

LA CONAGO Y EL NUEVO EQUILIBRIO DEL PODER POLÍTICO EN MÉXICO

RAFAEL MUÑOZ FRAGA*

Sumario

I. Introducción, II. Orígenes e integración de la Conferencia Nacional de Gobernadores, III. La CONAGO y el federalismo, IV. Evolución y consolidación de la CONAGO, V. Propuestas de la CONAGO, VI. Conclusiones.

I. Introducción

La evolución del Sistema Político Mexicano en los últimos años, nos ha presentado situaciones inéditas que resulta conveniente analizar a la luz de la Ciencia Política y del marco jurídico vigente.

La alternancia del poder ejecutivo federal; el propio estilo personal de gobernar del Presidente de la República; la nueva conducta política de las Cámaras de Senadores y Diputados; el surgimiento de nuevos grupos de presión; la actitud de los medios de comunicación; entre otros, son elementos esenciales que están modificando el equilibrio del poder político en nuestro país.

Particular comentario merece la conducta política del Jefe del Ejecutivo Federal, que en el ejercicio de sus facultades constitucionales ha dejado importantes vacíos en el ejercicio del poder; así

* Director General Adjunto de Operación con Entidades Federativas del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

como su ausencia en las decisiones metaconstitucionales, que habían sido práctica cotidiana de los anteriores presidentes de la República.

En este nuevo y dinámico contexto, particular atención merece la actuación política de los gobernadores de los Estados de la República y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que ante los espacios de poder dejados por el Presidente de la República, están ejerciendo facultades absolutamente legales que no habían puesto en práctica con anterioridad; así como, otro tipo de acciones que sin tener un sustento jurídico sólido, están llevando a cabo, con el fin de procurar otras formas de la relación con el Ejecutivo Federal.

La integración del grupo llamado “Conferencia Nacional de Gobernadores”¹ (CONAGO), es la muestra más palpable de la nueva conducta política de los ejecutivos locales.

Hace apenas unos cuantos años, parecía imposible que un grupo de gobernadores se pudiera reunir para: replantear su relación política con el Presidente de la República y sus secretarios; cuestionar la distribución de los recursos nacionales a través de las participaciones federales a las Entidades Federativas; proponer una nueva legislación en materia tributaria; y, establecer condiciones de negociación entre los diversos factores que integran la realidad política y económica nacional.

Sin importar el origen de los gobernadores, ni su filiación política, ni su posición ideológica, la CONAGO integra a todos los gobernadores y crea un frente común contra el Gobierno Federal. Incluso los ejecutivos locales de procedencia panista, han tomado posiciones sobre asuntos de relevancia nacional, que no coinciden con el Presidente de la República, sin importar un supuesto apoyo que deberían otorgar a las decisiones de éste último por ser del mismo partido político.

¹ Siempre que se refiera a los Gobernadores y la CONAGO, se deberá entender que en ellos está integrado el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Todo parece indicar que el compromiso de los gobernadores es ahora de carácter local, resulta prioritario el ejercicio de poder público en su respectiva Entidad Federativa, en contra de la costumbre que señalaba que los ejecutivos locales deberán buscar un reconocimiento y posicionamiento en la política nacional.

El objetivo del presente trabajo académico, es el de establecer un marco referencial para el análisis de este importante y novedoso fenómeno político, que significa la aparición y consolidación de la CONAGO.²

En un primer capítulo se plantean los orígenes de este grupo de gobernadores que, como quedará demostrado documentalmente, tiene su antecedente primario en el sexenio anterior, ante la negativa del Presidente Zedillo a diversas peticiones de gobernadores, relacionadas con cuestiones sobre la distribución de recursos financieros y presupuestales entre la Federación y las Entidades Federativas.³

En el segundo apartado del presente trabajo, se cuestionará si una organización con las características de la CONAGO, tiene un sustento legal que le permita su actuación. Sobre todo, a la luz de los principios del federalismo que contiene nuestra Constitución.

La evolución de esta Conferencia de Gobernadores será analizada en el tercer capítulo; es decir, cómo y mediante qué mecanismos se han ido integrando los gobernadores de los diversos partidos políticos a este nuevo grupo de presión.

Las propuestas, en lo político y lo económico, que ha planteado la CONAGO se estudiarán en el cuarto capítulo. Los nuevos equilibrios en la toma de decisiones políticas y la forma de distribuir

² En una primer etapa este grupo se llamó ANAGO, Asociación Nacional de Gobernadores, y sus fundadores fueron los gobernadores perredistas (Baja California Sur, Nayarit, Tlaxcala, Zacatecas), y la Jefa de Gobierno del Distrito Federal.

³ El martes 7 de diciembre 1999, los gobernadores del PAN y PRD (que en ese momento eran 11), acudieron a la Cámara de Diputados para solicitar se integrara el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, con un monto de 9.5 mil millones de pesos.

la riqueza nacional entre las partes que integran la Federación, serán la parte medular de este apartado.

En el capítulo quinto, se formulará una prospectiva sobre la posible influencia y participación del grupo de gobernadores, de todos los partidos políticos, en el proceso de sucesión presidencial, que culminará en el año 2006; toda vez que los acontecimientos nacionales han anticipado los tiempos que la práctica política señalaba con toda precisión.

Finalmente se presenta un apartado de consideraciones finales, a manera de conclusiones, como contribución al análisis del sistema político mexicano y su reciente evolución.

II. Orígenes e integración de la Conferencia Nacional de Gobernadores

El primer antecedente del que se tiene conocimiento documental de la hoy llamada CONAGO, lo constituye una rueda de prensa/entrevista que el gobernador del Estado de Tlaxcala, Alfonso Sánchez Anaya, dio a los medios de comunicación nacionales el 23 de octubre de 1999.⁴ En esa ocasión, el gobernador de Tlaxcala informó que se había constituido la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), integrada por los gobernadores de Baja California Sur, Nayarit, Zacatecas, Tlaxcala y la Jefa de Gobierno del Distrito Federal.

El objetivo de la ANAGO se señala como el de: “llevar a cabo un mayor acercamiento con el Gobierno Federal”..., de igual manera se manifestó que: “es un organismo que carece de partidismo y que busca dar continuidad a los programas de trabajo elaborados por gobiernos opositores...”

⁴ *Reforma*, diario. Entrevista de Juan Ramón Nava al Lic. Alfonso Sánchez Anaya. 23 de octubre de 1999.

También se señaló en esa ocasión, que esta Asociación nacía con cinco mandatarios perredistas y que se pretendía convocar a los gobernadores de otros partidos "... incluso a los del PRI". Ya en esa oportunidad, el gobernador Sánchez Anaya, informó que invitó, de manera personal, a participar en la ANAGO a sus homólogos de la región (Puebla, Hidalgo, Morelos y Veracruz), y que se designó a Rosario Robles como la primer presidente de esta organización.

El segundo antecedente público lo tenemos el 7 de diciembre de 1999, en el momento en que se negociaba el presupuesto de egresos de la Federación para el año 2000, los once gobernadores no priístas de ese momento, se presentaron a la Cámara de Diputados con la petición de que se creara el "Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas".

Con esta visita a la Cámara de Diputados se fijó la posición del primer grupo de gobernadores, que constituye el antecedente inmediato de la CONAGO; la búsqueda de mayor participación de las Entidades Federativas en las participaciones y aportaciones contempladas en el presupuesto de egresos. Es decir, se lucha políticamente porque el ejercicio de los recursos financieros se realice en los Estados y en el Distrito Federal y cada vez menos por las Secretarías y Dependencias Federales.

En el mes de julio del 2000 (una semana después de haber perdido la presidencia de la República), "los 21 mandatarios estatales del PRI decidieron conformar un frente opositor, para enfrentar cualquier negociación con el futuro presidente, Vicente Fox".⁵ Lo cual significa otro elemento a considerar en la integración del grupo de gobernadores.

Este grupo se reunió a iniciativa del gobernador del Estado de México, Arturo Montiel. Al término de esta sesión, el gobernador de Guerrero, René Juárez, formuló una importante declaración: "esta reunión sirvió para definir los términos de la relación que se mantendrá con Vicente Fox", añadió que "la formación de este blo-

⁵ Diario *Reforma* 13 de julio del 2000.

que se acordó durante la reunión del pasado martes en Los Pinos con el Presidente Ernesto Zedillo”.

Este grupo de gobernadores priístas definió sus objetivos:

- Enfrentar de manera conjunta cualquier negociación política con el futuro gobierno.
- Buscar las mejores condiciones presupuestales para sus Entidades.
- Transformarse en el sector con mayor fuerza para impulsar los cambios en el Partido.

Como es evidente, el grupo priísta de gobernadores, reacciona frente a dos hechos políticos, la victoria de Fox en las elecciones presidenciales y la iniciativa de los gobernadores perredistas, de conformar un grupo de presión al ejecutivo federal.

Esta decisión de los gobernadores priístas de tener un “frente negociador” ante el nuevo gobierno federal, propició la aparición de otras intenciones, como la de los expresidentes del PRI para formar una “comisión de apoyo”, que encabezaba Dulce María Sauri (en ese momento Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional de su partido).

De estas dos iniciativas de formar grupos de gobernadores, primero los perredistas y a continuación los priístas, surgió una nueva forma de hacer política en México. Los mandatarios estatales, por primera vez en muchos años, ejercen una presión real y activa frente al poder ejecutivo federal.

El siguiente paso para la integración, de la hoy CONAGO estuvo a cargo del gobernador de Zacatecas, Ricardo Monreal, quien manifiesta el 14 de julio del 2000 “... Yo haría una invitación para que nos reuniéramos los gobernadores del PRI y del PRD, e hiciéramos una sola agrupación, que tenga capacidad real de diálogo con el nuevo presidente...”⁶

⁶ Diario *Reforma*. 14 de julio del 2000.

Esta propuesta recibió la simpatía casi inmediata, de los gobernadores de Tabasco, Roberto Madrazo; de Oaxaca, José Murat; de Veracruz, Miguel Alemán; y de Hidalgo, Manuel Ángel Núñez Soto.

Aún no se consideraba la posibilidad de la incorporación de los gobernadores panistas.

Otro de los elementos que influyeron en el proceso constitutivo de la CONAGO, fue la declaración de Arturo Montiel en relación con el grupo de gobernadores priístas, al fijar la posición en el sentido de que los mandatarios estatales, no pretendían apoderarse de la dirigencia de su partido, sino representar los intereses de sus respectivas Entidades ante la nueva presidencia de la República.

El siguiente acto que puede consignarse en la integración de la CONAGO, lo realizó el ya Presidente Fox, el 10 de diciembre del 2001, cuando se compromete a fortalecer el federalismo, el proceso de descentralización y la transferencia de recursos a los Estados del país como detonante del desarrollo, en la reunión que se llevó a cabo con 24 gobernadores.

De hecho el presidente otorgó un reconocimiento formal al grupo de gobernadores al declarar, “Vamos a formar una comisión en la que los propios gobernadores van a proponer para trabajar juntos con el gobierno federal; en esta comisión no sólo estaremos intercambiando ideas de cómo va el asunto presupuestal y de cómo se convierte en realidad la transferencia neta de recursos adicionales, sino también el ver qué programas maneja de manera central el gobierno federal, o qué partes del presupuesto pueden ser transferidas a administración ya de manera autónoma.”⁷

Es un hecho relevante porque fijó las pretensiones de los mandatarios estatales y la posición del ejecutivo federal: los primeros procurando mayores recursos financieros, de las participaciones y

⁷ Diario *Reforma*. 10 de diciembre del 2001.

aportaciones federales; el segundo, limitándolos en función de la disponibilidad de los mismos.

Esta declaración reclama un análisis especial. El presidente otorga reconocimiento a un grupo metaconstitucional, que si bien está formado por gobernadores, no tiene un sustento legal que formalice sus gestiones. Con este hecho se desconocen las reglas e instituciones del federalismo mexicano, por parte del titular del ejecutivo federal. En su opinión éste sería el primer paso para iniciar el camino hacia el federalismo. No se percató de las consecuencias políticas de su desconocimiento de las reglas escritas y no escritas en esta materia.

A partir de estas declaraciones, las condiciones estaban dadas: la preexistencia de dos grupos de gobernadores (los priistas y los perredistas), un reconocimiento explícito del Presidente de la República; una controversia sobre la distribución de los ingresos públicos; y una actitud beligerante de algunos integrantes del gabinete.

El siguiente paso fue muy sencillo: señalar la fecha para la primera reunión. Los gobernadores panistas ya no podían aislarse de esta realidad política.

La culminación del proceso de integración de la Conferencia Nacional de Gobernadores ocurrió en el mes de junio del 2002, cuando el ya presidente de la ANAGO, Ricardo Monreal, llamó a todos los mandatarios estatales a sumarse a este organismo, cuando declaró: “La idea es que participe un mayor número de gobernadores del país, para que se llegue a una conferencia de gobernadores con el Presidente de la República, no solamente para revisar las políticas fiscales, sino para analizar las políticas públicas”.⁸

Ante estas realidades políticas: la consolidación del grupo de gobernadores y el reconocimiento político del propio Presidente de la República, los mandatarios panistas se incorporan con la condición

⁸ Diario *Reforma*. Cabo San Lucas, B.C.S. 16 de junio del 2001.

de que se considere una Conferencia y no una Asociación, lo cual resulta irrelevante.

Ya con estos elementos: la participación de todos los mandatarios estatales, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el reconocimiento político y una agenda de temas a tratar, concluye el proceso de integración de la Conferencia Nacional de Gobernadores, que se reúne como tal, por primera ocasión el 11 de julio del 2002.

III. La CONAGO y el federalismo

El federalismo mexicano data del siglo XIX, concretamente en 1824, cuando México se definió constitucionalmente como un país federal, bajo este ideal se distribuye el poder político, asimismo se definen las características del gobierno. Este pacto se encuentra inspirado en el modelo centralista español y la integración federalista de los Estados Unidos de América.

El federalismo es un sistema de gobierno constituido por la voluntad de las entidades políticas soberanas, que deciden pactar entre ellas la constitución de un orden superior de gobierno, con el objetivo de formar una nación única, para alcanzar objetivos que a cada una de ellas en lo individual les sería difícil conseguir. En este caso, un factor fundamental es el que se refiere a la seguridad exterior, junto con la compensación entre regiones con recursos y posibilidades a las regiones con menores posibilidades de alcanzar mejores niveles de bienestar.

El Estado Mexicano es una república representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos (autónomos según la Teoría Constitucional), en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.

Su forma de gobierno es de tipo presidencial, porque el Presidente de la República es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y de Gobierno, amén de que dispone de más y mayores facultades que

los otros poderes. La federación se divide para su ejercicio en tres poderes, disposiciones que se encuentran previstas en la Constitución General de la República.⁹

Durante los últimos 75 años, el federalismo había cumplido con sus objetivos de mantener la articulación de las Entidades Federativas, y conducir al país a un modelo de desarrollo. Este federalismo encuentra su mecanismo de expresión a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que es el marco de acuerdos entre los distintos órdenes de gobierno para la administración, cobro y recaudación de los ingresos públicos.

Este sistema funcionó de acuerdo a la dinámica del país, fue el que permitió la época de crecimiento y el desarrollo, ya que el gobierno federal era el más eficiente para cobrar la mayor parte de los impuestos.

Sus antecedentes se encuentran en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1927, 1933 y 1947; ahí se estableció la manera de organizar los recursos económicos del país; antes de ello cada Estado establecía sus impuestos, sus alcabalas y un exceso de papel moneda circulaba localmente; cada Entidad Federativa establecía y cobraba sus propios impuestos; existían, además, ejércitos y fuerzas armadas regionales.

Es a partir de estas Convenciones y con el SNCF que se inició un proceso de armonización, en un principio Municipios con sus Estados y, posteriormente las Entidades con la Federación. Se logró la unidad de la Nación y se definió un fuerte centralismo que fue la principal característica de la forma de gobierno.

México, a diferencia de diversos países del mundo, pero sobre todo de las naciones latinoamericanas, integró las fuerzas regionales en un gran Estado Nación, esto permitió la disminución de las fuerzas caciquiles que permitió la gobernabilidad nacional.

⁹ A partir del Título Tercero, Capítulo Primero, del Artículo 49 al 105 de la Constitución.

Esta centralización disminuyó las autonomías y soberanías de los distintos ámbitos de poder municipal, estatal e, incluso de los poderes legislativo y judicial. Estos últimos se fusionaron al ejecutivo por la vía de los hechos. Con ello, la autonomía y soberanía se someten al poder central del ejecutivo federal, llamado Presidente de la República.

El Municipio, como concepto, perdió todas sus atribuciones como órgano de gobierno, convirtiéndose en la primera unidad administrativa del gobierno, la soberanía de los Estados era letra muerta, lo que les obligó a acatar las decisiones del Ejecutivo, tomando el nivel de administrador público regional.

Es en los últimos 30 años que esta relación de poder subordinada, se cuestiona en los distintos ámbitos de la vida nacional. Se propone la redefinición del federalismo acorde con los tiempos modernos, que implique la revaloración de los órdenes y estructuras de gobierno, redefina su autonomía y libertad, fomente la asociación entre los distintos órdenes de gobierno y todos los poderes de la Unión, para convertirse en una verdadera República con poderes definidos en el ámbito local, regional, estatal y federal con una personalidad integral que impulse el desarrollo.

Es en este marco que la lucha por un federalismo en los dos últimos años, toma dimensiones y características especiales, ante las nuevas disposiciones establecidas por el Gobierno Federal para Entidades Federativas, en el ámbito de la recaudación y las participaciones presupuestales hacia los Estados.

La respuesta es un movimiento inédito en el país, con la aparición de la Conferencia Nacional de Gobernadores, ante las nuevas condiciones políticas.

Ahora bien, este movimiento de gobernadores no cuenta con un marco normativo que legitime su origen o regule su funcionamiento; sin embargo, se trata de un hecho político real que merece respeto y es digno de estudio.

Del análisis de los documentos generados por la CONAGO en su diversas reuniones, no se observa un planteamiento jurídico formal para modificar las reglas del federalismo en México; lo que se aprecia con toda claridad es el planteamiento sólido y reiterado de los ejecutivos federales de modificar la relación Federación-Estados en las participaciones y aportaciones de los ingresos nacionales.

Es decir, no se aprecia la intención de modificar las relaciones establecidas para los tres órdenes de gobierno, previstas en la Constitución Política. Lo que se tiene a la vista es la necesidad manifiesta de las Entidades Federativas, de contar con mayor cantidad de recursos para solventar sus gastos cotidianos, realizar inversiones y, en general, promover mayores niveles de bienestar.

Por lo anterior se puede concluir, que las reglas del Federalismo no es una preocupación, establecida en la Agenda de la Conferencia Nacional de Gobernadores, su prioridad está en la situación presupuestal financiera de los Estados de la República.

Ahora bien, también se puede afirmar que la CONAGO funciona y lo seguirá haciendo sin plantearse cuestiones de legitimidad. Estamos frente a un fenómeno político puro que opera en la realidad y que es capaz de modificar ésta.

Este grupo cuenta con un reconocimiento que no requiere “acta constitutiva” ni “reglas de funcionamiento”, actúa y está vigente.

IV. Evolución y consolidación de la CONAGO

Como ha quedado señalado en el primer capítulo del presente trabajo, la CONAGO es el resultado de un proceso político de integración de los gobernadores de todas las Entidades Federativas, en un solo grupo que aglutina a los mandatarios estatales, sin importar su filiación partidista.

De igual manera, se dejó sentado que el surgimiento de este grupo, aunque con otro nombre, fue durante el sexenio que presidió Ernesto Zedillo, quien con sus actitudes políticas, en sus particulares modos de negociar los presupuestos de egresos, provocó la reacción de los titulares de los ejecutivos estatales.

Este grupo de gobernadores, se consolidó ante la alternancia que tuvo la presidencia de la república en el año 2000. A la iniciativa de los mandatarios perredistas, se unieron los priístas y, finalmente, los panistas para consolidar un bloque de negociación de las participaciones y aportaciones federales.

Bajo estas premisas ya determinadas, en este capítulo se trata lo relativo a la evolución y consolidación de la CONAGO.

Esta Convención Nacional de Gobernadores tiene sus orígenes, como tal, en las primeras reuniones del 2001 entre el Poder Ejecutivo (Secretaría de Hacienda), y los gobernadores de los Estados del país, con motivo de las importantes reducciones presupuestales en rubros como el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas (PAFEF), y al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

El diálogo fue promovido durante los primeros meses del 2001 por la ANAGO, integrada por los gobernadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD), bajo la idea de revisar los pronunciamientos que el ejecutivo federal estaba realizando, en torno a las reducciones en las participaciones presupuestales de los Estados. Ya a finales del 2001 (octubre) se fueron sumando los gobernadores de otros partidos a los reclamos de la ANAGO.

Para el mes de febrero del 2002, se formularon propuestas concretas de una reforma hacendaria fiscal, que motivaron el acuerdo de diversos gobernadores que inquietaron los diversos ámbitos de la vida política nacional.

Esta situación fue tan importante que durante el mismo mes de febrero, el propio Presidente de la República se reunió con el grupo de gobernadores.¹⁰

En dicha reunión el Ejecutivo Federal mantiene su idea de recortar las participaciones y aportaciones a los Estados y redefinir las relaciones, lo que provoca que al siguiente mes (marzo 2002), se empiece a hablar de la creación de un frente común de gobernadores, para enfrentar las posiciones autoritarias de la Secretaría de Hacienda.

Es de destacar que esta propuesta, surge de los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional de Quintana Roo (Joaquín Hendrix) y Veracruz (Miguel Alemán).

Una de las causas declaradas por los gobernadores de los constantes recortes presupuestales, ha sido la Reforma Fiscal “parchada” que ha creado limitaciones financieras en los Estados; además que PAFEF, fue excluido de los presupuestos de egresos del 2002; y por lo que se refiere al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública éste fue disminuido en un 50%.

Durante el mes de abril de 2002, las declaraciones respecto a los anuncios de recortes presupuestales, las actitudes prepotentes e inflexibles del Secretario de Hacienda y la propuesta de una Reforma Fiscal limitada e incompleta, diseñada desde el 2001, fueron sumando gobernadores del PRI y algunos de Acción Nacional a la idea concreta de formar la Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO.

El 11 de junio del 2002 se lanzó la convocatoria por el gobernador del Estado de Tlaxcala, misma que fue ratificada quince días después por el gobernador priísta de Quintana Roo, para la formación de un bloque plural que analizaría la Reforma Hacendaria.

¹⁰ Diario *Reforma*, 27 de febrero 2002.

La reacción del Presidente Fox llegó nueve días más tarde, declarando que el Gobierno Federal y el Poder Ejecutivo promovían la integración de una Conferencia de Gobernadores para impulsar el desarrollo del Federalismo y la Descentralización.¹¹

Este fue el primer intento del Presidente Fox de dirigir la formación de la CONAGO, queriéndola hacer aparecer como una iniciativa de él, que tuvo sus orígenes en las mesas de diálogo sobre el federalismo y con la clara intención de deslindarla de la Conferencia anunciada por el gobernador de Tlaxcala.

A esta declaración siguió otra, que aparece el día previo a la primera reunión de la CONAGO, donde se afirma que la formación de la Conferencia "...era una iniciativa del Presidente Fox" y que "...él sería el presidente de la misma".¹²

La primera reunión de la CONAGO congregó a 20 gobernadores, 16 del PRI y 4 del PRD; posteriormente, los gobernadores ausentes no pudieron aislarse del movimiento.

En la actualidad y en el aspecto formal, se puede decir que todos los mandatarios estatales forman parte de la Conferencia; sin embargo, hay algunos que no han asistido a ninguna de sus reuniones, tal es el caso de los gobernadores de Campeche y de Querétaro.

V. Propuestas de la CONAGO

Antes de entrar al análisis de las propuestas de la CONAGO, resulta conveniente conocer sus peticiones, las cuales se pueden resumir en lo siguiente: la restitución de los 40 mil millones de pesos que el Presidente Fox se comprometió a entregar a los gobiernos

¹¹ Diario *Reforma*. 20 de junio del 2002.

¹² *Ibid.* 12 de julio del 2002.

estatales, durante una emisión del programa de radio “Fox Contigo”¹³ que se incorporarían al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, en el presupuesto de egresos del 2003, situación que no se llegó a concretar.

Así mismo, existen propuestas muy concretas para la redistribución de los fondos destinados en rubros de salud y educación, la claridad en las cuentas de la recaudación fiscal y la devolución a los Estados de las facultades para cobrar algunos impuestos.

Particular atención le han otorgado los gobernadores a la problemática que les ha causado, la disminución de los recursos asignados al tema de la seguridad pública. El fondo constituido para este fin ha tenido reducciones durante 2001, 2002 y 2003.

Otro de los argumentos de la Conferencia, es el trato que han recibido por parte de la Secretaría de Hacienda, quien retiene o descuenta recursos a los Estados de manera discrecional, por lo que se ven en la necesidad de acudir, para negociar con el titular de la Secretaría el otorgamiento de recursos.

Afirman que las respuestas dadas por el Secretario de Hacienda, Francisco Gil, no han sido las más adecuadas, para funcionarios electos por la ciudadanía. Durante todo este conflicto el Secretario de Hacienda ha mantenido una posición inflexible y sin la voluntad de negociar.

Los gobernadores han hecho varios señalamientos al presupuesto, por ejemplo, afirman que 30 mil millones de pesos se destinaron directamente a los salarios y sobresueldos de los funcionarios de la administración federal; además de precisar que la Federación no tiene autoridad para recortar los recursos asignados por el Congreso de la Unión.

¹³ En la emisión del programa de Radio “Fox contigo” de fecha 18 de abril del 2001.

La contrapropuesta de parte del poder ejecutivo fue: adelantar un mes las participaciones federales del 2003, aumentar el 10% de las participaciones federales, revisión del impuesto sobre el trabajo y la entrega de informes sobre la recaudación fiscal, aumentar 3% los impuestos sobre tabacos y licores para asignarlos a los Estados. Estas propuestas fueron desestimadas por los gobernadores; sobretodo aquellas que se referían a aumentar impuestos.

La CONAGO no ha sido un bloque uniforme, dentro de la Conferencia se han formado dos bandos. Los llamados “duros” encabezados por el gobernador José Murat, de Oaxaca, y los “dialoguistas” entre los que están los gobernadores de Chiapas, Michoacán, Tlaxcala, Baja California Sur y el Distrito Federal.

Por su parte el gobierno federal ha designado interlocutores. En primer lugar el Secretario de Gobernación, Santiago Creel y el hoy, Secretario de Economía, Fernando Canales Clarión. Incluso el propio Presidente Fox ha brindado atención a la Conferencia de Gobernadores.

Cabe destacar que por parte del PAN, primero en su carácter de diputado y después como Secretario de Energía, Felipe Calderón ha sostenido una posición muy crítica.

Si bien la Conferencia ha tratado de dar el mismo peso político a todos sus integrantes, han surgido diversos liderazgos; en un principio, fue el gobernador de Tlaxcala quien se destacó; sin embargo dos gobernadores del PRI han tomado la conducción no formal de la misma: José Murat, de Oaxaca y Arturo Montiel del Estado de México.

Mención especial merece el gobernador de Chiapas, quien se ha alejado de manera notable de la Conferencia y ha condenado en varias ocasiones la posición de ésta, incluso esta situación lo ha llevado a enfrentarse verbalmente con el gobernador de Oaxaca.

La posición asumida por los integrantes del gabinete foxista y el PAN, ha sido de acusar a la Conferencia con diversos argumen-

tos, desde llamarlos “caciques” hasta señalar la imposibilidad federal de otorgar más recursos porque no los hay.

También ha habido declaraciones en el sentido de que si los gobernadores quieren revisar las cuentas de la recaudación fiscal, también habría que usar a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para auditar el uso y destino que los Estados han hecho de las aportaciones federales.

Mucho se ha hablado de que la verdadera intención del ejecutivo, era la de provocar a los gobernadores de los Estados, ahora en oposición, para que transgredieran la legislación hacendaria, cobrando impuestos de corte federal para con ello desacreditarlos ante la opinión pública y otorgarles el papel de “villanos”; los gobernadores no han caído en la trampa, no han invadido esferas de competencia de la federación en la recaudación de ciertos impuestos. Un dato relevante es que los gobernadores panistas también se han hecho eco de los pronunciamientos de la Conferencia.

Como se puede observar, las propuestas de la CONAGO tienen un perfil de corto plazo y otro de mayor fondo. En cuanto a las primeras, buscan una mayor participación en los recursos captados por la Federación; aspectos tan importantes como lo son: salud, educación y seguridad pública; por lo que se refiere a las segundas, la intención de los gobernadores está en el sentido de conocer con certidumbre los datos sobre la recaudación fiscal; tener una mayor participación en la formulación de la propuesta de presupuesto de egresos, que se presenta a la Cámara de Diputados y, sobre todo, modificar el marco normativo sobre los aspectos fiscales, contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Incluso, en breve se habrá de llevar a cabo la “Convención Hacendaria”, que reunirá a los secretarios de finanzas de todas las Entidades Federativas, quienes habrán de preparar las propuestas de adecuación de las relaciones entre la Federación y las Entidades Federativas.

La CONAGO se ha convertido en un contrapeso de suma importancia para el Ejecutivo Federal, ya que son ellos los que sostie-

nen el pacto federal, ante una nación con muchas contradicciones y desencantos con la clase política en general, con los partidos políticos y con el propio Presidente de la República. Es posible visualizar una redefinición federal forzada que, incluso nos puede llevar a momentos de ingobernabilidad y de recomposición de fuerzas políticas.

La lucha de los gobernadores no es tan sólo una iniciativa de corte político electoral, es la propuesta de los teóricos del federalismo que observan como indispensable, contar con nuevos equilibrios en el poder político entre la Federación y las Entidades Federativas, que tiene como primera parte la participación y aprovechamiento de los recursos que se captan por el gobierno federal.

Ahora bien, parece ser que la CONAGO ya logró consolidar su reconocimiento y presencia en la vida política nacional, con el lanzamiento de la Convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria.

El grupo de gobernadores se reunió en la ciudad de Monterrey el pasado 29 de septiembre, en que se suscitó un problema por la conducta asumida por el gobernador anfitrión, ya que fue señalado como el responsable de lanzar una convocatoria distinta a los términos en que había sido pactada. Esta situación, incluso, modificó el plan sobre la asistencia del Presidente de la República a dicha reunión.¹⁴

Sin embargo, los ánimos fueron controlados y se tomaron los siguientes acuerdos, y se formulan las siguientes propuestas.

La CONAGO se reunirá el próximo 31 de octubre en la Ciudad de Durango, para lanzar la Convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria.

Dicha Convención dará inicio el 5 de febrero de 2004.¹⁵

¹⁴ Diario *Reforma*, lunes 29 de septiembre del 2003.

¹⁵ Diario *Reforma*, jueves 9 de octubre del 2003.

VI. Conclusiones

1. La CONAGO es una nueva e inédita expresión del sistema político mexicano.

2. Nace durante el sexenio de Ernesto Zedillo ante la cerrazón de la Secretaría de Hacienda, frente a las peticiones de los gobernadores perredistas de mayor claridad en el manejo de las finanzas públicas y una mayor participación en el ejercicio de los recursos fiscales federales.

3. Su primera forma de organización es la de “asociación” y solo pretende presentar un frente partidista de negociación de un grupo de gobernadores frente al gobierno federal.

4. Ante el cambio de gobierno federal y la llegada del PAN a la Presidencia de la República, los gobernadores priístas se suman a esta iniciativa.

5. En tanto los gobernadores panistas se resisten a participar, en un primer momento, pero ante el avance del grupo de gobernadores no tienen más alternativa que integrarse al grupo.

6. El Presidente de la República intentó en más de una ocasión colocarse al frente del grupo sin ningún éxito, por ello solo le quedó otorgar su reconocimiento.

7. Por lo que se refiere al marco legal en el cual actúa la CONAGO es prácticamente inexistente. No se afirma que sea un grupo ilegal, pero su figura no se encuentra contemplada en ningún cuerpo legislativo.

8. Con la aparición y funcionamiento de la CONAGO las figuras tradicionales del federalismo, previstas en la ley, se ven severamente modificadas.

9. Por primera vez en muchos años los gobernadores se reúnen convocados por sí mismos, sin la presencia o participación del Ejecutivo federal.

10. En cuanto a la evolución de la CONAGO está nace con fines eminentemente defensivos ante las disposiciones de la Secretaría de Hacienda; pero se consolida con la integración de todos los mandatarios estatales y el establecimiento de una agenda nacional que contempla aspectos esenciales de la Coordinación Fiscal entre las Entidades y la Federación.

11. La agenda de la CONAGO fortalece y consolida su existencia al promover y lograr la convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria que, seguramente, modificará la estructura del poder económico y político en México.

12. Sus propuestas no solo están encaminadas una relación de participación de recursos fiscales, sino a establecer nuevos equilibrios del poder político en México.

13. Los espacios que ganen los gobernadores los perderá el Presidente de la República.

14. No obstante su corta vida, la CONAGO y sus integrantes serán definitivos para la designación de candidatos a la jefatura del Ejecutivo federal.

15. Su actuar será definitivo para los resultados de las elecciones presidenciales del 2006.

16. Dos de los tres principales candidatos a la presidencia saldrán, con toda seguridad, de los que hoy integran la CONAGO.