

# *CONAGO y el nuevo federalismo mexicano*

Jaime Preciado y Jorge Hernández  
*Universidad de Guadalajara*

En términos formales, el federalismo mexicano fue establecido desde la Constitución de 1824, y refrendado en las sucesivas constituciones de 1857 y 1917. A casi dos siglos de distancia resultan aún frecuentes debates en diversos medios en torno a procesos, demandas, propuestas y reformas al federalismo. La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), creada como contrapeso al primer gobierno de alternancia del siglo xx, evidencia la poca aplicación en términos concretos de la teoría federalista en nuestros sistemas político, económico y social. No obstante, las causas de la escisión entre teoría y práctica revelan en el fondo una historia de obstáculos, así como de conquistas arrebatadas a una tradición centralista profundamente arraigada y muchas veces impuesta o reforzada desde la propia institucionalidad.

En esta historia, los actores son los ejecutivos locales en su relación con el Presidente de la Federación. Ellos han jugado papeles distintos de acuerdo con el momento histórico del país y de la configuración de sus regiones, es decir, acorde con el juego de intereses y fuerzas políticas, económicas y sociales que dominan la vida nacional. Desde este punto de vista, en las siguientes líneas exponemos *grosso modo* el devenir histórico del proceso federalista, enfatizando particularmente la coyuntura actual y el papel de la CONAGO como actor contemporáneo en el procesamiento de un nuevo federalismo mexicano.

### *Los problemas del primer federalismo mexicano*

Con el nacimiento del México independiente, en términos formales, el país asumía una de las organizaciones políticas más avanzadas conocidas en la época; se trataba de la declaración expresa de la intención de constituir una nación moderna a partir de un modelo a seguir: los Estados Unidos. Sin embargo, “el federalismo mexicano no surgió de un pacto defensivo entre elites regionales en busca de un poder nacional compartido. No fue ‘una simple copia del estadounidense’, puesto que el gobierno federal no gobernaría a ciudadanos sino a estados”.<sup>1</sup> En efecto, la historia de nuestro vecino del norte y su rápido ascenso en el concierto de las naciones inspiró nuestra primera Constitución, pero también hubo influencias de la Constitución gaditana de 1812,<sup>2</sup> que introduce reformas liberales que serán retomadas por sus simpatizantes locales. Con ello se inaugura una tradición hasta hoy arraigada: la coexistencia de dos países distintos y opuestos: uno como aspiración y otro como realidad del poder.

Si bien la tradicional autonomía de las trece colonias estadounidenses explicaba el establecimiento del federalismo estadounidense, en el México de 1824 difícilmente podríamos encontrar elementos que justificaran su adopción o garantizaran su verdadero ejercicio. De allí la prolongada batalla entre partidarios del federalismo y el centralismo, que ahondó los problemas del sistema federalista mexicano.

El primer capítulo del federalismo, muestra que la élite mexicana diseñó una forma de organización política acorde con lo que planteaba como proyecto de poder nacional, antes que en congruencia con lo que enfrentaba como realidad, en parte debido a que buscaba deslindar a la nación de su pasado inmediato: el centralismo característico del modelo colonial español y de algunas de nuestras culturas prehispánicas. Un centralismo que fue practicado e interiorizado por tres

1. Mauricio Merino. *Gobierno local, poder nacional*. La contienda por la formación del Estado mexicano. México: El Colegio de México, pp. 36-37.
2. Concepción de Castro. *La revolución liberal y los municipios españoles*. Madrid: Alianza Universidad, 1979.

siglos de dominación española y varios siglos más de tradición centralista indígena en algunas de nuestras culturas más representativas, y que por ende, encontraba simpatías en algunos sectores de la sociedad mexicana que intentaron recurrentemente restablecer la monarquía.

En un primer momento, el debate entre centralismo y federalismo confrontó los intentos por restaurar el dominio español, pero ello tuvo como desenlace una paradoja que en contrapartida acompañará su historia independiente: la centralidad de personajes u hombres fuertes que se convirtieron en las figuras prominentes de la vida nacional. No obstante, esta dicotomía entre centralismo real y federalismo ideal encontró expresión en los matices propios de nuestras constituciones tanto de 1824 como de 1857, además de la posterior de 1917, que si bien estaban inspiradas en el sistema de equilibrio de poderes, otorgaban mayores facultades a uno de ellos: el Ejecutivo federal. Situación que permitiría el establecimiento real de un sistema presidencialista que recogería la herencia del poder centralizado, subordinando los poderes regionales al poder nacional.

Además, la adopción en 1824 del régimen federalista sólo marcaría el inicio formal de un largo y accidentado camino en la búsqueda de su consolidación. Se trata del establecimiento de un modelo a alcanzar, el cual guiará los rumbos del Estado mexicano: centralista en la práctica, federalista en el discurso. La lucha por incorporar al país a la modernidad, enfrentándolo con dos realidades escindidas entre sí: una en la construcción de instituciones y, otra, en la tensión permanente entre los poderes locales-regionales y la hegemonía de un poder nacional.

Desde Guadalupe Victoria, se registran amenazas al mandato presidencial por las conspiraciones emergidas desde las regiones.<sup>3</sup> Vicente Guerrero, quien le sucede, llega a la presidencia gracias a su capacidad militar para controlar las sediciones regionales; sin embargo, su incapacidad política de control regional se muestra cuando, no obstante su manifiesto respeto

3. Es el caso de la rebelión del padre Arenas, quien intentaba someter al país bajo los Borbones –inspiradores de reformas administrativas que tendían a retomar el control de las colonias españolas–, conspiración que alentó las ambiciones del propio Ministro de Guerra de Guadalupe Victoria, Manuel Gómez Pedraza, así como del vicepresidente, Nicolás Bravo, quienes tenían bases sociales de sustentación regional.

hacia las instituciones del federalismo y su generosidad hacia sus opositores, enfrenta la conspiración de algunos gobernadores que se oponen sistemáticamente a las disposiciones federales y se niegan a contribuir a las arcas nacionales.

El Presidente no es todavía el hombre fuerte y el Congreso de la Unión se convierte en caja de resonancia de la incipiente diferenciación regional del país, por ello, gracias a la influencia de un caudillo regional veracruzano, Antonio López de Santa Anna, el Ejecutivo federal tomaría un decidido carácter centralista, a partir de sus diferentes mandatos.

El presidencialismo depreda su entorno político inmediato y no deja que los poderes regionales le hagan sombra. Así lo constató el vicepresidente de Santa Anna, Valentín Gómez Farías, figura de raigambre regional, cuando es destituido tan pronto amenaza al poder central—en la figura del Presidente—, a raíz de la puesta en marcha de una serie de reformas<sup>4</sup> que alarman a los sectores conservadores del clero y el ejército, en quienes se apoyaba el dictador.

Ya para 1835, López de Santa Anna inaugura la esquizofrenia: quien había defendido al federalismo en el pasado, decreta el sistema centralista. El entonces depuesto presidente, Anastasio Bustamante, jefe de un gobierno centralista en los hechos, en su resistencia se declaraba federalista.

La dictadura de López de Santa Anna elimina la Constitución y con ello los principios federalistas y le impone al Congreso una legislación a su antojo. Al hombre fuerte de la Nación poco le importan las protestas de las asambleas departamentales de Jalisco, Guanajuato, Aguascalientes y San Luis, a las que se sumaron las de otras asambleas, en el sentido de que era necesario primero establecer un constituyente que elaborara un marco legal para una nueva presidencia; en revancha, se les castiga restringiéndoles la libertad de imprenta, manteniendo la leva forzosa y confiscando bienes eclesiales. No obstante, el constituyente

4. Entre las reformas que pondría en marcha Gómez Farías destacan: 1) la supresión de la coacción civil para el pago de diezmos a la Iglesia; 2) la suspensión de las facultades de la Universidad Pontificia para otorgar grados menores; 3) el decreto de expulsión o control de los españoles promotores o favorables a la reconquista; 4) la instrucción para el proceso penal en contra de los responsables del asesinato de Guerrero; 5) la formación de milicias civiles en los estados para contrarrestar la influencia del ejército en la vida civil de la República.

prepararía una nueva Constitución declarándose a favor del federalismo.

Los gobernadores y comandantes militares permanecieron subyugados al poder central del caudillo, quien no vacilaría en firmar la iniciativa de la nueva Constitución, basada en el sistema federal, aduciendo que ésta era un proyecto parecido al suyo de las Siete Leyes centralistas, pero más liberal.

### *El federalismo revisitado*

En 1854 el Plan de Ayutla enarbola demandas federalistas contra el gobierno centralista. Y en 1857, una nueva Constitución, denominada liberal, reivindicaría nuevamente el carácter federal de la Nación mexicana. No obstante, el desacuerdo entre los mismos liberales (moderados y puros) llevó a que su vigencia fuera de menos de un año y llevara a una nueva guerra civil entre 1858 y 1861, periodo en el que se promulgan las Leyes de Reforma.<sup>5</sup>

En esta rara batalla ideológica, la línea divisoria entre centralismo y federalismo era tan delgada que liberales y conservadores se convertían, de manera oportunista, en centralistas o federalistas, sin empacho alguno. Esto generó tal confusión y caos que años más tarde facilitó la aventura de Maximiliano en México, un emperador patrocinado por los conservadores que resultó más liberal o menos conservador de lo que los grupos que lo patrocinaron esperaban.

De hecho, el embate más fuerte de este régimen al liberalismo fue su intento de reconfigurar la geografía del poder político, mediante una departamentalización que intentaba fragmentar el poder regional de los caudillos liberales dividiendo al territorio en cincuenta departamentos. Una nueva articulación de poderes regionales al central que nunca pudo fraguar, pues el imperio de Maximiliano no logró arraigo entre los caciques regionales.

Es paradójico que la restauración de la constitución liberal sería utilizada como pretexto, en 1876, para el

5. Bajo el mandato de Juárez y con la República restaurada, la Constitución de 1857 recobró su vigencia, y sólo sufrió modificaciones en 1873 y 1874, cuando Lerdo de Tejada le incorpora las Leyes de Reforma, concreta la separación Iglesia-Estado y crea el Senado para establecer un sistema bicameral.

6. En *El estilo personal de gobernar*. México: Joaquín Mortiz, 1974, pp. 130-131, Daniel Cosío Villegas describe el procedimiento mediante el cual Díaz designaba a los integrantes del Congreso.
7. Al respecto, François-Xavier Guerra, *México del Antiguo Régimen a la Revolución*. México: ICE, 1999, t. 1, pp. 46-47, hace un recuento de las causas que llevaron a modificar los límites territoriales de los estados de México, Yucatán, Jalisco y Zacatecas.
8. En este sentido, Díaz permitiría el mantenimiento de "feudos regionales" en aquellas zonas en donde tenía la certeza de la fidelidad de los caudillos regionales, pero removería a aquellos de quienes tuviera cierta duda o que considerara como peligros potenciales, poniendo en su lugar a alguien de sus confianzas. Esto llevaría a que por un lado, Díaz concentrara y controlara el poder de todo el territorio, pero al mismo tiempo, proyectara todo lo contrario, pues solía intervenir poco en los asuntos internos de los estados en los que su lealtad estaba garantizada, lo que implicaba una relación hasta cierto punto irónica donde a mayor lealtad, correspondía una mayor autonomía.

levantamiento de Porfirio Díaz en contra del presidente Lerdo de Tejada. Díaz logró plantear una ambigüedad que le permitió, a la vez, defender los privilegios de los conservadores centralizando el poder político y mantener una legalidad aparente, basada en la vigencia (en lo esencial) de la constitución liberal de 1857. Constitución que establecía las garantías individuales y señalaba al pueblo como origen de todos los poderes, sometiendo así la casi totalidad de los cargos públicos a la elección. Una elección controlada no obstante por el propio Díaz, quien impuso lealtades en todo el territorio mediante la "designación legítima" de gobernadores y "jefes políticos".

Mediante la figura de los gobernadores y jefes políticos, el régimen de Díaz buscó legitimidad combinando el tradicional elemento militar con el civil. Se inició así un relevo del poder en el que los gobernadores de los Estados y los jefes políticos de los Distritos eran cada vez más civiles y menos militares, pero a fin de cuentas, amigos o fieles del Presidente subordinados a sus designios.<sup>6</sup> Así, el texto de la Constitución de 1857, que establecía la supremacía del poder estatal sobre el federal, quedaba en una mera declaración.

Existía, pues, una República aparente, compuesta por estados soberanos que mantenían un régimen interno depositado en la figura de los gobernadores, jefes políticos y presidentes municipales, pero que ocultaba en el fondo un poder centralizado.

Díaz no tuvo que enfrentar reconfiguraciones estatales de mayor trascendencia como sucedió en las etapas previas. Esto le permitió que la pugna entre los poderes regionales y el federal fuera menos álgida, al no enfrentar los problemas estructurales que habían alterado la configuración política de los estados que componían la República,<sup>7</sup> a pesar de enfrentar igualmente tendencias a la fragmentación.<sup>8</sup>

### *El federalismo revolucionario*

La lucha revolucionaria rompió con la rigidez de las lealtades regionales, con lo que la figura de los caudillos recobraría significado como articuladora de intereses de base regional frente al centro. Sin embargo, Madero, Carranza, Villa, Zapata, Obregón y los otros caudillos tenían poco o nada en común ya que cada uno recogía o representaba intereses particulares y a veces opuestos entre ellos.<sup>9</sup> Esta diversidad de intereses llevó a los caudillos fuertes a eliminar a los débiles para hacerse del poder e imponerse a los otros, pero también generó una importante fractura del control del gobierno federal sobre las regiones.

Aunque la Constitución de 1917 recogía el discurso jurídico federalista de sus antecesoras, varios caudillos emitían su propia moneda, había garitas estatales que establecían, cobraban y administraban impuestos y predominaban los ejércitos regionales. Esta situación tuvo que ser corregida mediante esfuerzos de coordinación denominados Convenciones Nacionales Fiscales, esfuerzos emprendidos una vez concluida la revolución e iniciado el proceso de convergencia de los caudillos revolucionarios (1927, 1933 y 1947).

El federalismo de la lucha revolucionaria, y más tarde de los años de consolidación del régimen posrevolucionario, si bien ya no era amenazado por disputas ideológicas procedentes del centralismo, sí tuvo que enfrentar las rivalidades de caudillos regionales fortalecidos que hicieron sumamente difícil la administración federal. Por eso resulta de capital importancia el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, como institución unificadora de los caudillos regionales revolucionarios y base del proceso de corporativización de las masas a través de los sectores obrero, campesino y popular.

En este proceso, los caudillos revolucionarios deberían someterse al federalismo, acatando las decisiones del centro. En la lógica de un gobierno fuerte no era posible mantenerse en un federalismo que

9. De acuerdo con Friedrich Katz. *La guerra secreta en México*, 2 vols. México: Ediciones ERA, 1982. La Revolución Mexicana fue la expresión de tres revoluciones regionales: la triunfante, que encabezó el Grupo Sonora, la de los indios del centro de México, encabezada por Emiliano Zapata y la de los terratenientes y granjeros de frontera, que comandó Francisco Villa.

otorgara demasiadas libertades a los estados, es decir, demasiado poder y discrecionalidad a los caudillos. De esta forma, la figura ideológica del federalismo sería sustituida en gran medida por la del partido.

Más aún, la figura central del partido se convertiría en la figura central del sistema político, cristalizando la concentración del poder federal en el Presidente de la República. Por muy paradójico que parezca, la instauración del presidencialismo, basado en el partido de Estado cumplió con los objetivos de fondo del federalismo mexicano en torno de la estabilidad política. Un federalismo más parecido al centralismo logró, durante 71 años, mantener el poder y la unidad, así como someter a los caudillos regionales.

### *El “nuevo federalismo” mexicano*

En este debate histórico entre federalismo y centralismo, sale triunfante la esquizofrenia entre el país de hecho y el de derecho. Los estados de la República no han sido históricamente fuertes frente al gobierno federal ni las localidades frente al estado. Las figuras importantes de carácter regional han sido generalmente atraídas por el centro para incorporarlas a su sistema de lealtades, ya sea a través de una figura fuerte o de un partido; por eso, durante 71 años no existieron intentos auténticos por fortalecer a los estados. No es sino recientemente que los gobernadores estatales y presidentes municipales han desarrollado esfuerzos permanentes y sistemáticos por darle un sentido diferente al federalismo mexicano. La CONAGO es quizá el intento más trascendente en este sentido.

Esta Conferencia, se ha definido a sí misma como un “foro para el fortalecimiento del federalismo”. Busca fortalecer el poder político de las regiones ya que al estar compuesta por gobernadores se construye una organización con posibilidades de modificar los términos del pacto federal y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El antecedente inmediato de la CONAGO es la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), reunida por primera vez en 2001 con la intención de revisar la propuesta del Ejecutivo federal para reducir algunas participaciones estatales. Esta reunión de la ANAGO estuvo originalmente integrada por los gobernadores de Baja California Sur, Michoacán, Zacatecas, Tlaxcala y el Distrito Federal que pertenecían al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Sin embargo, tuvo tanto éxito que desde principios de 2002 gobernadores que pertenecían a otros partidos se fueron sumando a las demandas de reformar el federalismo fiscal, y para febrero de ese año discutían juntos la propuesta de una reforma hacendaria, a pesar de que no se integraron formalmente a la asociación.

Esa reunión causa gran revuelo, pues en el marco de una creciente austeridad del gasto público, el presidente Fox mantiene el planteamiento de recortar algunas participaciones a los estados, por lo que en marzo de 2002, un grupo de gobernadores pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI) lanza la iniciativa de organizar un frente común de mandatarios estatales para contener los recortes presupuestales del Ejecutivo federal y la Secretaría de Hacienda; este frente común de gobernadores se convertiría en la CONAGO, agrupación que se ha venido desarrollando rápidamente para establecer una agenda de temas y propuestas que se transformen en un espacio institucional dedicado a promover un mayor equilibrio y una redistribución de facultades entre los órdenes de gobierno federal y estatal.

La relevancia de esta agrupación de mandatarios estatales no radica, sin embargo, solamente en la creación de un mecanismo permanente de fortalecimiento del federalismo sino en la revitalización de algunos instrumentos ya existentes como las citadas Convenciones Nacionales Fiscales de 1927, 1933 y 1947. Después de más de 50 años, sus propósitos sirven para convocar la Convención de 2004. Así, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal creado en 1980, que

si bien ya constituía un mecanismo institucional, no había tenido un papel tan relevante como ahora.

### *Conclusiones*

Si bien formalmente el federalismo mexicano nació hace 180 años, la CONAGO es un factor de poder novedoso en las relaciones entre la federación y los estados. En ese nuevo protagonismo destacan: el arribo al poder de gobernadores de partidos distintos al PRI; la conformación crecientemente pluralista del poder Legislativo federal y de los congresos estatales; la incrementada importancia de las gubernaturas como plataformas hacia una posible candidatura presidencial; las expectativas de cambio generadas por la llegada al poder de un presidente no priista, entre otros.

La herencia centralista ha marcado al país con diferencias regionales sustantivas. A diferencia del centralismo verticalista asociado con el presidencialismo, ahora los estados sirven de catapultas para conquistar al centro y desde ahí si acaso desconcentrar para centralizar. Nuestra descentralización ha sido débil, dispersa, víctima del presidencialismo y de la concentración de poderes de todos los órdenes en la capital nacional y algunas capitales regionales. En ese marco, los gobernadores reúnen capacidades de negociación e interlocución con el centro bastante desiguales. Se ve en la CONAGO: en los estados donde más votos e inversión pública y privada existen, éstos tienen mayor influencia sobre proyectos y decisiones.

Hoy pesan otros factores que traen consigo la pluralidad política y la alternancia, como la proyección política personal del gobernador hacia el futuro; hacia la candidatura presidencial, como en los casos del Distrito Federal, Zacatecas, o Michoacán para el PRD, o del Estado de México y muy probablemente del nuevo gobernador de Nuevo León para el PRI.<sup>10</sup> En el caso del Partido Acción Nacional (PAN), no deja de pesar el “efecto Fox” sobre la esperanza de sus gobernadores. También influye sobre la CONAGO la capacidad de

10. Sin descartar al actual presidente de ese partido, Roberto Madrazo, que fue gobernador del estado de Tlaxcala.

interlocución de los gobernadores con el presidente Fox y con las fuerzas internas de cada partido.<sup>11</sup>

Hay pluralidad política en los estados; los ejecutivos que tienen gobiernos divididos hoy experimentan su capacidad de negociación con el Poder Legislativo. Si bien sólo hay cuatro estados, a mediados de 2003, donde no coincide la mayoría del Congreso local con el partido del Ejecutivo respectivo, el PRI es mayoritario en 21 congresos locales; tiene mayoría absoluta en 17 y mayoría relativa en otros cuatro. El PAN tiene mayoría en seis, mientras que el PRD o alguna alianza partidaria tienen mayoría de diputados locales en cuatro estados. El nuevo mapa político del país le da a la CONAGO mayores capacidades de negociación de la agenda legislativa nacional, en aspectos fiscales y políticos.

En la relación entre la federación y los gobiernos estatales y municipales, así como entre el gobierno central y las sociedades locales, se negocian intereses propios de cada escala y orden de gobierno desde la exposición de racionalidades divergentes; la visión federal no siempre coincide con las apreciaciones locales, ni de los gobiernos ni de los organismos sociales o empresariales, pero no se impone unilateralmente el punto de vista central.

Sin embargo, las pesadas herencias centralistas sobre la administración pública, opacan o diluyen la importancia de las regiones en la construcción del estado nacional.<sup>12</sup> El tema del federalismo, fundador de nuevos equilibrios entre ambos polos: nacional y local, no evita la dinámica centralizadora, aunada al débil papel del sistema político gubernamental y de partidos, así como la opacidad de organismos sociales con presencia nacional. Factores que obstaculizan el nacimiento de un federalismo sincronizado con la democratización mexicana.

11. Como señala Alberto Aziz: "En la perspectiva de una reforma que permita la refundación de un federalismo acorde a las necesidades y expectativas de una democracia sustentable se puede observar que, por lo pronto, la clase política no ha dejado atrás la esquizofrenia porque al mismo tiempo que se llevó a cabo la reunión en Cuatro Ciénagas [lugar donde Venustiano Carranza, discutió la autonomía de los estados frente a la Federación en 1916], los partidos políticos con responsabilidad de gobierno le plantean al país sus respectivas agendas para la próxima Legislatura y en ellas se ve un discurso lleno de buenos deseos, encubiertos por la necesidad de quedar bien con sus grupos internos. Pero sin disposición para pagar los costos de reformas que puedan costar votos y desafortunadamente para los partidos hay cambios necesarios que no son populares. El coordinador de los senadores del PRI lo dijo claramente: 'No habrá reformas a costa de votos' (*Milenio*, 23 de agosto de 2003)" en *El Universal*, 25 de agosto de 2003.

12. No fue el objetivo de este trabajo discutir las autonomías que se construyen en la zona bajo control del EZLN, pero este tema es una de las claves para llegar a un federalismo pluralista que reconozca la diversidad multicultural y multiétnica del país.