



T2_CRV-IX-09-16

CRV-IV-III-11

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL IX

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

Marzo-septiembre 2016

Ponencia presentada por

Abraham Madero Márquez

“LA IMPORTANCIA DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO”

Abril 2016

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

LA IMPORTANCIA DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Abraham Madero Márquez

RESUMEN

Atendiendo al Tema 2 de la convocatoria del presente Congreso Virtual denominado “Análisis y propuestas sobre legislación pendiente al marco jurídico”, la ponencia que se presenta aborda un tópico hasta ahora poco explorado dentro de la ruta para el fortalecimiento del federalismo mexicano, referente al funcionamiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores; plataforma inédita que durante los últimos años ha favorecido las relaciones interinstitucionales entre los mandatarios estatales, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y las autoridades federales.

El documento plantea la necesidad de encontrar nuevos esquemas de organización gubernamental que contribuyan a superar la noción tradicionalista y rígida que caracteriza al llamado federalismo dual, para en su lugar transitar hacia modelos de colaboración propios de un sistema federal de nueva generación.

En un primer momento se abordan de manera sumaria las referencias básicas sobre el contenido y alcance de las relaciones intergubernamentales en los Estados federales. Enseguida, se analizan los elementos esenciales de la Conferencia Nacional de Gobernadores a efecto de comprender su naturaleza y las funciones que desempeña como foro de cooperación.

Se concluye que al analizar la experiencia de este organismo atípico, se encuentra un caso paradigmático que puede potenciar el funcionamiento del Estado federal, con el objeto de articular el poder de los gobernadores, pero también el de convertirse en un órgano de control, coordinación y equilibrios con las autoridades federales, particularmente con el Presidente de la República, por lo cual se debe evitar el riesgo de convertirse, en los términos en los que actualmente funciona, en tan sólo un órgano de influencia fáctica debido a su ausencia de normatividad institucional y a su falta de reconocimiento desde la Constitución.

I. Introducción

Actualmente, ha quedado atrás la noción clásica del federalismo norteamericano que sugería la separación tajante entre la Federación y las unidades constitutivas o estados, concepto que en la doctrina suele denominarse como *federalismo dual*. Muchos factores pueden explicar esta evolución, no obstante ha sido notorio que el regionalismo dejó de ser una cuestión meramente geográfica para convertirse en una forma estructural del Estado constitucional, principalmente en estados nacionales altamente descentralizados. Así, las unidades constitutivas experimentan diversos fenómenos como la diversidad demográfica y cultural, procesos de transición y alternancia política, así como la cooperación y concurrencia en las decisiones políticas trascendentales.

La evolución del constitucionalismo local representa un botón de muestra del carácter supremo del régimen local y la defensa de su autonomía. En tal sentido, resulta evidente que el auténtico fortalecimiento del Estado federal no se agota únicamente con el mejoramiento del régimen de distribución de competencias entre la Federación y sus unidades constitutivas, sino que en buena medida, también se encuentra sujeto a la capacidad de las instituciones para fortalecer sus técnicas cooperación.

No son pocos los estudios que desde diversos ángulos subrayan la necesidad de transitar hacia un modelo de Estado federal de nueva generación, que aún en el marco del sistema de distribución de competencias, permita la coexistencia de mecanismos efectivos para la cooperación intergubernamental entre la Federación y los gobiernos locales, respondiendo así a fenómenos de alta complejidad como la pluralidad política y la alternancia en los ámbitos estatal y municipal. En el caso de México, resulta innegable que el mapa político de nuestra sociedad cambió sustancialmente durante las últimas décadas, lo cual ha impactado visiblemente el funcionamiento del esquema federal previsto en nuestra Carta Magna.

Si bien es cierto que en México las técnicas de cooperación han sido progresivamente constitucionalizadas desde mediados del siglo XX y referidas especialmente a las materias concurrentes como salud, educación, urbanismo, medio ambiente o turismo, también debe decirse que dicha evolución de mecanismos instrumentales o sectoriales de colaboración entre los órdenes de gobierno, contrasta con la ausencia de disposiciones normativas que incentiven las relaciones de coordinación de alto nivel, especialmente entre los titulares de la función ejecutiva, es decir, los gobernadores y el Presidente de la República.

La existencia del presidencialismo dominante y del partido único de gobierno anuló

durante décadas tal posibilidad de colaboración al más alto nivel.¹ Durante la mayor parte del siglo XX, los gobernadores en el régimen presidencialista se comportaron como la expresión más pura del proyecto central y su voz fue reducida a la de meros ejecutores de la voluntad presidencial, aunque paradójicamente dicho autoritarismo era replicado regionalmente a través de la hegemonía política-administrativa que los gobernadores ejercieron sobre los presidentes de los ayuntamientos.

En este contexto, la cooperación orgánica-funcional entre los gobernadores de manera horizontal y entre éstos y el Presidente de la República de manera vertical no fue necesaria ni política ni jurídicamente, sino hasta el momento en que la transición democrática de la década de los noventa impuso nuevas reglas a los actores políticos para lograr consensos y alcanzar parámetros razonables de gobernabilidad. Así, el 10 de agosto de 2001 se produjo un hecho sin precedentes en la historia del federalismo mexicano, al crearse un foro para la cooperación entre los gobernadores, conceptualizado bajo la categoría de Conferencia Nacional de Gobernadores (en adelante CONAGO).

Con una naturaleza eminentemente política, aunque conservando todos los elementos necesarios para ser considerada como una auténtica técnica de cooperación del sistema federal, la CONAGO ha funcionado durante los últimos años como una asamblea que al menos desde un punto de vista declarativo y de buena fe, propicia un conjunto de relaciones interinstitucionales entre los gobiernos estatales, la Ciudad de México y las autoridades federales.

Sin embargo, hasta ahora dicha conferencia no ha estado exenta de ser considerada tan sólo como una plataforma de buenos deseos. Se trata de una figura todavía muy poco explorada en nuestro país, al tiempo que carece de cualquier configuración constitucional o legal que evite que su funcionamiento quede expuesto a la coyuntura política del momento. Más aún, dicha falta de reconocimiento legal ha generado que la CONAGO ni siquiera sea reconocida como una institución formal ni prioritaria para el funcionamiento del sistema federal mexicano, a pesar de la importancia y alcance de sus determinaciones, desaprovechándose con ello un espacio privilegiado donde se reúnen los principales responsables del diseño de las agendas gubernamentales de todo el país.

¹ Sin restar mérito a múltiples investigaciones en la materia, consideramos que los estudios del sobre el presidencialismo mexicano elaborados por el Doctor Jorge Carpizo hace más de tres décadas, constituyeron un punto de inflexión contundente para comprender en forma sistemática la realidad del sistema presidencial mexicano, concretamente a través de la distinción entre la realidad constitucional y la realidad política experimentada en la figura del Poder Ejecutivo en México. (Carpizo, 1987).

Bajo este preámbulo, el presente documento tendrá por objeto explicar los aspectos esenciales de la CONAGO a luz de las condiciones actuales de nuestro sistema federal. La intención será orientar al lector hacia una reflexión respecto el verdadero impacto de las decisiones colegiadas que emiten los gobernadores a través de esta plataforma, y con ello, proponer dotar a este foro de una nueva categoría jurídica que incida en el fortalecimiento del federalismo mexicano.

II. Referencias básicas sobre el concepto y alcance de las Relaciones Intergubernamentales (RIG)

Somos conscientes de que existen muchos ángulos desde los cuales es posible abordar el tema de las relaciones de cooperación entre los órganos públicos y que desde luego se trata de un tema amplio con implicaciones que podrían superar los propósitos de esta ponencia.² Por ello, nuestra premisa parte del reconocimiento de la realidad funcional del sistema federal mexicano, pues como se mencionaba, las condiciones actuales de nuestro diseño federal indican que es indispensable transitar hacia un modelo más proactivo que supiere la vieja noción dual prevista en la Constitución Federal.

Desde el ángulo rigurosamente teórico, las relaciones intergubernamentales (comúnmente abreviadas RIG) se definen como los mecanismos y espacios que utilizan las instituciones públicas para interactuar, comunicarse y generar un entramado relaciones en el marco de las funciones que cada entidad pública realiza.

De acuerdo con Enrique Cabrero y Rodolfo García, las RIG representan uno de los temas intrínsecos al funcionamiento de cualquier sistema de organización estatal (sea federal o centralizado), especialmente porque a través de ellas se genera una compleja red de vínculos formales e informales que impactan de manera directa o indirecta al funcionamiento de los aparatos gubernamentales y por ende al Estado mismo.³

Especial mención merecen las RIG que se surgen en el seno de los Estados federales, pues en estos sistemas de gobierno tanto el Gobierno Federal como los gobiernos subnacionales, estatales o regionales —dependiendo del sistema constitucional de distribución competencial adoptado— cuentan con considerables márgenes de acción que producen relaciones, pesos y

² El estudio de las llamadas relaciones intergubernamentales (RIG) no es exclusivo del derecho constitucional ni se encuentra únicamente vinculado a los fenómenos relacionados con el federalismo; existen diversos otros campos en donde este concepto encuentra también un matiz propio, por ejemplo: en el estudio sobre la implementación de políticas públicas, modelos de finanzas públicas, desarrollo regional, entre otros.

³ Uno de los textos más completos al respecto puede encontrarse en: (Cabrero Mendoza, E. y García del Castillo, 2001)

contrapesos de suma relevancia para los actores y dependencias públicas o gubernamentales.

Siguiendo el estudio hecho por Cabrera Mendoza, los principales elementos que definen el sentido, grado de intensidad y características propias de las RIG en los sistemas federales son, entre otros: a) La composición demográfica, geográfica y distribución política del poder, b) Los componentes culturales, religiosos, raciales y lingüísticos del Estado, c) El marco jurídico que rige, configura o facilita dichas relaciones intergubernamentales, d) El funcionamiento propio de la Federación y de la división de poderes de acuerdo a la experiencia política nacional, e) El sistema político-electoral y el funcionamiento de los partidos políticos y f) La aplicación de políticas centralizadoras o descentralizadoras.

Para George Anderson por ejemplo, en todos los estados federales existe una considerable confluencia entre los gobiernos de las regiones, especialmente en aquellos en donde las entidades federativas constantemente gestionan programas o leyes federales, en donde existen concurrencia o ejercicio de atribuciones legales conjuntas entre los niveles, o bien, en aquellos en donde los entes federados mantienen una dependencia financiera respecto al gobierno central. En todos los casos, según el referido autor, esta interdependencia entre los niveles de gobierno de una Federación puede ser canalizada precisamente a través de mecanismos formales —algunos de ellos constitucionalizados— o informales, que facilitan la cooperación gubernamental.⁴

Otro aspecto común y de gran envergadura para el estudio de las RIG en las federaciones modernas, radica en el establecimiento de relaciones verticales entre el gobierno central y las unidades constitutivas, y horizontales únicamente entre las entidades federativas. En el primer caso, las relaciones verticales cobran mucha más relevancia para la dinámica de coordinación intergubernamental de la Federación vista como conjunto, mientras que las relaciones horizontales entre los gobiernos locales o regionales tienden a ser más difusas y por ende menos relevantes al encontrarse focalizadas hacia la cooperación sectorial específica.

Igualmente en nuestro país, la intensidad y alcance de las RIG puede medirse bajo los matices propios del funcionamiento del sistema federal en su conjunto. Así, las RIG encuentran su punto más claro de expresión a través de la relación vertical entre las entidades federativas y sus municipios, con la Federación, especialmente con el Poder Ejecutivo Federal, y de manera muy particular con los sectores del Gobierno Federal que disponen de recursos económicos y programas con incidencia en las regiones. En tal sentido, el desarrollo de las RIG en México

⁴ (Anderson, 2008: 87).

depende directamente de la base legal y práctica en la que se sustente el funcionamiento del *pacto federal*.⁵ De ahí, que la preocupación por encontrar nuevos esquemas de organización gubernamental no es exclusiva de México, muchos otros países han comenzado a desarrollar mecanismos que superen el mantenimiento rígido de las reglas del *federalismo dual*, para en su lugar transitar hacia modelos de coordinación conocidos en la doctrina como *nuevo federalismo*, *federalismo cooperativo* o *federalismo de coordinación*.⁶

Por ejemplo, en países como Estados Unidos, Suiza, Alemania y Austria de origen se adoptó un modelo constitucional de federalismo dual o clásico, pero que con la evolución propia de los sistemas políticos transitó hacia un federalismo flexible y de necesaria colaboración entre las instancias federales y locales.⁷ En América Latina sucede un fenómeno similar, por ejemplo, como apunta Germán Bidart, en Argentina es posible hablar de un federalismo clásico que está siendo superado frente a las tendencias del nuevo federalismo de concertación sustentando primordialmente en una lógica de intercambio y nuevas redes de equilibrios entre las partes constitutivas.

En el caso de nuestro país, de una breve revisión histórica encontramos que la Constitución de 1917 sustentaba el sistema federal en la idea del *federalismo dual*, en el que las entidades federativas ejercían sus competencias de manera independiente; posteriormente, la reforma constitucional de diciembre de 1934 previó una coordinación entre los estados y la Federación en materia de educación, constituyendo ello un importante paso en la evolución del sistema federal al introducirse gradualmente un sistema de competencias concurrentes, dejando de lado la visión dualista del sistema federal. Ya en 1965, con la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se introdujo la figura del convenio entre la Federación y las entidades federativas, instituyendo con ello una forma instrumental más tangible de federalismo cooperativo. En la última década del siglo XX y principios del siglo XXI, el sistema federal mexicano se ha centrado en el establecimiento de distribución de competencias y bases generales de coordinación, articuladas a través de diversos instrumentos jurídicos que

⁵ Para Leonel Armenta, el "Pacto Federal" constituye uno de los principios básicos del federalismo por medio del cual se produce un acuerdo de unidad entre varios estados que, al mismo tiempo en que ejercen su autonomía en su calidad de elementos constitutivos de la federación, se encuentran inmersos en un núcleo en donde se depositan y coordinan las actividades de todos en un plano de integralidad territorial y política. De este modo, para el referido autor el Pacto Federal no representa otra cosa más que la voluntad colectiva de los Estados para sujetarse a un poder central pero en paralelo, mantener la "soberanía" en su interior, generando una descentralización política especial que determina el reparto de facultades entre el gobierno federal y los entes constitutivos. (Armenta, 1996: 78).

⁶ Estos conceptos se citan en el texto: (Valencia, 2003: 374).

⁷ (Camargo, 1993: 351)

permiten la participación de los niveles de gobierno en diversas materias.⁸

Sin embargo, hay que admitir que a pesar de estas reformas, en esencia los principios constitucionales del sistema federal mexicano permanecen intactos desde 1917, lo cual a nuestro juicio ha quedado rebasado ante la complejidad del sistema de concurrencia y la proliferación – por ejemplo – de leyes generales que inciden en los distintos órdenes de gobierno.

III. Elementos para comprender el funcionamiento de la CONAGO

Es indudable que una parte de la historia del federalismo mexicano se explica a través del desempeño de los gobernadores de los estados y su grado de influencia en la vida política nacional. Desde el modelo constitucional establecido en la Constitución de 1917, México fue proclamado como una República Federal aunque en la práctica existieron algunos elementos propios de un modelo federal centralizado tanto por razones de carácter histórico, político, administrativo, como incluso por factores de tipo económico.⁹

Durante el régimen del partido único en el gobierno (1929-2000), la cooperación entre gobernadores y el nivel federal de gobierno no fue condición necesaria para el correcto funcionamiento del esquema federal. Hoy, además de un nuevo orden en materia de competencia electoral, el debate público se ha modificado considerablemente, de tal suerte que las decisiones de gobierno dejaron de caracterizarse por la unanimidad y cada vez más son discutidas, cuestionadas o impedidas por fuerzas opositoras con poder creciente.¹⁰ A partir de los últimas décadas el funcionamiento del federalismo entró en una lógica caracterizada por los contrapesos naturales entre el centro que es gobernado por un representante de un partido y las entidades federativas gobernadas por otros, lo cual generó una nueva necesidad de implementar los mecanismos para la negociación y el diálogo entre agentes políticos.

En tal contexto, es válido afirmar que la figura del gobernador ha adquirido en la actualidad un peso específico relevante dentro del eje federal, de tal suerte que constituye una pieza medular

⁸ Actualmente es posible encontrar dentro de nuestro sistema jurídico un amplio abanico de mecanismos de colaboración intergubernamental, por ejemplo, existen convenios colaboración entre la federación y las entidades federativas, planes, programas intersectoriales, consejos nacionales, entre otros.

⁹ Desde sus orígenes como Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) constituyó la fuerza política única en el gobierno de México que ejerció el poder de manera ininterrumpida hasta diciembre del año 2000, fecha en la que por primera vez la Presidencia de la República era obtenida por una fuerza política distinta. Durante esas décadas, el PRI ejercía un control absoluto sobre todas las posiciones de relevancia política en el país. En el ámbito de los gobiernos estatales, no fue sino hasta el año de 1989 cuando el PRI perdió la gubernatura del Estado de Baja California, anteriormente, la totalidad de las gubernaturas de los estados eran ejercidas por dicho partido político. Para mayor abundamiento se recomienda consultar: (Nacif: 2007)

¹⁰ Es preciso señalar que alternancia no sólo se presentó tras la transición política de los entes gubernamentales o ejecutivos. Como un antecedente previo desde el terreno parlamentario, encontramos que la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000) fue inédita toda vez que el grupo priísta no logró obtener ya la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por una diferencia de 13 escaños. (Meyenberg, 2003: 146).

en el engranaje del sistema político como titular de uno de los poderes estatales que realiza la función ejecutiva, pero sobretodo como un actor político que ejerce un liderazgo de alto nivel con otros órganos del Estado.¹¹ Esta realidad sitúa a los gobernadores no sólo como agentes relevantes para la vida regional o local, sino en buena medida como sujetos cuyas decisiones impactan el funcionamiento del Estado en su conjunto.

En México, el primer antecedente moderno de colegiación o asamblea especial entre los gobernadores estatales surgió el 23 de octubre de 1999, en Tlaxcala, cuando se constituyó la denominada Asociación Nacional de Gobernadores (Anago) integrada en su mayoría por gobernadores provenientes de las filas del Partido de la Revolución Democrática. Los objetivos de esta asociación fueron impulsar el desarrollo regional y proponer a la Federación nuevos esquemas de interrelación entre el gobierno federal y los ejecutivos estatales. La Anago se enfocó básicamente a la realización de trabajos de manera conjunta con los mandatarios estatales del Partido Acción Nacional para ejercer un contrapeso al Ejecutivo y al Congreso de la Unión en aras de lograr una mayor asignación de recursos para las entidades federativas. Sus primeras gestiones derivaron en la creación del Programa de Apoyo y Fortalecimiento a Entidades Federativas (PAFEF), a través del cual se destinaron fondos extraordinarios a las 31 entidades federativas y el entonces Distrito Federal en materia de educación, infraestructura y deuda pública.¹²

No fue sino hasta el 13 de julio de 2002 cuando se emitió la Declaratoria de Cancún, documento en donde expresamente ya se hace referencia a la creación formal de una Conferencia Nacional de Gobernadores definida como un foro permanente para el análisis de las relaciones de cooperación entre las entidades federativas y la Federación, sin embargo hasta esa fecha, la CONAGO únicamente estaba integrada por los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática. Finalmente, fue en la X Reunión Ordinaria de la CONAGO celebrada en San Luis Potosí el 30 de julio de 2003, cuando se integraron formalmente los gobernadores de todas las fuerzas políticas presentes en el territorio nacional; constituyéndose así por primera vez en la historia del federalismo mexicano,

¹¹ El Maestro Elisur Arteaga coincide también en que la figura del gobernador se define como la institución jurídica, social y política más importante de los estados, pues aunque existen otros poderes estatales en el nivel local (congresos, poder judicial, organismos autónomos) ningún otro ha llegado a tener la influencia y relevancia de aquél. (Arteaga, 1988: 51).

¹² Para el Doctor Rigoberto Soria Roma, la creación de este programa surgió en particular ante el argumento de un supuesto incumplimiento de la Federación con la obligación establecida en la Ley de Coordinación Fiscal (DOF 27 de diciembre de 1978) de proveer recursos suficientes para financiar la descentralización de la educación; partiendo de este hecho un "grupo de gobernadores" gestionaron ante los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados la creación de un fondo que ayudara a enfrentar a los gobiernos estatales el desfinanciamiento federal en materia educativa y otros rubros sociales. Se recomienda consultar: (Soria, 2004: 41-60).

un auténtico órgano de representación de todas las entidades federativas ante los poderes constituidos. A partir de esta fecha, la CONAGO funciona como un foro para el fortalecimiento de las relaciones cooperativas entre los elementos integrantes de la Federación. Se trata indudablemente de una conferencia sin precedentes en el sistema federal mexicano, que ha servido para generar un espacio político para el diálogo y concertación de temas particulares o comunes para los gobiernos estatales y federal.¹³

Uno de los principales elementos que explican la naturaleza de la CONAGO lo encontramos en la conformación voluntaria de sus miembros. Como lo señala Jiménez Dorantes, la lógica de colaboración es una premisa esencial para el funcionamiento de las RIG, más aún cuando se trata de instrumentos cooperativos cuya eficacia se mide a partir de la voluntad política de sus miembros y de su capacidad para la generación de acuerdos o resultados.¹⁴

Vista desde un ángulo estrictamente jurídico, la CONAGO puede catalogarse válidamente como un mecanismo de cooperación de tipo orgánico del sistema federal mexicano en tanto que sus funciones se despliegan a partir de la interacción directa entre instituciones u órganos estatales, en este caso los gobernadores; diferenciándose con ello de técnicas cooperativas como son las instrumentales¹⁵ o normativas.¹⁶ Dado su origen y conformación, esta conferencia se adapta perfectamente a los mecanismos cooperativos de tipo horizontal que implican un sistema de relaciones paritarias entre cada una de las entidades federativas a través de los 31 gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Sin embargo, debemos decir que su funcionamiento ha comenzado a integrar elementos propios de la cooperación vertical, en donde el orden federal participa de manera regular y forma parte integrante de la asamblea; por ejemplo, como se ha observado desde 2013, el Presidente de la República y miembros de su gabinete asisten invariablemente a las reuniones ordinarias de la CONAGO. Tal rasgo nos lleva a concluir que en la práctica estamos en presencia de una auténtica técnica cooperativa de tipo mixto (horizontal y vertical), aunque en realidad sus objetivos otorguen mayor preeminencia a las

¹³ Dicho compromiso de las entidades federativas con el pacto federal es conocido como el principio de *lealtad federal*. Al respecto, Jiménez Dorantes define tal principio como un concepto jurídico aplicable a las relaciones entre las entidades territoriales que conforman los Estados federales, cuya finalidad es justamente el favorecimiento de las actividades relacionales entre la Federación y las entidades federativas. (Jiménez, 2005: 163).

¹⁴ Uno de los pocos y más completos estudios doctrinales que existen en México sobre las relaciones de cooperación dentro del federalismo mexicano y en particular sobre la Conferencia Nacional de Gobernadores puede encontrarse en: (Jiménez, 2005: 341-355).

¹⁵ Dentro de las técnicas cooperativas de tipo instrumental destacan los convenios de colaboración, planes y programas conjuntos, consultas e informes. Al respecto se recomienda consultar: (Rodríguez: 1997).

¹⁶ Una de las técnicas de cooperación normativa más común son las denominadas *leyes marco* o *leyes base*. Tales ordenamientos constituyen cuerpos legales que establecen principios, directrices y límites básicos dentro de los cuales deben producirse posteriormente otras disposiciones normativas en el nivel de las entidades federativas. Su objetivo es asegurar una cierta uniformidad en la regulación de una materia en específico, al tiempo que conferir a los estados un campo de acción suficiente para adaptar la producción normativa a las necesidades particulares de sus regiones.

RIG entre los titulares de los poderes ejecutivos estatales.

Otro aspecto a mencionar sobre la naturaleza de la CONAGO consiste en que dicho foro es un espacio esencialmente para el acuerdo político, regido únicamente a través de un documento rector denominado “Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores”.¹⁷ Ello acentúa un modelo asociativo voluntario y no vinculante que carece de sustento jurídico o legislativo que lo institucionalice como un órgano de derecho público o con personalidad jurídica como entidad oficial del Estado mexicano. Independientemente de ello, la CONAGO a diferencia de otros órganos de cooperación de tipo vertical plenamente configurados por leyes federales, representa de *facto* un verdadero punto de confluencia entre los gobiernos estatales y el gobierno federal.¹⁸

De conformidad a sus lineamientos, la CONAGO se encuentra conformada por una estructura semejante a la de un órgano deliberativo de tipo parlamentario, pues su organización interna se configura de la siguiente manera: a) Un Pleno de Gobernadores que constituye el órgano superior de toma de decisiones de la conferencia, conformado por la reunión de los 31 gobernadores más el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México¹⁹; b) Un Presidente en turno encargado de dirigir los trabajos de la asamblea y la reunión plenaria que se trate²⁰; c) Dos o más Vicepresidentes para el auxilio en la conducción de los trabajos de las reuniones²¹; d) Un Consejo Permanente integrado por el Presidente y los Vicepresidentes en turno²²; e) Varias comisiones temáticas de trabajo integradas por gobernadores en base a los acuerdos del pleno²³, y f) Una Secretaría Técnica para el apoyo técnico de todas las actividades de la conferencia.²⁴

Mención aparte merece el órgano denominado Pleno de Gobernadores, pues en su calidad de órgano superior de la conferencia, constituye la instancia de mayor impacto al interior

¹⁷ Tales Lineamientos de la CONAGO constituyen un documento estructurado en quince capítulos y 39 artículos que regulan la vida interna de la conferencia, su organización, estructura, facultades de sus integrantes, procedimiento para la adopción de acuerdos, reuniones ordinarias y extraordinarias, funcionamiento de las comisiones de trabajo, entre otros rubros. La primera versión de los Lineamientos de la CONAGO, fue aprobada el 16 de marzo de 2005, durante la XXIII Reunión Ordinaria, en Zacatecas, Zacatecas. Posteriormente se han aprobado distintas reformas. En la XLIII reunión ordinaria (Querétaro, Querétaro), se aprobó una nueva reforma a los Lineamientos, la cual es vigente al día de hoy. En particular, el artículo 1º de dicho documento, establece que dicha norma será de observancia obligatoria para todos sus miembros, representantes, enlaces y la Secretaría Técnica, correspondiendo al Pleno de los Gobernadores de la CONAGO en cualquier tiempo, la reforma, adición, derogación y/o abrogación de las disposiciones contenidas en los mismos.

¹⁸ Destacamos por su relevancia, la existencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, presidido por el Presidente de la República e integrado por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, la Procuraduría General de la República, los gobernadores de los estados, el Jefe del Gobierno de la Ciudad de México y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁹ Vid. Artículos 2º fracción V y 6º de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

²⁰ Vid. Artículos 2º fracción III y VI y 5 ter de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

²¹ Vid. Artículo 2º fracción VII de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

²² Vid. Artículo 2º fracción IX y 19-ter de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

²³ Vid. Artículo 2º fracción XI y 21 de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

²⁴ Vid. Artículo 2º fracción XVII y 37 de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

de la misma. Corresponde al Pleno una función de tipo legislativa consistente en la formulación de lineamientos, políticas y normas para la correcta aplicación de los principios de la conferencia. Además, el Pleno cuenta con facultades para discutir temas de interés nacional; fijar líneas de acción específicas; crear, modificar o suprimir las comisiones de trabajo; nombrar los miembros coordinadores de dichas comisiones y los vicepresidentes de las reuniones; acordar la sede y fecha para la celebración de reuniones ordinarias o extraordinarias y su modalidad (privadas o públicas), entre otras potestades.

Otra nota esencial de CONAGO se lee en el artículo 14 de sus lineamientos en donde se señala que los acuerdos adoptados por el Pleno se regirán únicamente a través del consenso de los miembros presentes en la reunión plenaria; esto es, al tratarse de una conferencia de buena voluntad, no se pretende imponer decisiones mayoritarias entre sus integrantes.²⁵

Como se observa, la CONAGO es un organismo atípico que funciona como un espacio de colaboración entre niveles de gobierno, acentuando especialmente las relaciones de colaboración entre los gobernadores de manera horizontal y entre estos y el Presidente de la República de forma vertical. Se deduce con ello, que se trata de organismo consolidado como vía para la concertación política de alto nivel. No obstante ello, es pertinente destacar que dicho organismo ha comenzado a ser reconocido de manera colateral en algunas disposiciones normativas que le confieren algún tipo de participación con el propósito de otorgar representatividad a los poderes ejecutivos estatales en materias de importancia a nivel nacional.

Tal es el caso por ejemplo, de las recientes leyes generales en materia de víctimas y de trata de personas. En el primer caso, la Ley General de Víctimas (Diario Oficial de la Federación 9 de enero de 2013) establece en su artículo 82 la integración del denominado “Sistema Nacional de Atención a Víctimas” conformado por representantes del Poder Ejecutivo, las Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Judicial, Organismos Públicos y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Por lo que hace a la representación del Poder Ejecutivo en este Sistema Nacional, dicha Ley prevé la participación de tres actores a saber: el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación y el Gobernador que presida la Comisión de Justicia al interior de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Por su parte, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia

²⁵ Otro de los órganos relevantes al interior de la CONAGO son las comisiones temáticas, enfocadas al análisis de temas relacionados con los objetivos de la conferencia o aquellos que en lo particular sean del interés de los gobernadores. Según se menciona en el artículo 21 de los lineamientos, dichas comisiones se encuentran agrupadas en torno a cuatro ejes: a) Hacienda y finanzas públicas, b) Federalismo y gobierno, c) Desarrollo regional y competitividad y, d) Desarrollo humano y bienestar social. De estos ejes se deriva la existencia de 30 comisiones integradas indistintamente por los gobernadores miembros.

de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (Diario Oficial de la Federación 14 de junio de 2012) establece en su artículo 86 la posibilidad de que tres gobernadores seleccionados por la CONAGO puedan participar con derecho a voz pero sin voto, dentro de los trabajos de la Comisión Intersecretarial prevista por dicho cuerpo legal, conformada fundamentalmente por secretarías de estado y órganos de relevancia en el ámbito federal.

Estos dos casos paradigmáticos dentro de la legislación secundaria confirman que la CONAGO es un foro relevante en materias y funciones concurrentes dentro del federalismo mexicano, de ahí que su reconocimiento – aunque sea meramente nominal y todavía no sustantivo – revela una tendencia notable para dotar a este organismo de competencias y funciones específicas bajo un marco de institucionalidad legal.

Sin embargo, ¿por qué a pesar de la notoriedad de dicha conferencia no se ha discutido su naturaleza jurídica como órgano de cooperación federal? Sostenemos que una asamblea que reúne en un mismo foro a la totalidad de los titulares de la función ejecutiva de los estados y a la más alta representación del orden federal de gobierno constituye —por ese simple hecho— una instancia de la mayor relevancia para el Estado mexicano que no debe quedar fuera del espacio normativo, empezando por su adecuada ingeniería constitucional.

Incluso, es evidente que algunas de las decisiones o temas que se discuten al interior la CONAGO constituyen temas de alto impacto y de impulso de políticas públicas que tienen su origen o inciden directamente en otros sistemas de coordinación previstos en nuestro orden normativo. Nos referimos por ejemplo a los pronunciamientos en materia de seguridad pública como la implementación del mando único, homologación policial, certificación y acreditación de instituciones policiales; instrumentación de la reformas en materia educativa; endeudamiento de estados y municipios; turismo y recursos ambientales; transparencia y gobiernos abiertos, desarrollo regional, por mencionar algunos.

Por ello, es llamativo que las cámaras del Congreso de la Unión, hasta ahora no hayan analizado la viabilidad legislativa de conferir a la CONAGO un marco legal apropiado para su funcionamiento y control.

Es inconcuso pues, que la existencia y funcionamiento de dicho organismo no debe pasar desapercibido en nuestro marco jurídico. Es comprensible que a partir de su naturaleza esencialmente política y de colaboración, en sus inicios la CONAGO haya sido conceptualizada como un foro voluntario y de buena fe entre sus miembros, sin embargo, dicho modelo ya no es sostenible atendiendo a la relevancia de sus determinaciones y a las condiciones actuales del

sistema de concurrencia y coordinación que existe entre los órdenes de gobierno.

IV. Exposición de cambios constitucionales

A manera de corolario y en forma enunciativa, nos permitimos describir la siguiente propuesta de modificaciones constitucionales:

- Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de institucionalizar a la CONAGO y otorgarle reconocimiento formal definiéndola como un foro de dirección para fomentar la colaboración, comunicación y consulta entre los gobernadores y el Presidente de la República, que tenga por objeto la activa participación de los estados en la toma de decisiones de las políticas públicas con incidencia en los territorios de los estados o regiones del país.
- Esta medida considera la inclusión del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, tomando en cuenta su carácter de responsable de la función ejecutiva de la capital del país y sin omitir que ello es concordante, inclusive, con la reciente reforma constitucional en materia de la reforma política de la Ciudad de México.
- Considerando la opinión generalizada de que el actual texto del artículo 120 de la Constitución está fuera de contexto consistente en publicar y hacer cumplir las leyes federales, en su lugar podría instituirse la obligación de los gobernadores de los estados para conformar la Conferencia Nacional de Gobernadores de México, como colegio directriz para la colaboración intergubernamental entre los mandatarios estatales y el Presidente de la República.
- La modificación al mencionado precepto constitucional podrá incluir también la regulación general de dicha Conferencia, sus atribuciones, integración, funcionamiento del órgano plenario y directivo de carácter rotatorio, comisiones, así como los criterios para la designación de sus órganos operativos, técnicos, de gestión y administrativos auxiliares, entre otros rubros que bajo el principio de reserva de ley podrán regularse más detalladamente en normas secundarias.²⁶
- Adicionalmente, las reformas propuestas contemplan establecer en el artículo 73 de la Constitución, la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de coordinación

²⁶ Conviene precisar que la existencia de la Conago como foro constitucionalmente reconocido, con las características antes enunciadas, no contrapone lo previsto en el artículo 117 constitucional, en tanto que se prohíbe a los Estados, celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras, en el entendido que esta disposición pretende mantener la unidad externa de la política del Estado federal mexicano limitando la personalidad jurídica de los estados miembros para actuar como entidades de derecho internacional público. Al respecto ver: (Sánchez, 1994: 549).

política del Presidente de la República con los gobernadores de los estados, con lo cual se garantiza que los actos y procedimientos que tengan verificativo en la CONAGO tengan sustento y validez en una normatividad general.

- Asimismo, en correspondencia con lo anterior, se debe incluir dentro del listado de obligaciones del titular del Ejecutivo Federal la de consultar, y en su caso, adoptar agendas y decisiones conjuntas con la Conferencia Nacional de Gobernadores respecto a las políticas de carácter federal que incidan de manera relevante en los estados de la república y regiones del país, informando anualmente los resultados alcanzados.
- Finalmente, es pertinente considerar que las modificaciones constitucionales antes descritas pueden eventualmente, derivar en la aprobación y promulgación de una nueva Ley para la Conferencia Nacional de Gobernadores. En dicho cuerpo legal se podrán detallar las bases normativas, funcionales y operativas de este nuevo foro entre titulares de la función ejecutiva, pudiéndose incluso prever minuciosamente los mecanismos para incluir dentro de sus trabajos la coordinación con el nivel municipal de gobierno, su relación con las Cámaras del Congreso de la Unión para la conformación de agendas legislativas de interés, la inclusión de la sociedad civil organizada e instituciones académicas, así como el establecimiento de un sistema para evaluar y dar seguimiento a los acuerdos y políticas adoptadas por sus órganos de decisión.

V. Fuentes de consulta

Anderson, George (2008). Una Introducción al Federalismo, Foro de Federaciones, Madrid, Editorial Marcial Pons: Ediciones Jurídicas y Sociales, pp. 87-93.

Armenta López, Leonel (1996). La forma federal del Estado, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 78-81.

Arteaga Nava, Elisur (1988). Los Gobernadores de los Estados, Revista Alegatos, México, UAM-Azcapotzalco, núm. 9, mayo-agosto, p. 51.

Cabrero Mendoza, Enrique y García del Castillo, Rodolfo (2001). "Relaciones intergubernamentales en México: Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios" [en línea]<http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa8/relgobnuevoescenarioyagenda.html>

Camargo, Aspásia (1993). La Federación sometida, México, Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, p.p. 351 y ss.

Carpizo, Jorge (1987). El presidencialismo mexicano, México, Ed. Siglo XXI.

Jimenez Dorantes, Manuel (2005). "Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano" en: *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruíz, Tomo I, Derecho Administrativo*, CIENFUEGOS SALDAGO, David y LÓPEZ OLVERA, Miguel (Coord.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 163 y 164.

Jiménez Dorantes, Manuel (2005). La Conferencia Nacional de Gobernadores como órgano de cooperación en el sistema federal mexicano, México, Ed. Porrúa, pp. 341-355.

Meyernberg Leycegui, Yolanda (2003). Las elecciones del 2 de julio de 2000 en México y la actuación de los partidos en el Congreso Mexicano, en: *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, México, Ed. Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, p. 146.

Nacif Hernández, Benito (2007). "Para entender el funcionamiento de las instituciones políticas en el México democrático", en División de Estudios Políticos de Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) [en línea]: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEP%20194.pdf>

Rodríguez de Santiago, José María (1997). Los convenios entre administraciones públicas, Madrid, Ed. Marcial Pons.

Sánchez Bringas, Enrique (1994). "Comentarios al artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 5ta. Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM- Procuraduría General de la República, México, p. 549.

Soria Roma, Rigoberto (2004). La Construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional, Tesis para optar por el grado de Doctor en Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 41-60.

Valencia Carmona, Salvador (2003). En torno al federalismo mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 374 y 375.