

# COORDINACION Y COLABORACION ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS

Enrique Serna Elizondo

## 1. Introducción

La idea federalista va más allá del mero concepto jurídico, ya que concibe a la sociedad como una agrupación de comunidades que tienen un sentido de unidad entre sí, pero que, a la vez, reconocen funciones económicas y sociales propias, las que necesitan de una esfera de libertad para desarrollarse.

El federalismo demanda, en consecuencia, una acción centralizadora, para salvaguardar la existencia individual de las partes; de la función centralizadora surge un orden normativo que se sobrepone a los órdenes particulares, de la función descentralizadora, proviene la vida de las entidades.

El esquema ideal del federalismo, es aquél que garantiza al máximo la vida estatal fundada en las tradiciones, costumbres e intereses regionales, en un marco que asegure la satisfacción de los imperativos de la comunidad global.

Aunque la característica de la idea federalista es que la unidad global nunca sea totalizadora, sino que ha de permitir siempre la libertad necesaria para el desenvolvimiento de la entidad, el equilibrio es relativo, tanto en la teoría como en la práctica federalista. La relación o tensión dialéctica entre las distintas instancias de gobierno, se resuelve en cada circunstancia de acuerdo a los valores y al juego de las fuerzas nacionales.

Sin embargo, se puede afirmar que los sistemas federales contemporáneos, hacen suya en el siglo XIX, la idea que coloca más peso del lado de la autonomía de las partes; de ahí el principio general, que nosotros adoptamos desde 1857, de que, las facultades que no estén expresamente concebidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estatales.

Este principio, reforzado por el liberalismo de aquella época, enfatizó el concepto jurídico de una distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, casi independientes, dos esferas de gobierno que no se tocaban por su radical diferencia. Esta concepción dualista prevaleció durante muchos años en la teoría y en la práctica federalistas.

La transferencia de las funciones del estado, ya sea por las revoluciones de nuestro siglo, o por las presiones sociales y necesidades económicas de distinto tipo, hicieron que la práctica federalista se transformara hacia un mayor peso de la esfera federal, aun en países formalmente apegados al liberalismo y a la idea original de la preponderancia de los estados, los gobiernos federales tuvieron que extender su acción, en aspectos antes reservados a los estados. De esta manera, las esferas aparentemente distintas se entremezclaron, llevando a los poderes federales y a las entidades, a actuar simultáneamente en las mismas materias y campos.

Podemos considerar que ésta es una rea-

lidad del estado moderno, producto de las demandas sociales cada vez más apremiantes y de la necesidad del fortalecimiento de las naciones en lo económico y en lo social, para poder existir en un mundo cada vez más competitivo. En estas circunstancias, el fortalecimiento del federalismo y la descentralización, son procesos que los estados federales buscan por vías diferentes al antiguo dualismo y, en lugar de esferas separadas, la dirección que se sigue actualmente, es la coordinación y colaboración cada vez más estrecha entre federación y estados, en funciones coincidentes, para lograr mayor eficiencia política y económica, tratando de respetar a la vez la coexistencia de ambos niveles de gobierno.

El pacto federal establece una serie de competencias concurrentes, entre la federación y los estados, que han dado lugar a ciertos mecanismos de coordinación, los cuales aún son insuficientes para lograr una estrecha colaboración entre estas dos instancias de gobierno. Habiéndose aumentado las atribuciones de las autoridades locales, a través de las reformas constitucionales y en algunos casos aprovechando lo estipulado en el artículo 124, para ampliar su régimen competencial (de las autoridades locales), se ha dado margen a nuevos planteamientos y reflexiones sobre la materia que ahora nos ocupa.

## 2. Antecedentes

Si bien el constituyente de 1917, recurrió a las consideraciones de carácter político, derivadas de la experiencia histórica del siglo pasado y de la etapa pre-revolucionaria, soslayó el carácter administrativo del Estado mexicano, al que en la actualidad resulta imperativo agregarle nuevas, mejores y eficientes formas de coordinación y colaboración administrativa, que favorezcan el desarrollo de nuestro sistema federalista, no reservando al centro lo que a los estados les corresponde.

En 1930, con la expedición de la ley

sobre planeación general de la república, se establecieron normas y principios básicos para que el gobierno federal coordinara las acciones de planeación de las entidades federativas. Asimismo, como avances en esta materia, podemos mencionar el plan de acción inmediata 1962-1964.<sup>1</sup>

Es oportuno destacar que en 1943 se promulgó la ley del instituto mexicano del seguro social (IMSS), para que posteriormente, en 1954, se creara un sistema de actividades de salud pública entre los estados, los municipios, el gobierno federal y los territorios. En 1959 se expide la ley del instituto de seguridad y servicios sociales para los trabajadores del estado (ISSSTE). Actualmente, el IMSS ha extendido la cobertura de salud a varios millones de habitantes de las zonas rurales.

La ley general de asentamientos humanos, publicada en el Diario Oficial del 26 de mayo de 1976, y las leyes de desarrollo urbano de los estados, son el instrumento de gobierno para coadyuvar a una mejor toma de decisiones y lograr el orden y la regulación del desarrollo urbano, para el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

El gobierno federal inicia en 1978 la descentralización administrativa a través del programa nacional de desconcentración territorial de la administración pública federal, designándose en principio 50 ciudades sede con el fin de reubicar las dependencias y entidades federales en lo que corresponde tanto al personal, como a sus funciones.

A través de la ley de coordinación fiscal, publicada en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1978, la secretaría de hacienda y crédito público (SHCP) ha celebrado convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal con las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos.

1 Plan global de desarrollo 1980-1982.

### 3. Marco jurídico administrativo

El régimen legal en el cual se basa la coordinación y colaboración entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, se encuentra plasmado en diferentes órdenes normativos. Dichos ordenamientos van desde las disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, acuerdos, hasta otros documentos jurídico-administrativos.

El artículo 26 constitucional —reformado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983—, en el tercer párrafo, determina las actividades cuyo ejercicio corresponde en exclusiva al estado en materia de planeación democrática, al señalar que: “la ley facultará al ejecutivo para que establezcan los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Nuevamente el texto constitucional señala, en el artículo 115, reformado y adicionado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, en su fracción X, que: “la federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los estados estarán facultados para celebrar estos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.

De lo cual se deriva que el convenio único de desarrollo es: “el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que ha sido consolidado como el único canal de concertación de acciones y voluntades políticas para darle una nueva dimensión al federalismo mexicano”.<sup>2</sup>

El fundamento para la coordinación de acciones en materia de prevención y readaptación social se encuentra establecido en el artículo 18 constitucional, en el cual se enuncia que: “los gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. Los gobernadores de los estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del ejecutivo federal”.

La ley orgánica de la administración pública federal —reformada por decreto publicado en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982—, otorga al titular del ejecutivo federal la facultad discrecional para la celebración de convenios únicos de coordinación, al señalar en su artículo 22 que: “el presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y, con su participación en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada paso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas”.

En lo que concierne a la ley de planea-

2 De la Madrid H., Miguel, Comparecencia ante la H. Cámara de Diputados, México, D.F., 28 de noviembre de 1980.

ción, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983, es conveniente destacar que en el capítulo quinto, de la coordinación, en los artículos 33, 34 y 35 se faculta al ejecutivo federal a convenir la coordinación con los estados y municipios, a efecto de que coadyuven en la planeación nacional y a la consecución de sus objetivos. Asimismo, para definir los procedimientos de dicha coordinación entre los tres niveles de gobierno, los lineamientos metodológicos para realizar las actividades de planeación, la elaboración de los programas regionales y la participación de las dependencias del gobierno federal que actúen en las entidades federativas.

Dentro de las disposiciones jurídico-administrativas que regulan primordialmente las acciones de coordinación y desarrollo, destaca el "acuerdo por el que el ejecutivo federal celebrará convenios únicos de coordinación con los ejecutivos estatales, a fin de coordinar las acciones de ambas órdenes de gobierno en materias que competen al ejecutivo federal y a los ejecutivos estatales de manera concurrente, así como aquellos de interés común" (D.O. 6-XII-76), el cual contiene los lineamientos de coordinación cuyos aspectos veremos enseguida.

#### **4. Algunos aspectos de la coordinación actual**

##### **4.1. El convenio único de coordinación (C.U.C.)**

En 1977 se inició el convenio único de coordinación con la finalidad de hacer congruentes las acciones administrativas, fijando las bases para la descentralización y transferencia de recursos para la inversión, propiciando la unidad en las acciones intergubernamentales de naturaleza concurrente y vigorizando la capacidad de los gobiernos estatales.

A través del convenio único de coordina-

ción, llamado actualmente convenio único de desarrollo, se busca fortalecer el sistema federal establecido en nuestra Constitución política.

##### **4.2. Fortalecimiento municipal**

Las modificaciones que se hicieron a la carta fundamental de nuestro país, para impulsar al municipio, corren el riesgo de convertirse en simple expectativa, si no adoptan los propios municipios una postura participativa para instrumentar en sus estados la reforma municipal contemplada en la Constitución, y que encuentra en algunos gobiernos locales a sus principales opositores, aduciendo, en algunos casos, que se les resta autoridad; en otros, que se les quita recursos y, en otros más, que por la conformación política de la entidad y por la existencia de ayuntamientos de oposición, se pretende diferir la instrumentación de mecanismos de apoyo al régimen municipal.

##### **4.3. Sistema financiero**

En el actual sistema, aparte de la transferencia de recursos financieros, que sí han incrementado las haciendas estatales, no se ha diseñado todavía la estrategia fiscal para articular las tres instancias de gobierno, la cual se encuentra en proceso de revisión y reformulación por parte de las autoridades correspondientes.

##### **4.4. Sistema de planeación**

El sistema de planeación, que configura una acción democrática para la concertación de todas las fuerzas nacionales, ha estado reservado al ámbito federal, con algunas intervenciones del nivel estatal en lo interno y mínima participación en lo municipal.

#### **5. Conclusiones**

No obstante los esfuerzos trascendentales que el gobierno federal ha venido realizando para hacer más eficiente la coordinación

con los gobiernos estatales y municipales mediante la creación y adecuación de los instrumentos jurídico-administrativos antes citados, los cuales han tenido resultados diversos, la experiencia demuestra que esto es insuficiente.

Concretamente, sería pertinente consolidar las acciones de coordinación y colaboración entre los tres niveles de gobierno, mediante las reformas y adiciones necesarias a las constituciones políticas de las entidades federativas, a las leyes orgánicas de las administraciones públicas estatales respectivas y, con la elaboración y publicación de las leyes de planeación correspondientes a fin de incluir, dentro de las facultades y obligaciones de los ejecutivos locales, atribuciones similares a las que concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al ejecutivo federal, en sus artículos 26 y 115, fracc. X, para celebrar convenios y concertar compromisos.

Asimismo, los gobiernos federal y estatales deben realizar un esfuerzo mayor, a fin de alcanzar una adecuada distribución y reasignación de las facultades tributarias. Se debe revisar el actual sistema de coordinación fiscal, a fin de que los estados estén en posibilidad de efectuar las actividades de planeación, de acuerdo con su disponibilidad financiera y con el manejo de sus instrumentos de política fiscal.

Al respecto, es conveniente señalar que la fracc. IV del art. 73 constitucional, establece las facultades hacendarias exclusivas de la cámara de diputados, consistentes en examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación.

En este caso, sería recomendable la transferencia a los estados de los instrumentos fiscales, lo cual traería como resultado que la cámara únicamente aprobaría el presupuesto que le correspondiera, dejando a los estados la aprobación y discusión de los impuestos correspondientes a los programas que habrían de desarrollar. La trans-

ferencia de los instrumentos fiscales a los estados, no pondría al estado como simple colaborador, sino que le conservaría su función rectora y protegería la soberanía e integridad nacional.

Por tal motivo y en la medida en que las tareas federales, estatales y municipales se multiplican, nuevos cruzamientos se generan entre los niveles de gobierno, los que requieren integrarse con imaginación, para lograr una mejor coordinación y un mayor reforzamiento en sus respectivas funciones. No hay federalismo de esferas separadas, debe crearse por tanto, un federalismo cooperativo.

La federación debe buscar actuar cada vez más con los estados; no necesariamente en lugar de los estados. Mediante nuevos modelos de interrelación, muchos objetivos federales podrán alcanzarse por conducto de los gobiernos estatales y municipales.

La integración en tareas y programas fortalece al federalismo y a las entidades, porque las orientaciones son coincidentes y se califica al personal local con el desarrollo subsecuente.

En el sistema democrático que vive nuestro país, tanto las grandes decisiones como la elaboración de los planes y programas de gobierno reclaman la participación, por una parte, de las distintas instancias de gobierno y, por la otra, de los campesinos, obreros, profesionales, maestros, sindicatos y demás fuerzas sociales.

Lo anterior nos lleva a señalar que el fortalecimiento del federalismo y la descentralización de la vida nacional, al exigir no sólo una revisión en la distribución de competencias, sino también una mayor colaboración de los gobiernos federal, estatal y municipal, hacen de estas tareas una responsabilidad que debe ser compartida y eminentemente coparticipativa. De lo contrario, las reformas realizadas a la Constitución en estas materias, sólo quedarán en buenas intenciones del legislador.