



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo Acuerdo
número 20081906 de octubre de 2008

**Cambios constitucionales para un control democrático de la función
ejecutiva: el papel de la Conferencia Nacional de Gobernadores**

Tesis para obtener el grado de

Maestro en Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Sustenta el

Lic. Abraham Madero Márquez

Director de la Tesis

Dr. Marcos Francisco del Rosario Rodríguez

México, D. F. mayo 2014.

ÍNDICE

Introducción	1
CAPÍTULO PRIMERO	
Elementos y características de la función ejecutiva en el sistema federal mexicano.	
I. Naturaleza de la función ejecutiva y su distinción con otras funciones estatales.	6
II. La función ejecutiva atribuida a los órganos del poder público.	12
II.1. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.	12
II.2. Gobernadores de los estados.	23
III. Función ejecutiva y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano.	31
CAPÍTULO SEGUNDO	
La Conferencia Nacional de Gobernadores como órgano de cooperación intergubernamental del sistema federal mexicano.	
I. Génesis y antecedentes de la Conago.	39
II. Naturaleza, conformación y funcionamiento.	43
III. Información y estadísticas relevantes.	50
IV. Breve referencia de derecho comparado sobre los órganos de cooperación intergubernamental en Estados Unidos, Alemania y España.	58
CAPÍTULO TERCERO	
Relaciones de intercambio, corresponsabilidad y cooperación entre los gobernadores y el Presidente de la República.	
I. Balance de logros y resultados de la Conago a más de una década de su funcionamiento.	63
I.1. Aspectos positivos.	65
I.2. Puntos críticos.	70
II. Análisis particular de dos casos paradigmáticos.	82
II.1. El Consejo Nacional de Seguridad Pública.	83
II.2. El Pacto por México.	87
III. Los gobernadores y el Presidente de la República frente al fenómeno de la descentralización en México.	92
CAPÍTULO CUARTO	
Consideraciones generales en torno a la constitucionalización de la Conferencia Nacional de Gobernadores.	
I. Consideraciones generales.	100
II. Exposición de cambios constitucionales.	105
CONCLUSIONES	111
Bibliografía	113

Introducción

Actualmente, la concepción del Estado federal dejó de contextualizarse con la postura clásica de los Estados Unidos de Norteamérica que implicaba una separación tajante entre la Federación y las unidades constitutivas o estados (federalismo dual). Ello se debe en gran medida porque el regionalismo dejó de ser una cuestión meramente geográfica para irse convirtiendo en una forma estructural del Estado constitucional, principalmente en Estados nacionales altamente descentralizados. De tal suerte que las unidades constitutivas comenzaron a experimentar diversos fenómenos tales como la diversidad demográfica y cultural, procesos de transición y alternancia política, así como la cooperación y concurrencia en las decisiones políticas trascendentales.

Al haberse logrado la incorporación en las constituciones locales de catálogos más amplios sobre derechos fundamentales considerablemente de cobertura mayor a los previstos en la Constitución federal, con la progresiva creación de sus respectivos tribunales constitucionales, se acentuó el carácter supremo del régimen local y la defensa de su autonomía, pero al mismo tiempo se hizo evidente que el desarrollo de los sistemas federales modernos no puede descansar exclusivamente en el mejoramiento aislado de las competencias entre la Federación y sus unidades constitutivas, sino en buena medida, éste sólo puede obtenerse a través de la capacidad de las instituciones y sus agentes políticos para fortalecer sus técnicas cooperación.

No son pocos los estudios académicos que desde muy diversas perspectivas subrayan la necesidad de transitar hacia modelos de estados federales proactivos y novedosos, que aún en el marco del sistema de distribución de competencias permitan la coexistencia de técnicas y mecanismos constitucionales mucho más eficaces para la cooperación intergubernamental entre la Federación y los gobiernos centrales; sobre todo considerando las exigencias que plantean los fenómenos de democratización y pluralidad política crecientes durante las últimas décadas, particularmente en los ámbitos estatal y municipal.

En el caso de la realidad democrática de México, el mapa político de nuestra sociedad ha cambiado sustancialmente durante las últimas dos décadas tanto en su comportamiento como en la manera en que se distribuye el poder político; impactando directamente el funcionamiento de nuestro esquema federal.

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,¹ también debe decirse que dicha evolución de mecanismos instrumentales o sectoriales de colaboración entre los órdenes de gobierno, ha contrastado tangiblemente con la ausencia de disposiciones constitucionales y/o legales que configuren un sistema cooperativo de tipo orgánico a través del cual se incentive de manera institucionalizada la relación vertical entre los titulares de quienes ejercen la función ejecutiva en los niveles de gobierno federal y estatal, es decir, entre los gobernadores y el Presidente de la República.

La existencia del *presidencialismo dominante*² y de un *partido único de gobierno* constituyó una condición que anuló durante décadas tal posibilidad de colaboración y diálogo político al más alto nivel. 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

¹ Actualmente es posible encontrar dentro de nuestro sistema de jurídico, la existencia de un amplio abanico de mecanismos de colaboración que obedecen más bien a los esquemas instrumentales o sectoriales, por ejemplo: convenios de colaboración entre la Federación y los estados, planes, programas conjuntos e informes, consejos, reuniones o asambleas nacionales, etc.

² 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. Cfr. CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Ed. Siglo XXI, México, 1987.

manera horizontal, y entre éstos y el Presidente de la República³ de manera vertical nunca fue necesaria política ni jurídicamente, sino hasta el momento en que la transición democrática de la década de los noventa impuso nuevas reglas a los agentes políticos para lograr los consensos y alcanzar parámetros razonables de gobernabilidad democrática. Así, el 10 de agosto de 2001 se produjo un hecho sin precedentes en la historia del federalismo mexicano, al crearse la primera técnica institucionalizada para la cooperación entre los gobernadores, conceptualizada bajo la categoría de Conferencia Nacional de Gobernadores (en adelante, Conago).⁴

Con una naturaleza eminentemente política, aunque conservando todos los elementos necesarios para ser considerada como una auténtica técnica orgánica de cooperación federal, la Conago mexicana ha funcionado durante los últimos diez años como una asamblea que al menos desde un punto de vista declarativo y de buena fe, genera un conjunto de relaciones interinstitucionales entre los gobiernos federal, estatales y el Distrito Federal.

Es evidente que en años recientes la Conago —como auténtica plataforma de poder fáctico— comenzó a adquirir mayor notoriedad dentro del debate público, pues paulatinamente su funcionamiento propició la aparición de formas inéditas para el acuerdo político, por ejemplo, a través del contrapeso que ejercen los gobernadores sobre las decisiones del ejecutivo federal principalmente en temas presupuestales y financieros de cada entidad federativa, la presencia de Secretarios de Estado y funcionarios federales en las reuniones plenarias para tratar asuntos específicos de la coyuntura nacional, o bien, por medio de la existencia y funcionamiento de más de treinta comisiones especializadas de trabajo al interior de la conferencia.

Sin embargo, hasta ahora dicha conferencia no ha estado exenta de ser

³ Se hace referencia a la figura del Presidente de la República en su carácter de Titular del Poder Ejecutivo Federal y Jefe del Estado Mexicano, no obstante a lo largo del presente estudio señalaremos indistintamente al Gobierno Federal, Gobierno Central y Presidente de la República para referirnos sistemáticamente al estrato federal de gobierno.

⁴ Para efectos prácticos, utilizaremos indistintamente el término *gobernador* al referirnos al titular de las funciones ejecutivas en un ente federado, considerando implícita la aclaración o diferenciación de que en México nuestro sistema constitucional prevé la existencia de 31 gobernadores y un jefe de gobierno del Distrito Federal.

considerada tan sólo como una plataforma de buenos deseos para la cooperación federal, pues tal como ha sucedido con el despliegue de diversos organismos para la colaboración intergubernamental previstos en sistemas federales de otros países⁵, la Conago es una figura muy poco explorada en México, al tiempo que carece de cualquier configuración constitucional o legal suficiente para evitar que su funcionamiento quede expuesto a la volatilidad electoral de los estados o de la propia Federación. Más aún, dicha falta de cobertura legal ha generado que la Conago ni siquiera sea reconocida como una institución formal ni prioritaria para el funcionamiento del sistema federal mexicano, desaprovechándose con ello un espacio privilegiado donde convergen los principales responsables del diseño de las agendas gubernamentales de todo el país, independientemente de la filiación político-partidista a la que representen.

El propósito de este documento consiste en explicar la importancia de dotar de una nueva naturaleza jurídica a la Conago y demostrar que sólo en la medida en que su ingeniería constitucional sea explorada, será posible impulsar y al mismo tiempo formalizar la existencia de un mecanismo eficaz para que las entidades federativas puedan participar en los proyectos o medidas que adopta el Ejecutivo federal, con incidencia en estados, regiones y municipios del país. Partimos del reconocimiento de que dicha conferencia de gobernadores cuenta con una potencialidad suficiente para abonar a la construcción de un sistema federal con órdenes competenciales fortalecidos en responsabilidades recíprocas, donde las entidades federativas se conviertan en agentes de cambio a través de relaciones horizontales y verticales que implica un verdadero sistema federal de gobierno.

Bajo esta línea, nuestro análisis partirá de la premisa fundamental de que las instituciones actuales de la vida política en México fueron diseñadas para escenarios que no contemplaban gobiernos divididos. Hoy es urgente crear instituciones o reforzar las que existan a fin de que se permita la colaboración entre poderes. Si la

⁵ Más adelante haremos referencia expresa a los modelos de cooperación intergubernamental creados en Estados Unidos, Alemania y España.

gobernabilidad es entendida como la capacidad de las instituciones para avanzar hacia objetivos y metas definidas, diseñando de manera conjunta las líneas en la acción de gobierno e integrando a todos los sectores en la construcción de un proyecto de desarrollo común, entonces, ¿Cuál debe ser el primer paso para consolidarla? ¿Qué reglas deben modificarse para garantizar una nueva relación entre los actores políticos del Estado? ¿Qué papel debe asumirse desde la perspectiva estrictamente constitucional?

En este orden de ideas, nuestro trabajo propondrá la institucionalización de una nueva forma para la interacción política y administrativa entre los gobernadores y el Presidente de la República a través de una nueva perspectiva funcional de la Conago, pues consideramos que por su perfil, dicho organismo puede representar una alternativa viable para propiciar un cambio de paradigma en el sistema de organización gubernamental previsto en nuestra Constitución Federal, especialmente en el diseño de la función ejecutiva del Estado.

Es preciso aclarar, sin embargo, que la presente investigación no pretende erigirse de modo alguno como un estudio exhaustivo sobre las técnicas de colaboraciones posibles y vigentes dentro del sistema federal mexicano, pues ello simplemente rebasaría los límites planteados en nuestra hipótesis. En cambio, sugerimos como una metodología más idónea, realizar en un primer momento una aproximación sobre el contenido fundamental de la función ejecutiva en el sistema federal mexicano para posteriormente aproximarnos hacia un estudio crítico sobre la realidad y prospectiva del Conago en el contexto de la relaciones intergubernamentales en México.

CAPÍTULO PRIMERO

Elementos y características de la función ejecutiva en el sistema federal mexicano.

Sumario: I. Naturaleza de la función ejecutiva y su distinción con otras funciones estatales. II. La función ejecutiva atribuida a los órganos del poder público. II.1 Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. II.2 Gobernadores de los estados. III. Función ejecutiva y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano.

I. Naturaleza de la función ejecutiva y su distinción con otras funciones estatales.

Para encontrar mayor claridad respecto lo que realmente implica el estudio de las funciones estatales en el ámbito del derecho público, es pertinente repasar previamente la noción del término *función* como un concepto independiente del contexto de las ciencias jurídicas o sociales. Así, encontramos que el término *función* según Vincenzo Ferrari puede definirse como aquella tarea o conjunto de tareas no incompatibles entre sí atribuibles con carácter primario a un sujeto o entidad que opera en un determinado sistema.⁶

Con independencia de la anterior aproximación, resulta evidente que el término *función* admite muchas otras definiciones en tanto éste sea aplicado a ciertas ramas del conocimiento científico, social, por no decir la ciencias matemáticas e informáticas que confieren a este concepto una connotación mucho más precisa y acotada. Para los efectos que nos interesan, conviene citar que la noción de *función* fue introducida en las ciencias sociales debido a la aportación del sociólogo inglés Herbert Spencer (1820-1903), quien estableció una analogía entre los organismos vivos y la sociedad entendida desde una perspectiva sistemática en donde convergen tanto individuos, núcleos sociales y entidades públicas o privadas. Para Spencer, el termino *función* derivó en las corrientes del funcionalismo, las cuales en su eje central postulaban que en todo fenómeno social —sea político, jurídico o económico— lo que cada una de las partes realiza afecta o modifica la estructura del sistema en su totalidad.⁷

⁶ FERRARI, Vincenzo, *Acción jurídica y sistema normativo: introducción a la sociología del derecho*, Traducción: Andrea Greppi, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Madrid, 2000, p.11.

⁷ Esta explicación la ofrece Francisco Berlín Valenzuela dentro del estudio introductorio a las funciones parlamentarias. Este autor refiere brevemente las aportaciones del citado sociólogo y además ejemplifica algunas de las consecuencias de la injerencia del

Ya en el campo de las ciencias jurídicas, Manuel Atienza propone una definición de *función* que en específico hace referencia a las atribuciones de las entidades públicas. Para este autor *función* se define fundamentalmente como:

...la cualidad través del cual el sector público produce o presta determinado bien o servicio, respectivamente y en el que se plasman las atribuciones del gobierno. Incorporando amplias agrupaciones de actividades afines, encaminadas a cumplir con los fines y atribuciones que tiene encomendadas las instituciones públicas como rectoras y orientadoras de la actividad económica, política y social del Estado...⁸

La definición elaborada por Atienza empata adecuadamente las atribuciones que le corresponden a los entes públicos en general, con los objetivos rectores de la actividad estatal; ello es particularmente relevante porque desde la perspectiva de la teoría general del Estado, el concepto de función evidentemente hace referencia a los modos primarios de manifestarse la soberanía de un Estado, en particular, a través de la clásica distinción entre la función legislativa, ejecutiva y judicial conferidas por el orden constitucional.⁹

Luego entonces, la relación entre las funciones del Estado y la división del poder público constituye uno de los elementos esenciales para el análisis de cualquier estructura constitucional moderna. En nuestro país por ejemplo, el artículo 49 de la Constitución Federal divide el ejercicio del Supremo Poder de la Federación¹⁰ —y con ello las funciones primarias del Estado mexicano— en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No obstante, es importante referir que el proceso de democratización del poder público sin duda ha replanteado el principio de la división de poderes, sustrayéndolo de su concepción dogmática según la cual las actividades de los órganos tripartitos mantenían una posición separada o dividida entre sí.

funcionalismo en el estudio y análisis de las ciencias sociales. Para mayor abundamiento ver: BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p.125.

⁸ ATIENZA, Manuel, *Introducción al derecho*, Barcanova, Barcelona, 1975, pp. 73 y 74.

⁹ En su clasificación tradicional, la doctrina ha definido el contenido fundamental de cada uno de los poderes estatales a través de la clásica distinción entre las funciones consistentes en la creación de leyes por parte del órgano legislativo, la resolución de controversias que realiza el poder judicial y la ejecución material de la ley que realiza el poder ejecutivo.

¹⁰ Nuestro texto constitucional califica en dos ocasiones como "supremo" al poder estatal. La primera lo hace al referirse a la división de poderes y estatuye que: el Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Art. 49). La segunda, al señalar que: se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (art. 80).

Actualmente la diversidad de funciones estatales y la necesidad de alcanzar mayores equilibrios institucionales y de especialización, supera la idea de los poderes tradicionales, sin que ello se convierta necesariamente en un riesgo o amenaza a los principios del estado constitucional democrático.¹¹ Por ello, al abordar el estudio de las funciones estatales siempre es pertinente distinguir entre el ejercicio de las funciones públicas¹² y los órganos en las que éstas se depositan; mientras las primeras hacen referencia exclusivamente a las formas en que se manifiesta la actividad del Estado, los segundos constituyen los entes y órganos encargados de desempeñar y ejercer dichas funciones.¹³ En este punto, Fernández Sarasola explica que desde finales del siglo XIX y sobre todo a partir de las teorías desarrolladas por Paul Laband, se comenzaron a esbozar los primeros estudios que trataban de definir las funciones en base al contenido jurídico específico que las caracterizaban, con independencia del órgano que las ejerciera.¹⁴

Hoy por hoy tanto en la doctrina como en el propio desarrollo constitucional moderno, no existe lugar a dudas que la clasificación de las funciones estatales toma como punto central de referencia la distinción entre los actos formales y materiales que se despliegan con su ejercicio. Hechas estas precisiones, nos enfocaremos en las siguientes líneas a distinguir particularmente el contenido y naturaleza de la función ejecutiva.

¹¹ Es posible identificar nuevas formas de distribuir las múltiples funciones estatales, por ejemplo, a través de la creación en rango constitucional de otros órganos públicos dotados de plena autonomía respecto de los tres poderes tradicionales con funciones tan variadas como la materia electoral (Instituto Federal Electoral), la emisión de moneda y conducción de la política monetaria de la Nación (Banco de México), la defensa de los derechos humanos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos), entre otros. Un estudio detallado sobre el rol de los organismos constitucionales autónomos puede leerse en: PRIETO PEÑA, César A., *Órganos constitucionales autónomos. Más que una división del poder, una efectiva distribución de la función pública*, en: *La división del poder público, temas constitucionales*, Rafael Estrada Michel compilador y revisor, Editorial Porrúa y Universidad Latina de América, México, 2007, pp. 158 y ss.

¹² El maestro Burgoa define el término de función pública como cualquier manifestación del poder público que se traduce en múltiples actos de autoridad o imperio, como lo son las leyes, actos administrativos y actos jurisdiccionales. Asimismo, el referido tratadista realiza una distinción muy oportuna entre lo que son las funciones públicas y los servicios públicos; mientras las primeras sólo pueden ser ejercidas por los órganos estatales a través de dichos actos de autoridad, los segundos pueden ser concesionados a particulares y se orientan a la satisfacción de los intereses colectivos. Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, Editorial Porrúa, 7ma. Edición, México, 2003, p. 176.

¹³ Cfr. CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, traducción de José Lión Depetre, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, pp. 247 y ss.

¹⁴ Laband concibió a la función ejecutiva y legislativa del Estado desde una perspectiva formalista que atendía exclusivamente a un criterio orgánico de clasificación, mientras que en la perspectiva material el contenido de dichas funciones podría estar determinado indistintamente por el ejercicio de actos esencialmente administrativos o legislativos. Esta explicación se encuentra desarrollada ampliamente en el texto: Cfr. SARASOLA, FERNÁNDEZ, Ignacio, *Dirección política y función de gobierno en la historia constitucional*, Revista de Historia Constitucional No. 4, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Universidad de Oviedo, España, 2003, pp. 167 y 168.

Muchos tratadistas se han ocupado de encontrar una definición precisa que abarque las particularidades del ejercicio de la función ejecutiva con independencia del orden de gobierno en que ésta sea ejercida. En su noción elemental, esta función es conceptualizada como aquella que realiza por antonomasia el gobierno o Poder Ejecutivo y que tiene por objeto la ejecución de toda ley y norma aprobada previamente por el órgano legislativo. La definición desde luego se encuentra rebasada y admite sus excepciones si atendemos al criterio básico de clasificación de las funciones en *formales* o *materiales* al que hacíamos referencia con anterioridad; pues no es posible afirmar que la ejecución de una determinada ley corresponda única y exclusivamente al Poder Ejecutivo. Al ejercer su presupuesto, contratar, nombrar y destituir a su personal, vigilar su funcionamiento y renovar las estructuras de mando, las cámaras legislativas, los tribunales y otros órganos del Estado también desplieguen verdaderas funciones de naturaleza esencialmente ejecutiva.¹⁵

De este modo, es posible encontrar múltiples definiciones de la función ejecutiva en razón al tipo de actos que se desprenden de ella. Al diferenciarla con la actividad propiamente administrativa que implica una estricta sujeción al orden jurídico,¹⁶ esta función también incluye el ejercicio de atribuciones políticas y de gobierno que son consustanciales al funcionar del propio órgano gubernamental y que terminan por robustecer su contenido de manera considerable. Mientras la noción administrativa se refiere fundamentalmente a la gestión de los servicios públicos y al despliegue de actos administrativos, la perspectiva política o de gobierno de la función ejecutiva —cuyo origen se vincula a las teorías del acto político, actividad gubernamental y concepto de *indirizzo politico* ampliamente desarrollados por la doctrina francesa e italiana durante

¹⁵ Probablemente la obra del maestro Gabino Fraga constituye en nuestro país, una de las referencias obligadas para analizar la clasificación de las funciones estatales atendiendo a los criterios formales o materiales en los que pueden manifestarse. De acuerdo a esta básica explicación, las funciones del Estado son consideradas formalmente administrativas, legislativas y judiciales cuando se atiende exclusivamente al órgano que las realiza; o bien, las funciones pueden ser consideradas materialmente administrativas, legislativas o judiciales, cuando con independencia del órgano que las ejerza, su contenido se refiere fundamentalmente al carácter jurídico-material de dichas funciones. Cfr. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1980, pp.26-30.

¹⁶ La vertiente administrativa de la función ejecutiva, como se explicará más adelante, implica fundamentalmente el despliegue de las actividades de gestión, para la satisfacción de las necesidades públicas elementales. En estricto sentido, dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, cuyo ejercicio se encuentra rigurosamente normado por un marco jurídico especializado que se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de cada acto administrativo. Cfr. *Ibidem*, p.61

el siglo XIX y XX¹⁷— incluye la generación de decisiones relevantes para la conducción del aparato público y el establecimiento de las grandes directrices y agendas de la orientación política del Estado, por ejemplo, en temas de política y seguridad interna, conducción de rectoría económica del Estado, relaciones internacionales y relaciones interorgánicas o de cooperación con otros poderes.

Siguiendo este razonamiento, es dable concluir que una definición acertada de función ejecutiva se construye a partir de la conjunción de las atribuciones administrativas, políticas y gubernamentales que simultáneamente pueden ser ejercidas por el Poder Ejecutivo, tanto para la aplicación formal de la ley a actos y situaciones jurídicas concretas que deriven del accionar de la administración pública, como para la generación espontánea de múltiples decisiones políticas encaminadas a la consecución de los fines del Estado establecidos en el orden constitucional.

Serra Rojas enuncia algunas otras características de la función ejecutiva desde el ángulo propiamente administrativo que la integra: ¹⁸

- Es una función del Estado subordinada a la ley, por la cual se crean actos concretos que en algunos casos son susceptibles de ser revocados.
- A diferencia por ejemplo de la función jurisdiccional, la función ejecutiva no supone un conflicto preexistente ni se avoca a la resolución de controversias.
- La finalidad de la función ejecutiva se cumple en el momento en que una autoridad actúa bajo su marco competencial, principalmente a través de sus atribuciones de decisión, operación y administración que son preponderantes en su ejercicio.

¹⁷ En suma, las aportaciones de las teorías europeas para el estudio de la función ejecutiva planteaban la necesidad de diferenciar los actos políticos y gubernamentales de la actividad propiamente administrativa del Estado; de modo tal que, si bien no se creara una nueva función estatal de *gobierno*, si fuera posible superar la antigua noción liberal basada en la creencia de que el poder ejecutivo sólo limitaba a llevar a cabo la voluntad del legislativo. De ahí que la gran aportación de dichas teorías —especialmente la teoría del *indirizzio politico* italiana— derivó en una nueva forma de concebir orgánica y funcionalmente al Ejecutivo, distinguiendo entre los conceptos de “Gobierno” y “Administración”, según la naturaleza política o administrativa del acto desplegado. Sobre este tema se recomienda ampliamente consultar: Cfr. SARASOLA, FERNÁNDEZ, Ignacio, *Dirección política y función de gobierno en la historia constitucional*, Ob. Cit., pp. 177-193.

¹⁸ Cfr. SERRA, ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 1988, pp. 568 y 569.

- Buena parte de la función ejecutiva del Estado atribuida a los órganos gubernamentales, se enfoca en el despliegue de actos jurídicos que fijan los derechos y obligaciones respectivas a personas jurídicas y particulares.
- La noción administrativa de esta función es encausada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servidores públicos a las demás actividades que corresponden normalmente al poder ejecutivo.

A pesar de la amplia discusión académica que se puede encontrar respecto la verdadera naturaleza de esta función estatal, partimos de la premisa de que los órganos ejecutivos son en efecto, los verdaderos protagonistas de la función de gobierno y constituyen el motor del proceso político, por ende al mismo tiempo les corresponde impulsar la orientación política cuya realización sólo puede lograrse a través del aparato administrativo creado por el orden normativo. No menos relevante resulta también advertir, que la función ejecutiva en la actualidad se enfrenta a nuevos contextos y escenarios que redefinen su ejercicio en los Estados democráticos. Las reglas de la alternancia política y gubernamental, las exigencias en materia económica y globalización, el pluralismo de partidos políticos en los órganos legislativos y el incremento de la competencia electoral, la creciente importancia de la exigibilidad de los derechos humanos y de su reconocimiento como imperativos para el ejercicio del poder público, así como la participación de la sociedad civil organizada en los procesos públicos y formación de agendas colectivas, constituyen tan sólo algunos de los paradigmas que sirven para contextualizar el rol de la función ejecutiva en la actualidad.¹⁹

En el siguiente apartado estudiaremos brevemente los modos en que se

¹⁹ Existe un nuevo término que hace referencia al estudio del *derecho administrativo global emergente*, cuyos presupuestos parten de la idea de que la función gubernativa del Estado se encuentra influida por nuevos paradigmas, factores y *sujetos de la globalidad* (como es el caso de las organizaciones no gubernamentales, entidades promotoras de los derechos humanos, instituciones sociales, empresas, o incluso otros Estados-nación) que afectan su contenido tradicional. De esta manera, para Benedict Kingsbury, el nuevo espacio normativo de la función administrativa - en donde se incluye a la función ejecutiva que despliegan los gobiernos domésticos - se crea a partir de dos escenarios posibles de gobernanza: el global y el local. Al respecto se recomienda consultar: KINGSBURY, Benedict, *Ensayo intitulado: El surgimiento del derecho administrativo global*, en: Universidad de los Andes, Revista de Derecho Público No. 24, marzo, 2010, pp. 8-17.

manifiesta la función ejecutiva en México, haremos énfasis particularmente en dos órdenes generales: el federal a través de la función ejecutiva atribuida al Presidente de la República y el estatal por medio de la función ejecutiva conferida a los gobernadores de las entidades federativas. Es importante aclarar que por rebasar los efectos del presente documento, se da por sentado el hecho de que también los Presidentes de los Ayuntamientos ejercen la función ejecutiva en el nivel municipal que les corresponde.

II. La función ejecutiva atribuida a los órganos del poder público.

Como se explicó en el punto anterior, la función ejecutiva no es una potestad exclusiva del órgano ejecutivo, pues si partimos de la básica explicación que ofrece el maestro Gabino Fraga, también otros poderes o entes del Estado como lo son las cámaras legislativas, organismos judiciales y organismos constitucionales autónomos, realizan actos con contenido materialmente administrativo que no debemos confundir para los efectos del presente análisis.

No obstante, atendiendo a los propósitos de nuestra investigación, haremos referencia únicamente a los principales actos y facultades que despliegan los órganos gubernamentales ejecutivos, bien sea en el orden federal (Presidente de la República) y estatal (gobernadores de los estados).

II.1. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Para poder orientar nuestro estudio de manera particular hacia la función ejecutiva que el orden constitucional confiere al Presidente de la República en nuestro país, consideramos indispensable previamente repasar algunas ideas básicas sobre el presidencialismo y sus características como sistema de gobierno.

De acuerdo a la teoría política clásica,²⁰ en un sistema de gobierno presidencial

²⁰ En la célebre obra del Federalista publicada en 1787, se detalla con claridad la forma como los padres fundadores ("founding fathers") concibieron el sistema presidencial estadounidense, el modelo federal por antonomasia y en general las notas esenciales del constitucionalismo norteamericano que influyeron considerablemente en los procesos de formación de los sistemas políticos y constitucionales de algunos Estados de América Latina. Para Alexander Hamilton por ejemplo, la figura del Poder Ejecutivo debía necesariamente recaer en una sola persona (unipersonal), electa popularmente y en quien se depositarían diversas potestades para la dirección del gobierno, atribuciones de veto limitado para devolver proyectos de ley aprobados por la legislatura, así como las

el titular del Poder Ejecutivo engloba una unidad política y administrativa de la vida nacional, convirtiéndose en sustento de la función gubernamental en tanto que es el jefe de Estado, de gobierno, de la administración pública y de las fuerzas armadas. Estas notas contrastan por ejemplo, con los sistemas parlamentarios —también denominados gobiernos de gabinete— en donde la figura del Ejecutivo pierde trascendencia política debido a la legitimidad democrática con la que cuenta el parlamento.²¹

Siguiendo el estudio hecho por Berlín Valenzuela podríamos enumerar las siguientes características de estos tipos de gobierno:²²

En el gobierno parlamentario:

- Los miembros del gabinete (Gobierno, Poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento.
- Los jefes del partido mayoritario o los jefes de los partidos que por coalición o alianza partidista forman la mayoría parlamentaria, integran formalmente al gabinete.
- El Primer Ministro es la figura suprema dentro del gabinete.
- El gabinete subsistirá siempre y cuando la mayoría parlamentaria lo apoye.
- Las actividades de administración pública, políticas gubernamentales y planes de gobierno, las realiza el gabinete, no obstante de ello, el parlamento continuamente realiza funciones de inspección y supervisión en estos rubros.

funciones inherentes a su carácter de Jefe del Estado en materia de relaciones diplomáticas e internacionales y jefe del ejército, marina y milicia. Cfr. HAMILTON Alexander, MADISON James y JAY John, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, 2da. Edición, México, 2001, pp. 291-301.

²¹ Desde el punto de vista de su organización, el modelo parlamentario se caracteriza por establecer como regla general la existencia de un Ejecutivo *bicéfalo* (el jefe Estado es una persona distinta al que desempeña la función de jefe de gobierno) y un parlamento bicameral. El funcionamiento del Estado en este tipo de sistemas presupone una colaboración efectiva y equilibrada entre los poderes públicos, los ministros son responsables ante la asamblea representativa, y ante la misma rinden cuenta de sus funciones.

²² Cfr. BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario Iberoamericano; las funciones parlamentarias en los regímenes presidenciales y parlamentario*, Editorial Porrúa, México, 1987, pp.70-72.

Mientras tanto, en el sistema presidencial:²³

- El órgano Ejecutivo mantiene su unicidad, las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno se ubican en un solo individuo que comúnmente es denominado como “Presidente”.
- El Presidente es electo por el pueblo mediante sufragios periódicos y no por las asambleas populares o el Poder Legislativo.
- El Presidente como titular de la administración pública, realiza funciones de manera más independiente en relación al Poder Legislativo. Esta situación se debe a que la elección del Presidente se realiza mediante el sufragio popular no mediante el órgano legislativo.
- El Presidente y sus secretarios de Estado no pueden formar parte de los miembros del Congreso.
- El Presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso a su vez, no puede darle un voto de censura.

Las anteriores características coinciden con lo apuntado por el maestro Jorge Carpizo en su célebre obra sobre el presidencialismo mexicano. Para el distinguido jurista mexicano el sistema presidencial se caracteriza también por el carácter unitario del titular del gobierno y jefe de Estado, la elección mediante sufragio popular del mismo, la libertad para nombrar y remover a los integrantes del gabinete de gobierno y la irresponsabilidad del Presidente y su gabinete ante el Parlamento.²⁴

Con independencia de las notas esenciales de cada sistema, existen diversas reflexiones y críticas a su aplicabilidad y efectividad en los órdenes constitucionales contemporáneos. Para Sartori por ejemplo, al analizar comparativamente los elementos del presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo como principales sistemas políticos democráticos, la pertinencia de uno u otro modelo se basa en el criterio de oportunidad y mejor funcionalidad, esto es, para intentar determinar cuál es

²³ Para Maurice Duverguer los principales elementos del sistema presidencial son: el principio de la separación de poderes, la elección del presidente a través del sufragio universal, el nombramiento y la remoción de los ministros por parte de aquél, y la irresponsabilidad políticamente ante el parlamento. Cfr. DUVERGUER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, 1962, p. 319.

²⁴ Vid. CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Ob.Cit., p.14.

el mejor sistema de organización política, el académico de Florencia concluye que será aquél que funcione mejor en su aplicación al contexto nacional e histórico concreto. Desde luego, Sartori no reduce su análisis en esta obviedad y formula una propuesta interesante que denomina el *presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente*, concebido como un sistema de gobierno intermedio entre el presidencialismo y el parlamentarismo, similar al semipresidencialismo, en el que se pretende un gobierno eficaz, representativo y capaz de dar solución al problema de las mayorías divididas propias del presidencialismo contemporáneo. Se trata, según el referido autor, de una propuesta que desde la perspectiva presidencial permitirá corregir los aspectos negativos de los gobiernos parlamentarios, y al mismo tiempo “reducir los efectos colaterales” del presidencialismo, como es el caso de la falta de consensos y parálisis en los órganos legislativos.²⁵

En el caso de México, las notas esenciales del presidencialismo se definen en el Título tercero, capítulo III de nuestra Constitución Política, el cual establece un sistema presidencial en donde el Presidente de la República es a la vez jefe del Estado y jefe del gobierno, lo que significa que la dirección del gobierno federal es determinada libremente por él.²⁶

Al margen de las consideraciones históricas, sociales y políticas ampliamente documentadas respecto al comportamiento que ha caracterizado el sistema presidencial mexicano —especialmente durante buena parte del siglo XX en que el Titular del Ejecutivo Federal ejerció un hegemonía prácticamente absoluta respecto al entramado institucional del país—²⁷ la función ejecutiva que la Constitución federal

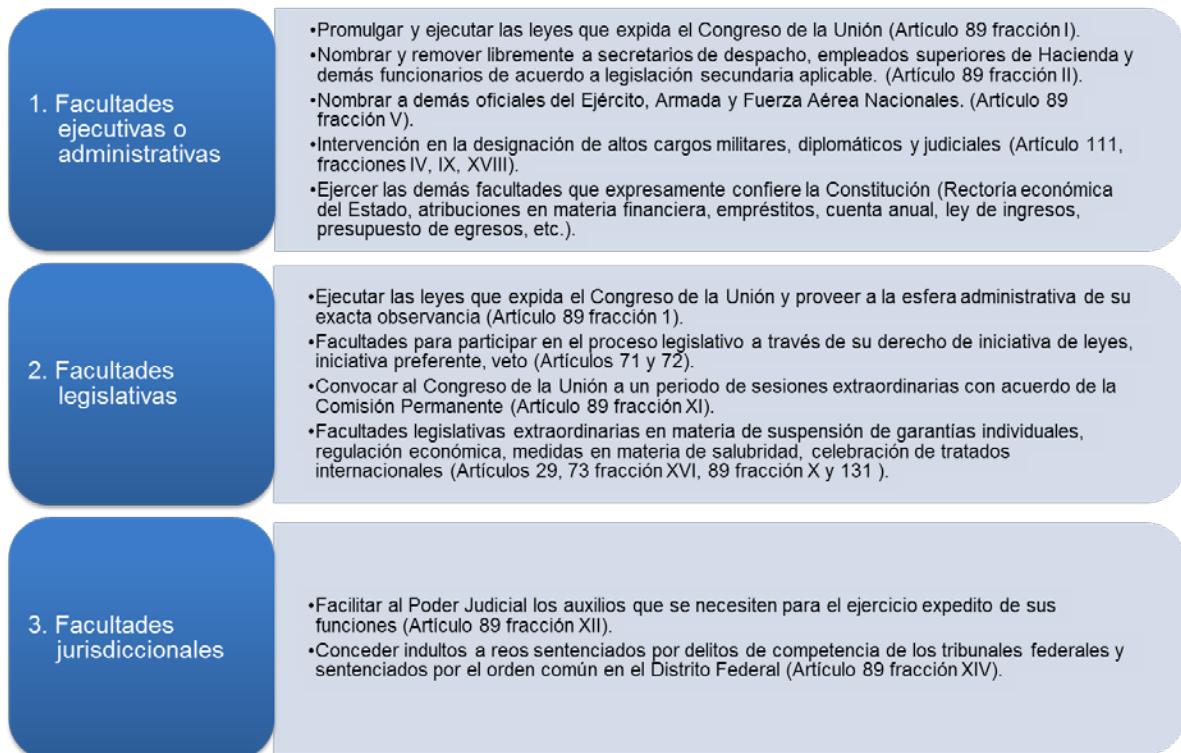
²⁵ Cfr. SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 175.

²⁶ Desde la Constitución Federal de 1824, en México se ha dispuesto el carácter unipersonal de la función ejecutiva conferida al Presidente de la República (1824 Art. 74; 1836, Art. 1 de la cuarta ley; 1843, Art. 83; 1857, Art. 75 y 1917, Art. 80).

²⁷ Muchos tratadistas coinciden en que el jefe del Poder Ejecutivo constituye la figura política de mayor relieve en el sistema político de un país, partiendo de la trascendencia del cúmulo de facultades que le son conferidas y del hecho de que por lo general dicho poder es unipersonal y su propia naturaleza tiende a concentrar y en algunos casos, a abusar del poder que le atribuye el orden constitucional. En el caso mexicano, Lorenzo Córdova agrupa de manera muy puntual las diversas etapas en que se ha desarrollado el sistema presidencial mexicano. Para este académico, el sistema presidencial en México si bien fue adoptado desde nuestros primeros textos constitucionales, su evolución histórica responde a dos etapas fundamentales. La primera, abarca desde que se introduce este sistema en México tras la aparición de la Constitución Federal de 1824, hasta la Constitución liberal de 1857, periodo en el cual dicho autor considera que la figura del Presidente de la República surgió más bien como una copia del sistema

vigente desde 1917 atribuye al Presidente de la República agrupa una serie de facultades con contenido de tipo administrativo, legislativo y jurisdiccional que merecen un análisis particular.²⁸

En el siguiente esquema presentamos una referencia gráfica de algunas de las funciones más relevantes de acuerdo al texto constitucional:



Fuente: elaboración propia.

político norteamericano, que como una creación motivada por la realidad o necesidad propia de la cultura mexicana. Finalmente, Córdova considera que la segunda etapa del presidencialismo mexicano comienza a partir del régimen de Juárez hasta nuestros días y se funda en el principio de gobernabilidad que requería el país, mismo que es retomado por el Constituyente de 1917 y a partir de entonces constituye la razón de ser del presidencialismo mexicano contemporáneo. Para mayor detalle sobre cada una de las etapas de nuestro presidencialismo se recomienda ampliamente consultar: Cfr. CORDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Ensayo intitulado: El Sistema Presidencial en México. Orígenes y Razones*, en: CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel y Coautores, *Ensayos sobre el Presidencialismo Mexicano*, Editorial Aldus S.A., México, 1994, pp. 1-64.

²⁸ Es importante diferenciar la naturaleza de los conceptos *sistema presidencial* y *presidencialismo*. Mientras el primero, como analizamos, hace referencia al sistema de gobierno caracterizado por la existencia de un órgano Ejecutivo unicéfalo que mantiene las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno, así como la titularidad de la administración pública y mayor independencia del órgano legislativo entre otras características. El presidencialismo, por su parte, es aquella característica del modelo de organización estatal donde se observa una preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes, ejerciendo en algunos casos funciones denominadas *metaconstitucionales* que le otorgan a dicha figura un peso específico relevante para un ejercicio dominante del poder político. Para una explicación más detallada sobre los rasgos del presidencialismo en México, consultar: SALAZAR, Pedro y CARBONELL, Miguel, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de estudios jurídicos núm. 96, México, 2006, pp. 125-129 y 133-137.

De acuerdo a la gráfica anterior, es posible observar que la Constitución Federal encomienda de manera genérica en la figura del Presidente de la República el ejercicio principal de las tareas administrativas del Estado. No obstante, también es visible que el Presidente de la República no posee únicamente atribuciones de tipo administrativo, pues como lo apuntábamos, cuenta también con importantes funciones de naturaleza legislativa e incluso jurisdiccional que bajo ciertos matices pueden válidamente ser consideradas verdaderas excepciones al principio de división de poderes.²⁹

En el caso de las facultades esencialmente ejecutivas o administrativas a que hace referencia el número 1 de la gráfica, destacamos por su relevancia la facultad de ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión en tanto que dicha atribución constituye el fundamento mediante el cual el Presidente de la República se convierte en el órgano directriz de todo el aparato administrativo y gubernamental del Estado. Esta facultad se encuentra estrechamente vinculada a algunas funciones de contenido materialmente legislativo que ejerce el Presidente, puesto que la exacta conducción de la esfera administrativa implica la expedición de decretos, acuerdos o resoluciones con carácter concreto e individualizado que inciden y/o afectan la situación jurídica de instituciones, grupos e incluso de los propios particulares. De ahí que comúnmente esta función también sea denominada como la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal.

En este punto, no se omite referir que la doctrina ha abordado ampliamente sobre la verdadera naturaleza de dicha facultad de ejecución de leyes, pues en estricto sentido la actividad de “ejecutar” cualquier norma que integra el orden jurídico nacional, es una obligación irrestricta a cargo de cualquier poder u órgano del Estado en el ámbito específico de su competencia; pensemos por ejemplo, en la obligación que corresponde al Poder Judicial de la Federación de ejecutar y hacer cumplir todos los

²⁹ En el mismo sentido se pronuncia el Doctor Salvador Valencia Carmona, al considerar que en el caso de las facultades atribuidas al Titular del Ejecutivo Federal existe una clara excepción al tradicional principio de división de poderes, pues aunque en teoría al Presidente de la República le corresponda la dirección de las actividades propiamente administrativas y de gobierno, también le son atribuidas funciones extraordinarias cuyo contenido material implica el despliegue de actos legislativos, co-legislativos y jurisdiccionales Cfr. VALENCIA CARMONA, Salvador, *Ensayo intitulado: El Poder Ejecutivo Mexicano*, en: *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, pp. 302 y 303.

preceptos constitucionales y legales que norman su actividad esencial, o bien, la obligación a cargo de las Cámaras del Congreso de la Unión para cumplir, por citar un caso concreto, los mandatos en materia de transparencia y acceso a la información pública que regula la ley.

Por ello, la facultad de ejecutar las leyes a cargo del Presidente no debe ser analizada desde una perspectiva simplista, sino más bien con el rigor de un sentido amplio en donde el acto de “ejecutar las leyes” se conciba como el despliegue de todas aquellas acciones necesarias —entre ellas la creación de normas reglamentarias— para la entera gestión y administración de los asuntos públicos.

Otra importante atribución de naturaleza ejecutiva atribuida al Jefe del Ejecutivo Federal, consiste en la posibilidad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, empleados superiores de Hacienda y otros altos funcionarios de acuerdo a la legislación secundaria.³⁰ En efecto, el derecho de nombramiento y remoción de funcionarios constituye una de las facultades que sin duda produce un gran impacto dentro de la Administración Pública Federal e incluso en ámbitos locales y municipales, pues le otorga al Presidente de la República la oportunidad de disponer de numerosos empleos públicos y posiciones estratégicas para la conducción del aparato público estatal.³¹ Además, en un plano de colaboración con el órgano legislativo — particularmente con la Cámara de Senadores— el Jefe del Ejecutivo juega un papel central en el nombramiento y designación de importantes altos cargos diplomáticos, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoridades del Sistema Nacional de Estadística y Geografía, Gobernador del Banco de México, entre otros.

³⁰ Por ejemplo, corresponde al Presidente de la República nombrar a los Directores Generales o Gerentes según sea el caso, de las entidades del sector paraestatal.

³¹ El poder de nombramiento y remoción de los secretarios de estado constituye una de las atribuciones más características del sistema político presidencial, pues a través del ejercicio de estas potestades, el Titular del Ejecutivo asegura un relación de supra-subordinación con los secretarios de estado, quienes de acuerdo al texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 7, ejercerán sus competencias siempre por acuerdo del Presidencial. Mientras el poder de nombramiento se define como aquella atribución del Presidente de la República para designar libre y discrecionalmente a los titulares de las secretarías de estado (previo cumplimiento de los requisitos de constitucionales y legales para acceder al cargo), el poder de remoción refuerza dicha atribución a través de la posibilidad de destituirlos en el momento que lo considere pertinente. Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Ejecutivo*, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2008, p.378

En cuanto a las facultades con contenido materialmente legislativo, mencionábamos anteriormente la facultad reglamentaria que tiene su fundamento en la fracción I del artículo 80 y cuya interpretación constituye uno de los temas más discutidos en nuestro constitucionalismo. Lo cierto es que dicha potestad reglamentaria que se expresa a través de la expedición de reglamentos, decretos y resoluciones particulares, representa hoy por hoy uno de los elementos que también aporta un gran relieve a la función ejecutiva que realiza el Titular del Poder Ejecutivo Federal.³²

Siguiendo el estudio hecho por el Doctor Valencia Carmona, dentro de las funciones propiamente legislativas es posible subclasificar aquellas en las que el Presidente de la República desempeña un papel *colegislativo* o de *participación* directa o indirecta dentro de los procesos legislativos o actos parlamentarios a los que se refiere nuestra Constitución.³³ Por ejemplo, el Presidente se convierte en un auténtico colegislador cuando ejerce su derecho de iniciativa para iniciar leyes o decretos,³⁴ o bien cuando ejerce el veto legislativo, pues en ambos casos su intervención forma parte medular de las etapas del proceso legislativo. Un caso de participación indirecta del Titular del Ejecutivo dentro de los actos propiamente legislativos, se produce cuando los diversos Secretarios de Despacho y funcionarios del Gobierno Federal comparecen para desahogar y discutir temas específicos inherentes a los diversos temas y responsabilidades a cargo del Gobierno Federal.³⁵

³² Para Gabino Fraga el verbo “proveer” empleado en el artículo 89 constitucional implica la obligación del Titular del Ejecutivo de facilitar la ejecución de las leyes a través de la expedición de disposiciones de carácter general que sirvan como medio o vehículo para poder, efectivamente, observar la ley y garantizar su correcta aplicación entre sus destinatarios. Cfr. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ob. Cit., p. 110

³³ Vid. VALENCIA CARMONA, Salvador, Ensayo intitulado: El Poder Ejecutivo Mexicano, en: Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario, Ob. Cit., p. 304.

³⁴ De acuerdo al Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, tan sólo al mes de noviembre de 2012 fecha en que se realizó la respectiva consulta, la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa ha presentado al Congreso de la Unión 125 iniciativas de ley o decreto. De ese número: 93 (74.40%) han sido aprobadas; 17 (13.60%) se encuentran pendientes de dictamen en las comisiones de origen, una de ellas de carácter preferente; 13 (10.40%) registran dictamen en alguna de las Cámaras —incluyendo una iniciativa de carácter preferente— y finalmente 2 (1.60%) fueron desechadas. Información visible a través del portal: <http://www.sil.gobernacion.gob.mx> (consultado en línea el 2 noviembre 2012).

³⁵ En el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2006 al 15 de octubre de 2012, se efectuaron un total de 658 reuniones de trabajo para desahogar o coordinar temas específicos entre funcionarios del Gobierno Federal (Directores Generales, Subsecretarios, Coordinadores, etc.) y legisladores o comisiones del Congreso de la Unión. Asimismo en dicho periodo se tiene registro de un total de 262 comparecencias de Secretarios de Estado y otros funcionarios del Gobierno Federal, mismas que se distribuyen de la siguiente manera: 101 comparecencias en la Cámara de Senadores, 97 en la Cámara de Diputados y 64 ante la Comisión Permanente. Fuente: Subsecretaría de Enlace Legislativo. Secretaría de Gobernación. (Consulta personal realizada a la Dirección de Información Legislativa el día 15 de octubre de 2012).

Respecto a la facultad de iniciativa, consideramos oportuno hacer una breve referencia a las recientes reformas constitucionales en materia política³⁶ que entre otras cosas, introdujeron en el último párrafo del artículo 71 constitucional la figura de la iniciativa preferente a cargo del Titular del Ejecutivo Federal. El llamado trámite legislativo preferente, no es otra cosa sino un plazo perentorio para que ciertas iniciativas consideradas prioritarias, sean dictaminadas, discutidas y votadas por las Cámaras del Congreso de la Unión. Esta nueva potestad no implica necesariamente la existencia de un derecho preferente para que el Presidente obtenga una votación favorable de sus proyectos de ley y decreto, sino únicamente un mecanismo de eficiencia parlamentaria que pretende agilizar el trámite de aquellos proyectos legislativos considerados relevantes para la agenda gubernamental.³⁷ De este modo, de acuerdo al nuevo texto constitucional, el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen.³⁸

Por último, la función jurisdiccional atribuida al Presidente de la República lo habilita en algunos casos para facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones (Art. 89 fracción XII), o para conceder indultos a reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y sentenciados por el orden común en el Distrito Federal (Art. 89 fracción XIV).

³⁶ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de agosto de 2012.

³⁷ La propuesta para incluir la figura de la iniciativa preferente a cargo del Presidente de la República, encuentra su antecedente en el ánimo parlamentario desde la extinta Ley para la Reforma del Estado —cuya vigencia fue de tan sólo un año, 13 de abril de 2007 al 13 de abril de 2008— de la cual se derivó la creación de un grupo de trabajo de Régimen de Estado y de Gobierno, integrado por ²⁴ legisladores (17 Diputados y 7 Senadores), 3 subgrupos de trabajos, representantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores, así como la de la Agrupación Nacional de Legisladores Locales y de la Conferencia Nacional de Municipios en México. Dicho grupo elaboró un documento particular sobre las propuestas de reforma a fin de fortalecer al Poder Legislativo mexicano que establecían 11 temas prioritarios dentro de los cuales destacan: propuesta para la ampliación y equilibrio temporal de los periodos de sesiones de las Cámaras, facultar a ambas Cámaras para elaborar sus propios reglamentos, revisión del proceso y procedimiento legislativo, régimen de incompatibilidades, perfeccionamiento del sistema de comparecencias e informe presidencial, creación de comités de control con potestad para formular opiniones y resoluciones sobre el desempeño de otros organismos constitucionales y legales de la Nación, veto de bolsillo y desde luego la iniciativa preferente del Ejecutivo. Para mayor referencia léase: Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, *Documento de estudio del Grupo de Régimen de Estado y de Gobierno CENCA*, Cámara de Diputados LX Legislatura, versión impresa de mayo de 2008, p.13.

³⁸ Las nuevas reglas para el trámite de las iniciativas preferentes señalan que cada iniciativa calificada como preferente por parte del Jefe del Ejecutivo deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. En caso de no ser así, la iniciativa en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. El nuevo texto constitucional añade que, en caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

Hasta aquí, hemos repasado genéricamente las principales facultades que dan contenido a la función ejecutiva atribuida al Presidente de la República, desde los actos propiamente administrativos que realiza, hasta las funciones específicas cuyo contenido implica —como ya se dijo— el despliegue de actos de naturaleza legislativa y jurisdiccional.

Como se puede ver, es en la suma de todas estas atribuciones en donde podemos encontrar la verdadera importancia de la figura del Presidente de la República en México, pues resulta evidente que el peso e influencia de este poder se explica porque se trata simultáneamente de un Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; porque su designación se realiza mediante un proceso democrático de sufragio directo y porque en él recae la representación del Estado hacia el exterior, y es la máxima autoridad en los asuntos internos, por tener la representación pública; porque cuenta con importantes atribuciones para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado sin posibilidad de que el Congreso objete sus decisiones; porque cuenta con poderes amplios para la conducción de la política económica y monetaria del país; porque es el jefe de la administración pública y de las fuerzas armadas y finalmente porque además participa en la designación de importantes cargos para el funcionamiento del Estado.³⁹

Además, como ya se ha dicho, el peso específico de la figura presidencial en México obedeció por razones históricas, al importante cúmulo de “facultades” extralegales que le permitieron colocarse como una institución cúspide del sistema político mexicano, cuya influencia no sólo se limitó al simple ejercicio de atribuciones, sino también al despliegue de verdaderos actos de control político que significaron la debilidad del órgano legislativo, la injerencia en la integración del poder judicial y gobierno estatales, el control de los medios masivos de comunicación, así como su determinante influencia en la economía nacional.⁴⁰

³⁹ CIENFUEGOS, SALGADO, David, *Régimen Jurídico-Electoral del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, Colegio de Guerrero, México, 2012, pp. 22-23.

⁴⁰ SALAZAR, Pedro y CARBONELL, Miguel, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Ob. Cit., p. 135.

Asimismo, hacemos referencia al modelo de irresponsabilidad del Poder Ejecutivo, que de acuerdo a algunos autores, constituye un factor de gran relevancia para el desbordamiento del poder emanado del Ejecutivo.⁴¹ En efecto, el modelo constitucional de responsabilidades del Titular del Ejecutivo puede ser considerado obsoleto si atendemos a que de acuerdo al artículo 108 de la Carta Magna, el Presidente sólo puede ser acusado por delitos graves del orden común y traición a la patria, delito último que en la actualidad no reviste la misma justificación histórica que en el contexto de 1917 en que fue incorporado por el Constituyente de Querétaro. Además de esto, debe decirse que el modelo constitucional mexicano no prevé mecanismos claros y viables que permitan deslindar responsabilidades al Titular del Ejecutivo ante su mala actuación o incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, dejando márgenes de discrecionalidad suficientes que pueden traducirse en una falta de rendición de cuentas y ejercicio desmedido del poder.

Con independencia de este sumario de elementos, no cabe duda de que el Presidente de la República en México continua siendo una figura central dentro de la totalidad del sistema político⁴², aunque si bien es cierto desde 1988 su autoridad ha experimentado una progresiva fase de desgaste producto de la adaptación a las reglas de la alternancia política y gubernamental de los últimos años; al grado de que incluso existan opiniones que consideran que la presidencia mexicana ha dejado de ser el eje de la vida pública para convertirse en un poder limitado, acotado y en algunos supuestos rebasado por la realidad política emergente. En ese contexto, es evidente que la figura del Presidente de la República se encuentra inserta en medio de nueva realidad funcional del Estado mexicano, hoy en día existen nuevas y complejas exigencias en materia económica, pluralismo de partidos políticos en las Cámaras legislativas, incremento de gobiernos de alternancia en entidades federativas y municipios, obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública,

⁴¹ RASCADO PÉREZ, Javier, *El Poder Ejecutivo en la reforma del Estado*, Fundación Universitaria de derecho, administración y política S.C., México, 2003, pp. 59-63.

⁴² Para mayor detalle sobre los orígenes del presidencialismo mexicano, sus características y funcionamiento histórico, recomendamos consultar los siguientes autores: GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Presidencialismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México; FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Ejecutivo*, Editorial Porrúa, México, 2006; FAYA VIESCA, Jacinto, *El Presidente de la República. Poderes y privilegios*, Editorial Porrúa, México, 2004.

vigencia de nuevas reformas constitucionales y legales en materia electoral, judicial, política y derechos humanos, mayor escrutinio ciudadano en asuntos de interés nacional a través de organizaciones sociales y Organizaciones No Gubernamentales⁴³, por mencionar tan sólo algunos rubros. Lo cierto es que a pesar de todos estos nuevos factores políticos y sociales que engloban a la figura del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la naturaleza y alcance de su función ejecutiva se sostiene básicamente con el ejercicio de las mismas atribuciones que en su momento el constituyente plasmó en la Carta Magna de 1917. De ahí, que resulte prioritario encontrar nuevos mecanismos para revitalizar el desempeño de la función ejecutiva atribuida al Presidente, sobretodo en su relación de colaboración con otras instituciones del Estado mexicano, como desde luego lo es el Congreso de la Unión y otros actores, pero también desde la lógica del sistema federal con los propios gobiernos estatales a través de los gobernadores como proyectaremos más adelante en esta investigación.

II.2. Gobernadores de los estados.

A diferencia del Presidente de la República, el estatuto constitucional de los gobernadores de las entidades federativas se agrupa en algunas disposiciones que regulan sus obligaciones y prohibiciones (artículos 55, 120),⁴⁴ casos de responsabilidad patrimonial (art. 108), responsabilidad por juicio político (art. 110)⁴⁵ y responsabilidad

⁴³ En nuestro país, como en otras latitudes, la actividad para la protección y defensa de los derechos humanos es impulsada sustantivamente por la agenda paralela que despliegan las denominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's). La globalidad ha demostrado que el trabajo de estos organismos produce resultados favorables en distintos sectores de la vida política, social, económica, cultural y jurídica de cualquier Estado democrático. Por ejemplo a través de su presencia e influencia dentro del proceso de evolución y exigibilidad de los derechos humanos como agenda prioritaria para los Estados, o bien, a través de la importante labor que realizan para promover cualquier tipo expresión o movilización social relacionada fundamentalmente con el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil dentro de los procesos esenciales del Estado. Sobre el tema de la agenda en materia de derechos humanos y mecanismos jurisdiccionales para su defensa a través de la creciente actividad de las denominadas Organizaciones No Gubernamentales, se recomienda consultar: González, Felipe, *El Control Internacional de las Organizaciones No Gubernamentales*, ensayo publicado en la memoria del Seminario "Responsabilidad ciudadana y responsabilidad del gobierno de dar cuenta de sus actos en una democracia constitucional", Universidad de Yale, sin editorial, 1996, p. 41-49.

⁴⁴ El artículo 55 constitucional establece que los gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Por su parte el artículo 120 señala la obligación a cargo de los gobernadores de los estados de publicar y hacer cumplir las leyes federales.

⁴⁵ Respecto a la procedencia del juicio político contra de algún gobernador, al igual que otras autoridades locales como diputados, magistrados de los tribunales superiores de justicia y miembros de los Consejos de la Judicaturas Locales, nuestra Constitución Federal señala que sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves al texto constitucional y a las leyes federales, así como por manejo indebido de fondos y recursos federales. En estos supuestos, la resolución que en su momento emita el órgano legislativo federal, será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones se proceda como corresponda.

penal (art. 111).⁴⁶

De manera particular, es en el artículo 116 constitucional en donde se configura el marco básico del gobernador del estado en cuanto a la temporalidad de su encargo, las características de su elección y los requisitos mínimos para su elegibilidad.⁴⁷

Con independencia de su configuración específica en los textos de las constituciones locales, el gobernador de cualquier entidad federativa es una pieza clave en el engranaje del sistema político como titular de uno de los órganos estatales que ejerce la función ejecutiva.⁴⁸ Denominado gobernador o Jefe de Gobierno tratándose del Distrito Federal, es a su vez el eje articulador de la función administrativa que la Constitución Local le encomienda al Poder Ejecutivo estatal.

A mayor abundamiento, ¿en qué consiste la función ejecutiva local? Consiste en la actividad que despliega el órgano estatal como responsable de la administración pública ejerciendo actos de autoridad establecidos en la constitución y las leyes; actos que tienen la característica de ser concretos, particulares e individualizados. En muchos casos, la función ejecutiva que ejercen los gobernadores cumple también con el ejercicio de potestades de relaciones públicas con la Federación en representación de la entidad federativa, incluyendo a los municipios.⁴⁹

El texto constitucional es un reflejo del papel que ha desempeñado históricamente el Poder Ejecutivo en el orden local, en un paralelismo casi simétrico con

⁴⁶ Al igual que en los casos de responsabilidad patrimonial y juicio político, el artículo 111 constitucional establece la posibilidad de proceder penalmente en contra de los gobernadores de los estados por la comisión de delitos federales. En este supuesto, se seguirá el mismo procedimiento que exige la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados para declarar si ha lugar o no ha lugar a proceder penalmente en contra de un gobernador, pero en este caso, dicha declaración de procedencia será para que del mismo modo se comunique a las Legislaturas Locales.

⁴⁷ Dicho artículo establece que la duración del periodo de los gobernadores no podrá ser mayor a 6 años y como requisitos básicos para acceder al cargo se exige ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa.

⁴⁸ Al igual que el Presidente de la República, el cargo de gobernador constituye el centro de poder más importante en la organización y funcionamiento del poder público de la entidad federativa. Además de las potestades constitucionalmente atribuidas a la persona que ejerce este cargo, históricamente la ha correspondido concentrar poderes políticos que lo han situado en un nivel preponderante.

⁴⁹ El artículo 77, fracción XXXI, de la Constitución Política del Estado de México, en ese respecto señala que el gobernador asume la representación política y jurídica del municipio para tratar los asuntos que deban resolverse fuera del territorio estatal.

el Presidente de la República. Desde nuestra perspectiva, el hecho de que el Ejecutivo se deposite en una persona que tenga potestades y funciones específicas, permite justificar que se encuentra investido de la máxima expresión del Poder Ejecutivo. Sin embargo, al igual que en el caso de las funciones ejecutivas de Presidente de la República, el cargo que desempeña el mandatario no impide que otras autoridades desahoguen, mediante determinadas formas o modalidades, ciertas funciones ejecutivas.

De este modo, si analizamos los textos constitucionales locales en ninguna entidad federativa existe la figura del vicegobernador; mucho menos que las potestades o funciones ejecutivas sean ejercidas por un gabinete o bien que se encuentren sujetas al férreo control y disposición de la legislatura local.⁵⁰

Sin embargo, constitucionalmente, no puede argumentarse válidamente que el Poder Ejecutivo estatal comprenda solamente la actuación del gobernador, ya que horizontalmente otros órganos forman parte de ese poder, aún sea en su carácter de subordinados.⁵¹ Otra cuestión es que el ejercicio de la función ejecutiva no puede delegarse en todos los casos, pues los funcionarios que integran las dependencias del Poder Ejecutivo actúan supeditados al gobernador como sus auxiliares, a tal grado que su nombramiento y remoción se determina libremente por el propio gobernador.⁵²

Con todo este marco, ¿cuáles son las cualidades orgánico-políticas que asume el gobernador? Básicamente son dos, la de ser el titular del Poder Ejecutivo y la de fungir, a la vez, como jefe de la administración pública de las entidades federativas. Las constituciones locales hacen recaer el Ejecutivo en un gobernador elegido por el pueblo y para un periodo definido y sus facultades, considerando las funciones representativas,

⁵⁰ En la Constitución de Chiapas se exige al gobernador nombrar como máximo el 70% de personas del mismo género como titulares de las dependencias y entidades de la administración.

⁵¹ Como excepción, sobresale el caso del constitucionalismo de Aguascalientes donde la coordinación de la Administración Pública del Estado y la función de interlocución del Poder Ejecutivo con los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, así como con las autoridades municipales se realizará a través de un Jefe de Gabinete (aparte del secretario de Gobierno), quien cuenta con facultades para firmar todos los despachos del Gobernador.

⁵² La Constitución de Oaxaca, en su artículo 59, fracciones, XXXIII y XXXIV, establece la facultad de elegir al Procurador General de Justicia, de entre la terna que someta a su consideración el Gobernador del Estado y ratificar los nombramientos del Secretario General de Gobierno y Subsecretario que el Ejecutivo hiciere, con lo cual adopta formas semiparlamentarias de control político.

le confieren amplias potestades para dirigir la gestión pública y todas las actividades administrativas que de ella se derivan.

El carácter unimembre del Poder Ejecutivo se deposita en un gobernador electo por el pueblo para un periodo determinado o bien el designado por el Congreso; puede pertenecer a un mismo o distinto partido político al que predomine en la legislatura o en los Ayuntamientos municipales, aunque los resultados de su gestión son mucho mejores cuando coincide con las mayorías parlamentarias locales.⁵³ En razón del principio de compatibilidad de funciones, ningún funcionario del Ejecutivo podrá ejercer simultáneamente cargo alguno en el Congreso o en el Poder Judicial.

En el ámbito de su competencia, es responsable político de los intereses generales del estado; posee el carácter de mandatario del mismo estado y funge también como un líder de gestión y dirección de los asuntos que de la más diversa índole se hacen valer ante la Federación, los municipios y otras instituciones o personas jurídicas públicas o privadas.⁵⁴

Tiene pues el gobernador la forma de un órgano político-administrativo. Es un órgano político porque tanto él, como sus subordinados producen una serie de relaciones con la Federación, con los otros poderes, Ayuntamientos y demás agentes públicos y privados. Es un órgano administrativo porque su función es la de fomentar y procurar el desarrollo económico y social del estado.

De estas peculiares características surge un Ejecutivo acentuadamente

⁵³ A pesar de que el fenómeno de la alternancia y pluralidad política ha trastocado todos los niveles de gobierno en México, hasta ahora no son muchos los estudios comparativos sobre la evolución de la relaciones entre los gobernadores y los órganos legislativos locales, así como de las nuevas reglas para la conformación de mayorías parlamentarias locales y sus respectivos equilibrios institucionales. No obstante, resulta evidente que en el curso de las últimas dos décadas el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo en los estados de la Federación también se modificó sustancialmente. A partir de la década de los noventa y con mayor velocidad desde el año 2000, la descentralización y la creciente competitividad electoral generaron una serie de cambios institucionales con impacto en la división vertical del poder entre Federación/estados, así como en el funcionamiento de la división horizontal de poderes al interior de las propias entidades federativas. Para mayor abundamiento del tema en particular, se recomienda ampliamente consultar: LÓPEZ LARA, Álvaro F., *Control de agenda en los Congresos Estatales*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Colección de Cuadernos de Trabajo de la Dirección General de Estudios Legislativos, México, 2011.

⁵⁴ Un ejemplo actual del despliegue de esas funciones se encuentra precisamente en el activismo de los gobernadores lograda a través de la Conago, a la cual dedicaremos un análisis particular en el siguiente apartado.

unipersonal, con un importante predominio constitucional que agrupa diversas facultades extraordinarias, legislativas y reglamentarias; de elaboración, distribución y ejercicio del presupuesto, así como de nombramientos, representación y gestión.

Asimismo, la definición constitucional atribuye al Poder Ejecutivo el concepto de órgano cuya estructura organizativa tiene, por su propia naturaleza, un constante crecimiento administrativo y a la cual corresponden en lo general las funciones administrativas del estado. Y quizá uno de los rasgos de mayor interés sea el de fungir como un líder de gestión encargado de conducir y promover la planeación estatal del desarrollo.⁵⁵

La función ejecutiva en lo local, como ha quedado demostrado, mantiene como característica rasgos comunes en el sistema federal, con las peculiaridades propias de cada orden de gobierno. Pese a ello, si hacemos una pequeña muestra de las facultades constitucionales relevantes del gobernador de las entidades federativas, podremos detectar algunas similitudes y diferencias que, enfocadas metodológicamente para los efectos del presente trabajo de investigación, nos ayudan a esclarecer el papel que juegan los ejecutivos muy independientes a la configuración regional donde actúan.

Los ejemplos que vamos a citar a continuación son simplemente emblemáticos porque tienen lugar en regiones geográficas que las coloca en diferente orden de importancia, y que para ese efecto se han elegido al azar al Estado de México,⁵⁶ que es una entidad con un extraordinario desarrollo poblacional, conurbado y metropolitano, frente a Jalisco⁵⁷, que tiene fuertes lazos económicos y comerciales en la región centro-occidente y ha vivido la alternancia política en el poder ejecutivo, lo mismo que

⁵⁵ Por ejemplo, la fracción IV del artículo 69 de la Constitución Nayarita, que establece las facultades y obligaciones del gobernador, dice lo siguiente: "Conducir y promover el desarrollo integral del estado, de conformidad con los objetivos, niveles de participación y prioridades del sistema de planeación."

⁵⁶ Ocupa el 1.1% del territorio nacional; tiene el 13.6% de la población total del país; cuenta con 14,699 localidades distribuidas en 125 municipios, <http://www.edomex.gob.mx>

⁵⁷ Ocupa el 4.0% del territorio nacional; tiene el 6.5 del total de habitantes del país; cuenta con 38,335 localidades distribuidas en 125 municipios, <http://www.jalisco.gob.mx>

Nayarit⁵⁸, estado colindante que cuenta con incipiente desarrollo en actividades primarias de la economía.

Estos tres estados tienen, al igual que la mayoría del país, un ejecutivo prominente que por sus funciones y cualidades destaca en el concierto de poderes locales. Sin embargo, la evolución propia del constitucionalismo lo ha venido sujetando a ciertos controles políticos y sociales, que logran impactar su desempeño con algunos cambios introducidos que son dignos de estudio, como enseguida se analizará.⁵⁹

Huelga decir, que todos los gobernadores conservan en los textos constitucionales locales las facultades tradicionales, ya sean potestativas u obligatorias, como son: ejecución de las leyes, reglamentarias, iniciativa de leyes o decretos, publicación de las mismas, nombramiento de funcionarios, coordinación de la planeación para el desarrollo, recaudación y administración de la hacienda, crear organismos o empresas descentralizadas; auxiliar al poder judicial en la ejecución de sentencias, entre otras. Así que, por su utilidad práctica, únicamente van ser resaltadas aquellas que tienen un signo particular en las mencionadas entidades federativas, con el fin de lograr un efectivo punto de comparación entre ellas. Veamos el siguiente cuadro:

Entidad federativa	Administrativas	Legislativas	Otras
Estado de México	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar al Congreso la destitución por mala conducta de los magistrados del tribunal administrativo. • Formar la estadística del estado. • Fomentar entre los habitantes, hábitos y costumbres que permitan mejorar su nivel de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> • No tiene derecho a veto en iniciativas de incumbencia exclusiva de la legislatura. • Enviar al Congreso al término de cada periodo constitucional, una memoria sobre el estado de los asuntos públicos. • Informar por escrito o verbalmente, por conducto del titular de la dependencia, sobre cualquier ramo 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidar el cumplimiento de la Constitución y las leyes. • Asumir la representación política y jurídica del municipio fuera del estado. • Representar al Estado en las controversias constitucionales ante la

⁵⁸ Ocupa el 1.4% del territorio nacional; tiene el 0.9% de la población total del país; cuenta con 8,774 localidades distribuidas en 20 municipios, <http://www.nayarit.gob.mx>

⁵⁹ Véase a CIENFUEGOS, SALGADO, David, *Estudio Introductorio y compilación*, México, CEDEM, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, Escuela Libre de Derecho de Puebla y editora Laguna, México, 2010, Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, véase a REDIPAL, *Nacimiento y evolución de las Constituciones locales*, [en línea], [3-04-3013], Formato pdf, Disponible en internet: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-03-12.pdf>

Entidad federativa	Administrativas	Legislativas	Otras
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar al Instituto Electoral someta a plebiscito o referéndum las decisiones o leyes que corresponda. • Divulgar la legislación en el Estado. • Proponer la delimitación de las regiones metropolitanas. 	<p>que la legislatura lo solicite.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pedir y dar informes al Congreso y a los tribunales, sobre cualquier ramo de la administración. • Expedir decretos y acuerdos administrativos que inclusive su vigencia trascienda su periodo, con la autorización del Congreso. 	<p>Suprema Corte.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Representar al Estado, con las facultades que determinen la ley o el Congreso, y designar apoderados.
Nayarit	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la educación popular y visitar los municipios. • Intervenir en asuntos agrarios en los términos de la ley. • Impedir los abusos de las fuerzas armadas. • Expedir títulos profesionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendir informe por conducto del secretario general de Gobierno, para explicar los asuntos que motivan convocar a sesiones extraordinarias. • Nombrar orador que, sin voto, tome parte en los debates del Congreso o personalmente lo haga. • Presentar cada año, una iniciativa de ley o decreto preferente, excepto en materia presupuestal, fiscal, electoral o reforma constitucional. • Pedir a la legislatura inicie leyes federales ante el Congreso de la Unión. • Hacer observaciones a la ley de ingresos y al presupuesto de egresos. • Ampliar información al Congreso mediante pregunta por escrito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar las comunicaciones y relaciones del Estado con el gobierno federal y los otros Estados. • Castigar correccionalmente a los que le falten el respeto o desobedezcan sus disposiciones.

Fuente: Elaboración propia.

Así, mientras en el Estado de México y Jalisco, el gobernador es el representante de la entidad federativa, en Nayarit no lo es, ya que su Constitución, en el artículo 47, fracción XXIII, señala que es atribución de la legislatura “Facultar al Ejecutivo con las limitaciones que sean necesarias, para que por sí o por apoderado especial represente al Estado en los casos que corresponda”, de ahí que la representación constitucional de origen de la entidad sea el Congreso y no el gobernador.

En las tres entidades analizadas vemos que las facultades administrativas corresponden en lo general a la función ejecutiva encomendada al gobernador, pero en ellas se introducen rasgos sensiblemente discrecionales, como por ejemplo, la destitución por mala conducta de los magistrados administrativos (Estado de México) y castigar correccionalmente a quienes le falten el respeto (Nayarit). Otras facultades

están impregnadas de rasgos paternalistas como fomentar la organización de instituciones para inculcar entre los habitantes hábitos y costumbres que permitan mejorar su nivel de vida (Estado de México).

Corresponde a la materia legislativa mostrar algunos rasgos propios, según la evolución política de cada Constitución analizada. Destaca, sin duda, la presentación al Congreso de una memoria sobre el estado de los asuntos públicos, al término de cada periodo sexenal, así como el informe verbal o escrito de los funcionarios, lo cual viene a constituir disposiciones de grandes alcances republicanos de las que carecen las otras entidades.

En cambio, la expedición de decretos o acuerdos incluso más allá del periodo de ejercicio constitucional, con el aval del Congreso, desde la perspectiva de la administración pública, es sumamente importante para la continuidad en la ejecución de las políticas públicas.

El orador sin voto, la iniciativa preferente, la petición para iniciar leyes federales, el veto al presupuesto y la pregunta por escrito que debe responder obligatoriamente el gobernador y los funcionarios, constituyen un grado de avance semi-parlamentario, cuya eficacia desde luego va a depender de muchos otros factores, como lo es la disciplina de partido y el comportamiento de las minorías en la legislatura.

Por todo lo antes visto, puede conjeturarse que la función ejecutiva en el marco del Estado Federal mexicano tiene características comunes que se comparten en los distintos órdenes jurídicos, con algunos matices semi-parlamentarios incipientes desde lo local.

De esta manera los gobernadores de los estados son verdaderos espacios del poder político y factores clave en la transición y alternancia regional y nacional, en el marco de las relaciones intergubernamentales. Para fomentar su actuación democrática y transparente, la institución gubernamental debe sustentarse en bases orgánicas que

delimiten y controlen su ejercicio, a fin de que se concrete en mandatos representativos, modernos y estables, y respondan a las exigencias de participación ciudadanía y rendición de cuentas.

III. Función ejecutiva y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano.

Hasta este punto, hemos querido desarrollar un primer capítulo que permita al lector comprender los elementos fundamentales de la función ejecutiva que el orden normativo confiere a algunos órganos del poder público, concretamente aquellos que en nuestro sistema federal despliegan una función esencialmente ejecutiva como el Presidente de la República y los gobernadores de los estados.

Con la intención de orientar nuestro análisis al tema central de esta investigación y de la hipótesis planteada, hemos enfatizado de manera particular en los apartados II.1 y II.2 del presente capítulo, cada uno de los elementos que dan sentido al funcionamiento del Presidente de la República y los gobernadores de los estados; tomando en consideración que ambas figuras representan ejes fundamentales del modelo federal mexicano y por consiguiente, nuestro parámetro básico para realizar una aproximación al sistema relaciones intergubernamentales en México.

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 investigación.⁶⁰ Por ello, aclaramos que nuestro punto de arranque parte del reconocimiento de la realidad funcional del sistema federal mexicano, pues como lo apuntábamos en el apartado introductorio de este documento, las condiciones

⁶⁰ 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 organización gubernamental, gestión pública, finanzas públicas, desarrollo regional, entre otros. Sin embargo, el común denominador en cada una de estas materias respecto al modo de contextualizar a las relaciones intergubernamentales, supone invariablemente la existencia de una serie de normas y principios básicos para comprender la manera en la cual funciona el gobierno en la interacción con otros entes o instituciones de carácter público.

actuales de nuestro diseño federal indican que es indispensable transitar hacia un modelo de Estado más proactivo en el desempeño de sus instituciones, de modo tal que aún en el marco del sistema de distribución de competencias se permita la coexistencia de técnicas y mecanismos constitucionales eficaces para la cooperación intergubernamental entre las entidades federativas y el Gobierno Federal; sobre todo a partir del complejo escenario que implica un país con una realidad política multiforme y plural.

Desde el ángulo rigurosamente teórico, las relaciones intergubernamentales (comúnmente abreviadas “RIG”) se definen como los mecanismos, formas y espacios que utilizan las instituciones públicas para interactuar, comunicarse, organizarse y generar un entramado relaciones en el marco de las atribuciones que cada entidad pública despliega. De acuerdo con Enrique Cabrero Mendoza y Rodolfo García del Castillo, las relaciones intergubernamentales 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 involucrados y por ende al Estado mismo.⁶¹

Desde luego, para el caso que nos ocupa, una especial mención merecen las relaciones intergubernamentales que se surgen en el seno de los Estados federativos, 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 generan un sin número de relaciones, pesos y contrapesos de suma relevancia para los actores, entidades y dependencias públicas o gubernamentales.

⁶¹ Uno de los textos más completos al respecto puede encontrarse en: CABRERO MENDOZA, Enrique y GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, Ponencia titulada: *Relaciones intergubernamentales en México: Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, en: *memorias del 2º. Congreso de la Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos*, [en línea], Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), abril del 2001, [citado 21-10-2012], Formato html, Disponible en internet: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa8/relgobnuevoescenarioyagenda.html>

Siguiendo el estudio hecho por Cabrera Mendoza, los principales elementos que definen el sentido, el grado de intensidad y las características propias de las relaciones intergubernamentales en los sistemas federales son, entre otros, los siguientes:

- La composición demográfica, geográfica y distribución política del poder.
- Los componentes culturales, religiosos, raciales y lingüísticos del Estado.
- El marco jurídico que rige, configura o facilita dichas relaciones intergubernamentales.
- El funcionamiento propio de la Federación y de la división de poderes de acuerdo a la experiencia política nacional.
- La dinámica propia y características específicas de cada entidad federativa o entidad subnacional.
- El sistema político-electoral y el funcionamiento de los partidos políticos.
- La aplicación de políticas centralizadoras o descentralizadoras.

Los elementos anteriormente enunciados representan tan sólo una aproximación de todas las variables que pueden ser tomadas en cuenta para entender el contexto en que se desarrollan las relaciones intergubernamentales en las federaciones.

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 que existe entre los niveles de gobierno de una Federación puede ser canalizada o institucionalizada precisamente a través de mecanismos formales —algunos de ellos constitucionalizados— o informales, que tiene por objeto facilitar la cooperación gubernamental, configurándose así un sistema de

relaciones de este tipo.⁶²

Otro aspecto común y de gran envergadura para el estudio de los sistemas de relaciones intergubernamentales que se presentan 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 en su conjunto, mientras que las relaciones horizontales entre los gobiernos locales y regionales tienden a ser más difusas y por ende menos relevantes al encontrarse focalizadas hacia la cooperación sectorial específica.

En el caso de México, el sistema de relaciones intergubernamentales se rige bajo los matices propios del funcionamiento y evolución histórica de nuestro sistema federal. Actualmente las relaciones intergubernamentales encuentran su punto más claro de expresión a través de la intensa 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 incidencencia en las regiones (por ejemplo, las Secretarías de Gobernación, Hacienda, Desarrollo Social, Desarrollo Agrario, Comunicaciones y Transportes).⁶³ Por ello, es dable afirmar que el análisis del sistema de relaciones intergubernamentales se encuentra invariablemente vinculado con el desempeño y diseño mismo del sistema federal mexicano, pues es justamente en este núcleo en donde mejor es posible comprender las distintas posibilidades y mecanismos para la interacción, concurrencia, coordinación y colaboración entre las regiones y niveles de gobierno.

⁶² Uno de los estudios a nuestro juicio más claros respecto a las implicaciones de las relaciones intergubernamentales en los sistemas federales puede encontrarse en: ANDERSON, George, *Una Introducción al Federalismo*, Foro de Federaciones, Editorial Marcial Pons: Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2008, pp. 87-93.

⁶³ Aunque desde luego es preciso aclarar, que las relaciones intergubernamentales también se extienden a todos los poderes del Estado, como el Legislativo a través de la representación política que ejercen los Senadores de las entidades federativas y el Judicial en las múltiples relaciones institucionales que pueden generarse a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales administrativos, electorales, arbitraje, etcétera.

Efectivamente, el desarrollo de las relaciones intergubernamentales en México depende directamente de la base legal y práctica en la que se sustente el funcionamiento del denominado *pacto federal*⁶⁴. De ahí que la preocupación por encontrar nuevos esquemas de organización gubernamental no es exclusiva de México, muchos otros Estados han comenzado a desarrollar instituciones y mecanismos en donde ya no se busca propiamente el mantenimiento rígido de las reglas del *federalismo dual*, sino más bien una transición hacia modelos de coordinación que la doctrina hoy denomina como *nuevo federalismo*, *federalismo cooperativo* o *federalismo de coordinación*.⁶⁵

Se trata de un tema muy explorado en la doctrina y del cual muchos autores se han ocupado exhaustivamente. Existe una opinión común respecto a los motivos por los cuales el Estado federal clásico ha evolucionado en nuestro días hacia el perfeccionamiento del sistema de interrelaciones en su interior; probablemente una de las razones más lógicas y de mayor peso consiste en la necesidad de adaptar el funcionamiento de los Estados a las nuevas circunstancias de la globalidad en todas sus dimensiones sociales, económicas, políticas, regionales y culturales. Incluso, algunos tratadistas consideran que la transformación de la concepción clásica del *federalismo dual* hacia las formas del *federalismo cooperativo* fue un proceso casi simultáneo al de la sustitución del Estado liberal por el Estado social, pues en efecto, el federalismo tradicional fue configurado en los Estados Unidos como un mecanismo de protección del sistema económico capitalista, es decir, como un medio de defensa del llamado liberalismo económico.⁶⁶ Sin embargo, debe resaltarse que en la actualidad

⁶⁴ 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. Cfr. ARMENTA LÓPEZ, Leonel, *La forma federal del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, pp. 78-81.

⁶⁵ Estos conceptos se citan en el texto: VALENCIA CARMONA, Salvador, Ensayo intitulado: *En torno al federalismo mexicano, en: Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*. Homenaje a Pedro J. Frías, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, pp. 374 y 375.

⁶⁶ Para el constitucionalista español, Javier Tajadura Tejada, el propio Tribunal Supremo de los Estados Unidos reconoció gradualmente la necesidad de superar la visión rígida del Estado federal mediante la cual resultaba inadmisibles cualquier forma de intervención del Gobierno Federal en la autonomía de las unidades constitutivas. En los años treinta, bajo el contexto del New Deal del Presidente Roosevelt y a pesar de la reticencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, el federalismo cooperativo se

países como Estados Unidos, Suiza, Alemania y Austria son ejemplos de modelos constitucionales en donde de origen fue implantado un federalismo de tipo dual o clásico, pero que con la evolución propia de los sistemas políticos se ha sustituido por un federalismo cada vez más flexible y de colaboración entre las instancias federales y locales.⁶⁷ En el caso de los países de 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 en una lógica de intercambio y nuevas redes de equilibrios entre las partes constitutivas.

Con independencia de lo anterior, ambos modelos de federalismo presentan características propias que debemos mencionar aunque sea de manera somera para una mejor comprensión del tema de las relaciones intergubernamentales. En el siguiente cuadro se explican algunas de las principales diferencias conceptuales entre estos modelos:

Federalismo clásico o dual	Federalismo cooperativo, de coordinación o nuevo federalismo
<ul style="list-style-type: none"> • Tiene su origen en la concepción clásica del federalismo diseñada en los Estados Unidos de Norteamérica. • Existe separación rígida de dos instancias de gobierno comúnmente denominadas Gobierno Federal y gobiernos de los entes constitutivos. • Su finalidad consiste en lograr una distribución territorial del poder de modo que cada esfera cuente con atribuciones específicas que pueden realizar en un plano con autonomía. • Se funda en el principio de lealtad federal, en donde las entidades federativas no pueden ir más allá del Pacto Federal que las mantiene unidas. • No supone la existencia de ningún conflicto competencial entre el Gobierno central y los entes constitutivos, pues se parte de la idea de que cada quien realiza lo que le corresponde. • Canadá es un país que ha adoptado un modelo de federalismo rígido; supone el fortalecimiento de la federación a través de más autonomía e independencia de sus unidades constitutivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene su origen en principio de "lealtad federal" (Bundestruue) desarrollado por el Estado federal alemán, conceptualizado desde la perspectiva del favorecimiento de las actividades relacionales entre la federación y los entes constitutivos. • Busca romper con la división rígida de la actuación de la federación y los entes constitutivos, resaltando la interdependencia y la mutua influencia de cada uno de los órdenes de gobierno, misma que se expresa en un sistema abierto a las relaciones intergubernamentales. • Genera dos esquemas de relaciones posibles: uno vertical entre la Federación y los entes constitutivos (coordinación) y otro horizontal entre las mismas entidades federativas (colaboración). • Supone la existencia de múltiples técnicas de cooperación que se pueden explicar a las actividades del Estado: Cooperación orgánica (entre órganos, poderes y entidades publicas conferencias consejos, etc.); Cooperación instrumental (convenios, planes, informes). • Alemania es un país que en la práctica ha adoptado este tipo de modelo federal, por ejemplo, a través del establecimiento de transferencias fiscales intergubernamentales y espacios de negociación o acuerdo entre niveles.

Fuente: elaboración propia.

impuso como el modelo necesario para mantener la estabilidad y unidad del sistema financiero a través del establecimiento de ayudas y subvenciones económicas del Gobierno Federal hacia los gobiernos de los estados. Este nuevo escenario provocó la generación de múltiples y variadas técnicas de cooperación que abonaron a la configuración de un nuevo modelo federal y por ende a la unidad de la economía nacional. Cfr. TAJADURA, TEJADA, Javier, *Ensayo intitulado: Federalismo Cooperativo y Conferencias Sectoriales* en: Revista Jurídica de Navarra, Sumario Enero-Junio 2010, No. 49, Navarra, España, 2010, pp. 139 y 140.

⁶⁷ Cfr. CAMARGO, Aspásia, *La Federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática*, en Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 351 y ss.

En el caso de nuestro país, si hacemos 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 13 de diciembre de 1934 previó una coordinación entre los estados y la Federación por lo que ve a la legislación que deba expedirse en materia de educación, constituyendo ello un importante paso en la evolución del sistema federal, puesto que a partir de ello se fue introduciendo gradualmente un sistema de competencias concurrentes, dejando de lado la visión dualista del sistema federal, para transformarse en un federalismo cooperativo en el que la Federación y las entidades federativas concurren en el ejercicio competencial de algunas materias.

Ya en el año de 1965, con la reforma al artículo 18, párrafo tercero, 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 un sistema de competencias basado en diversas dinámicas de cooperación, reforzando relativamente con ello la independencia y autonomía de las entidades federativas a través de las relaciones de interconexión, cooperación y colaboración entre los tres órdenes de gobierno; en este sentido, las relaciones de cooperación entre la Federación y los estados se llevan a cabo, al menos desde la literalidad del texto constitucional, en un plano de igualdad, articuladas a través de diversos instrumentos jurídicos y mecanismos institucionales.⁶⁸

No obstante, si partimos de las condiciones actuales del sistema federal

⁶⁸ Como ya se había hecho referencia en el apartado introductorio de este documento, 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, informes, consejos nacionales, reuniones, asambleas nacionales, entre otros. Algunos de estos mecanismos de colaboración, como por ejemplo, el Consejo de Seguridad Pública previsto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, han adquirido una gran notoriedad pública y representan hoy por hoy auténticos espacios para el diseño de estrategias, su discusión y evaluación de resultados respecto a un tema específico, como es el caso de la seguridad pública que atañe a todos los órdenes de gobierno. Sobre el presente tema se abordará ampliamente en el capítulo III.

mexicano en relación a los cambios políticos recientes que se han presentado en la etapa moderna de México, resulta evidente la necesidad de crear o en su caso fortalecer las formas de vinculación entre los órganos del poder; particularmente entre aquellos que realizan funciones ejecutivas o que conducen las políticas públicas y de gobierno.

Bajo esa premisa, consideramos que la consolidación de un nuevo modelo federal para México no debe centrarse únicamente en esfuerzos descentralizadores para revertir la dependencia política que históricamente se ha generado a favor de los gobiernos federales en detrimento de las entidades federativas, sino también pensar en la puesta en marcha de mecanismos flexibles que permitan nuevas formas de intercambio para propiciar un mayor diálogo, concertación y comunicación más efectiva entre los altos niveles de gobierno.

En esta línea es que pretendemos abordar en el siguiente apartado, el tema de la Conferencia Nacional de Gobernadores como una alternativa viable para enfocar la cooperación intergubernamental hacia un esquema de mayor eficacia en la dinámica del sistema federal mexicano y del diseño de la función ejecutiva en el orden federal y estatal. Como metodología, explicaremos en un primer momento los antecedentes de dicho órgano colegiado, así como su naturaleza, conformación y funcionamiento actual.

CAPÍTULO SEGUNDO

La Conferencia Nacional de Gobernadores como órgano de cooperación intergubernamental del sistema federal mexicano.

Sumario: I. Génesis y antecedentes de la Conago. II. Naturaleza, conformación y funcionamiento. III. Información y estadísticas relevantes. IV. Breve referencia de derecho comparado sobre los órganos de cooperación intergubernamental en Estados Unidos, Alemania y España.

I. Génesis y antecedentes de la Conago.

Es indudable que buena parte de la historia del federalismo mexicano se explica a través del funcionamiento 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 factores de tipo económico. En particular, dicho centralismo encontró su máxima expresión durante el régimen hegemónico del partido único en el gobierno (1929-2000), el cual se sustentó en la existencia de un Ejecutivo Federal con facultades amplias y dominantes sobre la totalidad de las instituciones del Estado, incluyendo desde luego a los gobernadores de las entidades federativas y el Distrito Federal.⁶⁹

Durante dicha etapa, la soberanía de los estados se limitó y subordinó en forma preponderante al centralismo de las decisiones políticas. Esto trajo como consecuencia natural que los gobernadores de los estados se encontraran bajo un régimen de sujeción particular respecto a los intereses del partido oficial y del poder presidencial mismo. Por citar tan sólo un ejemplo, el Presidente de la República contaba con

⁶⁹ 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 sobre el comportamiento de las instituciones políticas antes y después de la transición se recomienda consultar: Cfr. NACIF HERNÁNDEZ, Benito, Ensayo intitulado: *Para entender el funcionamiento de las instituciones políticas en el México democrático*, [en línea], División de Estudios Políticos de Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Mayo 2007, [citado 16-08-2012], Formato pdf, Disponible en internet: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEP%20194.pdf>

facultades meta-constitucionales para imponer los nombramientos de los candidatos a gobernador en las regiones o en contraparte, removerlos cuando éstos resultaban un obstáculo para los proyectos federales.

Paralelamente, el poder de los gobernadores mantenía un vínculo estrecho con la lógica del presidencialismo, pues al interior de cada entidad federativa el gobernador emulaba las prácticas del ejercicio absoluto del poder, especialmente a través del control de las decisiones políticas de los ayuntamientos y los propios congresos estatales. Además, este fenómeno encontró un ambiente fértil para su continuidad durante muchas décadas, pues como se sabe, la configuración constitucional de la estructura federal en cada una de las treinta y dos partes integrantes de la Federación, reproduce en escala la forma de gobierno republicana, con su división de poderes y su fórmula democrática para elegir a sus gobernantes, facilitando en buena medida que los gobernadores —como eje central del poder ejecutivo en los estados— replicaran las reglas del comportamiento presidencial y establecieran una relación *sui generis* de sujeción hacia las decisiones centrales adoptadas desde la Federación.⁷⁰

En todo este itinerario, la cooperación orgánica entre los gobernadores de manera horizontal, y entre éstos y el Presidente de la República de manera vertical nunca fue necesaria política ni jurídicamente sino hasta el momento en que la transición democrática —experimentada particularmente en la década de los noventa— impuso nuevas reglas a los agentes políticos para lograr los consensos y alcanzar parámetros razonables de gobernabilidad. En esta nueva etapa, además de la configuración de un nuevo orden en materia de competencia electoral, el debate público también se modificó considerablemente, pues las decisiones de gobierno dejaron de caracterizarse por la unanimidad y cada vez más son discutidas, cuestionadas o impedidas por

⁷⁰ En un estudio más detallado sobre la etapa de hegemonía partidista en el funcionamiento del federalismo mexicano, Alicia Hernández define que los gobernadores de los estados llegaron a ser considerados en la práctica como simples unidades administrativas subordinadas y controladas por el orden central. Se sugiere consultar: HERNÁNDEZ, Alicia, *Federalismo y gobernabilidad en México*, en CARMANGANI, Marcelo, (coord.), *Federalismo latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 288 y 289.

fuerzas opositoras con poder creciente.⁷¹

Y lo que es más, a partir de los últimas décadas el funcionamiento del federalismo mexicano ha entrado en una lógica distinta 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 en años recientes generó una nueva necesidad de implementar los mecanismos para la negociación, el diálogo y el acuerdo entre agentes políticos.⁷²

Por todo ello, consideramos válido afirmar que la figura del gobernador del estado ha adquirido en la actualidad un peso específico especial dentro del eje federal. Como lo apuntamos en el apartado II.2 del capítulo anterior, el gobernador de cualquier entidad federativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal constituyen una pieza medular en el engranaje del sistema político como titular de uno de los órganos estatales que realiza la función ejecutiva, pero sobretudo como un actor político que ejerce un liderazgo de alto nivel con otros poderes y órganos del Estado.⁷³ Esta realidad sitúa a los gobernadores de las entidades federativas no sólo como agentes relevantes para la vida regional o local, sino en buena medida como sujetos cuyas decisiones impactan de manera integral el funcionamiento del Estado mexicano. De ahí que en otros modelos federales, cada vez es más frecuente encontrar agendas compartidas, asambleas colegiadas y mecanismos de cooperación

⁷¹ 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. Además de este hecho, aunque su posición era menos comprometida que la del Senado, el gobierno perdió la posibilidad de aprobar o detener cualquier reforma constitucional en ese recinto sin el apoyo de otras fuerzas políticas. Bajo este nuevo escenario se había producido una profunda transformación: si antes la negociación, la cooperación o la eventual formación de coaliciones legislativas representaban un recurso básicamente orientado a incrementar la legitimación de las propuestas del ejecutivo, ahora la aplicación de tales métodos se erigía como una práctica obligada que pretendía evitar una posible parálisis parlamentaria y gubernamental. Cfr. MEYERNBERG LEYCEGUI, Yolanda, *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*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Editado por Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, 2003, p. 146.

⁷² Incluso, este fenómeno de competencia política y de diversidad de "centros de decisión" no sólo se presenta entre la Federación y las entidades federativas. Puede válidamente decirse que en el orden municipal y regional, los niveles de pluralidad y alternancia política han sido históricamente mucho más elevados y constituyen un factor común desde algunos años atrás de suscitarse la alternancia el Poder Ejecutivo Federal.

⁷³ 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. Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Los Gobernadores de los Estados*, Revista Alegatos, UAM-Azcapotzalco, núm. 9, mayo-agosto, México, 1988, p. 51.

intergubernamentales que involucran la participación conjunta o sectorizada de los gobernadores.

En México, el primer antecedente moderno de colegiación o asamblea especial entre los gobernadores estatales surgió el 23 de octubre de 1999, en la ciudad de Tlaxcala, 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.⁷⁴ En teoría, los objetivos de esta Asociación fueron avivar el federalismo, impulsar el desarrollo regional y proponer a la Federación nuevos esquemas de interrelación entre el gobierno federal y los ejecutivos estatales. No obstante en sus inicios, la Anago se enfocó básicamente a la realización de trabajos de manera conjunta con los mandatarios estatales del Partido Acción Nacional (PAN) 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 recursos extraordinarios a las 32 entidades, aplicables a educación, salud, infraestructura y deuda pública.⁷⁵

Luego de la alternancia en el Gobierno Federal, la mayoría de los gobernadores —especialmente aquellos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI)— decidieron aliarse y constituir una nueva Asamblea Nacional de Gobernadores a través de la denominada Declaración de Mazatlán de 10 de agosto de 2001. En dicho documento, además de dar a conocer públicamente los objetivos de la reunión de

⁷⁴ En aquella época, los miembros fundadores de esta Asociación fueron los Gobernadores de Zacatecas, Ricardo Monreal Ávila; del Distrito Federal, Rosario Robles Berlanga; de Baja California Sur, Leonel Cota Montaño; de Tlaxcala, Alfonso Sánchez Anaya, y de Nayarit, Antonio Echevarría Domínguez.

⁷⁵ 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. Fue así como nació el Programa de Apoyo y Fortalecimiento a Entidades Federativa dentro del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación, con una asignación de \$ 6,870 millones de pesos para el ejercicio fiscal del año 2000. Para mayor abundamiento de este tema se recomienda consultar: SORIA ROMA, Rigoberto, *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, 2004, pp. 41-60.

gobernadores, se establecieron algunos acuerdos enfocados fundamentalmente al impulso de una reforma constitucional que otorgara mayores facultades tributarias a las entidades federativas y municipios. Existe una opinión generalizada respecto a que dicha Declaración de Mazatlán constituyó el primer antecedente formal de una Asociación de Gobernadores sujeta a principios fundantes mejor estructurados.⁷⁶

Sin embargo, 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. Destacamos como un dato relevante, que hasta esa fecha la Conago únicamente estaba integrada por los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática.⁷⁷

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, un auténtico órgano de representación de las entidades federativas ante los poderes constituidos.

II. Naturaleza, conformación y funcionamiento.

A partir de su integración y constitución formal, 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 sobre temas particulares o comunes con incidencia en la vida de las entidades federativas y la Federación. Desde la literalidad de sus principios rectores

⁷⁶ La Declaratoria fue suscrita por un total de 20 mandatarios estatales: Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Baja California Sur, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Quinta Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

⁷⁷ A la Declaratoria de Cancún le siguieron las Declaratorias de Atlihuetzía, Tlaxcala del 24 de agosto 2002; Pachuca Hidalgo del 28 de septiembre de 2002; Metepec, Estado de México de 16 de octubre de 2002; Chihuahua, Chihuahua del 28 de octubre de 2002; Cabo San Lucas, Baja California Sur del 22 de noviembre 2002 y Manzanillo Colima del 8 de diciembre de 2002.

contenidos en las múltiples declaratorias emitidas, la Conago es definida también como un espacio institucional permanente para lograr equilibrio y mejor distribución de facultades que corresponde a los órdenes de gobierno federal y estatal, al tiempo que reafirma el compromiso de las entidades federativas con el pacto federal y reconoce la necesidad de colaboración y cooperación entre cada una de ellas.⁷⁸

Uno de los principales elementos que explican la naturaleza de la Conago lo encontramos, en primer lugar, en la conformación voluntaria por parte de los mandatarios estatales miembros. Como lo señala Manuel Jiménez Dorantes, la lógica de “colaboración” es una premisa básica para el buen funcionamiento de las relaciones jurídicas y políticas entre los diversos elementos constitutivos de nuestro pacto federal, más aún cuando se trata de instrumentos cooperativos cuya eficacia se mide en buena medida a partir de la voluntad política de sus miembros y de su capacidad para la generación de acuerdos o resultados.⁷⁹

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 instrumentales⁸⁰ o normativas.⁸¹ Dado su origen y conformación, esta conferencia se adapta perfectamente a los mecanismos

⁷⁸ Dicho compromiso de las entidades federativas con el pacto federal es conocido en la doctrina como el principio de *lealtad federal*. Al respecto, Jiménez Dorantes define tal principio de *lealtad federal* o *lealtad institucional*, como un principio 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 a través de dos dimensiones de federalismo cooperativo: la dimensión vertical (Federación-entidades federativas) y la dimensión horizontal (sólo entre entidades federativas). Cfr. JIMENEZ DORANTES, Manuel, Ensayo intitulado: *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.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, pp. 163 y 164.

⁷⁹ Uno de los pocos y más completos estudios doctrinales que existen en México sobre la relaciones de cooperación dentro del federalismo mexicano y en particular sobre la Conferencia Nacional de Gobernadores puede encontrarse en: JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, Ensayo intitulado “*La Conferencia Nacional de Gobernadores como órgano de cooperación en el sistema federal mexicano*”, en: *Constitucionalismo local*, CIENFUEGOS SALGADO, David (Coord.), Ed. Porrúa, México, 2005, pp. 341-355.

⁸⁰ 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: Cfr. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *Los convenios entre administraciones públicas*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1997.

⁸¹ 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 primordial 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 las regiones que se trate.

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 del Distrito Federal. 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 a través de la asistencia del Secretario de Gobernación a cada reunión ordinaria de la Conago, en su calidad de representante del Poder Ejecutivo Federal. En esta línea, podría considerarse a la Conago como una técnica cooperativa de tipo mixto, aunque en realidad sus objetivos otorguen mayor preeminencia a las relaciones intergubernamentales entre los titulares de los poderes ejecutivos de los estados.⁸²

Otro aspecto a mencionar sobre la naturaleza de la Conago consiste en que dicho foro es un espacio esencialmente político regido únicamente a través de un documento rector denominado “Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores”.⁸³ 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 federales⁸⁴, representa de *facto* un verdadero punto de confluencia y coordinación entre los gobiernos estatales, el gobierno federal y los poderes de la Federación, respecto a temas que involucran a ambos órdenes jurídicos. Jiménez Dorantes abunda al respecto con mucha claridad:

⁸² Vid. Artículos 4º de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

⁸³ 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.

⁸⁴ Como ya hemos hecho mención en el apartado introductorio, en nuestro país existen diversos órganos de cooperación previstos en leyes federales que, por su especialización en una temática en particular, obedecen más a la clasificación de conferencias, consejos, reuniones o asambleas de tipo sectorial. En este rubro, destacamos por su relevancia en México 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, Seguridad Pública, el Procurador General de la República, los gobernadores de los estados, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

...existen algunos órganos de cooperativos diseñados en diversas leyes federales que prevén la reunión de “representantes” de la Federación y de todas las entidades federativas. Sin embargo, es evidente que en estos órganos asisten, efectivamente, “representantes” de las respectivas entidades territoriales jurídico-públicas involucradas, lo que implica que se trata más bien de conferencias de tipo sectorial y, de ninguna manera de Conferencias Federales...”⁸⁵

Como referencia, destacamos que de conformidad a sus lineamientos internos la Conago se encuentra conformada por una estructura semejante a la de un órgano deliberativo de tipo parlamentario, pues en esencia su estructura general 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 del Distrito Federal⁸⁶; b) Un Presidente en turno encargado de dirigir los trabajos de la asamblea y la reunión plenaria que se trate⁸⁷; c) Dos o más Vicepresidentes para el auxilio en la conducción de los trabajos de las reuniones ⁸⁸ ; d) Un Consejo Permanente integrado por el Presidente y los Vicepresidentes en turno⁸⁹; e) Varias comisiones temáticas de trabajo integradas por gobernadores en base a los acuerdos del pleno⁹⁰, y f) Una Secretaría Técnica para la coadyuvancia en todas las actividades de la conferencia.⁹¹

Mención aparte merece el órgano denominado Pleno de Gobernadores, pues en su calidad de órgano superior de la conferencia, constituye a nuestro juicio la instancia de mayor impacto al interior de este mecanismo de cooperación federal. En primer lugar, corresponde al Pleno una función de tipo legislativa consistente en la formulación de lineamientos, políticas y normas necesarias para la mejor aplicación de los principios de la conferencia. Además, el Pleno cuenta con facultades para conocer y discutir temas de interés nacional; fijar líneas de acción específicas; crear, modificar, fusionar, dividir o suprimir las comisiones de trabajo; nombrar los miembros coordinadores de

⁸⁵ JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, Ensayo intitulado *La Conferencia Nacional de Gobernadores como órgano de cooperación en el sistema federal mexicano*, en: *Constitucionalismo local*, Ob. Cit., pp. 353.

⁸⁶ Vid. Artículos 2º fracción V y 6º de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

⁸⁷ Vid. Artículos 2º fracción III y VI y 5 ter de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

⁸⁸ Vid. Artículo 2º fracción VII de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

⁸⁹ Vid. Artículo 2º fracción IX y 19-ter de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

⁹⁰ Vid. Artículo 2º fracción XI y 21 de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

⁹¹ Vid. Artículo 2º fracción XVII y 37 de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

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.

Los artículos 8º y 9º de los lineamientos detallan las reglas generales de las reuniones ordinarias del Pleno de Gobernadores, las cuales se celebrarán tres de forma anual y podrán incluir dentro del orden del día —además de los asuntos generales respectivos— un tema central de debate definido previamente por los miembros del Pleno en la reunión ordinaria anterior. Un aspecto a destacar en la conformación del orden del día de las sesiones ordinarias consiste en que cada gobernador miembro que desee participar en el Pleno deberá delimitar expresamente el “grado de amplitud” de los temas a tratar, es decir, si se trata de un tema o asunto con impacto de carácter nacional, regional o local. Esta medida a nuestro juicio representa un control interesante para el análisis de la relevancia o impacto nacional de cada asunto planteado por los gobernadores miembros.⁹²

Otro rubro sobre el funcionamiento de la Conago de acuerdo a la lectura de sus reglas internas, consiste desde luego en las atribuciones que corresponde a cada gobernador en su carácter de miembro de la conferencia. Además de tener pleno derecho para participar en las reuniones ordinarias y extraordinarias, los mandatarios estatales cuentan en todo momento con facultades para proponer temas de debate en los que mantengan un interés particular, solicitar la participación de invitados especiales, aprobar el orden del día, voz y voto en sesiones extraordinarias, formar parte de las comisiones que sean de su interés y fungir como Presidente en turno o Vicepresidente de la Conago, Coordinadores o Vicecoordinadores de alguna comisión.⁹³

⁹² De acuerdo a la fracción IV del artículo 9 de los lineamientos, se considera que un tema es de impacto nacional cuando su contenido hace referencia a aspectos de interés general para todas las entidades federativas. Regional, cuando el tema o participación propuesta afecta solamente a un conjunto de entidades con interés común, sectorial o geoestratégico y Local cuando su contenido sólo hace referencia a aspectos que atañen a una sola entidad.

⁹³ Vid. Artículos 15 y 16 de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Paralelamente, una nota esencial de la dinámica de la Conago y que justamente le confiere un naturaleza peculiar como verdadero “órgano cooperativo” del sistema federal mexicano, consistente en la regla para la adopción de los acuerdos y la toma de decisiones utilizada por parte del Pleno. Al respecto, el artículo 14 de los lineamientos establece que los acuerdos adoptados por el Pleno de los Gobernadores 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 que no pretende imponer decisiones mayoritarias entre sus miembros se deja de lado el sistema de votación por mayorías.

Dicho rasgo merece un punto especial para el análisis, pues a pesar de su naturaleza eminentemente de colegiada, esta regla refleja que la Conago fue concebida como un órgano cooperativo cuyas determinaciones no pueden quedar expuestas a la posible conformación de grupos, alianzas o mayorías estratégicas. Es decir, las formas de decisión son fundamentalmente de buena fe y en un ámbito de cooperación entre iguales. No se vota, sino que se intenta alcanzar un consenso y por ende las decisiones sólo son vinculantes desde la perspectiva política, sin que ningún miembro pueda ser obligado a una concreta actuación.

Por último, uno de los órganos más relevantes al interior de la Conago que no podemos dejar de mencionar este apartado, son las comisiones temáticas de trabajo enfocadas al análisis y discusión 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 grandes ejes temáticos a saber: 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 actualmente la existencia de 36 comisiones integradas indistintamente por los gobernadores miembros.⁹⁴

⁹⁴ Las comisiones son: Agua; Asuntos Internacionales; Asuntos migratorios; Campo; Ciencia y Tecnología; Comercio exterior; Competitividad; Cultura; Derechos Humanos; Desarrollo digital; Desarrollo económico; Desarrollo integral de la región sur-sureste; Desarrollo metropolitano; Desarrollo regional; Desarrollo social y pueblos indígenas; Desarrollo urbano, ordenamiento territorial y

En este rubro destacamos por ejemplo, que para el mes de marzo de 2013, las comisiones con mayor número de gobernadores integrantes son la de Seguridad Pública, Turismo, Medio ambiente (32 miembros); Infraestructura (30 miembros); Agua (29 miembros); Hacienda (28 miembros) y Pueblos indígenas (27 miembros). A contraluz, las comisiones conformadas por un menor número de gobernadores son: Derechos humanos (2 miembros); Desarrollo metropolitano (2 miembros); Impacto de la industria petrolera (4 miembros); Seguimiento a la agenda estratégica federalista (4 miembros); Puertos y litorales (7 miembros).

Resalta que Veracruz es el estado más participativo en las comisiones de la Conago al ser integrante de las 36 existentes y coordinar 3 de ellas. El Distrito Federal es integrante de 30 comisiones; Tabasco de 28; Jalisco, Chiapas y Yucatán de 27; Morelos de 23 y Baja California de 21. Los estados menos participativos en las comisiones son Coahuila, Nayarit y Tlaxcala con presencia en tan sólo 6 comisiones. El estado con menor integración en comisiones es Guanajuato con tan sólo 5. A nuestro juicio, resulta evidente que los gobernadores integran las comisiones en las que existen elementos de interés para ellos, bien sea por su perfil socio-demográfico, geográfico, cultural o de coyuntura política. Asimismo, llama la atención que materias como turismo, medio ambiente y seguridad pública son temas en los que concurren todos los estados de la república y por ende los gobernadores integrantes de la conferencia mantienen una activa participación. Situación que contrasta con temas como los derechos humanos y, paradójicamente, con el impulso de la agenda federalista, pues sus respectivas comisiones únicamente están integradas por dos y cuatro miembros cada una.

También resulta interesante mencionar que la Conago siendo un órgano cooperativo que mantenga como objetivo final el promover transformaciones con impacto en el funcionamiento de nuestro sistema federal, no cuente a la fecha con

vivienda; Educación; Energía; Fondo de reconstrucción; Hacienda; Impactos de la industria petrolera; Infraestructura; Justicia; Medio ambiente; Modernización y simplificación gubernamental; Pesca y Acuicultura; Protección civil; Puertos y Litorales; Recintos fiscalizados estratégicos; Reforma del Estado; Salud; Seguimiento de la agenda estratégica federalista; Seguridad Pública; Seguridad social y pensiones y Turismo.

alguna comisión o enlace especializado para proponer y dar seguimiento a una agenda legislativa y de gobierno ante las Cámaras del Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal.

III. Información y estadísticas relevantes.

Una vez que hemos analizado los antecedentes, naturaleza y funcionamiento general de la Conago, consideramos pertinente utilizar una metodología gráfica para mostrar algunos aspectos relevantes sobre su funcionamiento e integración. Para ello, se realizó una consulta directa a la Secretaría Técnica de la Conago, órgano responsable —entre otras cosas— de la sistematización e integración de los registros e información relevante de la conferencia. Luego de mostrar cada uno de los siguientes cuadros, procederemos a realizar algunos comentarios específicos en base al análisis de la información en ellos contenida.

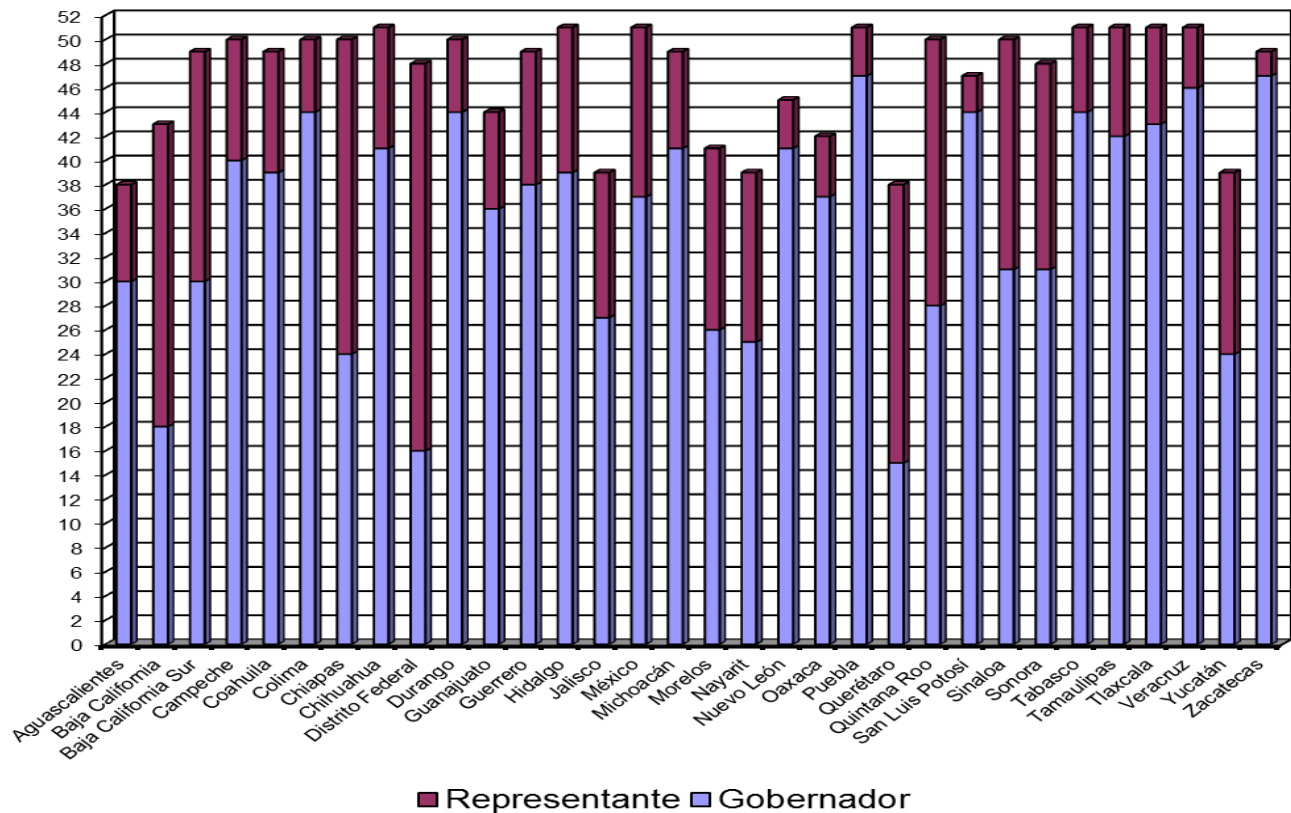
Cuadro 1: Histórico de gobernadores miembros de la Conago.

No.	ESTADO	GRADO	NOMBRE	CARGO	PARTIDO	INICIO	FIN
1	Aguascalientes	Sr.	Felipe González González	Gobernador Constitucional	PAN	01/12/1998	23/08/2004
2	Aguascalientes	Lic.	Juan José León Rubio	Gobernador Interino	PAN	24/08/2004	30/11/2004
3	Aguascalientes	Ing.	Luis Armando Reynoso Femat	Gobernador Constitucional	PAN	01/12/2004	30/11/2010
4	Aguascalientes	Ing.	José Carlos Lozano de la Torre	Gobernador Constitucional	PRI	01/12/2010	30/11/2016
5	Baja California	Lic.	Alejandro González Alcocer	Gobernador Constitucional	PAN	31/10/1998	31/10/2001
6	Baja California	Lic.	Eugenio Elorduy Walther	Gobernador Constitucional	PAN	01/11/2001	31/10/2007
7	Baja California	Lic.	José Guadalupe Osuna Millán	Gobernador Constitucional	PAN	01/11/2007	31/10/2013
8	Baja California Sur	Lic.	Leonel Efraín Cota Montaño	Gobernador Constitucional	PRD	05/04/1999	04/04/2005
9	Baja California Sur	Ing.	Narciso Agúndez Montaño	Gobernador Constitucional	PRD	05/04/2005	04/04/2011
10	Baja California Sur	Lic.	Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor	Gobernador Constitucional	PAN	05/04/2011	09/09/2015
11	Campeche	Lic.	José Antonio González Curi	Gobernador Constitucional	PRI	16/09/1997	15/09/2003
12	Campeche	C.P.	Jorge Carlos Hurtado Valdez	Gobernador Constitucional	PRI	16/09/2003	15/09/2009
13	Campeche	Lic.	Fernando Eutimio Ortega Bernés	Gobernador Constitucional	PRI	16/09/2009	15/09/2015
14	Coahuila	Lic.	Enrique Martínez y Martínez	Gobernador Constitucional	PRI	01/12/1999	30/11/2005
15	Coahuila	Profr.	Humberto Moreira Valdés	Gobernador Constitucional	PRI	01/12/2005	03/01/2011
16	Coahuila	Lic.	Jorge Juan Torres López	Gobernador Interino	PRI	04/01/2011	30/11/2011
17	Coahuila	Lic.	Rubén Ignacio Moreira Valdez	Gobernador Constitucional	PRI	01/12/2011	30/11/2017
18	Colima	Lic.	Fernando Moreno Peña	Gobernador Constitucional	PRI	31/12/1997	01/11/2003
19	Colima	Sr.	Carlos Flores Dueñas	Gobernador Interino	PRI	02/11/2003	30/12/2003
20	Colima	Profr.	Gustavo Alberto Vázquez Montes	Gobernador Constitucional	PRI	31/12/2003	24/02/2005
21	Colima	Lic.	Arnoldo Ochoa González	Gobernador Interino	PRI	02/03/2005	04/05/2005

No.	ESTADO	GRADO	NOMBRE	CARGO	PARTIDO	INICIO	FIN
22	Colima	Lic.	Jesús Silverio Cavazos Ceballos	Gobernador Constitucional	PRI	05/05/2005	31/10/2009
23	Colima	Lic.	Mario Anguiano Moreno	Gobernador Constitucional	PRI	01/11/2009	31/10/2015
24	Chiapas	Lic.	Pablo Salazar Mendiguchía	Gobernador Constitucional	Coalición	08/12/2000	07/12/2006
25	Chiapas	Lic.	Juan Sabines Guerrero	Gobernador Constitucional	PRD	08/12/2006	07/12/2012
26	Chiapas	Sr.	Manuel Velasco Coello	Gobernador Constitucional	PVEM	08/12/2012	07/12/2018
27	Chihuahua	C.P.	Patricio Martínez García	Gobernador Constitucional	PRI	04/10/1998	03/10/2004
28	Chihuahua	Lic.	José Reyes Baeza Terrazas	Gobernador Constitucional	PRI	04/10/2004	03/10/2010
29	Chihuahua	Lic.	César Horacio Duarte Jáquez	Gobernador Constitucional	PRI	04/10/2010	03/10/2016
30	Distrito Federal	Lic.	Andrés Manuel López Obrador	Jefe de Gobierno	PRD	05/12/2000	29/07/2005
31	Distrito Federal	Lic.	Alejandro Encinas Rodríguez	Jefe de Gobierno	PRD	02/08/2005	04/12/2006
32	Distrito Federal	Lic.	Marcelo Ebrard Casaubon	Jefe de Gobierno	PRD	05/12/2006	04/12/2012
33	Distrito Federal	Dr.	Miguel Ángel Mancera Espinosa	Jefe de Gobierno	PRD	05/12/2012	04/12/2018
34	Durango	Lic.	Ángel Sergio Guerrero Mier	Gobernador Constitucional	PRI	15/09/1998	14/09/2004
35	Durango	C.P.	Ismael Hernández Deras	Gobernador Constitucional	PRI	15/09/2004	14/09/2010
36	Durango	C.P.	Jorge Herrera Caldera	Gobernador Constitucional	PRI	15/09/2010	14/09/2016
37	Guanajuato	Lic.	Juan Carlos Romero Hicks	Gobernador Constitucional	PAN	26/09/2000	25/09/2006
38	Guanajuato	Lic.	Juan Manuel Oliva Ramírez	Gobernador Constitucional	PAN	26/09/2006	28/03/2012
39	Guanajuato	Lic.	Héctor López Santillana	Gobernador Interino	PAN	29/03/2012	25/09/2012
40	Guanajuato	Mtro.	Miguel Márquez Márquez	Gobernador Constitucional	PAN	26/09/2012	25/09/2018
41	Guerrero	Lic.	René Juárez Cisneros	Gobernador Constitucional	PRI	01/04/1999	31/03/2005
42	Guerrero	C.P.	Carlos Zeferino Torreblanca Galindo	Gobernador Constitucional	PRD	01/04/2005	31/03/2011
43	Guerrero	Lic.	Ángel Heladio Aguirre Rivero	Gobernador Constitucional	PRD	01/04/2011	26/10/2015
44	Hidalgo	Lic.	Manuel Ángel Núñez Soto	Gobernador Constitucional	PRI	01/04/1999	31/03/2005
45	Hidalgo	Lic.	Miguel Ángel Osorio Chong	Gobernador Constitucional	PRI	01/04/2005	31/03/2011
46	Hidalgo	Lic.	José Francisco Olvera Ruiz	Gobernador Constitucional	PRI	01/04/2011	04/09/2016
47	Jalisco	Lic.	Francisco Javier Ramírez Acuña	Gobernador Constitucional	PAN	01/03/2001	21/11/2006
48	Jalisco	Mtro.	Gerardo Octavio Solís Gómez	Gobernador Interino	PAN	22/11/2006	28/02/2007
49	Jalisco	C.P.	Emilio González Márquez	Gobernador Constitucional	PAN	01/03/2007	28/02/2013
50	Jalisco	Mtro.	Jorge Aristóteles Sandoval Díaz	Gobernador Constitucional	PRI	01/03/2013	28/02/2019
51	México	Lic.	Arturo Montiel Rojas	Gobernador Constitucional	PRI	15/09/1999	14/09/2005
52	México	Lic.	Enrique Peña Nieto	Gobernador Constitucional	PRI	15/09/2005	14/09/2011
53	México	Dr.	Eruviel Ávila Villegas	Gobernador Constitucional	PRI	15/09/2011	14/09/2017
54	Michoacán	Lic.	Víctor Manuel Tinoco Rubí	Gobernador Constitucional	PRI	15/02/1996	14/02/2002
55	Michoacán	Antrop.	Lázaro Cárdenas Batel	Gobernador Constitucional	PRD	15/02/2002	14/02/2008
56	Michoacán	Mtro.	Leonel Godoy Rangel	Gobernador Constitucional	PRD	15/02/2008	14/02/2012
57	Michoacán	Dr.	Fausto Vallejo Figueroa	Gobernador Constitucional	PRI	15/02/2012	30/09/2015
58	Morelos	Lic.	Sergio Alberto Estrada Cajigal Ramírez	Gobernador Constitucional	PAN	01/10/2000	30/09/2006
59	Morelos	Dr.	Marco Antonio Adame Castillo	Gobernador Constitucional	PAN	01/10/2006	30/09/2012
60	Morelos	Lic.	Graco Luis Ramírez Garrido Abreu	Gobernador Constitucional	PRD	01/10/2012	30/09/2018
61	Nayarit	C.P.	Antonio Echevarría Domínguez	Gobernador Constitucional	PAN	19/09/1999	18/09/2005
62	Nayarit	Lic.	Ney González Sánchez	Gobernador Constitucional	PRI	19/09/2005	18/09/2011
63	Nayarit	Sr.	Roberto Sandoval Castañeda	Gobernador Constitucional	PRI	19/09/2011	18/09/2017
64	Nuevo León	Lic.	Fernando Canales Clariond	Gobernador Constitucional	PAN	04/10/1997	12/01/2003
65	Nuevo León	Lic.	Fernando Elizondo Barragán	Gobernador Interino	PAN	13/01/2003	03/10/2003

No.	ESTADO	GRADO	NOMBRE	CARGO	PARTIDO	INICIO	FIN
66	Nuevo León	Lic.	José Natividad González Parás	Gobernador Constitucional	PRI	04/10/2003	03/10/2009
67	Nuevo León	Lic.	Rodrigo Medina de la Cruz	Gobernador Constitucional	PRI	04/10/2009	03/10/2015
68	Oaxaca	Lic.	José Murat Casab	Gobernador Constitucional	PRI	01/12/1998	30/11/2004
69	Oaxaca	Lic.	Ulises Ruiz Ortiz	Gobernador Constitucional	PRI	01/12/2004	30/11/2010
70	Oaxaca	Lic.	Gabino Cué Monteagudo	Gobernador Constitucional	PRD	01/12/2010	30/11/2016
71	Puebla	Lic.	Melquiades Morales Flores	Gobernador Constitucional	PRI	01/02/1999	31/01/2005
72	Puebla	Lic.	Mario Marín Torres	Gobernador Constitucional	PRI	01/02/2005	31/01/2011
73	Puebla	Lic.	Rafael Moreno Valle Rosas	Gobernador Constitucional	PAN	01/02/2011	31/01/2017
74	Querétaro	Ing.	Ignacio Loyola Vera	Gobernador Constitucional	PAN	01/10/1997	30/09/2003
75	Querétaro	Lic.	Francisco Garrido Patrón	Gobernador Constitucional	PAN	01/10/2003	30/09/2009
76	Querétaro	Lic.	José Eduardo Calzada Roviroa	Gobernador Constitucional	PRI	01/10/2009	30/09/2015
77	Quintana Roo	Lic.	Joaquín Ernesto Hendricks Díaz	Gobernador Constitucional	PRI	05/04/1999	04/04/2005
78	Quintana Roo	Lic.	Félix Arturo González Canto	Gobernador Constitucional	PRI	05/04/2005	04/04/2011
79	Quintana Roo	Lic.	Roberto Borge Angulo	Gobernador Constitucional	PRI	05/04/2011	04/04/2017
80	San Luis Potosí	Lic.	Fernando Silva Nieto	Gobernador Constitucional	PRI	26/09/1997	25/09/2003
81	San Luis Potosí	C.P.	Marcelo de los Santos Fraga	Gobernador Constitucional	PAN	26/09/2003	25/09/2009
82	San Luis Potosí	Dr.	Fernando Toranzo Fernández	Gobernador Constitucional	PRI	26/09/2009	25/09/2015
83	Sinaloa	Lic.	Juan S. Millán Lizárraga	Gobernador Constitucional	PRI	01/01/2000	31/12/2004
84	Sinaloa	Lic.	Jesús Alberto Aguilar Padilla	Gobernador Constitucional	PRI	01/01/2005	31/12/2010
85	Sinaloa	C.P.	Mario López Valdez	Gobernador Constitucional	PAN	01/01/2011	31/12/2016
86	Sonora	Lic.	Armando López Nogales	Gobernador Constitucional	PRI	13/09/1997	12/09/2003
87	Sonora	Ing.	Eduardo Bours Castelo	Gobernador Constitucional	PRI	13/09/2003	12/09/2009
88	Sonora	Lic.	Guillermo Padrés Elías	Gobernador Constitucional	PAN	13/09/2009	12/09/2015
89	Tabasco	Lic.	Enrique Priego Oropeza	Gobernador Interino	PRI	01/01/2001	31/12/2001
90	Tabasco	Lic.	Manuel Andrade Díaz	Gobernador Constitucional	PRI	01/01/2002	31/12/2006
91	Tabasco	Q.F.B.	Andrés Granier Melo	Gobernador Constitucional	PRI	01/01/2007	31/12/2012
92	Tabasco	Lic.	Arturo Núñez Jiménez	Gobernador Constitucional	PRD	01/01/2013	31/12/2018
93	Tamaulipas	Lic.	Tomás Yarrington Ruvalcaba	Gobernador Constitucional	PRI	01/01/2000	31/12/2004
94	Tamaulipas	Ing.	Eugenio Hernández Flores	Gobernador Constitucional	PRI	01/01/2005	31/12/2010
95	Tamaulipas	Ing.	Egidio Torre Cantú	Gobernador Constitucional	PRI	01/01/2011	31/12/2016
96	Tlaxcala	M.V.Z.	Alfonso Sánchez Anaya	Gobernador Constitucional	PRD	15/01/1999	14/01/2005
97	Tlaxcala	Lic.	Héctor Israel Ortiz Ortiz	Gobernador Constitucional	PAN	15/01/2005	14/01/2011
98	Tlaxcala	Lic.	Mariano González Zarur	Gobernador Constitucional	PRI	15/01/2011	14/01/2017
99	Veracruz	Lic.	Miguel Alemán Velazco	Gobernador Constitucional	PRI	01/12/1998	30/11/2004
100	Veracruz	Lic.	Fidel Herrera Beltrán	Gobernador Constitucional	PRI	01/12/2004	30/11/2010
101	Veracruz	Dr.	Javier Duarte de Ochoa	Gobernador Constitucional	PRI	01/12/2010	30/11/2016
102	Yucatán	Sr.	Patricio José Patrón Laviada	Gobernador Constitucional	PAN	01/08/2001	31/07/2007
103	Yucatán	Sra.	Ivonne Aracelly Ortega Pacheco	Gobernadora Constitucional	PRI	01/08/2007	30/09/2012
104	Yucatán	Lic.	Rolando Rodrigo Zapata Bello	Gobernador Constitucional	PRI	01/10/2012	30/09/2018
105	Zacatecas	Dr.	Ricardo Monreal Ávila	Gobernador Constitucional	PRD	12/09/1998	11/09/2004
106	Zacatecas	Lic.	Amalia D. García Medina	Gobernadora Constitucional	PRD	12/09/2004	11/09/2010
107	Zacatecas	Lic.	Miguel Alejandro Alonso Reyes	Gobernador Constitucional	PRI	12/09/2010	11/09/2016

Fuente: Acervo de la Secretaría Técnica de la Conago. Última actualización 01 marzo 2013. Edición propia.

Cuadro 2: Registro de asistencia a las reuniones de gobernadores.

Fuente: Acervo de la Secretaría Técnica de la Conago. Última actualización marzo 2013.

Cuadro 3: Clasificación de Ejes temáticos en base a la integración de sus comisiones.

Eje Temático		Comisión		Coordinación	Vicecoordinación	
1	Hacienda y Finanzas Pública	1	Hacienda	Querétaro	Aguascalientes	
					Baja California	
					Puebla	
					Quintana Roo	
2	Federalismo y Gobierno	2	Desarrollo Digital	Jalisco	Distrito Federal	
			3	Justicia	Baja California	Coahuila
						Distrito Federal
			4	Modernización y Simplificación Gubernamental	Colima	<i>Pendiente</i>
			5	Reforma del Estado	Jalisco	Morelos
			6	Seguimiento de la Agenda Estratégica Federalista	7	Seguridad Pública
Guanajuato						
3	Desarrollo Regional y	8	Asuntos Internacionales	México	Aguascalientes	

Eje Temático	Comisión	Coordinación	Vicecoordinación	
Competitividad			Quintana Roo	
	9	Campo	Sinaloa Guanajuato	
	10	Ciencia y Tecnología	Colima	Hidalgo
	11	Comercio Exterior	Puebla	Coahuila
				Hidalgo
	12	Competitividad	Tlaxcala	Jalisco
	13	Desarrollo Económico	Nuevo León	Sinaloa
	14	Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste	Tabasco	Oaxaca
	15	Desarrollo Metropolitano	Hidalgo	Distrito Federal
	16	Desarrollo Regional	Zacatecas	Durango
	17	Energía	Veracruz	Tabasco
	18	Infraestructura	Durango	Tamaulipas
	19	Pesca y Acuicultura	Campeche	Nayarit
	20	Puertos y Litorales	Sinaloa	Baja California
	21	Recintos Fiscalizados Estratégicos	Colima	Nuevo León
	22	Turismo	Quintana Roo	Jalisco
				Nayarit
				Sinaloa
				Tlaxcala
				Zacatecas
	23	México-Asia Pacífico	Michoacán	Coahuila
				Colima
	4 Bienestar Social y Humano	24	Agua	Durango Tabasco
25		Asuntos Migratorios	Chiapas	Guanajuato
				Zacatecas
26		Cultura	Zacatecas	Campeche
				Morelos
27		Derechos Humanos	Coahuila	Tlaxcala
28		Desarrollo Social y Pueblos Indígenas	Oaxaca	Guanajuato
29		Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda	Aguascalientes	Campeche
30		Educación	Morelos	Colima
31		Impactos de la Industria Petrolera	Tamaulipas	Tabasco
				Veracruz
32		Medio Ambiente	Guerrero	Aguascalientes
				México
33		Protección Civil	Veracruz	Yucatán
34	Salud	México	Yucatán	
35	Seguridad Social y Pensiones	Chihuahua	Nayarit	
36	Minería	Zacatecas	Michoacán	

Fuente: Acervo de la Secretaría Técnica de la Conago. Última actualización 1 marzo 2013. Edición propia.

Cuadro 4: Estadísticas sobre la actividad de las comisiones.

Reuniones de Comisiones por año		Promedio de reuniones por mes	Promedio de reuniones por Comisión
2005	131	10.9	5.7
2006	141	11.8	6.1
2007	121	10.1	4.8
2008	125	10.4	4.6
2009	67	5.6	2.2
2010	82	6.8	2.6
2011	90	7.5	2.6
2012	42	5.3	1.2

Comisiones con mayor actividad	Reuniones	Año
Reforma del Estado	22	2005
Seguridad Pública	21	2006
Seguridad Pública	16	2007
Comité Técnico Foros Federalismo	22	2008
Infraestructura	10	2009
Seguridad Pública	19	2010
Seguridad Pública	49	2011
Agua	12	2012

Comisiones con menor actividad	Reuniones	Año
Creación de Zonas Francas, Salud	1	2005
Competitividad, Energía, Juegos y Sorteos	1	2006
Impactos de la Industria Petrolera	1	2007
Agua, Competitividad, Hacienda	1	2008
Modernización y Simplificación Gubernamental	1	
Pesca y Acuicultura	1	
Seguridad Social y Pensiones	1	
Seguimiento de la Agenda Estratégica Federalista	1	2009
Turismo	1	
Desarrollo Digital, Educación	1	2010
Hacienda, Reforma del Estado, Salud	1	2011
Infraestructura	1	2012

Fuente: Acervo de la Secretaría Técnica de la Conago. Última actualización octubre 2012.

En el cuadro 1 puede verse el histórico de los gobernadores que han integrado la Conago desde su primer antecedente de 1999. Sobresale que 23 entidades federativas —entre las que destacan Baja California, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Puebla y Sonora— han contado con la representación de 3 gobernadores en los respectivos periodos de sus mandatos. Por su parte, las entidades federativas cuyos gobernadores han participado en un mayor número de periodos son Colima (6 gobernadores participantes) y Aguascalientes, Michoacán y Nuevo León (4 gobernadores participantes).

Por otro lado, en el Cuadro 2 se muestra una estadística sumamente relevante para evaluar el funcionamiento de la Conago durante los últimos diez años. Desde la Declaración de Mazatlán del año 2001 hasta, la Conago ha sesionado en un total de 53 ocasiones.⁹⁵ En este lapso de tiempo, sobresale que únicamente los estados de Chihuahua, Hidalgo, Estado de México, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz han asistido a la totalidad de las 53 reuniones celebradas desde la conformación de este organismo hasta su última sesión del pasado mes de agosto de 2013 en Mazatlán, Sinaloa. A contraluz, los estados que registran una menor participación en las reuniones de la conferencia son Aguascalientes y Querétaro con 38 participaciones, y Jalisco, Nayarit y Yucatán sólo con 39 participaciones en total.⁹⁶

En esta misma línea, es importante resaltar que de conformidad a los propios lineamientos de la Conago se establece la posibilidad de que los gobernadores que no puedan asistir a las convocatorias efectuadas por el presidente en turno y los órganos directivos de este organismo, envíen en su representación a algún funcionario público de la entidad federativa de que se trate. En nuestra opinión esta práctica no es la idónea para el mejor funcionamiento de un organismo cooperativo que aspira a propiciar el acuerdo político al más alto nivel, no obstante es llamativo que en entidades federativas como Baja California, Chiapas y Querétaro, el promedio de la asistencia de

⁹⁵ 3 sesiones constitutivas, 45 sesiones ordinarias y 5 sesiones extraordinarias.

⁹⁶ El cuadro 2 sólo muestra una representación gráfica proporcional del registro de asistencia de los gobernadores a las reuniones de la Conago. Los datos específicos que mencionamos fueron obtenidos a través de una consulta directa a la Secretaría Técnica de la Conago.

representantes a las sesiones supera a la de los propios gobernadores, es decir, se trata de entidades federativas en las que los gobernadores han atendido de manera directa tan sólo un 50% o menos de las convocatorias emitidas, lo cual podría suponer una falta de interés en las actividades del organismo.

Caso contrario, por ejemplo a lo que se observa en entidades federativas como Zacatecas, Puebla y San Luis Potosí, donde históricamente los gobernadores acostumbran a atender personalmente la mayoría de las convocatorias a dichas reuniones y sólo en muy contadas excepciones utilizan la figura del representante del gobernador para fines de asistencia en las sesiones de este organismo.

Por su parte, en los cuadros 3 y 4 se reflejan algunos datos interesantes sobre la actividad de las comisiones de trabajo y su integración conforme a los ejes temáticos establecidos en el artículo 21 de los lineamientos. En este rubro es relevante destacar que el eje temático que agrupa el mayor número de comisiones al interior de la Conago es el de Desarrollo Regional y Competitividad conformado por 16 comisiones, mientras que el eje temático de Hacienda y Finanzas Públicas opera únicamente con una comisión. Siguiendo esta lógica, podría suponerse que al interior de la conferencia los gobernadores se mantienen más preocupados en dar seguimiento a temas con un alto impacto regional como lo son el campo, la pesca, el turismo, desarrollo económico, desarrollo metropolitano, desarrollo regional o infraestructura.

Finalmente, otro punto visible a partir de la información que se presenta en el cuadro 4 consiste en análisis de la periodicidad en que funcionan dichas comisiones de gobernadores. Al menos en el periodo comprendido entre el 2005 al 2012 en que pudimos obtener datos precisos, se registraron un total de 799 reuniones de trabajo, siendo el año 2006 el año más productivo al sumar un total de 141 reuniones en total, mientras que en el año 2012 sólo se efectuaron 42.

En su conjunto, todos estos datos duros son útiles para comprender los contrastes que implica el funcionamiento de la Conago durante su primera década de

existencia en México. Al menos desde la objetividad de la información y cifras concretas referidas anteriormente, puede apreciarse que la Conago mantiene todas las características de un órgano político que genera relaciones cooperativas voluntarias sustentadas en la buena fe y el compromiso político de sus integrantes. Tanto en su integración, funcionamiento y mecanismos para la adopción de acuerdos, la Conago comienza también a delinear algunas pautas de especialización que resultan sumamente interesantes en el contexto de nuestro sistema federal y más aún en el ejercicio propio de la función ejecutiva en el orden local; por ejemplo, el caso del funcionamiento regular de las comisiones de trabajo al interior de la conferencia, cuya existencia vuelve necesaria ya la colegiación específica de los gobernadores en temas y rubros en que por sus condiciones geográficas, sociales, políticas, económicas o culturales debe atenderse a un cierto grado de especialización y coincidencia entre ellos.

Sin embargo, debe decirse también que a pesar de su creciente notoriedad pública, la Conago refleja algunos rubros con claras inconsistencias funcionales que la alejan de considerarse como una plataforma consolidada para el acuerdo político al más alto nivel federal. Nos referimos a temas como la asistencia de los gobernadores a las reuniones plenarias, la disparidad en el funcionamiento de las comisiones o bien la ausencia de mecanismos de seguimiento para la materialización y concreción de los acuerdos adoptados por este organismo en su relación con el Titular del Ejecutivo Federal o incluso con otros poderes constituidos.

IV. Breve referencia de derecho comparado sobre los órganos de cooperación intergubernamental en Estados Unidos, Alemania y España.

Una vez hecho un recorrido sobre las generalidades de la Conago, su naturaleza y funcionamiento, dedicaremos las siguientes breves líneas para realizar algunas referencias de derecho comparado que nos permitan tener una noción más completa sobre este tipo de organismos en otras latitudes. En primer lugar, partimos de un hecho evidente: la existencia de figuras para la cooperación intergubernamental desde luego no es una aportación exclusiva del sistema federal mexicano. Algunas otras

federaciones como Alemania, Austria, Suiza, Estados Unidos, España, Bélgica y Canadá, cuentan también con instrumentos interesantes y efectivos que tienen como objetivo propiciar la reunión de alto nivel entre las entidades federativas (cooperación horizontal) y entre éstas con la Federación (cooperación vertical). Nosotros sólo haremos referencia a tres modelos emblemáticos que mantienen características propias: Alemania, Estados Unidos, y España.

Desde hace tiempo el federalismo alemán, en particular las relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Länder, resulta un área de vital interés tanto para el sector académico, como para la propia agenda política-institucional de la Federación. En el modelo alemán es posible encontrar la existencia de dos figuras cooperativas que funcionan simultáneamente, una vertical y otra horizontal. Por un lado, la *Ministerpräsidentenkonferenz* constituye la reunión exclusiva de los Presidentes cada uno de los Länder misma que a pesar de no estar regulada por ninguna norma positiva del derecho público alemán, se ha consagrado como un instrumento de integración sumamente útil para el funcionamiento equilibrado de la Federación alemana.⁹⁷ Incluso, algunos autores como José Gabriel Ruiz González señalan que en realidad, dicha reunión de Presidentes de los Länder mantiene una actividad institucionalizada mucho más visible que los encuentros previstos normativamente entre los representantes de las entidades federativas y el Canciller Federal. De modo tal que en la práctica política, el sistema federal alemán se sostiene a través de un modelo fuertemente cooperativo a pesar de que desde la literalidad de las normas constitucionales, se optaba por una ordenación rígida entre la Federación, Länder y autoridades regionales.⁹⁸

En cambio, en el modelo norteamericano las relaciones cooperativas entre las entidades federativas y la Federación se despliegan a través de la denominada *National*

⁹⁷ La *Ministerpräsidentenkonferenz* funciona de facto como un organismo colegiado integrado por los Presidentes de los Länder, órganos permanentes y conferencias o comisiones sectorizadas. Al igual que en la mayoría de este tipo de conferencias cooperativas, las decisiones o acuerdos adoptados se toman en base a la regla del consenso general y durante las reuniones siempre se cuenta con una orden del día específica para tratar los asuntos de interés de las unidades constitutivas de la Federación.

⁹⁸ Cfr. RUIZ GONZÁLEZ, José Gabriel, Ensayo intitulado: *La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: Situación y Perspectivas*, en: Revista d'estudis autonòmics i federals, Número 15, abril 2012, España, pp. 301 y 302.

Governors Association (Asociación Nacional de Gobernadores) igualmente integrada por los gobernadores de los 55 estados y territorios que conforman la Unión Americana. A diferencia de los esquemas de Alemania y México, la *National Governors Association* es una entidad regida por el derecho privado que no cuenta con ningún reconocimiento de tipo legal ni mucho menos constitucional, pero que funciona como una plataforma efectiva para el diálogo entre los gobernadores de los estados y la Federación. De hecho, su dinámica se asemeja más a un modelo cooperativo de tipo mixto (horizontal y vertical) que intercala tanto las relaciones entre los gobernadores de los estados, como entre éstos y el Presidente de los Estados Unidos.

La Asociación celebra por lo menos dos sesiones cada año durante el verano e invierno; tradicionalmente se ha acostumbrado a que durante la reunión de invierno efectuada en Washington, asista el Presidente de los Estados Unidos. Un rasgo particular de esta entidad consiste en el grado de especialización que ha alcanzado a 105 años de su creación;⁹⁹ pues actualmente la *National Governors Association* cuenta con una estructura administrativa y directiva sumamente organizada para fines de cabildeo, investigación, consultoría y promoción de iniciativas de interés para los estados y ciudades de la Unión Americana.

Finalmente, se hace referencia a la Conferencia de Presidentes Autonómicos de España convocada en el año 2004 por el entonces Presidente del Gobierno Español, José Luis Rodríguez Zapatero. Igualmente, el propósito de dicha conferencia es fungir como un órgano facilitador del diálogo entre los máximos responsables de los poderes ejecutivos en España, por ende su naturaleza corresponde a un foro esencialmente de carácter político y cuyas determinaciones o acuerdos no tienen vinculación ni obligatoriedad de tipo jurídico para sus miembros. Quizá el elemento más relevante a destacar de esta conferencia, lo constituye su carácter eminentemente vertical, pues al estar integrada exclusivamente por el Presidente del Gobierno y los Presidentes

⁹⁹ Fundada en mayo de 1908, la primera reunión formal de los gobernadores de los Estados Unidos se dio a solicitud del entonces Presidente Norteamericano, Theodore Roosevelt (1901-1909) con el propósito de discutir en particular el tema de la conservación de los recursos naturales. Para mayor referencia se recomienda consultar el portal electrónico de la *National Governors Association*: www.nga.org

autonómicos se aleja del modelo mixto norteamericano. Destaca que de acuerdo al Reglamento Interno de la Conferencia de Presidentes,¹⁰⁰ dicho organismo puede desplegar dos tipos de actos a saber: acuerdos y recomendaciones. Los primeros reflejan el más amplio consenso entre los integrantes de la conferencia al ser adoptados por el consenso de todos; mientras que las recomendaciones requieren únicamente la aprobación del Presidente del Gobierno y dos terceras partes de los miembros presentes en la reunión de que se trate.

Sin embargo, es importante subrayar que en el año 2010, fue creado un mecanismo horizontal para la cooperación entre los gobiernos de las Comunidades Autónomas españolas. El objetivo de esta nueva conferencia paralela a la Conferencia de Presidentes Autonómicos de España, consiste en impulsar exclusivamente el desarrollo y la coordinación de las competencias de las 16 Comunidades Autónomas (excepto el país Vasco). De esta manera, a pesar de que en España el Estado autonómico mantiene desde sus orígenes fuertes rasgos de nacionalismos regionales que han dificultado la transición hacia esquemas de gobiernos compartidos¹⁰¹, se ha comenzado a poner un acento especial en los mecanismos para la cooperación intergubernamental de tipo orgánico, que en conjunto con otros instrumentos convencionales, sectoriales, bilaterales y multilaterales, puedan potenciar progresivamente el acuerdo político y la implementación estratégica de políticas públicas esenciales para todos los órdenes de gobierno.

Independientemente de ello, creemos que las figuras para la cooperación intergubernamental en España a lo largo de los últimos años, particularmente la Conferencia de Presidentes Autonómicos de España, se han convertido en instrumentos novedosos para la comunicación institucional y efectiva entre las comunidades autónomas y las respectivas divisiones territoriales del poder político. En

¹⁰⁰ Publicado el 18 de diciembre de 2009 en el Boletín Oficial del Estado Español.

¹⁰¹ Un análisis más detallado sobre la complejidad de las relaciones intergubernamentales en España puede encontrarse en la obra: Vid. ARBÓS MARÍN, Xavier, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: la posición de los actores*, Institut d'Estudis Autonòmics, [en línea], Barcelona, 2009, [citado 6-11-2012], Formato pdf, Disponible en internet: http://www.cepc.gob.es/docs/doc_publicaciones/coleccion_foro11.pdf?sfvrsn=4

una organización territorial descentralizada como España, se vuelve relevante también la existencia de organismos cooperativos que son capaces de reunir a los máximos representantes ejecutivos de cada comunidad autónoma con el Presidente del gobierno para el debate de los asuntos comunes que afectan a todo el territorio español y el análisis de las peculiaridades y circunstancias especiales que puedan afectar a unos u otros.

No obstante, las relaciones intergubernamentales en España tampoco están exentas de debates ni reflexiones sobre el tipo de diseño normativo que habrá de conferirse para su mejor funcionamiento, lo cual desde el terreno estrictamente constitucional plantea retos a los principios estructurales que rigen los esquemas de colaboración vertical entre poderes. Por ejemplo, surgen cuestionamientos fundamentales respecto cuál debe ser la evolución normativa de este tipo de organismos en relación a los principios elementales del Estado democrático de derecho y la división del poder político en los estados federados, así como la propia naturaleza de sus funciones como foros de coordinación, discusión y toma de decisiones.

CAPÍTULO TERCERO

Relaciones de intercambio, corresponsabilidad y cooperación entre los gobernadores y el Presidente de la República.

Sumario: I. Balance de logros y resultados de la Conago a más de una década su funcionamiento. II. Análisis particular de dos casos paradigmáticos: 1) El Consejo Nacional de Seguridad Pública, y 2) El Pacto por México. III. Los gobernadores y el Presidente de la República frente al fenómeno de la descentralización en México.

I. Balance de logros y resultados de la Conago a más de una década de su funcionamiento.

Hacer un diagnóstico de logros y resultados de la Conferencia Nacional de Gobernadores a poco más de una década de su creación, no es una tarea sencilla si se parte de la multiplicidad de agendas y programas que convergen dentro del federalismo mexicano. Como hemos dicho, actualmente la generación de iniciativas es variada y multidisciplinaria, no obedece a lógicas hegemónicas de ejercicio el poder político, sino que por el contrario se nutre de una nueva realidad caracterizada por la movilidad de los actores y la proliferación de núcleos de influencia o decisión.

Justamente, en esta gran variedad de “núcleos de decisión” es que surgen los gobernadores de la estados concebidos como actores centrales del proceso federalista y titulares de la función ejecutiva en el nivel estatal como lo estudiamos en capítulos precedentes, lo cual invariablemente los coloca como parte esencial dentro del complejo sistema de interacción entre niveles de gobierno e instancias políticas o administrativas, al mismo tiempo que han conseguido no sólo mantener el control de la política en sus estados, sino también crear liderazgos con alta proyección e influencia en la política nacional.¹⁰²

Desde esta base, el desempeño de un organismo que pretende agrupar las

¹⁰² Toda esta pluralidad de agendas tanto sujetos existan en un ente social, produce un fenómeno conocido como procesos de agenda (*agenda setting* o *agenda building*). Al respecto ver: OCHOA PINEDA, Melsar y DÍAZ JIMÉNEZ, Francisco, *El desarrollo del Derecho a la información en México desde la perspectiva de la agenda-building*, Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro, México, 2008, p.104.

iniciativas de los mandatarios estatales desde un plano de colegialidad —como el caso de la Conago— necesariamente debe evaluarse tomando en consideración el funcionamiento global del Estado mexicano, particularmente a través de las condiciones jurídicas, políticas e institucionales que posibilitan la existencia de relaciones intergubernamentales en esta etapa de consolidación democrática por la que atraviesa el país.¹⁰³

Bajo esta lógica, es dable afirmar que cualquier mecanismo de relaciones intergubernamentales, bien sean conferencias nacionales, consejos, acuerdos de colaboración, comisiones sectoriales o mecanismos instrumentales, representan factores de la mayor relevancia para el funcionamiento integral del Estado y por lo tanto, sus niveles de desempeño son medibles atendiendo al contexto general bajo el cual se desenvuelve su actividad en la lógica federalista, por ejemplo: el marco jurídico que rige, configura o facilita dichas relaciones intergubernamentales, el funcionamiento propio de la Federación y de la división de poderes de acuerdo a la experiencia política nacional, la dinámica y características específicas de cada entidad federativa y en general el sistema político-electoral vinculado directamente al funcionamiento de las fuerzas políticas.

Por ello, realizar un repaso cualitativo sobre el desempeño de la Conago implica que analicemos objetivamente si las condiciones actuales en su conformación, funcionamiento y naturaleza, le han permitido cumplir sus objetivos rectores de cooperación federal, fortalecimiento de las entidades federativas y equilibrio o mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal.

Bajo ese rigor metodológico vale la pena plantearnos lo siguiente: ¿Cuáles han

¹⁰³ Consideradas desde un plano global, las democracias en América Latina incluyendo la de México son democracias recientes y por lo tanto se encuentran en un proceso continuo de consolidación que implica, de acuerdo al concepto de consolidación democrática desarrollado por Schedler, el esfuerzo por completar la calidad, organización e institucionalidad de la democracia más allá de la estabilidad en el sistema de competencia electoral del Estado (democracia electoral). Cfr. SCHEDLER, Andreas, *What is democratic consolidation?*, [en línea], Journal of Democracy, Vol. 9, N° 2, abril 1998, [citado 20-02-2013], Formato pdf, Disponible en internet: http://sciencespo.site.ulb.ac.be/dossiers_supports/schedler1.pdf

sido sus principales acciones y logros?, ¿Puede afirmarse que se trata de un organismo cooperativo que contribuye eficazmente a la integración de los elementos constitutivos de nuestra Federación?, ¿Su existencia implica una nueva forma de orientar el ejercicio de la función ejecutiva del Estado mexicano? ¿Ha representado una alternativa viable para mejorar el sistema de organización gubernamental previsto en nuestra Constitución Federal?

Para responder estas cuestiones es preciso dividir en dos vertientes nuestro análisis: en un primer momento se abordarán los aspectos positivos que sin lugar a dudas fortalecen la existencia y funcionamiento Conago en el marco de las relaciones intergubernamentales en México. Posteriormente enunciaremos algunos rubros que en nuestra opinión son aspectos funcionales negativos o a mejorarse por parte de dicha conferencia y que constituyen algunos de los puntos críticos sobre las cuáles orientaremos esta investigación hacia su fase conclusiva y comprobatoria de nuestra hipótesis.

I.1. Aspectos positivos.

- **Integración apartidista:** Si revisamos a detalle sus antecedentes, la conformación de una asamblea de gobernadores en México había sido concebida desde sus inicios como un espacio de contrapeso entre los mandatarios estatales y el gobierno federal emanado de una fuerza política distinta. Durante los tres años posteriores a la transición gubernamental, la integración de la Conago básicamente se orientó por criterios electorales y de estrategia política más que por una necesidad real de construir agendas y programas de mayoría en una dinámica de colaboración e intercambio federal. La X Reunión Ordinaria de la Conago celebrada en San Luis Potosí el 30 de julio de 2003, fue paradigmática en el sentido de integrar por primera vez y con independencia de sus orígenes partidistas, a la totalidad de los mandatarios estatales en un plano de igualdad y voluntad política. Este hecho por sí solo merece ser reconocido, probablemente, como uno de los aspectos que otorgaron mayor valor institucional a la Conago, pues hoy en día no existe ningún

mandatario estatal que no tenga un espacio asegurado en la conferencia y sus comisiones, al igual que la representación y participación continua que han asumido las autoridades federales dentro de los trabajos plenarios de la Conago.

Contar con un organismo de colaboración federal de alto nivel y que no se encuentre guiado por la filiación partidista de sus miembros constituye en sí mismo un logro positivo que definitivamente contribuye a la construcción de relaciones más proactivas en el modelo federal mexicano, sin que la filiación político-partidista de sus miembros sea un factor que condicione el funcionamiento y naturaleza de dicho órgano intergubernamental.

- **Pronunciamientos y estratégicas conjuntas:** Otro de los aspectos positivos y relevantes de la Conago en su primera década de existencia se refiere a la emisión de pronunciamientos públicos o el anuncio de planes y estrategias que de manera conjunta se presentan como iniciativas colegiadas por la totalidad de los gobernadores miembros, de algún grupo de ellos o bien de su Presidente en turno dependiendo de las temáticas o intereses específicos de una determinada región. En nuestra opinión, esta característica de la Conago es plenamente coincidente con su naturaleza de “foro” esencialmente político que se rige por lineamientos internos de buena voluntad entre sus miembros y obedece en buena medida a los hechos, temas o problemáticas de coyuntura nacional que resultan del interés de la conferencia y del orden federal de gobierno. Por lo general, el anuncio de pronunciamientos y/o programas conjuntos surge como consecuencia de una previa deliberación o acuerdo por parte de los órganos de decisión de la Conago, bien sea desde el Pleno de los Gobernadores o incluso desde la actividad de alguna comisión temática de trabajo.

En cualquier caso, los temas de relevancia se encuentran plasmados a modo de acuerdo en cada una de las de las Declaratorias de las reuniones ordinarias o extraordinarias celebradas, en ocasiones algunos de estos acuerdos alcanzan una alta proyección mediática como ha sido el caso por ejemplo, del Acuerdo

Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo¹⁰⁴; los Operativos Conago 1, 2 y 3 en materia de seguridad pública, combate a la delincuencia, educación y empleo¹⁰⁵; los pronunciamientos en materia del establecimiento del Mando Único Policial; posicionamientos en materia educativa; postura respecto el endeudamiento de estados y municipios; resultados de las elecciones federales; integración de la Agenda Estratégica Federalista; agenda en materia de turismo y recursos ambientales, por mencionar los más relevantes.

Independientemente de lo anterior, tales declaraciones públicas de los mandatarios y los temas abordados en las asambleas son una muestra clara de que los ejecutivos estatales han encontrado una ruta atractiva y suficientemente influyente, para que desde la colegialidad de sus iniciativas, puedan ejercer poder e imponer condiciones frente al gobierno federal y otros actores sociales.

- **Especialización:** La Conago comienza a consolidarse como un organismo que al margen de su naturaleza preponderantemente política, genera algunas pautas de especialización al interior de su funcionamiento que lo asemeja a los modelos deliberativos como es el caso de los órganos legislativos, especialmente por lo que hace a la existencia de las comisiones de trabajo encargadas de integrar las iniciativas sectorizadas y coordinadas por un grupo de gobernadores con interés particular en materias específicas; bien sea por las características o

¹⁰⁴ Instrumentado por el Pleno de los Gobernadores durante la Trigésima Quinta reunión ordinaria de la Conago, celebrada el 26 de septiembre de 2008. Dicho Acuerdo Nacional planteó, entre otras, cosas la revisión del actual sistema de distribución de competencias entre los órdenes federal, estatal y municipal, así como la redefinición de las facultades y responsabilidades de cada orden de gobierno, en un esquema de corresponsabilidad, cooperación, solidaridad e interdependencia. En el Acuerdo los gobernadores se comprometen a presentar al Congreso de la Unión las iniciativas de reformas legales y constitucionales necesarias que precisen y sistematicen los conceptos del régimen de relaciones intergubernamentales, los instrumentos jurídicos para articular dichas relaciones, así como los alcances de las potestades jurídicas de cada orden de gobierno.

¹⁰⁵ Destacamos en particular la implementación del Operativo “Conago-1” acordado por unanimidad por parte del Pleno de los Gobernadores el 10 de junio de 2011 y encabezado por el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón. Dicho Operativo Nacional Específico en Contra de la Delincuencia, fue considerado una de las iniciativas tangibles más emblemáticas que han surgido desde el seno de la Conago desde su creación; particularmente en uno de los temas de mayor relevancia durante los últimos años como el combate contra la delincuencia y crimen organizado. La importancia del operativo consistió en la participación histórica de las policías y procuradurías de justicia de los 31 estados y del Distrito Federal. De acuerdo a los datos de la propia Conferencia se calcula que participaron cerca de 310 mil efectivos de las policías estatales, de investigación y ministeriales, en actividades relacionadas con la puesta en el monitoreo conjunto de dispositivos de seguridad, vigilancia y puntos de revisión fijos e itinerantes; patrullajes en convoy, así como verificación de vehículos y personas. Al respecto ver: Operativo Conago 1, Informe Final de Resultados del 13 al 19 de julio de 2011, [en línea], Conferencia Nacional de Gobernadores, 2011, [citado 3-03-2013], Formato pdf, Disponible en internet: http://www.conago.org.mx/Documentos/OPERATIVO_CONAGO_REPORTE_FINAL_DEL_13_AL_19_JUNIO11-JG.pdf

problemáticas propias de la región a la que pertenecen o incluso por mantener cierto tipo de liderazgo que comparten con los otros miembros de la comisión.¹⁰⁶ Sin duda, esto representa un rasgo positivo del funcionamiento de la conferencia que refleja nuevas condiciones para el ejercicio de la función ejecutiva de los gobernadores de los estados en tanto que ésta ya no se encuentra limitada al localismo exacerbado, sino que se orienta también hacia el regionalismo y el interés intergubernamental como nuevas formas de expresión del esquema federal mexicano.

Así, los mandatarios estatales ya no pueden concebirse como actores aislados que sólo tienen injerencia en los asuntos y problemáticas de sus entidades federativas y a quienes sólo les compete dirigir la acción de gobierno local o solucionar sus problemas internos. Al integrarse en un plano de colegialidad y paridad con otros gobernadores e incluso con la propia Federación para discutir, debatir y acordar temas de interés común para la Federación en su conjunto, la naturaleza y alcance de la función ejecutiva se expande hacia un ejercicio orientado de la acción de gobierno. Hasta ahora la Conago ha sentado las bases para que dicha integración de la función ejecutiva a cargo de los gobernadores pueda aprovecharse y generar una agenda integral de tareas y compromisos específicos, sin embargo hay que reconocer que tan sólo se trata de un avance parcial que debe perfeccionarse desde la perspectiva normativa que rige el actuar de la conferencia.

- **Presencia del orden federal de gobierno:** Al analizar la naturaleza de la Conago hacíamos referencia a que se trata en realidad de un mecanismo cooperativo de tipo mixto que posibilita al mismo tiempo, la existencia de relaciones intergubernamentales horizontales entre las entidades federativas y

¹⁰⁶ Por ejemplo, mientras el Gobernador del Estado de Colima preside la Comisión de Modernización y Simplificación Gubernamental de la Conago atendiendo a las políticas públicas y el nivel de desarrollo que en esta materia han logrado los gobiernos estatales y municipales del Estado de Colima, el Gobernador del Estado de Chihuahua coordina la Comisión encargada de temas relacionados con la seguridad pública, dada la fuerte problemática de seguridad pública y delincuencia organizada que se presentó en años recientes en dicha entidad federativa.

verticales entre éstas y el orden federal de gobierno. Aunque desde sus orígenes y acorde a sus objetivos rectores, la Conago fue diseñada como una plataforma que otorga prioridad a las relaciones de colaboración entre los gobernadores de los estados, actualmente es menester resaltar la presencia regular y cada vez más necesaria del orden federal de gobierno en los trabajos de dicha conferencia.

Al menos durante los últimos años, la participación de Secretarios de Estado — principalmente del Secretario de Gobernación— legisladores federales, miembros del gabinete y hasta del propio Presidente de la República¹⁰⁷, se ha convertido en premisa necesaria para que la Conago no funcione únicamente como “un club de gobernadores” sino que sus iniciativas puedan tener una proyección real de cooperación federal en un plano de corresponsabilidad, solidaridad y subsidiariedad entre niveles de gobierno. La participación del orden federal de gobierno en la Conago representa un logro y al mismo tiempo un paradigma a resolver si es que se pretende consolidar o formalizar un mecanismo al interior de la conferencia que sea capaz de asegurar la implementación de política públicas medibles y hasta evaluables, entre las entidades federativas y los proyectos o medidas que adopta el Ejecutivo federal.

- **Funcionamiento permanente:** Finalmente, nos referimos al funcionamiento regular y periódico de la Conago en la celebración de sus reuniones ordinarias, extraordinarias y los trabajos de las comisiones, como un rasgo importante que no debe perderse de vista para los efectos del presente estudio. Lo citamos como un aspecto positivo si partimos de la premisa de que esta conferencia de gobernadores no cuenta con un reconocimiento formal como institución oficial del Estado mexicano, es decir, no funciona como resultado de la aplicación de un marco jurídico —constitucional, legal o reglamentario— que configure sus

¹⁰⁷ Se hace referencia a las recientes participaciones del Presidente Enrique Peña Nieto y su gabinete cercano (Secretarios de Gobernación y Hacienda) durante los trabajos de las XLIV y XLV Reuniones Ordinarias de la Conago celebradas el pasado 18 de febrero de 2013 en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, y 20 de agosto de 2013 en Mazatlán, Sinaloa.

funciones y establezca parámetros mínimos de obligatoriedad para sus miembros. A pesar de ello, la continuidad de la Conago se ha convertido en práctica consuetudinaria de los gobernadores, si bien no con la intensidad y calidad deseable en el seguimiento de sus acuerdos, sí con cierta regularidad que genera a este organismo mayor notoriedad y presencia dentro del debate público.

I.2. Puntos críticos.

- **Falta de reconocimiento jurídico:** A lo largo del presente documento hemos señalado que la falta de reconocimiento jurídico como institución formal del Estado mexicano representa en nuestra opinión, el gran paradigma de la Conago a más de una década de su existencia en México. Dada la volatilidad electoral y continua alternancia gubernamental que se vive prácticamente en todas las regiones del país, la existencia de mecanismos de colaboración de alto nivel entre órdenes de gobierno no debe dejarse al ánimo político de los actores que intervienen. En este sentido, la Conago es una figura muy poco explorada que no ha sido proyectada como un foro nuclear para el continuo fortalecimiento del modelo federal mexicano. Incluso, las Cámaras del Congreso de la Unión jamás han planteado seriamente la posibilidad de conferirle un marco legal apropiado para su funcionamiento y control, pues hasta ahora no se ha discutido desde tribuna parlamentaria alguna iniciativa para configurar un nuevo esquema funcional o hacer un replanteamiento de su naturaleza institucional. Una asamblea que cuenta con la capacidad de convocar 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.

Sin una suficiente cobertura jurídica, la Conago corre el riesgo de convertirse en una plataforma exclusivamente mediática, alejada de la institucionalidad

necesaria para concretar sus acuerdos en políticas públicas conjuntas e integrar adecuadamente la función ejecutiva de la Federación y las entidades federativas.

Con independencia de la existencia de sus lineamientos internos y principios rectores que la rigen, la Conago debe transformarse en un foro institucional y formal del Estado mexicano, con reglas, atribuciones y esquemas de vinculación articulados que permitan a los mandatarios estatales, al Presidente de la República, partidos políticos, grupos parlamentarios y otros actores, establecer acuerdos obligatorios en rubros como seguridad pública, combate a la pobreza, reforma del Estado, desarrollo económico y fortalecimiento del federalismo. Bajo esta lógica, consideramos que un marco jurídico deseable para la Conago no implicaría únicamente elevar a rango legal sus normas internas, sino más bien, pensar en el diseño de un nuevo modelo constitucional de organización gubernamental que rompa con la visión obsoleta del ejercicio aislado de la función ejecutiva del Presidente de la República y de cada uno de los gobernadores de los estados, respetando la autonomía constitucional de las entidades federativas pero integrando un parámetro mínimo-indispensable para la colaboración federal orientada a resultados.

La constitucionalización de la Conago encuentra su justificación en los propios retos del Estado federal moderno que sugieren la institucionalización y el perfeccionamiento al más alto nivel normativo, de la relación entre los titulares de la función ejecutiva. El federalismo y la relaciones intergubernamentales en México deben tener como objetivo central el impulso y respeto a la autonomía de los estados pero al mismo tiempo la fortaleza de la Nación; sin una adecuada visión normativa estos valores simplemente no podrán concretarse y quedarán siempre expuestos a las condiciones de coyuntura entre los actores del proceso federal, agravándose la falta de expresión y respuesta jurídica ante la complejidad política que comienza a ser característica de nuestro modelo de organización federal.

Por ello, la existencia formal de la Conago como un foro de cooperación previsto desde el nivel constitucional, representaría una decisión política fundamental para replantear de raíz el funcionamiento de nuestra federación, sobre todo si se considera que desde la Constitución de 1917 la forma federal del Estado no ha sido revitalizada para atender los recientes cambios sociopolíticos de alto impacto como la reforma administrativa del Estado, el aumento de la competencia electoral e incluso la nueva realidad sociodemográfica de nuestro país.

De este modo, implementar mecanismos constitucionales para fortalecer la relaciones de cooperación entre los mandatarios, garantizará una nueva forma de concebir la acción de gobierno, en donde la asociación entre los gobiernos federal, estatal y municipal presente metas concretas y atienda con un mayor nivel de precisión y eficacia las necesidades del país.

Bajo esta premisa no es casualidad que el tema de la coordinación intergubernamental, constituya precisamente uno de los ejes angulares en el estudio del federalismo, pues implica la existencia de elementos que sirven como base estructural para que nazcan las funciones y atribuciones del Estado de derecho. De ahí, que conferir un marco normativo adecuado para la operación de las diversas formas de coordinación federal debe resultar prioritario dentro la llamada Reforma del Estado, o incluso, como parte de las decisiones fundamentales para la consolidación democrática.

- **Ausencia de mecanismos para seguimiento de temas y rendición de cuentas:** Como consecuencia de la informalidad jurídica con la que se rige, la Conago no cuenta con un mecanismo sólido para el seguimiento de sus acuerdos ni mucho menos para la rendición de cuentas o resultados al interior de la misma, lo cual aunado al carácter itinerante de su Presidencia genera un modelo de colaboración altamente improductivo del cual no se desprenden acciones concretas ni políticas públicas o legislativas medibles en el día a día.

Sin restar valor al alcance de los posicionamientos, exhortos o acuerdos generales alcanzados por el Pleno y las Comisiones, hay que reconocer que la Conago no ha concretado en lo sustantivo la agenda legislativa programática para el mejoramiento del federalismo y la reforma del Estado sobre temas de interés para los tres órdenes de gobierno. Sólo en su dinámica interna y desde la vitrina mediática, la Conago se pronuncia constantemente por mejorar la recaudación fiscal, propiciar mayor coordinación entre ámbitos de gobierno, revisar la distribución de competencias, fortalecer los contrapesos en los poderes estatales y reformar las fórmulas de distribución de recursos. Sin embargo, éstos temas no se han incluido dentro de los rubros prioritarios de la llamada reforma política o incluso del Pacto por México al que nos referiremos más adelante, lo que coloca a la conferencia como un mecanismo poco efectivo en el propósito de elevar el fortalecimiento del federalismo como una prioridad de la agenda legislativa nacional.

Por el contrario, hasta ahora la reelección legislativa, los mecanismos de participación ciudadana, las reglas de integración de las cámaras legislativas, los esquemas de relación entre los poderes, las reformas en materia energética, hacendaria, educativa, laboral y financieras, ocupan la agenda central de debates en el congreso mexicano. En cambio, temas como la distribución territorial del poder, la estructura del federalismo fiscal, el régimen de competencias de política pública y los mecanismos de rendición de cuentas de los aparatos estatales no han sido objeto de discusión pública ni de deliberación por parte del órgano legislativo.

Esto nos lleva a concluir que la actividad de la conferencia se encuentra limitada al plano propositivo y de vinculación, más que de implementación, puesta en marcha, seguimiento y hasta evaluación de las políticas públicas que se generan como consecuencia del acuerdo entre los mandatarios.

Y lo que nos parece más relevante aún, la Conago no funciona como espacio natural para la evaluación y la rendición de cuentas de los ejecutivos estatales; por el contrario persiste una opinión generalizada que califica a los gobernadores como verdaderos caciques regionales cuyas decisiones de gobierno se ejecutan en base a amplísimos márgenes de discrecionalidad privilegiando la proyección de su imagen personal, mal uso de los recursos públicos, opacidad en la gestión de programas sociales con fines clientelares y hasta falta de compromiso con las libertades cívicas y el consenso intergubernamental.

En esta lógica de percepciones, la Conago tampoco se ha preocupado seriamente por el diseño de un mecanismo para transparentar el ejercicio de la función ejecutiva y la acción de gobierno de los gobernadores hacia la sociedad, pues a la fecha no existe en su interior alguna comisión o grupo de trabajo dedicado *ex profeso* a la integración de informes, balances de resultados, evaluación del aprovechamiento de los recursos públicos y en general, cualquier otro mecanismo que funcione como botón de muestra para la rendición de cuentas de los aparatos administrativos estatales. En suma, hoy por hoy nuestro federalismo no conoce una fuente de información confiable ni consolidada sobre el funcionamiento de las instituciones locales; en consecuencia, el diagnóstico de la diversidad regional, la medición de la calidad de gestión y la evaluación de los controles para la rendición de cuentas de los estados son sumamente precarios e insuficientes. El diseño institucional de la Conago poco le permite contribuir a estos fines, desaprovechándose así un espacio inigualable para conocer con mayores márgenes de precisión qué hacen los gobiernos estatales, cómo lo hacen, quién vigila sus acciones y quién sanciona los desvíos o las irregularidades.

Por esta razón, el diseño constitucional y normativo que se propone para un foro de cooperativo de la naturaleza de la Conago, debe también explorar mecanismos de vinculatoriedad para que ciertas resoluciones o acuerdos relacionados, por ejemplo como ya se mencionaba, con la rendición de cuentas

de la administración pública en las entidades federativas o con el adecuado ejercicio del gasto público en los niveles de gobierno, mantengan la fuerza necesaria para asegurar el cumplimiento entre sus miembros y en su caso adoptar medidas de responsabilidad y fiscalización más efectivas. Sin embargo, no debe perderse de vista que al tratarse de un foro de cooperación y consenso, sus resoluciones o acuerdos no deben convertirse en imposiciones para los integrantes, sino más bien en decisiones colegiadas de alto nivel cuyo seguimiento pueda someterse, eso sí, a parámetros, indicadores, programas y reglas concretas para su cumplimiento. A diferencia de los órganos que ejercen funciones jurisdiccionales y emiten resoluciones vinculantes con capacidad de modificar la esfera jurídica concreta de un determinado sujeto de derecho, el modelo de resolutivo o de generación de consensos que se plantea para un ente de coordinación y colaboración intergubernamental como la Conago, debe considerar la posibilidad de emitir únicamente recomendaciones para otros órganos del Estado o instancias de orden público, y en su caso establecer grupos de trabajo o comisiones de vigilancia con calendarios y objetivos concretos para el seguimiento de un determinado asunto de interés común para los titulares de la función ejecutiva.

- **Falta de institucionalización de las relaciones con el Presidente de la República:** Como ya se señaló anteriormente, las relaciones políticas entre el Presidente de la República y los gobernadores de los estados no han sido tema fácil en nuestra historia como Federación. En la práctica, dichas relaciones entre los ejecutivos estatales y el federal estuvo caracterizada por una combinación de autonomía para la operación política de los asuntos locales y al mismo tiempo fuertes controles federales que se imponían para limitar los posibles abusos de los gobernadores y permitir la intervención directa del Presidente. Tras la aparición de la Conago en 2001 y de manera progresiva durante los últimos doce años, se produjo una realineación del federalismo mexicano que implicó el fortalecimiento político de los gobernadores como actores de la mayor relevancia en la arena nacional y el aumento sustancial de recursos transferidos a los

estados, muchas veces en detrimento de la fortaleza de la institución presidencial. Paralelamente, existe una evidente desarticulación de las relaciones intergubernamentales entre los mandatarios y el Ejecutivo Federal derivada, entre otras cosas, de la ausencia de un control hegemónico que centralice las decisiones políticas con las entidades federativas así como una mayor diversidad de plataformas y programas políticos que emanan desde la arena local.

Al respecto, Rogelio Hernández Rodríguez de manera muy puntual señala:

“...Al romperse la homogeneidad partidaria, primero con el avance del pluralismo y después con la derrota presidencial, los poderes se liberaron de los controles informales que los habían mantenido limitados. Mientras el Congreso de la Unión ha demostrado que cuenta con recursos para controlar y vigilar al ejecutivo, los gobernadores han probado que pueden, como en otras etapas históricas, imponer sus intereses por encima de la voluntad presidencial. Ante ellos, el ejecutivo se ha mostrado sorprendentemente débil y carente de facultades para vencer su oposición o controlar sus excesos. En contraste los mandatarios han alcanzado un poder que paradójicamente sólo se controla a sí mismo debido a la diversidad de los intereses locales.”¹⁰⁸

En efecto, hoy en día se cuenta con un sistema federal que otorga mayores márgenes de autonomía política para los gobernadores, pero al mismo tiempo caracterizado por una enorme dependencia financiera hacia la Federación y un entramado complejísimo de políticas intergubernamentales con prioridades no siempre bien definidas entre las partes integrantes del pacto federal. En ese contexto, consideramos que la Conago —bajo el esquema funcional que se rige— no ha servido como instrumento útil para integrar dicha dispersión de agendas y la multiplicidad de prioridades que surgen hoy en día del entramado federal, especialmente entre el Presidente de la República y los gobernadores.

En la realidad los contrapesos a los gobernadores son por lo general débiles o ineficaces, los Planes Estatales de Desarrollo no se encuentran alineados con el

¹⁰⁸ Cfr. HERNÁNDEZ, RODRÍGUEZ, Rogelio, *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1era. Edición, México, 2008, pp. 15-16.

Plan Nacional de Desarrollo ni los ejes rectores de los programas sectoriales de gobierno de la Administración Pública Federal; la disputa por recursos públicos implica cada año un conflicto en la Cámara Baja por la asignación del presupuesto de egresos a las entidades federativas y genera un escenario de desacuerdo frecuente entre funcionarios estatales y federales en la ejecución de éste.

Con base en todo esto, la relación entre el Presidente de la República y los gobernadores no ha encontrado en la Conago un canal institucionalizado y permanente que permita concretar de manera ordenada los acuerdos estratégicos para armonizar el ejercicio de la función ejecutiva en sus respectivos niveles de gobierno. Por ejemplo, durante su gestión el Presidente de la República sostiene encuentros y acuerdos de diversa índole con los gobernadores de los estados, bien sea a través de visitas a sus entidades federativas, audiencias personales o en conjunto por medio de reuniones y encuentros temáticos de relevancia. Sin embargo es evidente que en la práctica el Titular del Ejecutivo Federal delega dicho canal de comunicación permanente con los gobiernos estatales a través del Secretario de Gobernación, quien de acuerdo al artículo 5 fracción XX del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, cuenta con la atribución específica de fijar la política interior en las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los actores del orden de gobierno local.

No obstante y sin detrimento de la función de diálogo político que el Secretario de Gobernación realiza con los gobernadores, consideramos que debe generarse un vínculo programático más tangible desde la perspectiva de la generación de agendas y políticas públicas conjuntas, y no sólo en el terreno de la concertación o atención de coyunturas políticas. En esta tarea es que consideramos que la Conago —sin desplazar la concurrencia natural entre los gobernadores y el orden federal de gobierno— puede resultar el mecanismo ideal para consolidar y vigorizar las relaciones colegiadas al más alto nivel entre

el Presidente de la República, los 31 titulares de los ejecutivos estatales y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Lamentablemente a la fecha, la conferencia no se interesa en establecer un modelo colaborativo de alto rendimiento con el Presidente de la República, todo queda reducido a la coyuntura de tipo político y por lo tanto, el balance final arroja como resultado evidente que las agendas y prioridades de ambas partes no encuentren un cauce lógico y ordenado.

En cambio, un modelo más adecuado para consolidar las relaciones de cooperación e intercambio entre el Presidente de la República, los 31 titulares de los ejecutivos estatales y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberá sustentarse en el establecimiento de un marco constitucional que facilite la generación de políticas públicas conjuntas, evaluables e incluso hasta susceptibles de promoverse desde la trinchera parlamentaria a través de la creación de agendas legislativas conjuntas entre la Conago y los propias comisiones legislativas o grupos parlamentarios, o bien, a través de la definición de programas intergubernamentales cuya supervisión pueda realizar un comisión de mandatarios y la propia ciudadana bajo las vías y formas que expresamente se prevean en el marco legal aplicable al funcionamiento de la Conago.

Institucionalizar estas reglas de cooperación con plazos y reglas de funcionalidad concretas, implicaría un cambio de paradigma en las alternativas para la generación de consensos y mayorías en todos los ámbitos de nuestro esquema federal y de la propia democracia mexicana. Como se analizará en el capítulo siguiente, creemos que la propuesta de constitucionalización de la Conago debe enfocarse en normar de manera genérica y suficiente su reconocimiento como un foro para la cooperación intergubernamental entre titulares de la función ejecutiva, y en todo caso, considerar que dichas modificaciones constitucionales puedan eventualmente derivar en la aprobación y promulgación de una nueva la Ley General para la Conferencia Nacional de Gobernadores, en donde se habrán de detallar las bases normativas, funcionales y operativas de este nuevo foro entre titulares de la función ejecutiva, pudiéndose incluso prever el

establecimiento de un sistema para evaluar y dar seguimiento a los acuerdos y políticas adoptadas por sus órganos de decisión.

Finalmente, por su relevancia en el contexto actual del Estado mexicano queremos hacer referencia a la vigencia de los derechos humanos como imperativos fundamentales para los titulares de la función ejecutiva y tema medular que no ha sido considerado seriamente dentro de la perspectiva funcional de la Conago. Como se sabe, el sistema jurídico constitucional mexicano se ha modificado fuertemente en aras de proteger los derechos humanos y con ello la dignidad humana como base y fin de los derechos humanos. En este sentido, han sido dos eventos jurídicos los que han transformado el constitucionalismo mexicano y con ello el paradigma de protección de derechos humanos, los cuales son: 1) la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en la que se modificó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano, así como “toda autoridad” deberán ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad; y 2) la sentencia dictada en el engrose del asunto varios 912/2010 realizada por el Pleno de la Suprema Corte para dar cumplimiento a la condena sufrida por el Estado mexicano en el asunto Rosendo Radilla Pacheco vs. México dictado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con anterioridad a la reforma y a la sentencia apuntadas, de conformidad con el texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; no obstante, en virtud del reformado texto del artículo 1o. constitucional, se da otro tipo de control, ya que se estableció que “todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los

tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte”, lo que también comprende el control de convencionalidad. Por tanto, en el sistema jurídico mexicano actual la obligación de protección de derechos humanos constituye una obligación de todas las autoridades, incluido desde luego el ámbito del Poder Ejecutivo.

Al respecto, si bien los juzgadores y órganos vinculados a la impartición de justicia en todos los niveles deben ejercer un control de la convencionalidad entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el marco de sus respectivas competencias, dicha obligación no sólo constriñe a los órganos jurisdiccionales sino a cualquier autoridad con facultades de imperio provenientes de una ley, debe enderezar su actuación a un marco de respeto a los derechos humanos. En esta tarea, todas las autoridades deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

En este punto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 259/2011 generó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 18/2012 (10a.), consultable en el Libro XV, de Diciembre de 2012, Tomo 1m página 420, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 10a. Época; en la que textualmente se dice:

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011). Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Con anterioridad a la reforma apuntada, de conformidad con el texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; no obstante, en virtud del reformado texto del artículo 1o. constitucional, se da otro tipo de control, ya que se estableció que **todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte**, lo que también comprende el control de convencionalidad. Por

tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales, mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Así, a modo de ejemplo los gobernadores al ejercer su facultad reglamentaria tendrán la obligación de que estos sean compatibles al marco constitucional de protección de derechos humanos, de no ser así, al momento de aplicarlos deberán ser interpretados de manera pro persona, o bien utilizar interpretación conforme eligiendo de varias alternativas interpretativas posibles la que sea acorde con los principios constitucional y en el último de los casos dejar de aplicar la norma que violenta derechos humanos.

De forma relevante, representa una cuestión sustantiva del artículo 1º constitucional, la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo cual permitirá que cualquier autoridad –no solamente las jurisdiccionales–, emitan sus actos atendiendo a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

En ese sentido, el Poder Ejecutivo de las entidades federativas al fungir como jefe de la administración pública, para cumplir con la finalidad estatal, se auxilia de órganos que conforman la administración centralizada y paraestatal, las que representan autoridades obligadas de cumplir con el respeto a los derechos humanos en el ámbito de competencia que les es atribuida, así al emitirse actos, reglamentos, decretos, circulares o bien cualquier tipo de actos administrativos provenientes de la administración pública, éstos deberán guardar armonía con la obligación transnacional de proteger el respeto y dignidad de la persona, poniendo

especial relieve en el caso de las Procuradurías o Fiscalías de los Estados, que suelen ser fuente generadora de violaciones sistemáticas de derechos humanos y ante el incumplimiento constitucional de respetar los derechos humanos, es posible la activación de los medios de control de constitucionalidad ya sea locales si la entidad federativa los prevé, o bien acudiendo al tradicional juicio de amparo que por antonomasia representa el mecanismo de tutela de los derechos humanos.

Lo anterior no debe representar un tema menor desde la perspectiva de la eficacia de las relaciones intergubernamentales entre los titulares de la función ejecutiva, pues como se analizó en el capítulo segundo de este documento, el interés colegiado de los gobernadores hacia el tema de los derechos humanos y su vigencia es prácticamente inexistente o muy precario. A pesar de que la Conago cuenta con una comisión de trabajo especialmente dedicada a la atención de los derechos humanos entre los mandatarios integrantes, no se han formulado políticas o iniciativas conjuntas para impulsar desde el seno de este organismo acciones o pronunciamientos más visibles para la defensa de los derechos humanos desde el terreno local, desaprovechándose así un espacio de coordinación inigualable para promover en todos los órdenes de gobierno la correcta implementación del control de convencionalidad en nuestro sistema jurídico-político.

II. Análisis particular de dos casos paradigmáticos.

Luego de analizar los aspectos que a nuestro juicio representan los puntos positivos y negativos en el balance del desempeño de la Conago, consideramos pertinente abrir un compás para dedicarle algunas líneas a dos casos paradigmáticos que recientemente han impactado en el contexto de las relaciones intergubernamentales en México: nos referimos al funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública y a la puesta en marcha del denominado Pacto por México como un programa de reformas y acuerdos entre las instituciones y las principales fuerzas políticas del Estado mexicano.

II.1. El Consejo Nacional de Seguridad Pública.

En las referencias académicas y doctrinales sobre las relaciones intergubernamentales en México muy poco se menciona acerca del funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública vigente desde el 2 de enero de 2009.¹⁰⁹ Decidimos traer a colación esta figura, precisamente bajo el enfoque de las relaciones de cooperación que implican algún punto de interacción entre los gobernadores y el Presidente de la República.

Como premisa básica hay que recordar que nuestro texto constitucional dispone en el artículo 21 párrafos noveno y décimo, que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley y la obligación de las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la Seguridad Pública y conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Dicho mandato constitucional para la coordinación de acciones se materializa a través del funcionamiento del CNSP, organismo especializado y con plena personalidad de jurídica como ente de colaboración intergubernamental del Estado mexicano. De acuerdo a la ley que lo rige, el CNSP es el órgano superior del Sistema Nacional de Seguridad Pública encabezado por el Presidente de la República e integrado por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, el Procurador General de la República, los 31 gobernadores de los estados, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional.¹¹⁰

¹⁰⁹ El Decreto mediante el cual se expidió la Nueva Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública abrogó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que regía desde diciembre de 1995.

¹¹⁰ El Secretariado Ejecutivo es en la práctica el brazo operador de los acuerdos adoptados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en temas diversos como las políticas en seguridad ciudadanas, vigilancia, custodia, prevención social del delito, estadística criminal, tecnologías de información en materia de seguridad, ministerios públicos, readaptación social, entre muchos otros. Al respecto ver: MARTINEZ GARNELO, Jesús, *Sistema Nacional de Seguridad Pública. Un sistema alternativo de política criminológica en México*, Editorial Porrúa, México, 2005, p.55.

Para cumplir sus objetivos el Consejo Nacional funciona en Pleno o a través de sus comisiones previstas en la propia Ley General.¹¹¹ El órgano plenario se reúne por lo menos cada seis meses a convocatoria de su Presidente, quien —a través del Secretariado Ejecutivo adscrito orgánicamente a la Secretaría de Gobernación— mantiene como función primordial la de integrar la cartera de los asuntos a tratar en cada sesión.

Se trata de una instancia de coordinación con un alto impacto en el funcionamiento del federalismo mexicano que atiende una de las materias de mayor relevancia social y política como lo es la seguridad pública, terreno que en la experiencia nacional reciente obliga a mirar con nuevos lentes la actuación institucional de las esferas de gobierno, especialmente ante los retos del narcotráfico, la delincuencia organizada y el aumento en los niveles de violencia que han dejado expuesto el esqueleto del Estado mexicano en muchas de sus aristas. Por esta razón, la concurrencia en esta materia simplemente no puede realizarse de manera desarticulada o atendiendo a las agendas particulares de cada entidad federativa o de la propia Federación; sino por el contrario, se exige como premisa básica la existencia de un sólido sistema de corresponsabilidad y comunicación entre los tres órdenes de gobierno con el propósito de homologar las políticas públicas de combate y prevención de la delincuencia.

Al menos durante el último lustro, el Consejo Nacional ha funcionado como un espacio clave para articular los ejes de interacción entre la Federación, los estados y municipios. Por ejemplo, sólo para mostrar el alcance que genera este foro intergubernamental en la conformación de agendas y programas horizontales y verticales, nos permitimos ilustrar gráficamente su composición:

¹¹¹ El artículo 16 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece tres Comisiones Permanentes del Consejo Nacional: a) Comisión de Información, b) Comisión de Certificación y Acreditación y c) Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública. Edición propia.

Como se observa, el CNSP no sólo se limita a la existencia de un organismo plenario de alto nivel que encabezado por el Presidente de la República, sino que verticalmente contempla la configuración de cuatro conferencias nacionales con funciones específicas e integradas por representantes de los tres órdenes de gobierno.

En un acercamiento a detalle sobre este figura, es llamativo que no existe dentro del orden jurídico mexicano ningún otro mecanismo de coordinación similar que funcione de manera obligatoria a través de un campo bien delimitado de responsabilidades entre el Presidente de la República y los titulares de función ejecutiva en los estados en su calidad de actores de decisión de la más alta responsabilidad. Los gobernadores de los estados se juegan un papel central en este consejo en la medida en que el tema de la seguridad pública representa una de las responsabilidades más trascendentes en el ejercicio de su función ejecutiva; impactando el funcionamiento y el control de una parte muy sensible de la estructura organizativa de la administración pública local como es el caso de las dependencias de seguridad pública estatales y las instituciones de procuración de justicia.

Por su parte, el Presidente de la República se ve obligado a otorgar prioridad a su relación con las entidades federativas a través de las bases del sistema de coordinación que ofrece el CNSP, pues prácticamente todas las líneas de acción y los acuerdos relevantes que emanan de él implican un previo consenso al más alto nivel para homologar las agendas locales entorno a las prioridades estratégicas de combate al crimen, prevención social del delito, procuración de justicia y política penitenciaria.

Muchas veces este consenso redundando en el ejercicio de recursos presupuestarios específicos y hasta en la puesta en marcha de iniciativas y políticas públicas concretas para enfocar las acciones del Estado mexicano en regiones y entidades federativas en las que se observan problemáticas particulares en materia de seguridad. Por ello consideramos que en definitiva no se trata de un ente de colaboración federal cosmético del que pueda decirse que poco contribuye a la coordinación efectiva entre los principales responsables de las agendas gubernamentales del país.¹¹²

No obstante, hay que decirlo también, a pesar de la previsión constitucional y legal de las bases de colaboración que ofrece el Sistema Nacional de Seguridad Pública, éstas no se encuentran exentas de requerir una revisión profunda en aras de mejorar los esquemas de colaboración federal. Basta con repasar detenidamente los principales acuerdos que han emanado del Consejo Nacional durante los últimos años para advertir que al menos desde la literalidad de los consensos institucionales plasmados en dichos documentos, existe una tendencia real para que los tres órdenes de gobierno transiten de una agenda de “colaboración” a una nueva en tapa de “homologación y consolidación” de acciones en la materia que exige algo más que el simple de ánimo institucional para adoptar acuerdos conjuntos.¹¹³

¹¹² Incluso, llama nuestra atención que gran parte de los acuerdos y decisiones que emanan del Consejo Nacional de Seguridad Pública, son retomados como directrices de trabajo prioritarias en los trabajos plenarios de la Conago. Tal ha sido el caso por ejemplo de la discusión sobre la implementación del Mando Único Policial y la implementación del nuevo sistema penal de tipo acusatorio.

¹¹³ Al respecto léase: RUEDA DE LEÓN, Rogelio, *Perspectiva de coordinación en los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública*, Editorial Ubijus, México, 2013, pp. 65-84.

Por ejemplo, fijar metas concretas para materializar en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, las iniciativas de Mando Único Policial, Certificación y Evaluación de Cuerpos Policiales, implementación del nuevo sistema penal acusatorio y unificación de la legislación penal en todo el país, homologación en materia de tecnologías de información y telecomunicaciones aplicadas a las actividades policiales y de inteligencia, entre otros rubros susceptibles de ser revisados en un plano de colaboración intergubernamental.

II.2. El Pacto por México.

Sin convertir este apartado en un análisis de tipo político, hemos querido incluir también en este punto del documento algunas reflexiones para explicar la importancia del denominado *Pacto por México* bajo el contexto de los mecanismos vigentes para la colaboración intergubernamental en México.¹¹⁴ Empecemos diciendo que dicho Pacto implicó, en primer lugar, un hecho sin precedentes en la historia reciente del país por lo que se refiere a las vías para la adopción de acuerdos, acciones y reformas específicas en diversos ámbitos de prioridad para el desarrollo nacional. Algunas voces consideran que el *Pacto por México* puede catalogarse como el acuerdo político más relevante que se ha realizado en décadas, particularmente desde la etapa de transición democrática (1997-2000) que trajo como consecuencia la pluralidad política en el ámbito gubernamental no sólo en el orden federal sino también en las entidades federativas, así como la falta de mayorías absolutas en los respectivos órganos legislativos.

En esencia, el *Pacto por México* no es otra cosa más que un acuerdo *extra legal* cuyo propósito consiste en el impulso de una agenda legislativa prioritaria y un nuevo entendimiento de diálogo institucional entre los actores relevantes del proceso político, particularmente entre aquellos que intervienen en el debate legislativo. A pesar de que desde la vía legal su contenido no puede considerarse un instrumento programático obligatorio ni vinculante para sus signatarios desde una perspectiva jurídica, las

¹¹⁴ El Pacto por México fue suscrito el 2 de diciembre de 2013 en una ceremonia solemne en el Castillo de Chapultepec justo un día después del regreso del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República. El evento estuvo encabezado por el Presidente Enrique Peña Nieto, acompañado de los presidentes de los partidos políticos pactantes (PRI, PAN, PRD), así como de los Presidentes de las Mesas Directivas en la Cámara de Diputados y Senadores, los Coordinadores Parlamentarios, y en calidad de testigos los 31 gobernadores, así como los 3 gobernadores electos en aquél tiempo y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo.

directrices del Pacto se centran en cinco grandes acuerdos de los que se desprenden casi un centenar de compromisos específicos en diversas materias susceptibles de revisiones normativas de alto impacto. La gran mayoría de estos compromisos implican como línea de ejecución la presentación de iniciativas legislativas sujetas a una calendarización especial para lograr su efectiva aprobación y eventual publicación.¹¹⁵

Sin embargo, si somos más acuciosos en el análisis de este Pacto, podremos advertir que sus implicaciones trascienden al ámbito de las reformas, aunque debe señalarse que desde su puesta en marcha y a pesar de los vaivenes políticos del contexto nacional, se convirtió en una instancia útil para elaborar iniciativas y así facilitar el curso de algunos proyectos prioritarios en el Congreso. En efecto, el Pacto va más allá del mero trabajo legislativo porque impuso un nuevo código en la relación del gobierno y las fuerzas políticas basado en el diálogo y la necesidad de permanente colaboración como premisa de arranque, en donde no debe soslayarse el rol que le corresponde a los gobernadores de los estados como actores fundamentales del nuevo escenario político nacional.

Algunos avances desde el Congreso lo muestran y el diálogo entre los coordinadores parlamentarios y los interlocutores desde el aparato gubernamental ha sido muy valioso para que ciertos acuerdos tengan expresión en nuevas normas e instituciones, como ha sido el caso de las recientes reformas constitucionales ya aprobadas en materia educativa y de telecomunicaciones, y como seguramente ocurrirá con otras propuestas legislativas que hasta el momento en que se redacta este documento, se encuentran en proceso de discusión por parte del Congreso de la Unión.¹¹⁶ Lo cierto es que, a pesar de la posible volatilidad de este “acuerdo” en razón

¹¹⁵ Los acuerdos medulares son: a) Sociedad de derechos y libertades, b) Crecimiento económico, empleo y competitividad, c) Seguridad y justicia, d) Transparencia y rendición de cuentas y e) Gobernabilidad democrática.

¹¹⁶ Por lo que hace al itinerario legislativo de la reforma educativa bajo los acuerdos del Pacto, recordemos que dichas modificaciones constitucionales fueron aprobadas por la Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 2012 y por el Senado de la República el 21 de diciembre del mismo año. En febrero de 2013, la reforma fue aprobada por la mayoría de los congresos estatales y posteriormente promulgada por el Ejecutivo Federal el 25 de febrero de 2013 y publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. En el caso del itinerario legislativo de la reforma en materia de telecomunicaciones, fue aprobada por la Cámara de Diputados el 25 de abril de 2013 y por el Senado de la República cinco días después. El 22 de mayo de 2013, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la declaró constitucional y finalmente promulgada por el Presidente de la República el 10 de junio de 2013.

de los tiempos electorales u otras coyunturas que constantemente condicionan su vigencia, el Pacto funciona por el momento como una auténtica agenda programática y de colaboración inter-órganos con potencial para procesar iniciativas y alcanzar consensos al más alto nivel.

Todo esto debe leerse como un hecho positivo para la salud nuestro sistema democrático, considerando que un Presidente con perspectiva de largo plazo y en su condición de jefe de Estado, debe invariablemente buscar los mecanismos de diálogo y acuerdo que permitan generar mayor capacidad para integrar a la pluralidad al consenso, en donde como ya se ha demostrado, los gobiernos estatales son un eje prioritario para la consolidación y la homologación de proyectos y prioridades.

Bajo esta lógica, ¿por qué consideramos que el *Pacto por México* representa un aspecto relevante desde la perspectiva del federalismo mexicano, y más en particular, desde la relación entre los gobernadores de los estados y el Presidente de la República?

Primero, a pesar de que el Pacto enfoca sus objetivos en la puesta en marcha de una agenda legislativa prioritaria, buena parte de sus incentivos giran también en torno a la formación de consensos y mayorías con origen desde lo local. Esta situación no debe pasar desapercibido bajo la óptica del funcionamiento de nuestro modelo federal, pues es importante tener presente que los partidos políticos —a través de sus grupos parlamentarios— representados en el Congreso de la Unión mantienen una estrecha relación con los gobiernos estatales y viceversa. Huelga decir que los gobernadores se han convertido en verdaderos operadores del Pacto y han apostado en él gran parte de su agenda de vinculación y legitimación ante el Gobierno Federal y ante las propias fuerzas políticas nacionales. Además, no menos relevante resulta el dato de que a partir del 1 de diciembre de 2012, la mayoría de los ejecutivos estatales pertenecen al mismo partido político que el Presidente de la República y por ende las reglas del comportamiento político entre ambas instancias cambiaron considerablemente, situación que igualmente redundo en un reajuste del comportamiento de los elementos

de nuestra Federación.¹¹⁷

Para expresarlo con mayor claridad, el *Pacto por México* pone el acento en la responsabilidad que las tres principales partidos políticos asumirán ante el proceso de formación de consensos básicos para impulsar los temas de interés nacional sin dilaciones ni parálisis, pero en la práctica los partidos políticos se juegan buena parte de sus intereses en las contiendas electorales locales,¹¹⁸ en donde los gobernadores no sólo son parte fundamental, sino que han ganado autonomía de gestión, poder de negociación en el congreso y mayores recursos presupuestales que los fortalece como sujetos de influencia. Si antes los gobernadores se disciplinaban ante la voluntad del Presidente, un mecanismo de control imperfecto y discrecional, pero al fin y al cabo un control efectivo; tras la alternancia gubernamental ese mecanismo perdió fuerza. A su vez, el debilitamiento relativo del Presidente transformó a los gobernadores en jefes naturales de sus bancadas legislativas y operadores políticos fundamentales de la política electoral municipal y estatal. Y con la llegada de los gobiernos divididos, éstos adquirieron un mayor poder de negociación que les ha permitido hacerse de cada vez mayor autoridad ante las fuerzas políticas nacionales, y en algunos casos, condicionar el curso de las agendas legislativas que se pactan desde el centro.

Y segundo, aunque el texto del *Pacto por México* poco menciona acerca del fortalecimiento del federalismo como un eje de prioridad para las reformas que se impulsarán bajo el tamiz de este mecanismo,¹¹⁹ es evidente que en el arranque de la

¹¹⁷ Al respecto, la asistencia del Presidente Enrique Peña Nieto durante los trabajos de la XLIV Reunión Ordinaria de la Conago celebrada el pasado 18 de febrero de 2013 en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, confirmó una nueva etapa de relación entre la Presidencia de la República y los gobernadores de los estados. Mientras que durante los 12 años de gobiernos panistas la relación entre los Pinos y los mandatarios estatales estuvo marcada por constantes desencuentros y la falta de consensos entre ambas partes, particularmente en los temas de coyuntura como fue el caso de la política en materia de seguridad pública a la que hemos hecho alusión a lo largo del presente trabajo.

¹¹⁸ Sólo como referencia más puntual, ponemos como ejemplo la relevancia política y social que significaron las elecciones locales celebradas en 14 entidades federativas el pasado 7 de julio de 2013. En el terreno mediático y buena parte de las opiniones se señalaba que a partir de los escenarios electorales de la jornada, las fuerzas políticas fijarían nuevas posturas y condiciones en torno a la vigencia del Pacto por México. Tan así lo fue, que a pocos días de conocerse el “balance de resultados”, los dirigentes nacionales del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática emitieron una serie de condicionantes para continuar en la dinámica de colaboración propuesta desde el Pacto, mientras que desde el Ejecutivo Federal se intensificó la necesidad de conciliar las posibles tensiones post-electorales a través del diálogo a efecto de no sacrificar la agenda legislativa acordada previamente.

¹¹⁹ En su punto 2 relativo a los acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad, el Pacto por México únicamente menciona dos compromisos concretos que tienen relación directa con la mejora del federalismo mexicano: a) Expedir una nueva Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para que las entidades federativas y municipios controlen

presente administración federal se ha intensificado al máximo el nivel de interlocución política con los gobiernos estatales en el marco de este programa, prueba de ello son por ejemplo los diversos pronunciamientos públicos a través de los cuales tanto el Presidente de la República como los gobernadores miembros de la Conago hacen referencia a la necesidad de superar el lenguaje de la simple “colaboración federal” para en su lugar hablar de una etapa basada en lo que podría denominarse “federalismo articulado” orientado a resultados concretos.¹²⁰

No obstante, sería irresponsable de nuestra parte afirmar de manera simplista que la propia existencia del Pacto es un hecho que *per se* fortalece el federalismo mexicano si este no viene aparejado de una buena dosis de voluntad política para favorecer la cooperación intergubernamental. Lo que si decimos, es que su puesta en marcha definitivamente favoreció y puso en evidencia desde la vitrina pública, la necesidad de conciliar el ejercicio de las funciones de gobierno que despliegan los mandatarios y el Presidente de la República en el marco de la definición de las prioridades nacionales. El *Pacto por México*, sin minimizar sus puntos criticables y debilidades que sin duda existen y seguirán siendo objeto de múltiples debates en diversos foros o espacios, representó en nuestra opinión una lección de entendimiento y de colaboración institucional bajo las nuevas reglas de convivencia emergentes en esta nueva etapa de la democracia mexicana.

Bajo todas estas premisas es que nuevamente se afirma que el reto actual del esquema federal mexicano, consiste —precisamente— en revertir la dispersión de los centros de decisión que derivan de la pluralidad política que se vive, y por el contrario, traducir esa variedad de actores y plataformas en acuerdos nacionales de alta envergadura y con proyección para el mediano y largo plazo; transformar el debate

el exceso de endeudamiento regulando el acceso a la fuente de pago y las garantías de la Federación para el caso del endeudamiento subnacional (compromiso 68), y b) Promover mayores y mejores facultades tributarias para las entidades federativas y municipios, como la ampliación de las atribuciones de control y cobro, especialmente, el cobro del impuesto predial por parte de las autoridades competentes. Asimismo, se promover la revisión de la Ley de Coordinación Fiscal para construir una relación más equitativa entre la Federación y las entidades federativas (compromiso 70).

¹²⁰ Véase Boletín de prensa emitido en el sitio oficial de la Presidencia de la República el pasado 18 de febrero de 2013, [en línea], [citado 30-03-2013], Formato html, Disponible en internet: <http://www.presidencia.gob.mx/conago-foro-plural-y-democratico/>

público en mecanismos institucionales que permitan generar acuerdos nacionales y en esa medida, crear las nuevas instituciones del sistema federal que resulten necesarias para favorecer y perfeccionar el diálogo intergubernamental. Como bien lo apunta Cabrero Mendoza:

“...Hoy en día existe una pluralidad política sin precedente en México: gobiernos de uno y otro partido se distribuyen los cargos de elección en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, muchas de las formas mediante las cuales ha operado el federalismo no fueron diseñadas para la realidad política que nos ha tocado vivir. En temas como la coordinación entre Federación, estados o municipios; o en la distribución de las facultades, cargas, derechos y responsabilidades, es necesaria una reforma de fondo que responda a las realidades actuales. De otra manera se corre el riesgo de un estancamiento por falta de comunicación y coordinación entre diversos órdenes de gobierno, o incluso riesgo en la dispersión de la acción gubernamental.”¹²¹

Creemos, el *Pacto por México* mantiene en esencia estos principios: una nueva forma de leer el consenso como una necesidad de articulación de los elementos de nuestra Federación y como un paradigma a resolver en la búsqueda de instrumentos o figuras efectivas para la cooperación entre los órganos del Estado.

III. Los gobernadores y el Presidente de la República frente al fenómeno de la descentralización en México.

Hasta este punto del capítulo desarrollamos dos ideas centrales a saber: en el primer punto, hicimos un balance de resultados del funcionamiento de la Conago, tanto en sus aspectos positivos como aquellos puntos críticos que nos sirven para entender el contexto real en el que se desenvuelve su actividad institucional. En un segundo momento expusimos dos ejemplos emblemáticos que hacen referencia precisamente a la confluencia entre los titulares de la función ejecutiva federal y local en el marco del funcionamiento de nuestro modelo federal actual, destacando sus ventajas como modelos hasta cierto punto inéditos, pero aún inacabados para la flexibilidad y cooperación intergubernamental.

¹²¹ Cfr. CABRERO, MENDOZA, Enrique, *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007, p.19.

En este apartado se pretende hacer mención a un tema que no se ha abordado bajo el enfoque de esta investigación y que mantiene una vinculación directa con el replanteamiento del modelo federal y de las relaciones intergubernamentales entre sus unidades constitutivas: nos referimos a la descentralización como fenómeno fundamental y punto de inflexión entre los gobiernos subnacionales y el orden federal.

Sólo para contextualizar, retomaremos lo dicho en apartados anteriores cuando analizamos las características del llamado federalismo dual frente a nuevas y más complejas formas de plantear la interacción de los entes federados, como el caso de modelos cooperativos, también denominados tripartitos o modelos de negociación de acuerdo a la clasificación propuesta por Cabrero Mendoza¹²². Como se vio, dicho esquema federal se caracteriza ampliar la capacidad de interacción de los elementos del pacto federal en aras de una estructura nacional menos rígida, vigorosa y más equitativa entre sus partes. Así, las características del federalismo de cooperación se centran en la colaboración permanente entre la Federación y los gobiernos locales, propiciando un diálogo constante en los titulares de la función política del gobierno y al mismo tiempo una fuerte tendencia hacia la descentralización de algunas de sus funciones.

Mencionamos lo anterior, porque es justo en esa la lógica de esquemas de colaboración en donde se ubica a la descentralización como una de las premisas básicas del funcionamiento de los modelos federales contemporáneos. Desde su noción clásica, la descentralización se define como un fenómeno que consiste en la transferencia del poder político del Estado centralizado a las entidades subnacionales autónomas, lo cual en estricto sentido supone un reforzamiento de la democracia y al mismo tiempo un debilitamiento paralelo del poder concentrado.

Independientemente de su diferenciación, intensidad y efectividad en los distintos modelos de organización estatal en donde se pone en práctica, la descentralización es

¹²² Id. p.25

un fenómeno comúnmente enfocado hacia el replanteamiento de la prestación de los servicios públicos, la mejora en la gestión gubernamental y la atención de necesidades sociales elementales. Muchos doctrinistas han esbozado un sin número de definiciones y nociones sobre este fenómeno, por citar tan sólo algunas apreciaciones, para Carlos Gadssen Carrasco, descentralizar no sólo obedece a un asunto de orden exclusivamente técnico, sino que es un elemento necesario en los estados federalizados para la generación de “núcleos de desarrollo” que permiten contar con entidades y municipios fortalecidos, fomentar las relaciones intergubernamentales, ofrecer procesos de transparencia y rendición de cuentas e incrementar la participación ciudadana en el ámbito regional y local.¹²³

En cambio, para la Dra. Martha Jaramillo la descentralización constituye en proceso multidimensional que trae aparejado una serie de reacomodos administrativos, políticos y sociales entre los gobiernos centrales y las entidades subnacionales, principalmente en temas como la asignación de recursos económicos y la redistribución del ejercicio del poder, que a su vez impactan en el diseño de políticas públicas y del andamiaje de relaciones intergubernamentales que giran alrededor del Estado.¹²⁴

Definitivamente no se trata de un tema de reciente reflexión, para el caso mexicano la descentralización ha ocupado extensas páginas dentro de los estudios más acuciosos sobre el federalismo, muchos de ellos coinciden en apuntar que las acciones de descentralización durante las últimas tres décadas en la experiencia nacional se han enfocado, principalmente, en dinamizar rubros como la planeación regional, la instrumentación de reformas para un mejor ejercicio gubernamental y la mejor administración de los servicios educativos y de salud.¹²⁵ Si repasamos los planes nacionales de desarrollo de los últimos tres sexenios (1995-2000, 2001-2006, 2007-

¹²³ GADSDEN CARRASCO, Carlos, Ensayo intitulado: *Hacia una coherente arquitectura de gobiernos en México*, en: SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Federalismo y Regionalismo: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, pp. 170-173.

¹²⁴ Cfr. JARAMILLO CARDONA, María Cecilia, *La Descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California*, en: Revista Región y Sociedad Vol. XXII, No. 49, Colegio de Sonora, México, 2010, p. 180.

¹²⁵ Para un estudio detallado sobre los antecedentes puntuales de los procesos descentralizadores en México, recomendamos ampliamente consultar: RODRÍGUEZ, Victoria E., *La Descentralización en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

2012) prácticamente todos los documentos hicieron referencia a la necesidad de fortalecer el federalismo mexicano bajo esquemas más efectivos para la descentralización de funciones hacia las entidades federativas y municipios. No entraremos en juicios de valor respecto el grado de cumplimiento y alcance de las metas trazadas en tales programas rectores, pero si mencionamos que al menos desde su contenido se delinearón algunas pautas estratégicas para transitar hacia un modelo federal más ágil y eficiente.

En particular, durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo además de las directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo respectivo, se implementó una rigurosa agenda de políticas descentralizadoras que se denominó “Programa para un Nuevo Federalismo” cuyo objetivo consistió justamente en la coordinación de acciones para la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos locales. Dicho programa plasmó diez objetivos orientados al establecimiento de nuevas relaciones intergubernamentales basadas en los principios de cooperación y coordinación.¹²⁶ El programa fue inédito en dos sentidos. Primero, colocó por primera ocasión en un documento de carácter programático, las prioridades nacionales para la renovación del federalismo mexicano, y segundo, enlistó propuestas específicas para atacar desde una perspectiva multidisciplinaria un problema sustantivo de nuestro esquema de organización gubernamental: la concentración del poder en la esfera federal del gobierno.

En esa lógica, el país emprendió la descentralización hacia las entidades federativas de la administración de los servicios educativos, así como el fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales con la transferencia del ramo presupuestal

¹²⁶ Entre las propuestas enunciadas en dicho programa, destacamos las siguientes: 1. Vigorizar la autonomía política de los estados, 2. Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio, 3. Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los tres órdenes de gobierno, 4. Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas y 5. Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de Desarrollo Social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.

denominado “aportaciones federales”.¹²⁷ A pesar de estos avances, se ha señalado como mayor debilidad de estos procesos el hecho de que se trate de acciones descentralizadoras concebidas y ejecutadas desde el centro con escasa participación de estados y municipios y generalmente limitadas únicamente a la transferencia de recursos económicos, sin tomar en cuenta aspectos fundamentales de adaptación regional o de aseguramiento del impacto deseado.

No obstante, no debe soslayarse que en años recientes se ha presentado mayor apertura hacia a este tema a través de la creación de instituciones que funcionan como verdaderos contrapesos políticos, precisamente como es el caso de la Conago y otros organismos de cooperación intergubernamental que operan incluso en el nivel municipal como la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAM) y la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM)¹²⁸, instituciones que, como se ha visto en este estudio, rompen con el paradigma de la rigidez y dualidad entre los órdenes de gobierno que integran nuestro pacto federal.

Lo cierto es que en el balance de hoy en día, las entidades federativas y los municipios se han convertido en ejes centrales para el cambio político, económico y social en todas sus dimensiones. Igualmente se han vuelto obsoletas e inviables las prácticas tradicionales de control municipal y falta de autonomía de gestión en el ámbito estatal. Lejos de eso, la capacidad de los gobiernos locales en las tareas de planeación del desarrollo es cada vez más indispensable para la generación de los planes y programas estratégicos que definen el rumbo nacional.

Y lo que es más, los ayuntamientos en tanto células elementales del foro local,

¹²⁷ Las Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, comúnmente denominadas como “Ramo 33” es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social, así como infraestructura educativa. Con dichos recursos, el orden federal de gobierno apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades elementales de su población. Estas Aportaciones Federales se distribuyen a las entidades federativas de acuerdo a las reglas establecidas en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹²⁸ A pesar de su naturaleza emergente como asociaciones de carácter civil o privadas, tales organismos para la cooperación municipal han comenzado a generar presencia ante diversas instancias políticas y gubernamentales como plataformas especializadas en la agenda de interés para alcaldes y ayuntamientos.

están ganando espacios y ahora tienen una mayor presencia en la articulación de decisiones a través del amplio espectro que ofrecen las relaciones intergubernamentales; bien sea en los procesos de gestión de recursos ante las legislaturas o gobiernos estatales o a través de la puesta en marcha de un sin número de funciones administrativas que antes eran controladas sin margen de autonomía por parte de los gobiernos federal y estatal.

Ante este escenario se plantea: ¿Qué rol corresponde asumir a los gobernadores para consolidar una agenda descentralizadora moderna y acorde a los retos de la función ejecutiva del Estado mexicano? ¿Desde qué base puede encausarse un programa concurrente y consensuado para replantear el pacto federal entre los mandatarios estatales y el Presidente de la República?

A lo largo de este estudio ha quedado demostrado que en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los gobernadores y el propio Presidente de la República no cuentan con una plataforma institucionalizada y jurídicamente sólida para transformar la agenda federalista que requiere el país. Esto trae como consecuencia que a pesar de los avances logrados en esta etapa de consolidación democrática, la descentralización y las propias relaciones intergubernamentales surjan como fenómenos espontáneos y dispersos, todavía sujetos a la discrecionalidad de los programas o iniciativas coyunturales entre los gobiernos y sin una lógica de sustentabilidad para el mediano y largo plazo.

Mejorar las condiciones de la descentralización implicará fortalecer las relaciones intergubernamentales de manera integral y orientada a resultados. Ha quedado demostrado que el sólo hecho de otorgar autonomía política a los gobiernos locales no basta para emprender una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos de las entidades

federativas y los municipios. Como lo expresa Alicia Ziccardi,¹²⁹ es necesario que la cooperación federal cuente con bases institucionales firmes y acordes a las necesidades específicas de las regiones del país. Sin embargo, dicha cooperación federal a la que se refiere Ziccardi no puede construirse a ciegas sin una verdadera reingeniería de la naturaleza de la función ejecutiva del Estado mexicano, pues resulta inviable pensar en el ejercicio aislado de las 33 funciones ejecutivas que concurren en el federalismo mexicano con todas sus implicaciones (32 en el nivel local y 1 en el nivel federal).

De seguir bajo este esquema el país corre el riesgo fortalecer desarticuladamente las autonomías subnacionales sin tomar en cuenta el factor de integralidad y equilibrios entre los elementos que componen el pacto federal.

Es por esto que se insiste en la importancia de prestar atención a los puntos de confluencia e intercambio entre los gobernadores y el Presidente de la República y a los roles que corresponde asumir a unos y otros en el marco del federalismo de colaboración. Se requiere que las relaciones intergubernamentales en estos niveles trasciendan de una vez por todas al ámbito de la voluntad política como hasta ahora sucede. Para superar esta etapa, resulta indispensable configurar cuidadosamente — desde la base constitucional a nuestro juicio— los esquemas que sean necesarios para formalizar la generación de programas y acciones conjuntas como función cotidiana y obligatoria de los gobernantes.

Replantear el pacto federal implicará así reconocer que nuestro modelo constitucional de organización gubernamental ha quedado completamente rebasado y no es funcional ni compatible con la pluralidad política emergente. Lo hemos dicho ya, a partir del año 2000 las relaciones institucionales entre los mandatarios estatales y el Presidente de la República se encuentran guiadas por normas muy precarias que no garantizan la formación de estrategias colectivas ni mucho menos un control político o

¹²⁹ Cfr. ZICCARDI, Alicia, *Municipio y región: Agenda de la reforma municipal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, pp. 20-23.

límite de los excesos en que pueden incurrir los titulares de la acción de gobierno en los niveles estatales.

Por ello, cuando se cuestiona cuál debe ser el rol de los gobernadores ante los retos de la agenda descentralizadora pendiente, partimos de la base de que en su conjunto y actuando de manera colegiada, los titulares de la función ejecutiva pueden detonar mejores resultados en sus relaciones de cooperación y generar los cambios que se requieren en diversos rubros de nuestro federalismo. Por ende, el rol de los mandatarios en los próximos años no puede ser otro que la colaboración y la estrecha vinculación con el orden federal de gobierno, siempre y cuando dicha colaboración se encuentre guiada por instituciones formales y por bases normativas sólidas que eviten la dispersión de agendas.

Finalmente, en una aproximación a los puntos comprobatorios de nuestra hipótesis, sostenemos que actualmente en nuestro modelo federal no es posible encontrar entre los titulares de la función ejecutiva un punto de intercambio más visible que la plataforma que ofrece la Conago. A nuestro juicio y como propondremos en el siguiente apartado, dicha conferencia resulta ser el espacio más adecuado para que desde su base colegiada se consolide en los próximos años un mecanismo fortalecido de relaciones intergubernamentales de tipo mixto (verticales y horizontales), pues se trata de una organización autónoma y con legitimidad frente a los poderes constituidos para identificar intereses comunes y promover políticas de participación o descentralización en los estados y regiones específicas de México.

CAPÍTULO CUARTO

Consideraciones generales en torno a la constitucionalización de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Sumario: I. Consideraciones generales. II. Exposición de cambios constitucionales.

I. Consideraciones generales.

Antes de describir las conclusiones de nuestro trabajo, estimamos que para un mejor orden metodológico es necesario recapitular la estructura temática desarrollada en los capítulos precedentes.

Para entender de mejor forma el funcionamiento de los actores políticos más importantes que inciden en la estructura principal del sistema federal —como lo son el Presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas— es preciso conocer las funciones desempeñan y bajo qué condiciones ámbito jurídico las realizan. Así, el primer capítulo se orientó al análisis de los elementos de la función ejecutiva desde una base teórica pormenorizada. Enseguida, analizamos la relación que guarda dicha función ejecutiva con el federalismo cooperativo y las denominadas relaciones intergubernamentales (RIG) que sugieren puntos de interacción y coordinación indispensables entre los órdenes de gobierno en contraposición a un estricto modelo dualista del federalismo.

En el capítulo segundo se estudiaron los antecedentes, naturaleza y funcionamiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores en México, con la perspectiva de que dicho órgano representa una plataforma inédita para la cooperación intergubernamental en nuestro país, pero al mismo tiempo sirve como instrumento de diálogo entre mandatarios que hasta ahora no ha sido suficientemente aprovechado para reforzar las redes de actuación y los resultados de las autoridades que componen los órdenes central y locales. De este modo, repasamos a detalle los elementos funcionales de dicha conferencia, así como algunas referencias de derecho comparado

necesarias para explorar experiencias y modelos seguidos en otros países de estructura federal.

Finalmente, una vez analizada la estructura y funciones de la Conferencia Nacional de Gobernadores y teniendo como eje articulador a los titulares que forman parte de la función ejecutiva del Estado mexicano, se abordó con enfoque crítico algunos de los puntos de confluencia entre los gobernadores y el Presidente de la República, como es el caso del Consejo Nacional de Seguridad Pública previsto en la legislación en materia de seguridad pública y, con el fin de hacer referencia a otro instrumento recientemente acordado y que se conoce como “Pacto por México”, mismo que a pesar de ser un instrumento esencialmente de conformación de agendas legislativas, se ha venido convirtiendo, aunque coyunturalmente, en un factor que incentiva la relación entre el titular del Ejecutivo Federal y los gobernadores. Asimismo, se realizó un balance de logros y resultados sobre el desempeño de la Conago desde su creación y hasta la fecha, análisis que nos permitió discernir con mayor claridad cuáles son los rubros susceptibles de mejorarse en aras de prever un mecanismo más eficiente de coordinación.

Siguiendo los objetivos de esta investigación, los temas descritos en el capitulo, permiten aproximarnos a las siguientes consideraciones generales que a continuación enunciamos y que para efectos prácticos dividiremos de acuerdo al índice desarrollado:

Sobre la función ejecutiva.

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encomienda al Poder Ejecutivo, y a sus diversos órganos internos, una multiplicidad de tareas y funciones sobre materias muy distintas, las cuales se ven recogidas, por lo que ve al presidente y a los secretarios de despacho, en los artículos 29, 89, 90, 91, 92 y 93, y respecto a los gobernadores, principalmente en los artículos 115, 116, 120 y 121, aunque de ella misma se desprenden una serie de disposiciones que, referidas al ámbito de los estados, que tienen trascendencia en el actuar de las

autoridades de los poderes locales, como por ejemplo, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; establecer las condiciones de libre determinación de autonomía de los pueblos indígenas, otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares, garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de las resoluciones, etc., aspectos que aun siendo de la mayor relevancia, no forman parte de la organización y funcionamiento de poderes.

- Dichos artículos constitucionales pueden ser considerados como manifestaciones de la función ejecutiva del Estado Federal en México, que no sólo mantienen una temática concreta, sino que se dirigen a desplegar en los dos órdenes de autoridad las actividades propias de toda una estructura organizativa que no se limita ni agota en la mera función de ejecutar la voluntad del legislador.
- Simultáneamente, siguiendo los parámetros del modelo federal, las Constituciones locales reproducen las disposiciones orgánicas y funcionales de la función ejecutiva. Así, el uso del término “Poder Ejecutivo” en el marco del sistema federal, significa un poder gubernativo que lleva a cabo funciones ejecutadas por medio de un aparato administrativo que dirige y coordina políticas públicas que son tan amplias como las disposiciones legales lo prevean. Pero, como se dijo, el contenido de la función ejecutiva va mucho más allá de la mera ejecución de las leyes, idea que aparece como contenido tradicional de la acción del órgano ejecutivo- administrativo.
- La función ejecutiva se ve entonces relacionada estrechamente con otras funciones que tienen que realizarse con y frente a los otros poderes, particularmente con el Congreso, y de manera muy especial en las relaciones del presidente con las autoridades administrativas de las entidades federativas. A su vez, los gobernadores se ven precisados a realizar un conjunto de actividades con las autoridades federales para el cumplimiento de las gestiones para el desarrollo social y económico de las entidades federativas.

Sobre la Conferencia Nacional de Gobernadores.

- A raíz de la alternancia política iniciada en 2000, la figura del gobernador del estado ha adquirido en la actualidad un peso de la mayor relevancia en la vida representativa, democrática y federal. Hoy en día los gobernadores de las entidades federativas ejercen un ámbito de influencia que trasciende al foro local y cuyas acciones de gobierno impactan considerablemente la dinámica misma de las regiones y del Estado mexicano en su conjunto.
- Por razones históricas y políticas la colegialidad de los gobernadores no ha representado un tema prioritario en la forma de concebir el funcionamiento de la república federal. Por el contrario, la alternancia gubernamental y la pluralidad política creciente han sido las condiciones coyunturales que orillaron a los mandatarios a adaptarse —o crear— nuevas reglas de comportamiento y coexistencia en sus relaciones de coordinación con el centro y entre las propias entidades federativas.
- La Conago surge en escenarios de gobiernos divididos, que han caracterizado los últimos 13 años de la vida política nacional. Sin embargo a partir de su evolución como institución no oficial del Estado, puede válidamente afirmarse que este organismo funciona como un auténtico mecanismo de cooperación federal.
- De acuerdo a su naturaleza, dicho colegio de gobernadores mantiene características propias de los organismos de cooperación de tipo mixto, esto es, a pesar de que su funcionamiento otorga preeminencia a las relaciones paritarias entre los mandatarios estatales, también se observan cierta tendencia a las decisiones de verticalidad en las relaciones con el Ejecutivo Federal.
- En un balance de logros y resultados sobre este organismo colegiado, puede decirse que existen elementos positivos a destacar y puntos críticos que deben observarse para mayor eficacia.
- Constituyen aspectos positivos, por ejemplo: a) su integración apartidista; b) el respeto a la diversidad partidista en la conformación de sus instancias internas; c) los pronunciamientos y estrategias conjuntas que se emiten periódicamente, d)

el grado de especialización alcanzado a través del funcionamiento de comisiones en su interior, e) la creación en la sede de los propios ejecutivos locales de funcionarios y asesores especializados en los temas de interés; f) la presencia regular del orden federal de gobierno en los trabajos de la conferencia y g) su funcionamiento regular.

- A contraluz, sus puntos críticos identificados son: a) falta de reconocimiento jurídico como organismo o institución del Estado mexicano, b) ausencia de mecanismos para seguimiento de temas y rendición de cuentas, y c) ausencia de institucionalización de las relaciones con el Presidente de la República, lo que mantiene a la Conago en constante riesgo de que, al cambio de sexenio, pierda credibilidad como foro de asuntos comunes entre la Federación y las regiones.

Sobre las relaciones de intercambio, corresponsabilidad y cooperación entre los Gobernadores y el presidente de la República.

- Las relaciones aisladas que llevan a cabo los gobernadores, algunos en su carácter de representantes de la entidad y otros como responsables de fomentar las relaciones con las autoridades del país, han dejado de tener relevancia como en el pasado, debido a las redes de comunicación de la sociedad compleja en la actualidad. Sin embargo, debe decirse que la Conago no es la única plataforma vigente que lleva a sostener una relación estable en aras de una coordinación intergubernamental entre los gobernadores y el Presidente de la República. No debe perderse de vista que existen otras figuras para la cooperación federal al más alto nivel, inclusive previstas en cuerpos normativos de materias concurrentes como es el caso del Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Simultáneamente han surgido instrumentos novedosos como el Pacto por México, que si bien no configura *per se* un mecanismo de cooperación federal, si acentúa la necesidad de articular consensos y mayorías con el apoyo de los gobernadores de los estados, atendiendo al grado de influencia política que éstos ejercen en el contexto de los gobiernos divididos.

- La descentralización como demanda esencial del federalismo mexicano, requiere para su mayor eficacia, de propiciar escenarios permanentes e institucionales reconocidos en la Ley Fundamental para mejorar la calidad en las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos de las entidades federativas y el orden federal. Esto es un botón de muestra adicional sobre la importancia de dotar de nuevos esquemas que permitan a los titulares de la función ejecutiva guiarse por instituciones formales, no voluntarias ni coyunturales, para la cooperación en todos sus niveles.

II. Exposición de cambios constitucionales.

A lo largo de nuestro estudio se ha demostrado que las condiciones en que se sustenta el modelo federal mexicano hacen indispensable reconfigurar y superar la actual disfuncional organización de la función ejecutiva, la cual se ha manifestado tradicionalmente en compartimentos estancos entre el orden federal y el orden local, que hoy en día entorpecen la posibilidad de una coordinación intergubernamental de alto nivel que produzca resultados concretos.

Es evidente que este modelo de organización gubernamental no responde más a los desafíos que tiene la función ejecutiva actualmente. Por lo que como se concluyó, la función que corresponde desarrollar al Presidente de la República y a los gobernadores debe recoger los elementos que caracterizan a todo Estado constitucional y democrático de derecho, superando organizaciones y relaciones atávicas, que fomentan la discrecionalidad y son incompatibles con la pluralidad política que se observa en la integración y funcionamiento de los tres órdenes de gobierno.

Una decisión sustentada en un modelo más democrático, consistirá en incluir al texto constitucional mexicano, la nueva noción de la función del Poder Ejecutivo no solamente como ejecutor de mandato de otros órganos del poder público, sino con la conformación de un papel propio que permita realizar una auténtica función de coordinación en los principales ámbitos de competencia del sistema federal: la

Federación, las entidades federativas y el Distrito federal.

En esta premisa se decanta la justificación de crear desde la base constitucional y tomando como referente el tramo ya recorrido por la Conago durante la última década,¹³⁰ una instancia plural, pluripersonal, apartidista, colegiada y de funcionamiento democrático, vinculante, compuesta exclusivamente por los titulares funcionando en pleno o comisiones, con facultades de dirección, ejecución y normatividad operativa, así como con obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, para el cumplimiento de los fines de la función ejecutiva de la federación, los estados y municipios.

Para lograr lo anterior, es aconsejable reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de institucionalizar la Conferencia Nacional de Gobernadores 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 federales que tengan incidencia en los territorio de los Estados o regiones del país, así como para la reorientación democrática de la función ejecutiva del Estado mexicano. Además, aquí estamos considerando se incluya al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tomando en cuenta su carácter de responsable de la función ejecutiva de la capital del país y sin

¹³⁰ Aquí es pertinente destacar la importancia no sólo institucional de la Conago como un nuevo actor dentro del federalismo mexicano, sino considerar que dicho organismo de cooperación federal ha comenzado a ser reconocido como una figura de relevancia desde algunas disposiciones en la legislación secundaria que confieren a la Conferencia Nacional de Gobernadores algún tipo de participación, justamente, 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 en materia de víctimas y de trata de personas. En el primer caso, la Ley General de Víctimas publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 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, la 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 y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 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 para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas, conformada fundamentalmente por secretarías de estado y órganos de relevancia en el ámbito federal. En suma, 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.

omitir que ello es concordante, inclusive, con la anunciada reforma constitucional que intenta convertir al Distrito Federal en una nueva entidad federativa.

Considerando que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal mantiene una regulación *sui generis* como titular de la función ejecutiva y política de la capital de la república y sede los Poderes de la Unión, se considera necesario otorgarle facultades expresas (art. 122) para formar parte de la Conferencia Nacional de Gobernadores con los mismos derechos y obligaciones que el resto de los mandatarios estatales integrantes.

Ahora bien, siendo por demás generalizada la opinión de que el actual texto del artículo 120 de la Constitución está fuera de contexto —cuya fuerza obligatoria precisamente está implícita en nuestros días a través del Diario Oficial de la Federación y de los periódicos o gacetas oficiales de las entidades federativas— 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.¹³¹

¹³¹ 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 BRINGAS, Enrique, *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, 1994, p. 549.

Adicionalmente, las reformas propuestas contemplan establecer como facultad del Congreso de la Unión la de legislar en materia de coordinación 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.

Lo anterior, se resume gráficamente en el siguiente cuadro:

Precepto constitucional	Objeto de la modificación
<p align="center">Art. 73 (Facultades del Congreso de la Unión)</p>	<p>Otorgar facultades expresas al Congreso de la Unión para legislar en materia de la coordinación federal entre los titulares de la función ejecutiva.</p>
<p align="center">Art. 89 (Facultades y obligaciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos)</p>	<p>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 en los estados de la república y regiones del país.</p>
<p align="center">Art. 120 (Obligación de los estados para publicar y hacer cumplir las leyes federales)</p>	<p>Suprimir obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales, y en su lugar instituir de la manera formal la obligación de los gobernadores de los estados para conformar la Conferencia Nacional de Gobernadores de México, previendo genéricamente sus atribuciones, integración y funcionamiento.</p>
<p align="center">Art. 122, Base segunda, fracción II (Naturaleza jurídica del Distrito Federal)</p>	<p>Otorgar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal facultades expresas para formar parte de la Conferencia Nacional de Gobernadores con los mismos derechos y obligaciones que el resto de los mandatarios estatales integrantes.</p>

No obstante, es relevante advertir que si bien sostenemos que la Conago debe estar dentro de la estructura constitucional, también lo es que de ninguna manera

estamos pensando en proponer que su inclusión y naturaleza se asemeje a la de un organismo constitucional autónomo debido a que no corresponde ni al modelo en que políticamente se inserta, ni al mecanismo de su integración, ni mucho menos a su funcionamiento colegiado y objetivos, cuya postura de pensamiento ya quedó expuesta en el presente estudio.¹³²

Esto es, la naturaleza jurídico-constitucional de la Conago no será equiparable a la de un ente constitucional autónomo a pesar de que estos se distinguen también por dos características principales que podrían resultar comunes a nuestra propuesta: una, en que son instituciones creadas directa y expresamente por la Constitución, y dos, que su existencia y funcionamiento no depende orgánicamente de ninguno de los poderes públicos. No obstante, los organismos constitucionales autónomos se diferencian por ser entidades necesarias para el cumplimiento de los fines estatales, ya que coadyuvan a la solución de problemas y a la atención de materias específicas sin invadir la competencia de los poderes. Para algunos autores las dos características principales son su pertenencia al Estado y su independencia con los órganos tradicionales, puesto que están dotados de autonomía plena tanto presupuestal como de decisión.¹³³

Además, los organismos autónomos -vistos desde esta realidad teórica- tienen la característica de que son apolíticos, no se guían por intereses partidistas; su inclusión en el texto constitucional perfila la intencionalidad política de no permitir injerencia alguna de los poderes públicos; y son organismos que emiten actos jurídicos dotados de definitividad, situación que impide que la Conago pueda concebirse bajo esta categoría constitucional.¹³⁴

¹³² Tampoco creemos que la Conago deba concebirse desde la Constitución como un órgano de relevancia constitucional o como lo denomina Miguel Carbonell, como un "órgano auxiliar", pues si bien comparten algunas características que definen a los órganos constitucionales autónomos, tienen que ver con la su inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales y es la propia Constitución la que los crea y les asegura un ámbito competencial propio y definido, por lo cual toman decisiones no revisables por ninguna otra instancia, pero eso sí, se mantienen orgánicamente ubicados dentro de uno de los poderes tradicionales. Al respecto, véase a CARBONELL, Miguel, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Editorial Porrúa, UNAM, México, 2002, pp. 379-380.

¹³³ PRIETO PEÑA, César A., *Órganos constitucionales autónomos. Más que una división del poder, una efectiva distribución de la función pública. La división del poder público, temas constitucionales*, Ob. Cit., pp. 158 y ss.

¹³⁴ En adición a las características mencionadas podemos encontrar otras que han sido planteadas y que resultan igualmente importantes considerar en aras de hacer un análisis completo de los organismos constitucionales autónomos: a) configuración constitucional, o sea que es el propio texto constitucional en que prevé su existencia; b) resultan centralmente necesarios para la

En cambio, incluir a la Conago dentro de la Constitución Federal significará darle reconocimiento oficial a un mecanismo sin correlativo en el diseño constitucional mexicano al tratarse de una figura conformada por los actores del máximo nivel para la cooperación federal como los son el Presidente de la República, los gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Sus características como figura constitucionalizada estarán encaminadas única y principalmente, a eficientar la bases de colaboración y concurrencia entre los titulares de la función ejecutiva federal y estatal, lo que la convertirá en sí misma en un foro de relevancia para el funcionamiento del Estado democrático en nuestro país, así como en una plataforma adecuada para propiciar mayores controles al ejercicio de las competencias y responsabilidades que la Constitución asigna a dichos actores.

No es la intención crear un nuevo ente de fiscalización o asignarle a la Conago materias específicas o especializadas que sean objeto de su competencia como ocurre con otros órganos del Estado con reconocimiento constitucional; se tratará únicamente de formalizar y configurar un marco legal básico a un espacio de coincidencias que cuenta con la potencialidad suficiente para cambiar el paradigma de la colaboración intergubernamental y del concepto mismo del federalismo mexicano.

Bajo este orden de ideas, es pertinente considerar que las modificaciones constitucionales antes descritas puedan, eventualmente, derivar en la aprobación y promulgación de una nueva la Ley General para la Conferencia Nacional de Gobernadores. En dicho cuerpo legal se habrán de 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 los trabajos de la Conago 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

configuración del modelo de Estado; c) participan en la dirección política del Estado; d) se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales; e) tienen una paridad de rango con los demás órganos y poderes. Léase al respecto a CARBONELL, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, UNAM, México, 2002, pp. 433-436.

académicas, así como el establecimiento de un sistema para evaluar y dar seguimiento a los acuerdos y políticas adoptadas por sus órganos de decisión.

Por lo expuesto en el capítulo precedente, y como colofón de este trabajo de tesis, conviene precisar de manera objetiva y concreta la conclusión general que comprueba nuestra hipótesis correspondiente.

CONCLUSIONES

I. Recapitulación de hipótesis.

De acuerdo con los principios fundamentales que rigen en el sistema federal, la participación de los órdenes parciales que lo componen dista mucho de reflejar una relación armónica y coherente, con instrumentos que doten de una mejor coordinación y conciliación específica para que los titulares que tienen a su cargo el ejercicio de la función ejecutiva en el Estado mexicano, cumplan con las facultades y competencias que les corresponde conforme con la Constitución.

Sin duda que el surgimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores representó un hito en la historia política de esas relaciones, hasta consolidarse como un mecanismo idóneo que ha cobrado importancia para reorientar la coordinación intergubernamental entre los gobernadores y el Presidente de la República, asegurando con ello que, en las competencias que les corresponde como depositarios del Poder Ejecutivo, las entidades federativas participen en los proyectos o en las medidas que adopta el Presidente de la República y las secretarías del despacho, y cuya aplicación requiere necesariamente el concurso local, lo que a la postre abonará a la construcción de un sistema federal con órdenes competenciales fortalecidos en responsabilidades recíprocas.

II. Comprobación de la hipótesis y conclusión final.

Como quedó asentado, la función ejecutiva del Estado mexicano que antaño existía en condiciones del desempeño de un partido hegemónico con predominio de la agenda y políticas públicas por parte del presidente de la República, y en el relegamiento de los

gobernadores, quienes se vieron sometidos a simples funciones de gestión, no responde cabalmente a las expectativas y desafíos de la alternancia democrática ni a las características que se presentan en la dinámica de relaciones permanentes que se desarrollan entre dichos actores, lo cual implica la búsqueda de nuevas alternativas institucionales que, al modificar esas relaciones, reconozca la realidad que en ellas impera, y que son las de mayor colaboración, entendimiento y conciliación de los intereses nacionales y regionales que los Ejecutivos representan.

Así, al estudiar la experiencia que ha desarrollado la Conago, 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 para impedir excesos de los titulares de la función ejecutiva con motivo de la aplicación de los planes y programas gubernamentales, 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.

Para revertir esta situación, resulta necesario revisar el diseño constitucional que dentro del federalismo inserta a esta figura, donde los gobernadores se convocan, reúnen, analizan, debaten y toman decisiones de alcance regional, dentro de un marco de respeto al sistema de competencias establecido en la Constitución.

Bibliografía

ANDERSON, George, *Una Introducción al Federalismo*, Foro de Federaciones, Editorial Marcial Ponds: Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2008.

ARMENTA LÓPEZ, Leonel, *La forma federal del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Los Gobernadores de los Estados*, Revista Alegatos, UAM-Azcapotzalco, núm. 9, mayo-agosto, México, 1988.

ATIENZA, Manuel, *Introducción al derecho*, Barcanova, Barcelona, 1975.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario Iberoamericano; las funciones parlamentarias en los regímenes presidenciales y parlamentario*, Editorial Porrúa, México, 1987.

_____, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, Editorial Porrúa, 7ma. Edición, México, 2003.

CABRERO MENDOZA, Enrique, *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel y Coautores, *Ensayos sobre el Presidencialismo Mexicano*, Editorial Aldus S.A., México, 1994.

CAMARGO, Aspásia, *La Federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática*, en Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CARMANGANI, Marcelo, (coord.), *Federalismo latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Ed. Siglo XXI, México, 1987.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, traducción de José Lión Depetre, Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

CARRILLO CASTRO, Alejandro, *El Sistema Nacional de Planeación, las nuevas estructuras administrativas y procesos institucionales que lo conforman*, Academia Nación de Derecho Administrativo y Administración Pública, México, 1981.

CIENFUEGOS, SALGADO, David, *Estudio Introductorio y compilación*, México, CEDEM, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, Escuela Libre de Derecho de Puebla y editora Laguna, Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2010.

_____, *Régimen Jurídico-Electoral del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri", Colegio de Guerrero, México, 2012.

Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, Documento de estudio del Grupo de Régimen de Estado y de Gobierno CENCA, Cámara de Diputados LX Legislatura, versión impresa de mayo de 2008.

DUVERGUER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, 1962,

FALCÓN VEGA, Romana, *Revolución y caciquismo*. San Luis Potosí, 1910-1938, Colegio de México, México, 1978.

FAYA VIESCA, Jacinto, *El Presidente de la República. Poderes y privilegios*, Editorial Porrúa, México, 2004.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Ejecutivo*, Editorial Porrúa, México, 2006.

FERRARI, Vincenzo, *Acción jurídica y sistema normativo: introducción a la sociología del derecho*, Traducción: Andrea Greppi, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, España, 2000.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1980.

GARCÍA SEGURA, Paloma, Ensayo intitulado: *Marco constitucional para la coordinación entre la federación y los estados*, en: PALACIOS ALCOCER, Mariano (Coord.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, Senado de la República, LIX Legislatura, México, 2003.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Presidencialismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1989.

GONZÁLEZ, Felipe, *El Control Internacional de las Organizaciones No Gubernamentales*, ensayo publicado en la memoria del Seminario “*Responsabilidad ciudadana y responsabilidad del gobierno de dar cuenta de sus actos en una democracia constitucional*”, Universidad de Yale, sin editorial, 1996.

HAMILTON Alexander, MADISON James y JAY John, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, 2da. Edición, México, 2001.

HERNÁNDEZ, RODRÍGUEZ, Rogelio, *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1era. Edición, México, 2008.

JARAMILLO CARDONA, María Cecilia, *La Descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California*, en: *Revista Región y Sociedad* Vol. XXII, No. 49, Colegio de Sonora, México, 2010.

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, *Ensayo intitulado: “La Conferencia Nacional de Gobernadores como órgano de cooperación en el sistema federal mexicano”*, en: *Constitucionalismo local*, CIENFUEGOS SALGADO, David (Coord.), Ed. Porrúa, México, 2005.

_____, *Ensayo intitulado: 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.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.

LÓPEZ LARA, Álvaro F., *Control de agenda en los Congresos Estatales*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Colección de Cuadernos de Trabajo de la Dirección General de Estudios Legislativos, México, 2011.

MARTINEZ GARNELO, Jesús, *Sistema Nacional de Seguridad Pública. Un sistema alternativo de política criminológica en México*, Editorial Porrúa, México, 2005.

MEYERNBERG LEYCEGUI, Yolanda, *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, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Editado por Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, 2003.

OCHOA PINEDA, Melsar y DÍAZ JIMÉNEZ, Francisco, *El desarrollo del Derecho a la información en México desde la perspectiva de la agenda-building*, Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro, México, 2008.

PRIETO PEÑA, César A., *Órganos constitucionales autónomos. Más que una división del poder, una efectiva distribución de la función pública*, en: La división del poder público, temas constitucionales, Rafael Estrada Michel compilador y revisor, Editorial Porrúa y Universidad Latina de América, México, 2007.

RASCADO PÉREZ, Javier, *El Poder Ejecutivo en la reforma del Estado*, Fundación Universitaria de derecho, administración y política S.C., México, 2003.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *Los convenios entre administraciones públicas*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1997.

RODRÍGUEZ, Victoria E., *La Descentralización en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

RUEDA DE LEÓN, Rogelio, *Perspectiva de coordinación en los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública*, Editorial Ubijus, México, 2013.

RUIZ GONZÁLEZ, José Gabriel, *Ensayo intitulado: La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: Situación y Perspectivas*, en: *Revista d'estudis autonòmics i federals*, Número 15, España, 2012.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *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, 1994.

SARASOLA, FERNÁNDEZ, Ignacio, *Dirección política y función de gobierno en la historia constitucional*, *Revista de Historia Constitucional* No. 4, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Universidad de Oviedo, España, 2003.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

SERRA, ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 1988.

SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Federalismo y Regionalismo: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

SORIA ROMA, Rigoberto, *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, 2004.

TAJADURA, TEJADA, Javier, *Ensayo intitulado: Federalismo Cooperativo y Conferencias Sectoriales* en: *Revista Jurídica de Navarra*, Sumario Enero-Junio 2010, No. 49, Navarra, España, 2010.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Ensayo intitulado: El Poder Ejecutivo Mexicano*, en: Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992.

_____, *Ensayo intitulado: En torno al federalismo mexicano*, en: Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.

ZICCARDI, Alicia, *Municipio y región: Agenda de la reforma municipal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

Bibliografía consultada en línea.

ARBÓS MARÍN, Xavier, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: la posición de los actores*, Institut d'Estudis Autònòmics, [en línea], Barcelona, 2009, [citado 6-11-2012], Formato pdf, Disponible en internet: http://www.cepc.gob.es/docs/doc_publicaciones/coleccion_foro11.pdf?sfvrsn=4

Boletín de prensa emitido en el sitio oficial de la Presidencia de la República el pasado 18 de febrero de 2013, [en línea], [citado 30-03-2013], Formato html, Disponible en internet: <http://www.presidencia.gob.mx/conago-foro-plural-y-democratico/>

CABRERO MENDOZA, Enrique y GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, *Ponencia titulada: Relaciones intergubernamentales en México: Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, en: memorias del 2º. Congreso de la Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos, [en línea], Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), abril del 2001, [citado 21-10-2012], Formato html, Disponible en internet: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa8/relgobnuev oescenarioyagenda.html>

NACIF HERNÁNDEZ, Benito, *Ensayo intitulado: Para entender el funcionamiento de las instituciones políticas en el México democrático*, [en línea], División de Estudios Políticos de Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Mayo 2007,

[citado 16-08-2012], Formato pdf, Disponible en internet: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEP%20194.pdf>

Operativo Conago 1, *Informe Final de Resultados del 13 al 19 de julio de 2011*, [en línea], Conferencia Nacional de Gobernadores, 2011, [citado 3-03-2013], Formato pdf, Disponible en internet: http://www.conago.org.mx/Documentos/OPERATIVO_CONAGO_REPORTE_FINAL_DEL_13_AL_19_JUNIO11-JG.pdf

REDIPAL, *Nacimiento y evolución de las Constituciones locales*, [en línea], [3-04-3013], Formato pdf, Disponible en internet: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-03-12.pdf>

SCHEDLER, Andreas, *What is democratic consolidation?*, [en línea], Journal of Democracy, Vol. 9, N° 2, abril 1998, [citado 20-02-2013], Formato pdf, Disponible en internet: http://sciencespo.site.ulb.ac.be/dossiers_supports/schedler1.pdf

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley General de Víctimas

Ley General para Prevenir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

Consulta web.

<http://iglom.iteso.mx>

<http://sciencespo.site.ulb.ac.be>

<http://www.cepc.gob.es>

<http://www.cide.edu>

<http://www.conago.org.mx>

<http://www.diputados.gob.mx>

<http://www.edomex.gob.mx>

<http://www.jalisco.gob.mx>

<http://www.nayarit.gob.mx>

<http://www.nga.org>

<http://www.presidencia.gob.mx>

<http://www.sil.gobernacion.gob.mx>