
Hacia la Convención Nacional Hacendaria

/Fernando Pérez Correa

La reforma hacendaria sigue en vilo y el gobierno federal asegura que dicho foro es propicio para la reforma. Así, será la Convención, a partir del 6 de febrero y hasta el 31 de julio, el escenario donde habrá de debatirse.

Es cierto que un foro de gobernadores abre un potencial inagotable, pero no puede sustituir al Congreso. El fracaso de la Convención podría conducir a una fragmentación extrema del país. Es hora de que el gobierno federal construya una alianza sólida y de riesgos compartidos, con aliados que acepten los costos de una coalición. La Convención va pero es difícil decir hacia dónde se dirige.

De una manera muy esquemática se puede describir la política mexicana del siglo XIX, como la etapa de construcción del Estado nacional. El periodo que va de la revolución de Independencia, hasta la consolidación de la República con la derrota de Maximiliano, pasando por la titubeante construcción de las instituciones republicanas, lleva la marca decisiva de las fuerzas locales, aunque registra también el ascenso gradual de los poderes nacionales. Éstos eran de una fragilidad extrema. Bastaba, por ejemplo, en las décadas de los años treinta y cuarenta del siglo XIX, con un levantamiento exitoso en Veracruz, Guanajuato o Oaxaca, para que los poderes federales fueran depuestos.

Después, con el paso de los años, los golpes y mutilaciones, la accidentada integración territorial y la conformación de un aparato burocrático nacional, se advierte un cambio de signo. Con el triunfo de la República y, sobre todo, a lo largo de la *pax porfiriana*, finalmente tuvieron lugar la integración territorial, la conformación de un mercado nacional y la edificación de instituciones nacionales. En este cuadro, la iniciativa del poder central cobró el aliento dominante. Pero el proceso de construcción del Estado nacional no resultó nada

fácil y sus efectos no dejaron de producir perturbaciones. La centralización implicó necesariamente la reasignación de competencias, es decir, el desplazamiento de los poderes locales. Las inevitables consecuencias fueron la inconformidad y sus diversas expresiones, entre ellas, la airada defensa de la autonomía local y la multiplicación de conflictos. La resistencia a la centralización fue uno de los resortes de la movilización que hizo posible la Revolución mexicana.

Con la derrota del antiguo régimen, la revolución triunfante definió al centralismo como uno de sus peores enemigos, y redactó un nuevo pacto constitucional que, entre otras cosas, eliminaba las intrusiones de los poderes federales y excluía la injerencia de éstos, incluso en el ámbito educativo. Este rechazo a la intervención central, formalmente encarnado en un nuevo orden regional y municipal, contaba con una base irresistible: la movilización de la élites y las fuerzas populares estatales, mediante grupos y hasta partidos locales. Desde luego, con el triunfo de la Revolución, la transformación de las bases sociales del gobierno local fue instantánea e implicó la remoción de la antigua guardia centralista. Los efectos de esta reorientación regionalista en la organización nacional fueron extensos y profundos. Con todo, la fuerza y la hondura del proceso de recons-

trucción nacional terminó por imponerse y, después de dos difíciles décadas de normalización (con Calles y el maximato, primero, y sobre todo con Cárdenas, más tarde), se restableció el dominio del poder central sobre las fuerzas locales. Este proceso fue apuntalado por diversos pilares básicos: el presidencialismo, el partido oficial, las organizaciones sociales y, desde luego, la burocracia y el ejército federal. En el ámbito de los procesos sociales, iguales consecuencias se desprendieron de la reforma agraria, la industrialización, la reanimación del sector externo, la expansión de las comunicaciones, y la reapertura de la banca. Y, por supuesto, las reformas constitucionales fijaron el nuevo estado de cosas.

En su cenit, el proceso de recentralización alcanzó magnitudes inéditas. En el balance final, la autonomía local cobró una dimensión más propia de las formalidades y aspiraciones que de la sustancia política. Algunos presidentes, como Cárdenas y Ruiz Cortines, tomaron el poder sustituyendo por igual a empleados federales que a autoridades locales, y concluyeron su sexenio dejando en el camino a más de la mitad de los gobernadores, cuyos respectivos sexenios fueron súbitamente truncados. Estas rotaciones forzadas se produjeron a menudo con la cobertura de procedimientos formalmente impecables. En aquellos años, el desbordamiento de la movilización popular, estimulada desde el centro, y la consiguiente declaratoria senatorial de la “desaparición de los poderes”, se convirtieron en el expediente más socorrido para deshacerse de gobernadores hostiles. La inestabilidad de los gobiernos estatales fue, así, uno de los más eficaces instrumentos y deplorables expresiones del nuevo orden presidencial.

Con Ruiz Cortines y López Mateos, el presidencialismo y el milagro mexicano vivieron sus años dorados e iniciaron su decaimiento. Las presiones externas a favor del cambio social y democrático se hicieron presentes con la Revolución cubana y la Alianza para el Progreso. En el ámbito interno, las revueltas obreras, las presiones de la nueva población urbana, la inconformidad de la burocracia y los movimientos de profesionales señala-

ban las insuficiencias del modelo de crecimiento y el régimen de representación política. Las complejidades sociales no podían ya ser procesadas y encauzadas en el marco de un solo partido, para colmo resistente a reconocer e integrar voces disonantes. Con dichos antecedentes, no tardarían en expresarse los movimientos estudiantiles y la violencia guerrillera.

En la década de los años setenta, con los presidentes Echeverría y López Portillo, el presidencialismo sofocaba la vida económica y social de la República. La presidencia controlaba la producción de básicos, la industria paraestatal y los estímulos a la industria privada; el sector energético y buena parte del transporte; las telecomunicaciones y diversos medios; el comercio agropecuario, la banca de desarrollo y la banca comercial. La administración federal se había extendido ya por todo el territorio, al grado que controlaba incluso los servicios de agua y el desarrollo urbano de diversos municipios. Las ineficiencias y los atropellos eran más que evidentes.

Más que una sublevación de los ya sometidos poderes locales, esta agobiante situación inspiró en el centro un proyecto ilustrado de descentralización. En efecto, a lo largo de los últimos sexenios, la reivindicación del federalismo (“nuevo” o “auténtico”), y la defensa de los poderes locales (al igual que la reforma política), se convirtieron en parte de la retórica de los poderes centrales. Con ello, los excesos del proceso centralizador se hicieron elocuentes hasta la paradoja. Acaso por esa razón, y por el aplastante control político y social alcanzado por los presidentes, las destituciones de mandatarios locales se hicieron “remociones consentidas” o “renuncias voluntarias”, y ya no implicaron movilizaciones sociales, ni declaratorias de “desaparición de los poderes del estado”. La resistencia era contraproducente y, complementariamente, el recurso de la fuerza era innecesario. Así, el nuevo federalismo ni siquiera reclamaba la agradecida aquiescencia de los poderes locales, frente a las propuestas del gobierno federal.

El presidente López Portillo, por ejemplo, introdujo la técnica de los convenios “concertados” entre la Fede-



ración y los gobiernos locales, por virtud de los cuales éstos consentían los programas, las asignaciones y los recursos extraordinarios que, para favorecerlos, aquélla había proyectado. Y ahí estaban los discursos, los actos y los documentos que acreditaban los nuevos tiempos.

Fue entonces cuando se hizo presente una implacable constante, una ley de la centralización: en un cuadro de poder concentrado, mientras más amplios y mejor expensados sean los programas de descentralización, más extensas y hondas serán sus repercusiones centralizadoras. Fue precisamente el presidente López Portillo quien, al inicio de su periodo, anunció la descentralización en todos los órdenes, incluso el educativo. Como se sabe, concluyó su mandato con la nacionalización de la banca y sus activos, es decir, con uno de los más brutales avances en la centralización.

El pluripartidismo descentralizador

A pesar de múltiples votos de fe federalista y propósitos descentralizadores registrados en el último cuarto del siglo pasado, sólo la alternancia (el pluripartidismo, el fraccionamiento de los congresos y la cohabitación en el ámbito federal) ha hecho posibles avances significativos en favor de una verdadera independencia de los gobiernos locales. En este orden, mientras con el presidente De la Madrid, por razones buenas o malas, todavía diez gobernadores no concluyeron su mandato; y el número llegó incluso a 16 en el periodo del presidente Salinas; se redujo a seis con el presidente Zedillo, sin contar el fallido desplazamiento en Tabasco (Estado de México, Morelos, Nuevo León, Guerrero y dos “renuncias” en Chiapas); y a tres, en lo que lleva el periodo del presidente Fox (Tabasco y Colima, por acuerdo del poder Judicial, y Nuevo León).

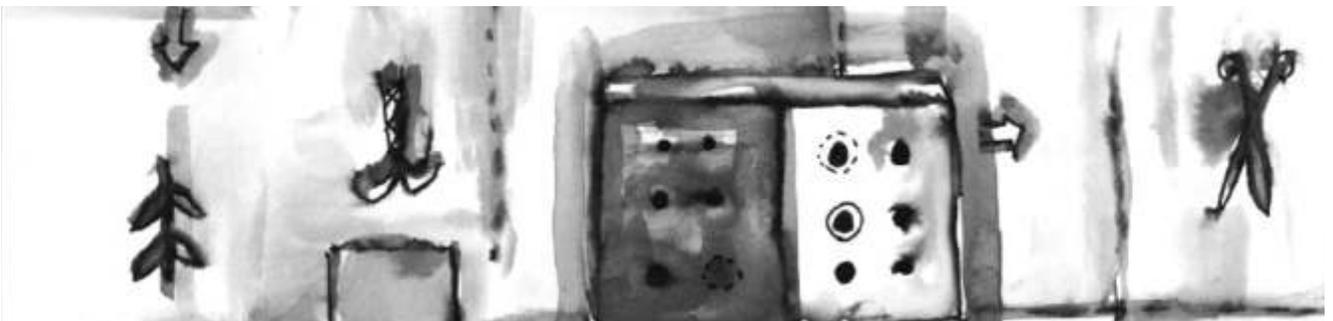
Aunque es difícil asignar semejante modificación al juego de un solo factor, la mayor estabilidad de los gobiernos estatales parece ser efecto del pluralismo. Por una parte, desde el triunfo del PAN en las elecciones de gobernador de Baja California, en 1989, no se ha regis-

trado la remoción de ningún gobernador de oposición, es decir, de un partido diferente al del jefe del Ejecutivo federal. Es cierto que dos elecciones de candidatos de oposición (en Tabasco y en Colima) fueron anuladas. Pero no se trató, en rigor, de una decisión del presidente, ni de la destitución de un gobernador en funciones.

Por otra parte, es difícil imaginar, a la luz de la actual distribución del poder, cómo podría el jefe del Ejecutivo contar con el acuerdo del Senado para deshacerse de una autoridad estatal legítima, de no mediar razones rigurosa y estrictamente apoyadas en argumentos constitucionales. Otra cosa son los arreglos internos del partido en el gobierno. La renuncia del gobernador de Nuevo León, en anticipación a las elecciones locales de 2003, se parece, más que a un despido, a la renuncia ocurrida en el mismo estado, seis años antes, por las mismas razones electorales, cuando aún gobernaba el PRI (en la República y en la entidad). Con todo, en este caso se continuó la línea de percibir a los gobernadores afines como colaboradores dispensables.

A pesar de la persistente hegemonía del tricolor en los gobiernos estatales, actualmente el poder Ejecutivo de las 32 entidades federativas se distribuye de una manera fragmentada: 16 entidades son gobernadas por el tricolor, nueve por el PAN, tres por el PRD y cuatro por coaliciones. En esas condiciones, si en el orden federal el gobierno está dividido, como resultado de la minoría legislativa en que se encuentra el partido en el poder, igual ocurre en el ámbito federal, donde el blanquiazul controla menos de un tercio de los gobiernos estatales. El índice de cohabitación es entonces considerable. El asunto es serio. No es lo mismo conducir la República con unos cuantos gobernadores en la oposición, que hacerlo con sólo poco más de un cuarto de éstos afiliados al propio partido. En esas condiciones, además de que los intereses son nutridos y encontrados, es mucho más difícil componerlos en un cuadro de correlación de fuerzas desfavorable para el Ejecutivo federal.

La cuestión no es totalmente inédita. En otro nivel, en 1991, con motivo del arribo del PAN al gobierno de Baja



California dos años antes, se produjo la celebre controversia constitucional de un gobierno municipal contra el estado, a la que la Corte dio entrada y solución favorable. Desde entonces, se configuró en los estados un patrón de expresión de discrepancias competenciales entre autoridades locales, que habría de extenderse y repetirse a lo largo de los siguientes años. En fin, durante la administración del presidente Zedillo menudearon las diferencias abiertas entre éste y diversos gobernadores, tricolores o no.

Los gobernadores priistas ante la alternancia

Pero los resultados electorales del 2 de julio de 2000 habrían de replantear de raíz esta cuestión. Desde que las implicaciones de la alternancia fueron plenamente reconocidas, los partidarios del hasta entonces invencible partido oficial se propusieron cerrar filas y presentar un frente común. Así, al concluir el mes se reunieron los cuadros nacionales y estatales, y los coordinadores parlamentarios de las entidades donde el PRI era en ese momento oposición, con el “grupo de reflexión para la gobernabilidad interna” para “construir una oposición inteligente, en defensa de la Nación”. Se trató, según los participantes, de preparar la estrategia del PRI como partido de oposición, frente al PAN (en la República y en los estados donde el blanquiazul gobernaba) y frente al PRD, (en las entidades donde éste se encontraba en el mismo caso). De ahí el interés por documentar cómo se las habían arreglado los comités estatales para organizarse, renovar sus cuadros y designar candidatos desde la oposición. La sesión, a la que asistieron los ex presidentes del tricolor Genaro Borrego, Lugo Verduzco, Humberto Roque y Dulce María Sauri, dirigente en funciones, terminó por ser un ejercicio preparatorio de una reunión nacional de gobernadores del ahora partido opositor.

Ésta tuvo lugar días más tarde, el 9 de agosto, en Toluca. Ahí, la mayoría de los gobernadores priistas acordaron frente a la llegada de Vicente Fox a la presidencia, que defenderían sus gobiernos en sus respectivas entidades. Fue notable la ausencia de Roberto Madrazo Pinedo, José Murat y Juan S. Millán. Arturo Montiel, el anfitrión, fue el vocero de la reunión. Rechazó que trataran de formar un “bloque” opositor al presidente de la República, e informó (manteniendo en la sombra el tono “antineoliberal” del encuentro) que llegaron al acuerdo de gobernar en sus entidades más cerca de la gente. La presidenta del PRI señaló el interés de los mandatarios por fortalecer el federalismo, “fundamental para que la acción que realizan como ejecutivos estatales tenga

efectos plenos en beneficio de la población que representan”. Respecto al presidente Fox, la dirigente sostuvo la importancia de que “sus propuestas de campaña [...] se traduzcan en las necesarias políticas públicas y en las reformas legislativas” correspondientes. Rechazó que los gobernadores priistas pretendieran formar un frente opositor a la administración federal. “No nos entendemos como grupo de presión”, afirmó. Los gobernadores demandaron al Congreso la incorporación de los ingresos petroleros “en la recaudación federal participable” y el incremento “gradual” del porcentaje del fondo general de participaciones, la autorización de descuentos a favor de “los contribuyentes cumplidos con sus pagos de tenencia vehicular”, y reformas que les atribuyeran facultades para “establecer impuestos ecológicos a las emisiones y residuos contaminantes” y para “organizar loterías”. Con todo, la reunión no fue obstáculo para que los gobernadores buscaran “contactos” con la nueva administración y con el presidente Fox, antes del inicio del nuevo gobierno.

El primero de diciembre del año 2000, al inicio de su gestión, el nuevo presidente se encontró con un universo desarticulado de gobernadores tricolores, deseosos de entablar una nueva relación con el Ejecutivo y hacerse de un lugar eficaz en el nuevo régimen. Vale la pena recordar que, apenas librado el traspás de la marcha zapatista, la primera gran iniciativa del nuevo régimen fue la presentación del proyecto de una nueva hacienda pública. Y a pesar de su origen como sufrido gobernador guanajuatense y de sus votos de fe federalista, el titular del nuevo gobierno presentó al Congreso una iniciativa de reforma hacendaria que resultó ser uno más de los documentos centralistas de la posrevolución. Ninguna de sus propuestas fue negociada con las autoridades estatales, trátese de gobernadores o de congresos locales, blanquiazules o variopintos; ninguna de ellas reconoció la capacidad fiscal que corresponde a las entidades federativas, ni previno sistemas compartidos de recaudación y distribución de recursos fiscales; en fin, ninguno de sus objetivos postuló un nuevo federalismo hacendario.

Pero la reforma se atascó en medio de recriminaciones recíprocas de los poderes y partidos. Peor aún, como resultado de los devastadores efectos de la recesión y la insuficiencia (real o supuesta) de los ingresos federales, los recortes y las tensiones resultantes entre los gobiernos locales y el gobierno federal no se hicieron esperar. En la segunda mitad del primer año fiscal (2001), las tijeras presupuestales ya habían echado un ojo implacable a las políticas sociales, las inversiones y las haciendas estatales y municipales. Pero los gobernadores no se re-

signaron; al contrario, se quejaron airadamente de los faltantes en “sus transferencias” federales y desplegaron una ruda estrategia de fuerza para disuadir al gobierno federal y moverlo a restablecer las transferencias originalmente acordadas.

La disputa se hizo agria y enconada. La Secretaría de Hacienda sostuvo que se asignaba a los estados un porcentaje fijo de los ingresos y que, si éstos disminuían fatalmente, lo hacían también las transferencias. Los gobernadores replicaron que Hacienda era juez y parte, que la secretaría generaba los documentos sobre recaudación e ingresos y, sobre esa base, procedía a recortar a discreción. La primera sostuvo que los mandatarios no sabían contar, y éstos replicaron que el fisco federal no sabía cumplir.

Los gobernadores del tricolor tenían fresca la reunión de Toluca e iniciaron contactos con sus colegas perredistas y panistas. Desde luego estos últimos no tenían ningún interés en relacionarse con los gobiernos de oposición en contra de las autoridades federales de su propio partido. Con todo, un grupo de veintitantos mandatarios locales decidieron intercambiar puntos de vista, identificar intereses comunes y conducirse con cierta cohesión en sus negociaciones con el fisco federal. Y sin embargo, no quisieron exponerse a las críticas (que los señalarían como un grupo de presión contra el presidente Fox), y prefirieron trabajar en *pétit comité*. En efecto, incluso la propia Constitución prohíbe a los estados celebrar “alianza, tratado o coalición con otro estado”(art. 117, fracción I).

Así, el 10 de agosto de 2001, en Mazatlán, se reunieron 20 gobernadores de origen diverso: del PAN (2), PRI (14) y PRD (4), para analizar la propuesta de reforma hacendaria. Durante sus trabajos dieron por concluido el debate sobre el IVA en alimentos y medicinas, impulsado por el Ejecutivo federal, y ofrecieron colaborar con éste en una salida que permitiera obtener más ingresos fiscales. Acordaron también instalar en Monterrey una mesa de diálogo con el Ejecutivo sobre la reforma, el 21 de agosto. Entretanto, propusieron gravar las ganancias especulativas. Los mandatarios fueron reservados al informar sobre la reunión, ya que pretendían plantear una opción consensada. Decidieron reunirse nuevamente, de manera informal, para concluir una propuesta “alterna” a presentar en el siguiente periodo ordinario de sesiones del Congreso.

Al final, Juan Millán, acompañado de Alfonso Sánchez Anaya, Juan Carlos Romero Hicks y Pablo Salazar Mendiguchía, dieron a conocer la Declaración de Mazatlán, “primera en la historia que se da entre un grupo de

gobernadores”. El documento no podía sino sobresaltar al gobierno federal. Anunciaba, en suma, la propuesta “al Congreso, de una reforma constitucional que otorgue mayores facultades tributarias a las entidades federativas y municipios; y una comisión federal de presupuesto, financiamiento y gasto público, integrada por el presidente y los titulares de los estados” (*La Jornada*, 11 de agosto del 2001). La situación era delicada: el Presidente no podía ni aceptar ni rechazar el nuevo foro. Asumió entonces una patrones que ya había adoptado previamente, y decidió no decidir... y ganar tiempo.

La primera tentativa de fundación de la Conago

Pero las cosas no se compusieron. Como resultado de los enfrentamientos que se produjeron entre la Secretaría de Hacienda y los mandatarios locales en los días previos, la reunión de Monterrey estuvo a punto de suspenderse. Finalmente se llevó a cabo, con la notoria ausencia del presidente Fox, quien se hizo representar por el secretario de Gobernación.

A la reunión asistieron apenas catorce gobernadores (diez del PRI, dos del PAN, uno del PRD y uno de coalición) y siete representantes estatales. La prensa ofreció una reseña dramática. La nota de *La Jornada* es ilustrativa: “Los gobernadores que plantean una reforma fiscal alternativa al proyecto del presidente (Declaración de Mazatlán) sostuvieron una nueva reunión de trabajo, donde acordaron impulsar, en forma paralela a la reforma hacendaria, cambios profundos que permitan resolver problemas como la inseguridad pública, el narcotráfico, el crecimiento del crimen organizado, el desastre del campo mexicano, la cuestión indígena y asuntos coyunturales como el subejercicio del gasto público que ha contribuido a la desaceleración económica” (22 de agosto de 2001). Los gobernadores entregaron formalmente al poder Legislativo y al Ejecutivo federal la Declaración de Mazatlán.

Pero para entonces, a nadie escapaba ya un desencuentro básico entre los estados y la Federación, en materia política y hacendaria. Si era notoria la devastadora crítica implícita en la declaración de los gobernadores, el regateo financiero no ayudaba a despejar el horizonte. Muchos observadores coincidían en la urgencia de construir una salida de largo plazo. Para el presidente Fox un acuerdo era imprescindible. En efecto, los gobernadores contaban, como cuentan en la actualidad, con un argumento convincente: la supuesta capacidad de negociar las iniciativas federales con los diputados de su partido. Era de esperarse una negociación inmediata, e incluso el

impulso de la conformación de un nuevo espacio de concertación.

Pero las cosas no ocurrieron así. Es cierto que el Ejecutivo no contaba con un instrumento profesional técnico, ni con un espacio adecuado para plantear, mediar y resolver con los gobiernos locales la concertación política nacional. Pero la ocasión era favorable para construir un foro común y conducir una interlocución tersa y controlada con los gobernadores.

Sin embargo, no ocurrió nada. La Secretaría de Hacienda asumió una posición de contable riguroso, inflexible al justificar sus cuentas, y a nadie dejó satisfecho: incluso los mandatarios blanquiazules estaban azorados.

Después de un año más de desencuentros y rivalidades, marcado por el fiasco del presupuesto para 2002, las descalificaciones recíprocas y la extensión de los acuerdos hacendarios a otras materias, surgió la iniciativa de algunos gobernadores de constituir un nuevo frente de negociación con el gobierno federal. El 13 de julio de 2002, en Cancún, Quintana Roo, se reunieron 20 gobernadores (16 del PRI, tres del PRD y uno de coalición) y los representantes de tres entidades federativas más, para constituir la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Conviene subrayar que la frialdad seguía vigente, y que no participaron en la reunión los mandatarios panistas, ni los representantes del gobierno federal.

El documento acordado unánimemente por los participantes registró cuatro acuerdos: primero, constituir la Conago “como un espacio libre e incluyente, un foro permanente abierto al análisis [...] y la búsqueda de soluciones [...] que permitan articular, entre sí y con la Federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos.” Segundo, informar “formalmente al presidente de la República y a los poderes Legislativo y Judicial sobre la creación de la Conferencia”. Tercero, operar mediante “coordinaciones temporales”. En ese orden se estableció una “coordinación conjunta” compartida por “el gobernador anfitrión de la sesión que se celebra y el gobernador de la próxima sesión a celebrarse”. Cuarto, convocar a una nueva reunión para el 24 de agosto, en Tlaxcala,

con una agenda sobre políticas públicas y asuntos hacendarios. A partir de ese momento los gobernadores adoptaron una línea variada y flexible que escapó a la perspicacia del gobierno. Por una parte, se aplicaron a construir un foro eficaz, lo que suponía la conformación (y documentación) de una agenda muy espinosa, en la que destacaba la tarea de compaginar la reforma hacendaria propuesta por la Federación con la reforma en la que pensaban los propios gobernadores. Pero también era clave para los mandatarios locales hacer frente a la coyuntura política y jugar al florete con los funcionarios de Hacienda, a fin de recuperar las participaciones y obtener su gradual incremento.

En este último renglón, los integrantes de la Conago no tardaron en tomarle la palabra a la Secretaría de Hacienda y revertir sus argumentos. Inevitablemente, la cuestión se concretó en argumentos contrapuestos. Hacienda ofreció, a quien quisiera consultarla, la información sobre los ingresos reales. Los gobernadores contestaron que las fluctuaciones en el precio del petróleo debían entonces hacerse participables para compensar los recortes. El tema cargó de pasión las primeras sesiones de la Conago e inspiró varias sesiones de ésta. Pero también desbordó el ámbito de la Conferencia, literalmente envenenó los debates y negociaciones previas a la aprobación del presupuesto de 2003, y propició fallidas reuniones *ad hoc*, bilaterales y multilaterales, para obtener salidas satisfactorias. La cuestión ocupó la atención de los negociadores a lo largo de 2002. Como resultado, aunque manifestaron no estar satisfechos, los gobiernos locales recibieron incrementos apreciables en las transferencias, expensados con cargo al superávit petrolero. Sin embargo, toda vez que éste había ascendido a montos sin precedentes, según los mandatarios locales, el excedente entre los ingresos esperados y los reales debía ser asignado a sus entidades. Ninguna propuesta podía estar más alejada del ánimo y los intereses de la SHCP. Ésta se atuvo entonces a asignar un monto compensatorio que no expresaba la aplicación de ningún criterio pactado.



Paralelamente, los ejecutivos locales continuaron con la conformación de la Conago. Como se habrá advertido, ésta no arrancó ni con una estructura permanente, ni con un cuerpo profesional y técnico que sustentara sus actividades. En ese sentido, un portal electrónico de la organización definió los “fundamentos básicos” de la Conferencia, a la que identificó como un “espacio institucional” con objetivos de “vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación”, con la idea de (nótese la ecuanimidad de los verbos) “impulsar”, “reafirmar”, “proponer”, “buscar coincidir” y, en fin, “proyectar y estudiar” todo tipo de materias relacionadas con el logro de un “mayor equilibrio y redistribución de potestades entre los órdenes de gobierno federal y estatal”. Los “fundamentos” no podían ser más vagos y, por lo mismo, inatacables, política o constitucionalmente. En suma, puede afirmarse que los gobernadores de oposición generaron un foro de encuentro sobre temas significativos en materia de federalismo, que adquirió un peso político grave y un gran potencial para la negociación, con la apreciable ventaja –para el presidente– de carecer de capacidad operativa y articulación política. En otros términos, estaba al abrigo de ambiciones y disputas. Una vez más la ocasión era inmejorable.

Sin embargo, la coyuntura presupuestal y los aprestos preelectorales encaminaron al gobierno por una vía distinta a la resuelta cooptación del foro. Y, como era de esperarse, la Conago asumió gradualmente una iniciativa mucho más activa. Desde su fundación ha tenido once reuniones ordinarias y dos extraordinarias. Por su importancia, ofrecemos una breve reseña de cada reunión y del tratamiento que recibieron en la prensa escrita ya que, en general, éste no fue un tema de grandes coberturas mediáticas, hasta que el presidente Fox, en un efímero espasmo participativo, decidió sumarse a sus trabajos, separarse de ellos y, finalmente, suscribir una provechosa convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria.

Pero volvamos a 2002, a los días posteriores al 13 de julio, fecha de fundación formal de la Conago. El 21 de agosto el gobierno federal realizó un maniobra espectacular para intentar destrabar la reforma eléctrica. Envío

al Congreso de la Unión las iniciativas de reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales y a diversas leyes reglamentarias, que abrirían el sector eléctrico a la inversión privada, y se reunió con legisladores y dirigentes del PRI y del PAN para negociar su aprobación. “Traición”, llamó *La Jornada* a la concurrencia de los tricolores en respuesta a esta iniciativa. La cuestión era de fondo. El gobierno reconocía en su discurso y en los hechos que la línea de construcción de consensos había fracasado y que, a falta de unanimidades, era preciso contar con mayorías que hicieran viables las reformas. Así lo anunció el secretario de Gobernación. Y como el PRI sería el supuesto flan de la tarea, fue manifiesta la ausencia del PRD y de los otros partidos de oposición. Pero el viraje era de suyo complejo. No tardaron muchos voceros tricolores en denunciar los intentos por dividirlos y en llamar a sus dirigentes al orden. Para colmo, el gobierno no contaba con una línea armónica.

Al día siguiente, la Secretaría de Hacienda informó a los gobernadores sobre las “proyecciones” de los ingresos públicos para el resto del año. Dichas proyecciones implicaban un nuevo recorte a las participaciones federales a los estados. La inconformidad era inevitable. Casi simultáneamente, se invitó a los mandatarios locales a una reunión, en Los Pinos, referente a la reforma eléctrica. No podían ser más inoportunas ambas iniciativas. Se plantearon precisamente a unas horas de la primera reunión de la Conago, cuando crujían las filas tricolores.

Las primeras sesiones

Primera sesión ordinaria de la Conago

El 24 de agosto del 2002 se llevó a cabo, en Atlahuétzia, Tlaxcala, la primera sesión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores. A la reunión acudieron 21 mandatarios (16 del PRI, cuatro del PRD y uno de coalición) y, por parte del gobierno federal se presentó, aunque de último momento, el secretario Gobernación, a quien los participantes adjudicaron la ausencia de los mandatarios blanquiazules. En la sesión se aprobó el



“documento base”, que recogía “los conceptos fundamentales sobre reforma hacendaria consensuados por los gobernadores”. Se acordaron cuatro puntos: 1) mantener la “estabilidad de la economía” nacional; “promover la creación de una ley de coordinación hacendaria” que devuelva “a los estados y municipios facultades tributarias”, “incrementar los porcentajes participables”, “ampliar los ingresos fiscales” y “garantizar” a las entidades públicas en materia de energía, “un régimen fiscal autónomo”. 2) Aclarar las divergencias sobre los ingresos federales. 3) Privilegiar el gasto social, las inversiones públicas y el campo para generar empleos y recuperar el crecimiento. 4) Continuar las reuniones en Hidalgo, el 28 de septiembre.

El secretario de Gobernación se presentó al final de la reunión y, rompiendo la agenda, afirmó la decisión del gobierno de generar alianzas para aprobar la reforma energética, así fuere, a falta de consenso, con “el apoyo de mayorías”. Santiago Creel formalizó la invitación a los miembros de la Conago, para que asistieran, junto con los mandatarios panistas, al encuentro con el presidente, el martes 27, en Los Pinos, para que el secretario de Energía y el director de la CFE expusieran el contenido de las propuestas del Ejecutivo en materia eléctrica. Los gobernadores respondieron airadamente. Exigieron la devolución de las participaciones y el cese a nuevos recortes, y amenazaron con promover diversos juicios políticos. El secretario de Gobernación les prometió “interceder” en su favor.

El día 27, los gobernadores no fueron a Los Pinos. En lugar de la reunión prevista, el presidente Fox realizó una gira en Toluca. Entre tanto, los mandatarios subrayaron que el tema de la reforma eléctrica había sido, en la sesión de la Conago, un tema marginal, introducido y agotado por el secretario de Gobernación.

Segunda sesión ordinaria de la Conago

El 28 de septiembre en Pachuca, Hidalgo, tuvo lugar la segunda sesión ordinaria de la Conago. Acudieron 17 gobernadores del PRI, tres del PRD y los secretarios federales de Educación y de Gobernación. A este último, los priistas le echaron en cara el trato desigual que el gobierno ofrecía a los casos Pemexgate y Amigos de Fox. El secretario respondió que se actuaba conforme a la ley. Finalmente, los mandatarios firmaron un documento con dos acuerdos. El primero proponía “convenir con la SHCP la integración de un grupo de trabajo encabezado por los miembros de la Conago”. La finalidad de este grupo sería “resarcir” los recursos “presupuestados en

2002 que no han sido entregados a los estados”; “transparentar la recaudación federal y los métodos de asignación de las inversiones en infraestructura y gasto social [...]”; establecer en el proyecto de decreto de presupuesto de 2003 la aplicación de ingresos adicionales, para compensar la caída de participaciones a los estados, antes que la amortización de la deuda externa”; en fin, los gobernadores pedían participar en el diseño “de las asignaciones presupuestales de los ramos 28 y 33”; y, “obtener que en los decretos de presupuesto se establezca la prohibición explícita de realizar ajustes a la baja, en programas o acciones convenidos con los estados”.

El segundo acuerdo informaba que “un grupo de gobernadores [...] trabajará con el Congreso de la Unión” y con “integrantes de la SHCP” para “diseñar el presupuesto de 2003”. De acuerdo con el documento se trataba de “compartir responsabilidades y medios financieros”. Finalmente, se oficializó que la próxima reunión de mandatarios sería el 16 de octubre en el Estado de México.

La lucha por el dinero: Hacienda contra los gobernadores

Primera sesión extraordinaria de la Conago

Días antes de la primera sesión extraordinaria de la Conago, los anfitriones se aplicaron a afinar sus tácticas. El secretario de Finanzas del Estado de México, Salvador Martínez Cervantes, afirmó que, en representación de la Conago, plantearía al secretario de Hacienda que los “estados participen por medio de grupos técnicos de trabajo en la elaboración del presupuesto” (*La Jornada*, 11 de octubre de 2002). El presidente respondió positivamente y, para distender la atmósfera invitó a los gobernadores, a Los Pinos, para celebrar una reunión el 21 de octubre.

Entretanto, el 16 de octubre comenzó, en Metepec, la primera sesión extraordinaria. Asistieron 17 mandatarios del tricolor, cinco del sol azteca y uno de coalición. Por parte del gobierno federal asistió el secretario de Hacienda, a quien los gobernadores acusaron de un “manejo irregular de los recursos para esconder ingresos adicionales” (*La Jornada*, 17 de octubre del 2002). Asimismo, los mandatarios demandaron la inmediata reintegración de los casi 40 mil millones de pesos que el gobierno les debía, y amenazaron, en caso de no ser atendidas sus demandas, con bloquear el proyecto de presupuesto y no asistir a la reunión convocada por el presidente. El secretario respondió que las peticiones eran “fantasiosas”. Además les dijo que “debían compartir el costo político de cobrar sus propios impuestos”, y les

propuso “gravar el alumbrado público, las gasolinas, las utilidades por la venta de inmuebles con 2%; establecer un impuesto de 5% al consumo de bebidas alcohólicas y tabaco, y cobrar una tasa de dos décimas de punto porcentual a los pequeños contribuyentes que *se esconden detrás de este régimen fiscal* para no pagar sus contribuciones. Estos impuestos, dijo, serían 100% participables para los estados” (*La Jornada*, 17 de octubre del 2002). Por si esto fuera poco, el secretario acusó a la Conago de enrarecer el clima político, e incluso de asustar a los inversionistas y desestabilizar la economía nacional.

Horas después, en conferencia de prensa, se percibía el enojo de los gobernadores. Algunos estaban preocupados por las “maneras” con que el secretario de Hacienda les había respondido. Otros más, responsabilizaron al gobierno federal de instaurar políticas económicas que, en el fondo, no “hacen sino promover la fórmula pobreza-guerrilla-narcotráfico”. Ya por la noche, los miembros de la Conago firmaron dos acuerdos idénticos a los de Pachuca. No se había avanzado ni un ápice en sus demandas; por ello, dijeron, no quedaba más que repetir las. No tardaron en surgir versiones sobre los “enfrentamientos entre Hacienda y Gobernación”, y denuncias al lenguaje doble del gobierno federal.

Dos días después, el presidente informó que “¡no hay sorpresas presupuestales en este país! [...] todos conocemos el avance y desarrollo del presupuesto a lo largo del año”. Advirtió que el siguiente sería un año de “austeridad”, y recordó una fórmula del viejo régimen: “hay que apretarse el cinturón”. Las respuestas no se hicieron esperar. Roberto Madrazo terció en el debate y dijo: “no están claras las cuentas que les corresponden a los estados. [Los gobernadores] han pedido una auditoría en las participaciones federales, en las que ellos, como socios de la Federación, tienen derecho a saber qué sucedió con esos dineros”. Y advirtió que promovería una reunión de la Conago y los coordinadores parlamentarios, para “acordar modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal y al Presupuesto [...] que establezcan un *condado* que obligue a Fox [...] a solicitar autorización al Congreso cada vez que pretenda hacer un recorte” (*La Jornada*, 20 de octubre de 2002).

Aunque algunos de los gobernadores pedían “serenar los ánimos”, la mayoría encontraba la ocasión digna de una escaramuza verbal. Se le pedía al presidente que no ofreciera “respuestas infantiles” al tiempo que se le responsabilizaba de los “estallidos sociales”. Hubo incluso quien afirmó que “los recortes” se estaban convirtiendo en un “problema de seguridad nacional”.

El 20 de octubre, Santiago Creel intentó salvar la reu-

nión convocada por el presidente Fox. Llamó a los gobernadores para que se presentaran a un intercambio “de puntos de vista”. Los mandatarios condicionaron su asistencia a la reintegración inmediata de los 40 mil millones de pesos recortados. Obviamente, esta condición no se cumplió. La reunión se celebró, de todas formas, al día siguiente, en Los Pinos, aunque con poca asistencia. Sólo cinco gobernadores panistas y el de Chiapas acudieron a la convocatoria del Ejecutivo. No trascendió ninguna noticia que estableciera en qué consistieron los acuerdos resultantes, si los hubo.

Tras la deslucida reunión, el presidente afirmó que era “irreal” la cantidad de 40 mil millones, demandada por los gobernadores, e hizo un nuevo llamado a los miembros de la Conago para “retomar la negociación”. Ofreció un incremento de 10% al presupuesto de los estados para 2003, pero advirtió que “lo importante es hablar con objetividad y con cifras reales” porque, añadió, “sencillamente aumentan o disminuyen los ingresos”. Además, aseguró que a él —en su calidad de alcalde y gobernador veterano— nadie le podía “platicar de la limitación de recursos en estados y municipios”. Y, como conocedor del tema, ofreció que en su proyecto de presupuesto para 2003, “estaremos ya acercándonos a que 65% de los recursos disponibles de la Federación sean administrados, invertidos y ejercidos por los gobiernos locales” (*La Jornada*, 23 de octubre de 2002). Por su parte, el secretario de Gobernación comentó que la crisis entre los poderes locales y el centro había quedado superada. Nada estaba más lejos de la realidad.

Con las declaraciones del Ejecutivo federal, volvieron las recriminaciones. En el Senado, priistas y perredistas exigieron al presidente que iniciara una “negociación real”. Jesús Ortega insistió en que debía existir disposición a dialogar sobre la distribución de los recursos federales, pero “sin la arrogancia y prepotencia de que hace gala el secretario de Hacienda”. López Obrador aprovechó para hablar de uno de sus temas favoritos: comparó el Fobaproa con los ingresos de los estados y llegó a la conclusión de que “no es posible que los banqueros se lleven en un año la cifra equivalente a cinco años de inversión pública para Chiapas o Oaxaca” (*La Jornada*, 25 de octubre del 2002).

Primera conferencia extraordinaria

El 28 de octubre se llevó a cabo, en Chihuahua, una conferencia extraordinaria de gobernadores. Asistieron 18 mandatarios y los líderes de las fracciones priista y perredista del Senado. La atmósfera continuaba enrare-

cida y ni el gobierno federal ni el PAN enviaron representantes. A pesar de algunas diferencias, los mandatarios concluyeron que lo más importante era la “unidad”. Lograron ponerse de acuerdo sobre la base de una vieja fórmula: la del “enemigo común”. Naturalmente vetaron por igual a los secretarios de Gobernación y de Hacienda, Santiago Creel y Francisco Gil.

En Chihuahua no se firmaron acuerdos, sino una “Declaración”, sin rúbricas ni firmas. En el texto, la Conago ofrece “mantener un diálogo permanente con los miembros del Congreso de la Unión, para lograr un presupuesto de egresos que otorgue a los estados y municipios los recursos suficientes para atender las necesidades de la población”. El documento repitió, una vez más, la exigencia a la SHCP de transparentar los montos de las recaudaciones y el manejo de los ingresos, y la demanda de resarcir el faltante de las participaciones estatales.

Al conocer las conclusiones de la cuarta reunión, el Ejecutivo respondió que “no hay dinero” (*La Jornada*, 30 de octubre del 2002). Los mandatarios, por su parte, ya no se enfrascaron en una guerra de declaraciones: decidieron esperar hasta la siguiente reunión.

Cuarta reunión ordinaria de la Conago

Esta reunión de la Conago se celebró un mes más tarde, el 22 de noviembre, en Los Cabos. Una vez más, ningún dirigente blanquiazul se presentó. Tampoco acudieron los funcionarios federales. Con todo, la moderación prevaleció entre los conagueros. Los asistentes afirmaron tener voluntad de “tratar bien” al presidente y a su gabinete, aunque al mismo tiempo manifestaron que el presupuesto “sólo lo discutirían con el Congreso”. Los participantes denunciaron, en repetidas ocasiones, que los recortes del gobierno federal eran partidistas, pues los gobiernos del PAN los sufrían en menor medida.

Los cinco acuerdos de Los Cabos carecen de rúbricas. Establecen que la Conago entablará “un diálogo formal con las dirigencias de los partidos”; profundizará “la vinculación con los diputados y senadores del Congreso [...] a fin de integrar una nueva mayoría que for-

mule [...] el presupuesto” de 2003; propondrá “una miscelánea fiscal federalista”; y formalizará los trabajos de un “grupo técnico” para “fortalecer la vinculación con los legisladores federales”. Obviamente, el calendario fiscal ya se hacía apremiante y el cabildeo del gobierno volvió la mirada a las dirigencias partidistas y, sobre todo, a los legisladores.

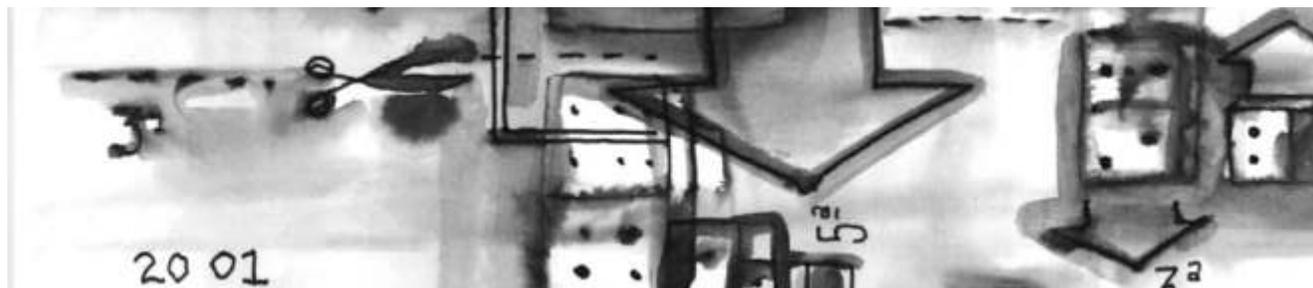
Quinta sesión ordinaria

El 8 de diciembre, la Conago celebró su quinta sesión ordinaria en Manzanillo. Esta vez acudieron sólo once gobernadores priistas y cuatro perredistas, que firmaron el documento sobre el presupuesto federal para 2003 que se había producido en Cabo San Lucas. Al siguiente día, el secretario de Hacienda respondió inflexible a los gobernadores, a quienes propuso aplicar “la atribución que les da la ley, de cobrar un 3% de IVA adicional”. Naturalmente, la propuesta no fue bien recibida. Incluso los mandatarios blanquiazules protestaron y un gobernador del PRI atribuyó al secretario Francisco Gil ser “un Santa Anna moderno”, que quería “cobrar impuestos hasta por las puertas y ventanas en las casas” (*La Jornada*, 10 de diciembre del 2002).

Como se sabe, nadie quedó satisfecho con el trabajo legislativo de finales de 2002. Los debates fueron agrios, la información estridente y los acuerdos agónicos alcanzados fueron objeto de enmendaduras casi instantáneas. Con la metralla de la discusión parlamentaria y la pifia del presupuesto de 2003, los gobernadores inhibieron su voluntad de congregarse. El momento se había desvanecido y había sonado la hora de la lucha electoral. En efecto, a principios de 2003 los trabajos tendientes a la postulación de candidatos se hicieron intensos.

Sexta reunión ordinaria

No fue sino hasta tres meses más tarde, el 14 de marzo, en Morelia, Michoacán, cuando la Conago celebró su sexta reunión ordinaria. Esta vez asistieron 17 gobernadores, los dirigentes nacionales del PRI y del PRD, un re-



presentante del PAN y, por parte del gobierno federal, el subsecretario de Egresos de la SHCP. Pero la pérdida de nivel fue compensada con un néctar agrídulce. El funcionario informó que, con motivo del alza en las ventas petroleras, los estados podrían recibir hasta 7 mil millones de pesos adicionales. Sin embargo, advirtió que “cualquier estimación está sujeta a un elevado grado de incertidumbre”. Añadió que el monto total de los excedentes aún no estaba disponible y que, por lo tanto, la Federación no podría entregarles los recursos en una sola exhibición. Para colmo, concluyó con un balde de agua helada: “Para que tengan disponibilidad de dinero”, les dijo, “los gobiernos deberán abrir una línea de crédito en Banobras, que liquidarán con los ingresos adicionales que reciban hasta diciembre”. La propuesta indignó a los mandatarios pues, durante 2002, la Federación les había aplicado recortes desde el primer trimestre. Tampoco les agradó la propuesta de contratar créditos, pues ello significaba un “recorte oculto”, ya que “recurrir a esa institución implicaría un endeudamiento, que se pagaría precisamente con los recursos adicionales”. José Murat solicitó que, “para próximos encuentros, se deje de invitar a funcionarios de Hacienda, pues sólo dan malas noticias” (*La Jornada*, 15 de marzo del 2003).

El documento final de la séptima Conferencia lleva, en lugar de rúbricas, el siguiente encabezado: “LOS GOBERNADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”. En él se asientan los siguientes acuerdos: los miembros de la Conago “revisarán con la Secretaría de Hacienda las cuentas de los ingresos provenientes de excedentes tributarios y petroleros”; “analizarán” el TLC para utilizar las salvaguardas y otros mecanismos que benefician a los productores agrícolas; “impulsarán” un mayor federalismo. El documento añadió que es “voluntad de los gobernadores destinar parte de los excedentes de los ingresos petroleros para la recuperación del campo”, y asumir “el compromiso de incorporarse a la construcción del Acuerdo Nacional para el Campo”. Sólo dos días después de la Conferencia, el presidente Fox vetó las reformas a la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que en diciembre de 2002 habían sido aproba-

das por el Congreso (con 418 votos a favor, entre ellos, 190 del blanquiazul) y avaladas por la SHCP. Las reformas vetadas habían creado una figura institucional para evitar que, como sucedió en 2002, fueran los propios gobernadores quienes reclamaran recursos a la Federación para cada entidad en proporción al monto de los impuestos cobrados; y había sentado las bases para que este proceso fuera transparente e incorporado en el Consejo de Administración del SAT a los secretarios de finanzas de dos entidades y un municipio. *La Jornada* reportó el sentir de los gobernadores, según quienes, gracias al veto, el SAT “seguirá sin obligación de rendir cuentas sobre el monto de impuestos recaudados y mantendrá ocultas las cuentas de los gravámenes”. Los legisladores y los gobernadores expresaron su indignación frente al veto, y el líder del tricolor elaboró la “nueva máxima” del federalismo foxista: “El Congreso de la Unión vota y el Ejecutivo federal veta” (*La Jornada*, 25 de marzo de 2003).

Séptima reunión ordinaria

El 26 de abril se realizó, en Boca del Río, Veracruz, la séptima reunión ordinaria” de la Conago. Aunque las fuentes no indican la lista de asistentes, la reunión fue la más nutrida hasta entonces. El péndulo volvía al entendimiento. Por primera vez acudieron algunos gobernadores blanquiazules. Éstos se dijeron entusiastas. Felipe González, gobernador de Aguascalientes, solicitó la conformación de una comisión especial para la reforma del Estado. Algunos asistentes dijeron que “llevaba línea”. Los panistas también fueron críticos del gobierno. El mandatario de Baja California dijo que la Secretaría de Hacienda tiene verdaderos “hoyos negros” y “bolsas que no sabemos a dónde van”. Sus colegas blanquiazules coincidieron en que el ofrecimiento de 7 mil millones adicionales por los excedentes petroleros, “eran migajas”. Además, denunciaron que Banobras hacía hasta lo imposible para evitar la entrega del dinero. Por este motivo, la Conago citó al secretario de Hacienda a dar una explicación.



Finalmente, los mandatarios firmaron un acuerdo en el que asumían “la dimensión estratégica de realizar la más amplia convocatoria para la reforma del Estado”, recordaban que una reforma federalista “expresa una aspiración para [...] la nueva fortaleza del país” y reiteraban la “convicción de ir adelante con una reforma de Estado federalista”. Nuevamente el documento carece de rúbricas y lleva apenas la leyenda: LOS GOBERNADORES REUNIDOS.

Octava sesión ordinaria de la Conago

El 9 de mayo se llevó a cabo, en medio de una “tersa convivencia”, la octava sesión ordinaria de la Conago, por primera vez, en tierra blanquiazul. El gobernador de Aguascalientes, Felipe González, buscaba aligerar el ambiente con sus chascarrillos, a los que Gil Díaz respondía con seriedad. Además de un nutrido grupo de gobernadores asistieron los secretarios de Hacienda, Educación y Gobernación. Tanto los mandatarios estatales como los secretarios, firmaron los siguientes acuerdos: “nombrar como secretario técnico de la reunión de los gobernadores al mandatario de Tlaxcala”. Como primer punto de este secretariado, se le encomendó analizar la viabilidad de que “cada estado cubra una cuota mensual para el establecimiento de una oficina en la Ciudad de México”. La reunión acordó que “la Comisión de Reforma del Estado de Gobernadores se pondrá de acuerdo [...] con la Segob para iniciar los trabajos conjuntos”; “la Comisión de Educación de Gobernadores iniciará el análisis [...] con la SEP” para “determinar los criterios de negociación salarial [...] del magisterio”; “la Comisión de Hacienda [...] acordó con el secretario de Hacienda que se les entregue información semanal sobre las aportaciones a los estados para transparentar los recursos de la materia”; en fin, “a partir de la siguiente semana se podrá tramitar el pago de los recursos adicionales derivados de las ventas de los excedentes del petróleo, mismos que serán recibidos como ingresos fiscales”.

Respecto al último punto, el secretario de Hacienda propuso algunos “lineamientos” para el reparto de los recursos: que el reparto del dinero se hiciera mediante Banobras; que “esas partidas se inviertan exclusivamente en [...] infraestructura y equipamiento”; y, que “si al cierre del ejercicio fiscal 2003 los recursos previstos por excedentes del petróleo son menores a lo presupuestado por Hacienda, y los estados recibieron una cantidad superior a ese monto, las administraciones locales estarían obligadas a devolver la diferencia a la Federación, sin in-

tereses. Para asegurar que las entidades se comprometían a ese reembolso, la SHCP pretende que los gobernadores firmen una carta-compromiso, en la que garanticen la devolución a más tardar el 31 de diciembre de 2004”. En este punto los mandatarios no estuvieron de acuerdo.

Novena reunión ordinaria de gobernadores

Después de la octava conferencia, las campañas legislativas recibieron la máxima prioridad y la Conago dejó de sesionar hasta el 6 de junio, en el D. F. Antes de iniciar la novena reunión, once gobernadores estuvieron con el secretario Creel, quien les propuso retomar el tema del federalismo. Horas más tarde, en el Hotel Sheraton de la capital, comenzó la Conferencia. Acudieron 24 gobernadores y una vez más, los panistas se sumaron a las expresiones de molestia con el secretario de Hacienda, a quien calificaron de “insensible” y “cerrado”. Entre los acuerdos destaca el propósito de convocar a una “Convención Nacional Hacendaria”, que tomará sus decisiones “de manera autónoma” respecto al Ejecutivo, y en consulta “con los legisladores”. El asunto quedó en suspenso, pues los “lineamientos” de la convención serían discutidos en la décima reunión de la Conago.

El 27 de junio, como producto de la reunión previa de algunos gobernadores con el secretario de Gobernación, el subsecretario Paoli Bolio, presentó a los mandatarios estatales un documento denominado “El sistema federal mexicano, diagnóstico”. Su contenido fue rechazado por los miembros de la Conago.

Pero la Secretaría de Gobernación insistió y propuso, el 18 de julio, otro documento, en el que se veía la mano de aquéllos: “El sistema federal mexicano: una propuesta de diagnóstico (con comentarios y anexos solicitados por gobernadores)”. El texto reconoció “la paradoja del federalismo hacendario mexicano”. Aseguró que “el sistema nacional de coordinación hacendaria no existe constitucionalmente y, para no caer en la ilegalidad, el Ejecutivo federal expidió una Ley de Coordinación Fiscal que no tiene imperio por sí misma, sino que requiere del acuerdo de los gobiernos estatales, que luego de ser autorizados por sus legislaturas, firman un convenio de adhesión [...] Los estados –añadió–, han renunciado a su capacidad de cobrar impuestos a cambio de la promesa de la Federación de entregarles fondos de participación”. Para remediar esta situación, el texto propuso: “integrar, en la Constitución, normas que den las bases de la distribución correspondiente a cada ámbito de gobierno en todas las materias de la hacienda pública” (*Reforma*, 21 de septiembre de 2003).

Décima sesión ordinaria de gobernadores

El 30 de julio se celebró, en San Luis Potosí, la décima Conferencia Nacional de Gobernadores. Acudieron mandatarios del PRI, el PAN y el PRD. La reunión examinó, en primera instancia, el documento presentado por la Segob. Entre los asistentes se produjo una seria “divergencia, propiciada por la postura de los gobernadores panistas y los representantes de la Secretaría de Gobernación, de discutir primero el ámbito de las competencias entre la Federación y los gobiernos locales, y después definir sobre el destino de los recursos de la hacienda pública” (*Reforma*, 21 de septiembre de 2003). Finalmente, los mandatarios aprobaron un documento que solicitaba la discusión de “las reformas que permitan redefinir competencias y atribuciones fiscales, de potestades tributarias y fortalecer a los estados en materia de finanzas públicas”, para atenuar la dependencia del centro. El acuerdo fue enviado al Congreso de la Unión, a las legislaturas locales, al presidente Fox y al presidente de la Suprema Corte de Justicia, con la finalidad de que todos ellos, junto con los gobernadores, hicieran una “convocatoria solidaria” para la realización de la futura convención hacendaria. La Conago definió el “temario básico” del encuentro, que se realizaría en dos etapas: la primera en febrero de 2004 y la siguiente en julio. Pero la cuestión de los recursos no dejaba de ser urgente, y por ello, la Conferencia convocó a una sesión extraordinaria en Cuatro Ciénegas, Coahuila.

El presidente Fox, el mismo 30 de julio, decidió no mantenerse al margen de una iniciativa que a todas luces cobraba fuerza, y comunicó que estaba dispuesto a participar en la convocatoria a una convención hacendaria: “hay sintonía y armonía para sumarnos en impulsar la marcha del país” —expresó el Ejecutivo (*La Jornada*, 31 de julio de 2003). No obstante, pidió un “tiempo perentorio” para analizar las propuestas.

¡Una reforma del Estado al margen de la cuestión de los recursos!

El 18 de agosto, dos días antes de la reunión de la Conago, el secretario de Gobernación presentó a los mandatarios un proyecto de “adecuación constitucional”. Se trataba de una “Propuesta de fórmula competencial mixta”. La dependencia federal solicitaba el respaldo de los gobernadores a una iniciativa de reforma al artículo 124 constitucional, cuya nueva redacción diría: “Las facultades de la Federación y de las entidades federativas se sujetarán a las siguientes bases: I. Las facultades que no

estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales [...] podrán ser ejercidas por los Estados [...] tomando en cuenta su capacidad, determinada con base en lo dispuesto por la ley [...] Los estados pueden legislar siempre y cuando la Federación no ejerza su facultad, o hasta donde la ejerza tratándose de educación, cultura, salubridad general, seguridad pública, protección civil, protección al medio ambiente, deporte, asentamientos humanos y desarrollo urbano, promoción y estímulo al desarrollo económico, turismo y recursos forestales [...] II. Las entidades federativas tendrán [...] facultades exclusivas en la regulación de: a) estado civil; b) función notarial; c) registro público de la propiedad; d) instituciones de asistencia privada; e) titulación y autorización del ejercicio profesional; f) transporte; g) vivienda; h) desarrollo regional; i) ocupación y enajenación de terrenos baldíos; j) atención a la juventud; k) servicios de seguridad prestados por empresas privadas; y l) las demás que establezca esta Constitución y las leyes federales”.

Segunda sesión extraordinaria de la Conago

Pero el texto dejaba de lado el origen real de los conflictos: la cuestión de los recursos fiscales. En el transcurso de la reunión de Cuatro Ciénegas, celebrada el 20 de agosto, los mandatarios rechazaron el documento de la Secretaría de Gobernación, pues posponía lo más importante a su juicio: la modificaciones en materia de hacienda pública. La carencia en cuestión, había sido subrayada ya por la propia Segob: “La propuesta de adecuación constitucional sólo contempla el aspecto competencial, que servirá como base para discutir los cambios constitucionales necesarios para el sistema hacendario.”

Los asistentes a la Reunión de Cuatro Ciénegas no mordieron el anzuelo y volvieron a poner en el centro la cuestión de la “Convención Nacional Hacendaria”. A la Conferencia asistió el presidente Fox. Los 25 gobernadores presentes, en los términos de su propia agenda, firmaron un documento de acuerdos, cuya introducción ofrece una larga exposición en la que se reconoce como fundamental, entre las tareas de la reforma del Estado, “el fortalecimiento del sistema federal”, a cuyo impulso se comprometieron los participantes. Éstos ratificaron su “voluntad de construir, mediante amplios consensos [...] una renovación del sistema federal, para que sea cooperativo, gradual, diferenciado y participativo”. Para ello, propusieron establecer “un mecanismo conjunto de trabajo”. En consecuencia, quedó acordado un “cronograma de reuniones para acordar proyectos de reformas

constitucionales y legales.” La agenda se resume en cinco puntos: 1) reconocer el sistema federal; 2) aplicar la “fórmula del régimen residual del artículo 124 (Constitucional, de suerte que se) enriquezcan y amplíen las facultades de las entidades federativas y, en su caso, se revise y regule el catálogo de facultades concurrentes”; 3) proponer las reformas pertinentes; 4) fortalecer a las entidades federativas; y 5) redistribuir desde las normas constitucionales, las competencias en materia hacendaria, para sustentar en el pacto federal y en las constituciones locales, las atribuciones hacendarias de los estados y de la Federación, y “dar sustento a la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria”. Como consecuencia, anunciaron, la Conago sesionará el próximo 24 de septiembre, en Monterrey, Nuevo León, donde emitirá “la convocatoria para la celebración de una Convención Nacional Hacendaria”. El documento concluyó con una advertencia severa en reacción al documento de la Segob: “la población nos demanda acuerdos y México no puede seguir esperando”.

La reunión de Cuatro Ciénegas contó con la asistencia de un nuevo participante: el presidente Fox, quien suscribió el acuerdo. Una vez más estuvo presente el grupo de gobernadores blanquiazules, aunque con menos virulencia en sus críticas y menos pretensiones en sus demandas.

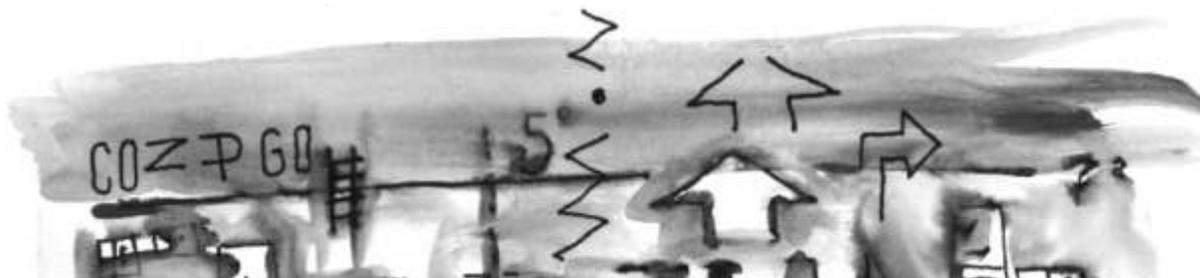
En el calendario de la Conago quedaron previstas las siguientes sesiones para precisar los términos de la Convención Nacional Hacendaria. Se proponía desplegar ésta en dos tiempos: una primera sesión en febrero de 2004 y, otra más en julio. En estas condiciones, era más que previsible que la Conago se convirtiera en el espacio de negociación entre los mandatarios locales y el Ejecutivo federal. Así lo confirmó, días más tarde la reunión de Cuatro Ciénegas, el tercer informe de gobierno del presidente Fox quien, sin ninguna reserva, hizo suya una iniciativa mal vista y combatida, apenas poco tiempo antes. En efecto, el Ejecutivo anunció que “bajo esas premisas, juntos hemos tomado la decisión histórica de realizar una Convención Nacional Hacendaria [...] Reitero mi voluntad política para asegurar el éxi-

to de este encuentro. Ha llegado la hora de institucionalizar esta relación a través de un nuevo sistema de coordinación fiscal. Celebro las reuniones realizadas por la Conferencia Nacional de Gobernadores.”

Undécima reunión ordinaria de la Conago

El cambio de línea había sido asombroso. Era evidente que la Convención tendría lugar. Para el gobierno federal era igualmente imposible quedarse fuera que subordinarse al juego de los gobernadores. El presidente Fox decidió sencillamente apropiársela. En ese orden, la sesión de la Conago, citada en Monterrey, para el 30 de septiembre, fue más que reveladora. Como hemos visto, su objetivo era nada menos que la emisión de la convocatoria. En la reunión se esperaba la asistencia del presidente Fox y de los representantes del Congreso de la Unión. Y sin embargo, la sesión estuvo a punto de suspenderse. Los acontecimientos fueron los siguientes: a última hora, el gobierno federal exigió incorporar al Consejo Directivo de la Convención a cuatro funcionarios suyos. La negativa de los gobernadores provocó la cancelación de la asistencia del presidente Fox y la amenaza de desmembramiento de la Conago misma. Ni hablar, en todo caso, de la emisión de la convocatoria. Finalmente, como habría de celebrarlo más tarde el presidente, el juego de fuerzas resultó, y la Conferencia hizo gala de “voluntad política de consenso”, se plegó a la demanda del Ejecutivo y las diferencias se disiparon.

No era para menos la resistencia de los gobernadores. La reunión de Monterrey fue accidentada precisamente porque representó el cenit de la Conago y el momento en el que ésta perdió la iniciativa y el control respecto a la Convención Nacional Hacendaria. En efecto, al margen de diversos asuntos tales como los emigrantes y los desastres naturales, los acuerdos del 29 de septiembre modifican la integración del Consejo Directivo de la Convención, en términos que significarían, a la postre, la integración de un órgano en el que los seis gobernadores miembros quedarían en minoría, al compartir su participación con el presidente (como estaba previsto) y



con cuatro funcionarios federales, los presidentes de las cámaras del Congreso de la Unión, tres legisladores locales y tres presidentes municipales. Para colmo, el Consejo quedó facultado para evaluar las propuestas ejecutivas “validándolas” (es decir, para vetarlas o aprobarlas). Además, las decisiones serán tomadas “por consenso” de los integrantes. Así, los gobernadores perdieron la iniciativa y la Conago perdió la partida; la capacidad de organizar una Convención Nacional Hacendaria conducida desde la periferia.

La sesión del 29 de septiembre terminó con una competencia de elogios mutuos. El presidente de la República “se congratuló” por la disposición de diálogo y la apertura de los gobernadores y, en un comunicado escrito, destacó su “voluntad de reunirse con los gobernadores y otros actores políticos [...] en el mismo ambiente de respeto y cordialidad”, imperante hasta hoy. El secretario de Gobernación, por su cuenta, se sumó al “beneplácito por el acuerdo” tomado “libremente por los propios gobernadores”. Reconoció a éstos haber superado este desencuentro. Sin embargo, haciendo costumbre el abandono del tema de la Conferencia, celebró las supuestas señales que habrían enviado los dirigentes del PRI sobre un posible acuerdo energético y que acreditarían “la apertura y disposición para discutir los grandes problemas nacionales”. Añadió que el gobierno construirá “una buena mayoría en el Congreso de la Unión [...] a fin de que las reformas sean aprobadas”.

La convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria

Sin el control de su propia agenda y habiendo perdido la iniciativa de la Convención, la Conago debió aceptar también una consecuencia fatal: la pérdida del espacio y el calendario. En efecto, fue en Palacio Nacional, el 28 de octubre siguiente, cuando el presidente Fox, los presidentes de las cámaras de Diputados y Senadores, “los gobernadores constitucionales de los estados de la República y el jefe de Gobierno del D. F.”, los integrantes de las juntas de Coordinación Política de ambas cámaras, “el presidente de la Conferencia de Congresos y Le-

gisladores Estatales” y los presidentes “de las organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México”, convocaron a la “Primera Convención Nacional Hacendaria”. En rigor, como destacaron diversos observadores, el acuerdo sobre el que se fundó la convocatoria es, apenas, una coincidencia sobre la agenda a discutir y la identidad de los participantes. No hay en las 31 páginas de la convocatoria una sola coincidencia de fondo sobre la sustancia de las reformas que, se supone, elaborará y hará públicas la Convención.

El documento no carece de pretensiones. Tal vez a sabiendas de su probable inoperancia, sus autores no dudaron en salpicarlo con sentencias simultáneamente contradictorias y desmedidas. Es revelador que concluya anunciando que “los resultados alcanzados” serán suscritos por los convocantes “para encauzarlos al proceso legislativo” y se harán del conocimiento de todos los mexicanos, “mediante una declaración solemne que destaque la esencia de los cambios estructurales, su trascendencia y los compromisos asumidos por los diferentes sectores participantes en la ejecución del programa de mediano y largo plazos, para su implementación”.

Vale la pena recordar la estructura de la convocatoria. El texto se inicia con un capítulo de antecedentes que pasa revista a la historia del federalismo mexicano en apenas cinco páginas, desde la independencia hasta la Declaración de Mazatlán. Sin embargo, a estos antecedentes se suman dos páginas relativas al Programa Especial para un Auténtico Federalismo, 2002-2006, del gobierno federal. Enseguida, el documento recuerda la Declaración de Cuatro Ciénegas. En fin, “con fundamento en los antecedentes expuestos, para la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria” se establece que el “propósito y alcance” de la Convención serían “un desarrollo económico más dinámico y justo”, por una parte, y “la formulación de propuestas que en su caso, podrán ser encauzadas como iniciativas legislativas”. El documento define, entonces, doce objetivos que incluyen reformas constitucionales, definiciones políticas y, mayormente, innovaciones técnicas. Enumera enseguida ocho principios, en alguna medida incompatibles entre sí: “integra-



lidad”, “congruencia”, “equidad”, “suficiencia”, “calidad técnica”, “gradualidad”, “subsidiaridad” y “solidaridad”. Se propone después una “metodología” que deja en manos de los grupos técnicos de trabajo el desarrollo de la Convención. Las bases para la realización de los trabajos incluyen: calendario, participantes, coadyuvantes (entre los cuales se cuentan las organizaciones empresariales, las instituciones de educación superior, los colegios de profesionistas, los contribuyentes, el tribunal federal correspondiente y la sociedad civil). En una nueva definición de objetivos se incluyen, además, los “resultados legislativos esperados”. Los temas serán: gasto público, ingresos, deuda pública, todos ellos incluidos originalmente por la Conago, y patrimonio público, modernización y simplificación de la administración hacendaria, colaboración y coordinación intergubernamentales, y transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Otro capítulo describe el “Proceso y estructura de la Convención”, e incluye la definición de cuatro fases: trabajos preparatorios, sesión plenaria de inauguración, periodo de ejecución de trabajos y elaboración de propuestas, y sesión plenaria de conclusiones y clausura. La estructura suma al Consejo Directivo una coordinación técnica a cargo del secretario de Hacienda y Crédito Público, una dirección ejecutiva a cargo de quien designe el Consejo Directivo, las mesas de análisis y propuestas, una por cada tema general y en fin, las comisiones técnicas designadas por dichas mesas. La Convención Nacional Hacendaria concluirá con la “suscripción de acuerdos” y una “declaratoria a la nación”.

Al concluir la sesión formal en Los Pinos, los gobernadores deben haber despejado cualquier duda, si la tenían: el director de orquesta, protagonista principal y beneficiario de la Convención, será el gobierno federal.

Décima segunda reunión ordinaria

La cuestión clave que se planteó entonces la Conago, en su décima segunda reunión ordinaria, tres días más tarde, en Durango, fue la recuperación de una agenda propia. En ese marco, los gobernadores volvieron a la defensa de sus intereses económicos: solicitaron “de manera respetuosa” al presidente Fox, que la Secretaría de Hacienda ofreciera una “explicación cabal y concreta respecto a las cifras de los excedentes petroleros”. Simultáneamente, rechazaron los préstamos de Banobras que les había ofrecido la SHCP, como anticipos financieros sujetos a intereses, y solicitaron que, en cambio, dichos recursos les fueran ministrados “directamente”, co-

mo anticipos de las participaciones del año 2004. Igualmente, propusieron revisar las reglas de operación del Fondo Nacional de Desastres. En la reunión menudearon las críticas al secretario de Hacienda, a quien recriminaron su “desdén” y exigieron respeto. A final de cuentas, fue notoria la presencia de un doble lenguaje de los voceros del gobierno federal: el secretario de Gobernación y el de Hacienda.

Décima tercera reunión ordinaria de la Conago

Fue hasta la sesión de Puebla, cuando los gobernadores subieron el tono de sus demandas. La décima tercera reunión ordinaria no sesionó en Tlaxcala el 28 de noviembre, sino el 8 de diciembre en Puebla. Se trató de una sesión controvertida. El acta de acuerdos asegura que: “con ánimo de unidad y en interés de la nación” se debatieron temas sustantivos “de la agenda nacional” hasta llegar por consenso a diversos compromisos. Entre éstos destacan tres acuerdos relacionados con los emigrantes mexicanos. La reunión aprobó además destinar la siguiente reunión en Mexicali, “de una manera exhaustiva a la Convención Nacional Hacendaria”. Sin embargo, el punto más delicado de la agenda resultó de la propuesta del gobernador de Tamaulipas de suprimir las delegaciones federales en los estados y destinar los recursos ahorrados a fortalecer las haciendas estatales. Al respecto se acordó solicitar una reunión con el presidente de la República y el secretario de Gobernación. También se acordó analizar “la situación de los tiempos de radio y televisión”.

Para la prensa el tema de las delegaciones federales era naturalmente el más atractivo. *Reforma* subrayó que “gobernadores del PRI, del PAN y del PRD consensuaron un punto de acuerdo para solicitar al presidente Vicente Fox que suprima todas las delegaciones y representaciones del Ejecutivo federal en el interior del país.” Añadió que “la propuesta [...] incluye la transferencia a las arcas estatales del presupuesto que dichas oficinas absorben anualmente”. Según el mandatario de Nuevo León, esta redistribución implicaría el traslado de 35 mil millones de pesos. El gobernador de Tamaulipas señaló que los estados pueden atender las funciones de dichas delegaciones con “mayor eficiencia, eficacia y menor costo”. Sin embargo, algunos gobernadores blanquiazules, como el de Aguascalientes, se opusieron a la propuesta supuestamente “consensuada”.

Por lo demás, la reunión de Puebla se celebró en el contexto de la controversia sobre la reforma fiscal en la Cámara de Diputados y el conflicto interno del PRI, que

desencadenó la destitución de Elba Esther Gordillo. Hasta Atlixco, acudió la diputada, el 8 de diciembre, para reunirse con los gobernadores de Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Sinaloa, Hidalgo y Coahuila. Éstos, como resultado, hasta cerca de media noche, según *La Jornada*, “trataron por todos los medios de convencer a sus pares de la necesidad de promover una reforma fiscal”. Por su parte, los tricolores declararon que era preciso convocar a Roberto Madrazo para analizar la división del partido y revisar “la disputa por la candidatura a la presidencia de la República”. El grupo priista se polarizó. El gobernador de Oaxaca censuró a sus compañeros de partido, secundado por otros mandatarios, como los de Durango y Quintana Roo. En fin, la controversia tricolor hizo pasar a segundo término la disputa frente al Ejecutivo federal.

Perspectivas de la Convención Nacional Hacendaria

Como sabemos la reforma fiscal no pasó. El paquete presupuestal ha sido fuente inagotable de controversia y de acusaciones recíprocas entre el gobierno federal y los legisladores. Desde luego, cada uno de los protagonistas tiene su versión sobre la identidad de los buenos y los malos en el jaloneo fiscal. Según el gobierno, los empresarios y el PAN, el culpable es el desencuentro interno del PRI y el egoísmo de los partidos. Para los tricolores, la propuesta gubernamental fue siempre titubeante y antipopular, y fue presentada para asignar al PRI los costos de la reforma y al PAN sus beneficios. Según los priistas, ignorando los compromisos de campaña y los valores de su bancada, la cúpula tricolor negoció con el gobierno. Entretanto, el PRD ha seguido el enfrentamiento entre los partidos “de derecha”, y se ha preparado para capitalizarlo. Y sin embargo, unos y otros se olvidan del fondo estructural: el Congreso está dividido y los incentivos en favor de un acuerdo no alcanzan para contrarrestar sus costos. Por lo demás, el gobierno no ha generado una alianza de largo plazo: se ha conformado con recurrir a campañas mediáticas, anuncios apocalípticos y la distribución de culpas ante desastres imprecisos.

La reforma hacendaria sigue en vilo. Los legisladores priistas la remitieron a la Convención Nacional Fiscal. Los diputados del sol azteca decidieron lo mismo, aunque con mayor cautela y menor relieve. El gobierno federal ha señalado que dicho foro es propicio para consumir la reforma hacendaria. Así, será la Convención, a partir del 6 de febrero y hasta el 31 de julio del año próximo, el escenario en el que se debatirá la reforma. Cabe preguntarse si dicho foro es una buena alternativa.

A diversos observadores les parece extravagante recurrir a dicho expediente para realizar la reforma fiscal. Por una parte, la Conago, animadora y protagonista, carece, ya no se diga de las atribuciones para aprobar una reforma, sino incluso de una estructura institucional. Es el gobierno federal quien formulará los documentos técnicos. Por otra parte, a los hasta ahora insuperables desacuerdos que ha generado la reforma en el Congreso, habrá que sumar, además, el natural antagonismo entre los gobiernos municipales y los estatales, y entre éstos y el gobierno federal. En fin, la Conago tampoco cuenta con una clara correlación de fuerzas. Los gobernadores panistas se incorporaron a dicho foro a regañadientes y apenas después de levantada la prohibición gubernamental de participar. Los tricolores y los del sol azteca, por su parte, construyeron un espacio común, sólo a condición de negarle toda capacidad decisoria y toda estructura de mando. Una decisión forzada, en consecuencia, sólo podría desencadenar la desarticulación del incipiente foro gubernativo. Inútilmente, en todo caso, pues como hemos visto, la Convención Nacional Hacendaria no podrá tomar decisiones sino por el consenso de una variada y heterogénea orquesta de participantes. En esas condiciones es previsible que de la Convención no resulte un acuerdo firme, las posiciones se polaricen y, finalmente, se posponga *sine die* la reforma estructural, con un alineamiento de fuerzas antagónico e irreconciliable.

Es cierto que un foro de gobernadores abre un potencial inagotable: el Ejecutivo podría encontrar en la Conago los instrumentos y escenarios para construir acuerdos nacionales. Pero este recurso no puede sustituir al Congreso como base de sustentación de la República. Construir un acuerdo entre órdenes de gobierno diversos y además divididos, reclama un intenso trabajo de concertación política. La responsabilidad es enorme. El fracaso de la Convención podría conducir a una fragmentación extrema del país. Impedirlo justifica inversiones cuantiosas. Es hora de que el gobierno federal construya una alianza perdurable sobre la base de incentivos sólidos y riesgos compartidos, con aliados que acepten los costos de una coalición. De otra forma, habría que decidir desde ahora que la Convención no tenga otra función que la pura reiteración retórica de principios generales. La Convención va pero es difícil precisar hacia dónde se dirige ■

Vañetas: Lourdes Domínguez