2011)

Estado	Gobernador	Periodo	Partido político
Aguascalientes	Carlos Lozano de la Torre	2010-2016	PRI
Baja California	José Guadalupe Osuna Millán	2007-2013	PAN
Baja California Sur	Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor	2011-2017	PAN
Campeche	Fernando Eutimio Ortega Bernés	2009-2015	PRI
Chiapas	Juan Sabines Guerrero	2006-2012	PRD
Chihuahua	César Horacio Duarte Jáquez	2010-2016	PRI
Coahuila	Rubén Ignacio Moreira	2011-2017	PRI
Colima	Mario Anguiano Moreno	2009-2015	PRI
Distrito Federal	Marcelo Ebrard Casaubon	2006-2012	PRD
Durango	Jorge Herrera Caldera	2010-2016	PRI
Edo. México	Eruviel Ávila Villegas	2011-2017	PRI
Guanajuato	Juan Manuel Oliva Ramírez	2006-2012	PAN
Guerrero	Ángel Heladio Aguirre Rivero	2011-2017	PRD
Hidalgo	José Francisco Olvera Ruiz	2011-2017	PRI
Jalisco	Emilio González Márquez	2007-2013	PAN
Michoacán	Leonel Godoy Rangel	2008-2012	PRD
Morelos	Marco Antonio Adame Castillo	2006-2012	PAN
Nayarit	Roberto Sandoval Castañeda	2011-2017	PRI
Nuevo León	Rodrigo Medina de la Cruz	2009-2015	PRI
Oaxaca	Gabino Cué Monteagudo	2010-2016	PAN-PRD
Puebla	Rafael Moreno Valle Rosas	2011-2017	PAN-PRD
Querétaro	José Eduardo Calzada Rovirosa	2009-2015	PRI
Quintana Roo	Roberto Borge Angulo	2011-2017	PRI
San Luis Potosí	Fernando Toranzo Fernández	2009-2015	PRI
Sinaloa	Mario López Valdez	2011-2016	PAN-PRD
Sonora	Guillermo Padrés Elías	2009-2015	PAN
Tabasco	Andrés Granier Melo	2007-2012	PRI
Tamaulipas	Egidio Torre Cantú	2011-2016	PRI
Tlaxcala	Mariano González Zarur	2011-2016	PRI
Veracruz	Javier Duarte de Ochoa	2010-2016	PRI
Yucatán	Ivonne Ortega Pacheco	2007-2012	PRI
Zacatecas	Miguel Alejandro Alonso	2010-2016	PRI



Fuente: Mapa electoral, Ruta electoral 2012 en *El Universal.com.mx*, Consultado en http://www.eluniversal.com.mx/graficos/graficosanimados11/EU_MapaElectoral2012/ (visitado el 6 de diciembre de 2011).

Anexo 7
Tabla de las entidades federativas y sus gobernadores

(Actualizado el 1 de Abril de 2013)

Estado	Gobernador	Periodo	Partido político
Aguascalientes	Carlos Lozano de la Torre	2010-2016	PRI
Baja California	José Guadalupe Osuna Millán	2007-2013	PAN
Baja California Sur	Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor	2011-2017	PAN
Campeche	Fernando Eutimio Ortega Bernés	2009-2015	PRI
Chiapas	Manuel Velazco Coello	2006-2012	PRD
Chihuahua	César Horacio Duarte Jáquez	2010-2016	PRI
Coahuila	Rubén Ignacio Moreira	2011-2017	PRI
Colima	Mario Anguiano Moreno	2009-2015	PRI
Distrito Federal	Miguel Ángel Mancera Espinosa	2006-2012	PRD
Durango	Jorge Herrera Caldera	2010-2016	PRI
Edo. México	Eruviel Ávila Villegas	2011-2017	PRI
Guanajuato	Miguel Márquez Márquez	2012-2018	PRI
Guerrero	Ángel Heladio Aguirre Rivero	2011-2017	PRD
Hidalgo	José Francisco Olvera Ruiz	2011-2017	PRI
Jalisco	Aristóteles Sandoval Díaz	2013-2018	PRI
Michoacán	Fausto Vallejo Figueroa	2012-2018	PRI
Morelos	Graco Luis Ramírez Garrido Abreu	2012-2018	PRD
Nayarit	Roberto Sandoval Castañeda	2011-2017	PRI
Nuevo León	Rodrigo Medina de la Cruz	2009-2015	PRI
Oaxaca	Gabino Cué Monteagudo	2010-2016	PAN-PRD
Puebla	Rafael Moreno Valle Rosas	2011-2017	PAN-PRD
Querétaro	José Eduardo Calzada Roviroa	2009-2015	PRI
Quintana Roo	Roberto Borge Angulo	2011-2017	PRI
San Luis Potosí	Fernando Toranzo Fernández	2009-2015	PRI
Sinaloa	Mario López Valdez	2011-2016	PAN-PRD
Sonora	Guillermo Padrés Elías	2009-2015	PAN
Tabasco	Arturo Núñez Jiménez	2012-2018	PRD
Tamaulipas	Egidio Torre Cantú	2011-2016	PRI
Tlaxcala	Mariano González Zarur	2011-2016	PRI
Veracruz	Javier Duarte de Ochoa	2010-2016	PRI
Yucatán	Rolando Zapata Botello	2012-2018	PRI
Zacatecas	Miguel Alejandro Alonso	2010-2016	PRI