

EL FEDERALISMO MEXICANO Y LA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL

Sergio Gutiérrez Salazar

“Ya hemos dicho que las instituciones políticas han sido diseñadas casi siempre por los hombres de estudio, como material de disquisiciones meramente especulativas, dignas solamente en un teorismo Platónico; pero esa afirmación puede hacerse absoluta con referencia a la administración de los estados, que ni como curiosidad abstracta se ha tomado en cuenta. No se ha pensado que es imposible hacer una nación ordenada y fuerte con provincias sin organización ni energías, como es absurdo querer construir un edificio sólido y firme con bloques de material deleznable o ductil. En los días de nuestra historia, los Estados (mejor sería decir los gobiernos de los Estados), a semejanza de lo que acontece con los individuos, no han sabido asumir más que dos actitudes igualmente malas; la de sumisión y la de rebelión. Es preciso sustituirlas por la entereza y la disciplina que nacen de la estimación del derecho”.

Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*.

INTRODUCCION

No es ésta la primera vez que la máxima casa de estudios de México* se ocupa del tema del

federalismo. Recordemos que hace más de una década publicó un libro sobre los Sistemas Federales del Continente Americano, en el que se contienen valiosas aportaciones de destacados constitucionalistas del área. Ese trabajo que iniciara el maestro Mario de la Cueva, sirve al que hoy realizamos como un valioso precedente; en la presentación de la obra se señala que la idea original fue “organizar un conjunto de estudios sobre los problemas jurídicos del federalismo en Latinoamérica”.

* Este trabajo se presentó, en su versión original, dentro del Coloquio sobre Federalismo y Descentralización, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Facultad de Derecho de la UNAM, en marzo de 1982. N. del D.

El programa que en este coloquio se desarrolla muestra cómo ha evolucionado el estudio del problema; ahora se emprende el tratamiento del tema no sólo en sus aspectos jurídicos, sino con particular énfasis hacia la coordinación intergubernamental en diversas materias. Esto es muestra inequívoca del avance y modernización de la idea federalista.

En la última década en diversos países tanto del continente americano como del europeo ha tomado un fuerte impulso del debate acerca de la centralización y la descentralización; el tema no es ni con mucho, un aspecto que preocupe únicamente a los estados del régimen federal, lo encontramos también en forma importante en países de acendrada tradición centralista tales como Francia y, particularmente, la España posfranquista, con su nueva Constitución.

El debate parece centrarse ya no en aspectos meramente jurídico-políticos sino que ahora se extiende a los aspectos que tienen fundamentalmente que ver con la distribución de competencias administrativas entre los niveles central y local de gobierno, entre la administración nacional y las administraciones más ligadas a la vida local.

En nuestro país se ha trabajado también en este sentido; en la administración del Presidente José López Portillo, se ha dado un fuerte impulso a las relaciones de coordinación y concertación administrativa entre los tres órdenes de gobierno, sin desconocer que ya éstos se daban desde el primer tercio del siglo.

En el presente trabajo nosotros haremos de desarrollar el tema en tres partes, básicamente:

En primer término y a riesgo de ser repetitivos, haremos un breve análisis del federalismo mexicano, sobre todo a partir de la Constitución de 1917, para revisar si en ella se dan las condiciones para la coordinación administrativa, económica y financiera entre la federación, estados y municipios y buscar las bases bajo las cuales ésta se desarrolla en México, o si por el contrario nuestra Carta Magna se limitó a la estructuración político-jurídica del federalismo mexicano.

En segundo término, haremos mención a los principales aspectos en que se realiza la coordinación y concertación tanto administrativa como económica y financiera en México y referiremos, así sea brevemente, los instrumentos jurídicos en que dichas acciones se sustentan.

Por último habremos de intentar concluir con algunas recomendaciones que permitan dar un marco jurídico más adecuado a las relaciones de coordinación que se dan en nuestro sistema federal.

EL FEDERALISMO MEXICANO

Antecedentes

Hasta el célebre estudio de Nettie Lee Benson, sobre la *Diputación Provincial y el Federalismo en México*,¹ era una idea muy extendida que la federación mexicana era una imitación extralógica del modelo norteamericano. Ya en un estupendo trabajo de Jorge Carpizo,² se

¹ Lee Benson, Nettie. *La Diputación Provincial y el Federalismo en México*. Ed. del Colegio de México. 1954.

² Carpizo, Jorge. "El Sistema Federal Mexicano", en: *Los*

citan los diversos antecedentes que muestran cómo la solución federal fue la única que teníamos para preservar la unidad, señala el autor citado que, "la esencia de nuestro sistema federal respondió, como afirmamos, a una necesidad, porque si la solución federal no se hubiera implantado, probablemente, México se hubiera balcanizado".

Tan importante fue la tendencia a la separación de las diversas provincias que, como señala F. Jorge Gaxiola,³ "mientras el constituyente ocupábase en sus árdas tareas, el espíritu regionalista, impreciso, quizás confuso, se atizaba con el éxito deslumbrante de la Constitución norteamericana y convertíase en positiva ansia en necesidad inaplazable, a extremo tal que el Congreso para apaciguar tan agitadas tendencias localistas, hubo de expedir, aun antes que la Constitución misma, el Acta Constitutiva, en la que se estableció por primera vez el federalismo en México".

El mismo autor citando a Mariano Otero, señala que el federalismo en México, era un sistema impuesto por la naturaleza; "El principio, decía, de organizar en diversas secciones del territorio, autoridades suficientemente facultadas para atender sus necesidades locales, es un principio tan fuerte y universalmente adoptado como lo fue el de la Independencia Nacional, y desde Chiapas hasta las Californias la República no tiene más que una voluntad sobre esto. Inútil sería ir a predicarles las ventajas del centralismo; ellos saben muy bien que en ese centro que no los conoce, que no

se les parece, que está a gran distancia de ellos que no se interesa naturalmente en su suerte, más que de una manera secundaria y con el que muchos tienen una comunicación en extremo tardía, no hay ni el poder de conocer sus diversas necesidades, ni la capacidad de abrazarlas en su conjunto ni en fin, el interés de poder dictar las medidas convenientes con la oportunidad debida. Ellos conocen que sus necesidades son diversas y urgentes y su derecho es, pues, el que se den a cada uno de los medios que reclama, con la brevedad y el conocimiento que es preciso, cosa que pueden hacer las autoridades locales".⁴

Lo extenso de la cita se justifica según nosotros, dado que muestra que el problema del sistema federal como lo entendió Mariano Otero, sigue siendo el mismo más de un siglo después; determinar qué es del ámbito nacional y qué del ámbito local, como el propio Gaxiola señala "no debe estudiarse si nuestro sistema federal se dirige a proteger intereses políticos regionalistas preexistentes, sino a introducir un elemento de defensa del interés local y del interés central como medio de equilibrio de los poderes y como obstáculo para la realización de la dictadura".⁵

Bástenos estas consideraciones para mostrar que entre nosotros el sistema federal, fue la fórmula para conservar la unidad como país, y no para "desunir lo unido como se profetizó el siglo pasado".

Base Constitucional del Federalismo Mexicano

Se señala con frecuencia a los Artículos 40 y

Sistemas Federales del Continente Americano. FCE-UNAM. México. 1972.

³ Gaxiola F. Jorge. *La Crisis del Pensamiento Político Algunos Problemas del Estado Federal.* Ed. Manuel Porrúa. México. 1956.

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

41 de nuestra Carta Magna como los fundamentos de nuestro sistema federal, en efecto estos artículos establecen:

ARTICULO 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

ARTICULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

No obstante que los artículos transcritos son los principales en la Carta Fundamental, existen otros artículos que mucho tienen que ver con la estructura federal de gobierno, a riesgo de omitir alguno, citaremos los que a nuestro juicio son los más relevantes.

Indiscutiblemente que el Artículo 124 de la Carta de Querétaro, es el más ligado a los ya citados 40 y 41; podemos decir que es consecuencia de aquéllos, dado que es en éste en el que se sientan las bases y el principio para la determinación del régimen interior, para la distribución de competencias y para el ejercicio de la soberanía a que se refiere el Artículo 41 de la Carta Magna.

El Artículo 124 establece: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Otros preceptos constitucionales que atañen directamente al régimen federal son el Artículo 31, que establece la concurrencia tributaria de las tres órdenes de gobierno, y en forma relevante los artículos 115 y 122 que agrupados bajo el Título Quinto "De los Estados de la Federación", establecen provisiones sobre la administración y el Gobierno del Municipio, y de los Estados, así como los derechos, obligaciones y prohibiciones a los que en nuestro sistema constitucional están sujetos.

Federalismo Jurídico-Político

Cabe destacar, como un dato interesante, que desde el primer documento vigente federalista, esto es el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, se estableció en su Artículo 5o. que "La Nación adoptará para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal".

En su Artículo 6o. se señaló: "Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en estas Actas y en la Constitución general".

No obstante la mención del Artículo 6o. la Constitución que le siguió, esto es, la Federal de 1824, no estableció ningún Artículo en el que se hablara de la autonomía de los Estados en lo concerniente a su régimen interior, ni hasta la fecha se han hecho aclaraciones de qué se entiende por régimen interior; solo encontramos una referencia al respecto que señala; "Finalmente, el artículo 40 establece la estructura federal del Estado mexicano. En esta parte del precepto, se hace una división

ideal de la soberanía, otorgándola a la Federación en lo exterior y conservándola para los Estados Federados en cuanto a su régimen interior"⁶

Añade el citado texto: "El mecanismo que opera dentro de la estructura federal no es el de una división de la soberanía sino una descentralización del poder con un gobierno doble o mejor dicho, una descentralización política y administrativa mediante una distribución de competencias. De este modo, el Estado Federal conserva su carácter unitario y su representación jurídica y política internacional y los Estados Federados mantienen su autonomía interna"⁷

Las transcripciones anteriores persiguen como objetivo el demostrar que si bien el establecimiento del sistema federal data de hace casi 160 años, aún hay en nuestro país puntos no suficientemente estudiados que conducen a los errores como el de señalar que régimen interior es opuesto a "representación jurídica y política internacional". Aceptar eso equivaldría a afirmar que al nivel federal sólo le corresponde el manejo de asuntos de política exterior y el resto sería de competencia de los estados.

Por nuestra parte, el Régimen Interior a nuestro juicio denota "la capacidad que cada Estado federado tiene para darse su propia Constitución, en la que se sustentan las bases para que cada entidad federativa organice y estructure su gobierno y su propia administración, así como también para regular las activi-

dades de los particulares y dictar las leyes y disposiciones jurídicas en las materias de su competencia"⁸

Régimen interior y la distribución de competencias o delimitación de esferas de acción entre los diversos órdenes de gobierno, son pues aspectos que no pueden en modo alguno desligarse, no obstante, en México, el sistema de distribución de competencias no fue establecido en forma de vigencia plena hasta la Constitución de 1857, que en su Artículo 117 señalaba: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Con idéntica redacción que en 1857, el actual Artículo 124 (123 del proyecto de Carranza) fue aprobado en Querétaro en 1917 (por 148 votos contra 6), sin discusiones que puedan considerarse relevantes.

Las anteriores referencias nos demuestran que en el ánimo del Constituyente Mexicano de 1856-1857 y de 1916-1917, no estuvo presente en forma clara el problema de distribución de competencia que ahora nos preocupa, a lo sumo se limitaron a reproducir no literalmente un precepto de la Constitución norteamericana, y establecieron así el principio de facultades expresas para los poderes federales y de atribuciones implícitas para los estados federados.

De ahí que sea de justicia mencionar que Mariano Otero en su voto particular al Acta

⁶ *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. Nota explicativa al Artículo 40 en Cámara de Diputados L. Legislatura. 1979.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. *Derecho Administrativo en Estados y Municipios*. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie Praxis No. 39. México. 1981.

Constitutiva y de Reformas de 1847, señaló: "Expuesto así cuanto me parece necesario variar en la Constitución, es preciso ocuparme de otro punto interesantísimo omitido en ella; o por lo menos tratado muy ligeramente. ¿Cuáles son los límites respectivos del Poder General y del Poder de los Estados? y una vez conocidos estos límites, ¿cuáles son los mejores medios de precaver la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los Estados, desconociendo o usurpando sus facultades? Ninguna otra cosa, señor, me parece más urgente que ésta, porque el mal lo tenemos delante y es un mal tan grave, que amenaza de muerte las instituciones"⁹

No obstante la importancia de lo manifestado por Otero en su Voto Particular, la delimitación de competencias federación-estados no fue establecida en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, perdurando la indefinición competencial hasta 1857, en que la Constitución Liberal de la Reforma introdujo la fórmula que repitió íntegramente la de 1917 en su Artículo 124. Esto nos permite percatarnos que el federalismo adoptado por la Constitución de 1824 y refrendado, tras la irrupción centralista, por el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fue un Federalismo enteramente político, en el que importaba más la organización política del Estado que la determinación de ámbitos competenciales entre las diversas instancias de Gobierno.

El voto del ilustre jurista Otero nos demuestra la incuestionable importancia del tema; la vigencia del problema es lo que hoy nos tiene aquí reunidos.

Los apartados anteriores nos han permitido conocer el desarrollo del tema federal desde una óptica fundamentalmente jurídico-política. Es incuestionable, por razones propias de la concepción del Estado que imperaba, que era eso lo que mayormente preocupaba; sin embargo, en los momentos actuales, en los que ya no se cuestiona el ser federal, lo que tiene ahora mayor significación e importancia lo constituye la determinación del nivel de autoridad al que le corresponde el ejercicio de las facultades de índole administrativa en general, y económicas y financieras en lo particular. Para abordar este aspecto habremos de citar, así sea brevemente, las principales disposiciones de nuestra Carta Magna que mayor incidencia tienen con estos aspectos, para analizar tanto las competencias exclusivas como las coincidentes en los diversos órdenes de gobierno.

De la División de Competencias en el Federalismo Mexicano

Como antes dijimos, nuestra Constitución adopta el sistema de facultades expresas para los poderes federales y excluyentes para los poderes estatales y aun municipales, lo cual se desprende del texto del artículo 124 Constitucional, varias veces citado.

Evidentemente, esta forma de distribución por simple que parezca no lo es tanto, ya que de la lectura del texto constitucional se podrían desprender tres tipos de facultades, a saber:

PRIMERO. Las facultades expresas en favor de los poderes federales, con lo que se conformaría el ámbito de competencia federal.

⁹ Voto Particular de Mariano Otero en Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Cuarta Edición. Ed. Porrúa. México. 1971, p. 463.

SEGUNDO. Las que por propia disposición de la Carta Fundamental se prevé que concurren o coincidan la federación y los poderes locales.

TERCERO. Las facultades y prohibiciones que la propia Constitución señala a los Estados, que conjuntamente con las que en su propia esfera se señalen, constituiría el marco fundamental de los Estados y aun de los municipios.

Respecto al segundo tipo de facultades, las coincidentes, el Maestro Tena Ramírez ha señalado que "Hay en nuestro derecho constitucional, aparte de las facultades que como coincidentes terminamos de exponer, otras que sólo en apariencia participan de la misma característica. Ellas son, entre otras, las relativas a salubridad, a vías de comunicación y a educación...

"Estas facultades son a primera vista coincidentes por cuanto corresponde a la federación y a los Estados legislar simultáneamente en cada una de estas materias. Pero en realidad no son coincidentes, porque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la Federación y otra a los Estados.¹⁰

Aparte de las coincidencias a que se refiere Tena Ramírez, del análisis de la Constitución Mexicana que realizamos encontramos que aparecen otras facultades en que en forma importante concurren la federación, los estados y los municipios y que no se señalan por el mencionado autor, entre ellas podemos citar:

Las del artículo 18 Constitucional en materia del sistema penitenciario, producto de la existencia de dos sistemas jurisdiccionales existentes.

Las concurrencias en el tratamiento de los asentamientos humanos, motivada por la reforma constitucional de 1976, a los Artículos 27, 73 y 115 constitucionales.

Las concurrencias derivadas del tratamiento de los procedimientos agrarios y de la imposición de modalidades a la propiedad privada a que se refiere el Artículo 27 en sus fracciones IV, XI, XII y XVI respectivamente.

En general la facultad de expropiación por causa de utilidad pública que se da a ambas órdenes de gobierno en el Artículo 27 constitucional.

La del Artículo 28 constitucional en materia de protección a las cooperativas que vendan sus productos en el extranjero y que no sean artículos de primera necesidad.

Evidentemente la concurrencia impositiva que establece la fracción IV del Artículo 31 constitucional.

Por último, la concurrencia que en la ejecución de leyes federales le señala la Constitución Federal en los artículos 104 fracción 1, 123 y 130 para que los estados en sus respectivas jurisdicciones, conozcan de controversias mercantiles, apliquen la ley laboral o de cultos.

Hasta aquí hemos querido demostrar cual ha sido el origen del federalismo mexicano, sus aplicaciones jurídico-políticas y la forma de entender y atender el ejercicio de las com-

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Cuarta Edición. Ed. Porrúa. México. 1975.

petencias que a cada orden de gobierno corresponde. De lo expuesto podemos concluir que en el análisis del fenómeno federal en México, no tuvo fundamental importancia la realización de acciones de índole administrativa, económica y financiera, y su distribución competencial, temas éstos que indiscutiblemente son ahora los que importan a la vida de los diversos sistemas federales y aun aquellos de configuración central como lo demostraremos.

LA COORDINACION Y CONCERTACION ENTRE FEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPIOS (Aspectos Administrativos, Económicos y Financieros)

Consideraciones Generales

Evidentemente la propia idea federal denota coordinación y colaboración entre los diversos órdenes de gobierno ya que por razones lógicas en todo régimen federal coexisten dos órdenes jurídicos diferentes a saber, el federal y el local, los que por razones de que ejercen su actividad administrativa sobre el mismo territorio y para la misma población tienen necesariamente que relacionarse.

Es de justicia señalar que en 1960 el recientemente desaparecido Maestro Gustavo R. Velasco desarrolló el tema bajo el nombre "Relaciones Administrativas entre la Federación y los Estados".¹¹ En ella destaca algunos aspectos

que aún hoy conservan vigencia y que el autor plantea en forma de interrogantes, y son fundamentalmente dos: primero "cada vez que se reforma la Constitución, el gran problema político de cuál es el campo de acción propio del Gobierno General, y cuál el que debe respetarse a los estados".

De ahí se plantea el problema de qué "posibilidades de cooperación existen entre la Federación y los Estados", para terminar cuestionando "el punto de más importancia práctica y jurídica y debo declarar que el que me despertó el interés por el tema más amplio de las relaciones entre los gobiernos en materia administrativa, es el concerniente a la posibilidad de que la federación administre a través de los estados... ¿es admisible dentro de nuestro régimen constitucional que el Gobierno Federal cumpla sus tareas, tanto vale decir que aplique, que ejecute sus leyes administrativas, no a través de órganos propios, sino de la actividad de funcionarios y empleados locales?".

La poca práctica que entonces comportaban la coordinación y la colaboración administrativa entre ambos órdenes de gobierno hizo que a la fecha en que se expuso el documento del Lic. Velasco sólo citara los ejemplos de colaboración impuesta por leyes que existían entonces, así encontramos que refiere; "la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, previene que son auxiliares de él y de la policía Judicial Federal las policías locales, preventivas y judiciales, de la República y que estarán bajo la autoridad y mando inmediato de aquél (Art. 40, frac. III y 3); la Ley General de Población hace de los Ejecutivos locales y sus dependencias y de los ayuntamientos, auxiliares de la Secretaría de Gobernación en las funciones que a ésta correspondan en el

¹¹ Velasco, Gustavo R., "Relaciones Administrativas entre Federación y los Estados". Conferencia en el Ilustre y nacional Colegio de Abogados, en *El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo*. Ed. Manuel Porrúa, México. 1962.

Registro de Población e Identificación Personal (Art. 8); el Código Sanitario también declara auxiliares a todos los funcionarios y empleados que dependan de los Ejecutivos de los estados o de los ayuntamientos (Art. 7); la Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica dispone que para su debido y eficaz cumplimiento y el de las disposiciones que de ella deriven, las autoridades locales prestarán al Ejecutivo Federal la colaboración que sea necesaria (Art. 20); en forma parecida, la Ley Federal de Caza exige a las autoridades locales y municipales que coadyuven con la Secretaría de Agricultura para el logro de las finalidades señaladas en ellas (Art. 7); la Ley de Estadística ordena que todo funcionario o empleado de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios se considerará no solamente informador... sino recolectores y auxiliares permanentemente tratándose de cualesquiera estadísticas federales, aunque no posean carácter censal, etc. Ahora bien, ¿se apegan a la Constitución estas disposiciones? ¿Están los funcionarios y empleados locales obligados a cumplir las leyes generales, a recibir órdenes de funcionarios federales, a convertirse en sus auxiliares y colaborar coadyuvar, etc.”.¹²

De la transcripción de estos ejemplos el autor citado pasa a señalar los casos en que a su juicio se puede válidamente “ordenar a los estados y a las autoridades y demás elementos personales que formen parte de sus gobiernos”. A tal efecto cita los casos de la concurrencia constitucional en materia tales como educación, salud y vigilancia del culto religioso.

Después de estas anotaciones el Lic. Velasco aborda el problema del Artículo 120 Constitucional en el que se establece que: “los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”. El resto del esfuerzo del trabajo se orientó al análisis de esta cuestión que a nosotros nos parece más bien lateral al tema y se perdió la oportunidad de conocer sus puntos de vista más profundos; no obstante, debemos reconocer el mérito que tiene el haber planteado el problema en una dimensión que estimamos importante.

Por nuestra parte queremos hacer notar que en las dos décadas que median de la conferencia aludida y a la fecha, el Estado Mexicano, ha visto ampliar tareas y atribuciones aunque justo es reconocer que el proceso empezó años antes y fundamentalmente para incrementar facultades al Gobierno Federal, en detrimento, en ocasiones de los poderes locales.

Baste señalar, a guisa de ejemplo y para corroborar la afirmación anterior, que los artículos 27, 73 y 123 constitucionales —medulares en la determinación de competencias entre la Federación y los Estados— han sido reformados 11, 26 y 14 veces, respectivamente, en la mayoría de los casos para otorgar nuevas atribuciones a los poderes federales; en tanto que el artículo 124 de la propia Ley Fundamental que establece la fórmula de distribución de competencias, no ha sido modificado nunca desde su incorporación en el texto de 1917 que reprodujo su readacción original de la Carta Constitucional de 1857 que por primera vez lo estableció.

El crecimiento del aparato administrativo federal ha sido de tal magnitud que de “...Una ojeada a los incrementos habidos en los últi-

¹² *Ibidem*.

mos lustros en los recursos humanos y financieros y en las entidades paraestatales del Ejecutivo Federal, nos permitirá tener una idea de lo que nos espera. En primer caso de 278,000 efectivos que se estimaba existían en 1950; se pasó en 1970 a 740,000; a finales de 1975 a 1,400,000 y para 1981 a 2,500,000. En materia de presupuesto público de 109 mil millones ejercidos en 1970, se pasó a 530 mil millones en 1976 y para 1982 el presupuesto programado es de tres billones 285 mil millones de pesos. En el sector paraestatal el número de instituciones creció en proporciones semejantes pues de 151 que existían en 1950, el número se elevó a 262 en 1960, a casi 600 en 1970 y al concluir el sexenio anterior existían más de 950 entidades paraestatales".¹³

El crecimiento fue de tal forma importante que se hizo evidente en la década pasada que la administración del Gobierno Federal acusaba una hipertrofia importante de ahí que se haya decidido por el Presidente José López Portillo emprender un programa federal de fortalecimiento del federalismo que incrementó en forma substancial la coordinación y concertación entre federación, estado y municipios, a la que nos referiremos en seguida.

Esta coordinación se viene dando, como antes dijimos, desde la década de 1930; en ocasiones en relación con aspectos concurrentes y en algunos casos y materias que, teniendo potestad federal, se obligó a los estados a colaborar administrativamente en la aplicación de las leyes respectivas. Esto determinó que

los instrumentos de la coordinación fueran las leyes federales y los convenios administrativos.

Resulta sumamente importante señalar que la coordinación y concertación administrativa a través de convenios de esta naturaleza había sido sugerida desde 1940, por el entonces Partido de la Revolución Mexicana (hoy PRI).

En efecto, el Segundo Plan Sexenal relativo al Programa de Gobierno del General Manuel Avila Camacho, incluía un apartado expresamente dedicado a la "Planeación y Coordinación de las actividades gubernamentales en las distintas instancias, en los siguientes términos:

"El Partido de la Revolución Mexicana Postula:

I. Que para mantener mejor el régimen federal establecido por la Constitución, la necesaria coordinación de las actividades del Gobierno Federal con las de los Gobiernos locales y los Municipios, debe realizarse principalmente por medio de convenios que no tiendan a establecer sistemas rígidamente uniformes en todo el país, sino que se adapten a las características, necesidades y posibilidades locales".¹⁴

A continuación analizaremos sucesivamente, de una parte, los aspectos administrativos, y de otra, los económicos y financieros en el contexto de la coordinación determinada por ley y la establecida mediante convenios administrativos.

¹³ González Parás, José N. "Eficiencia, Responsabilidad y Productividad en la Administración Pública". Ponencias IEPES. *Modernización de la Administración Pública*. León, Gto. 16 de marzo de 1982.

¹⁴ Partido de la Revolución Mexicana. *Segundo Plan Sexenal, 1940*. Partido Revolucionario Institucional. Comisión Nacional editorial. México. 1976, p. 56.

La Coordinación Administrativa

Evidentemente la colaboración administrativa se da más que nada en las facultades llamadas concurrentes; en éstas encontramos los ejemplos más antiguos e importantes que en materia administrativa podemos señalar: así, los convenios mediante los cuales se establecieron los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados se remontan a 1934; la coordinación fiscal preocupó a la administración federal desde 1925, fecha en que se celebra la 1a. Convención Nacional Fiscal, cuyo objeto fue conciliar los intereses fiscales de los gobiernos federal y estatales.

Entre las colaboraciones administrativas que se imponen por ley podemos citar los casos siguientes:

En materia de salud pública

El Código Sanitario vigente contiene un capítulo específico sobre coordinación y cooperación de los servicios en materia de salubridad general, que abarca de los artículos 12 al 20 del propio ordenamiento; en él se señalan las bases en que se da la coordinación y se prevé la firma de convenios para el establecimiento de los servicios coordinados de salud Pública.

En materia educativa

En esta materia, también de ejercicio concurrente entre los dos órdenes de gobierno, se da igualmente la coordinación desde hace tiempo, sólo que a diferencia de la salubridad

general, en ella encontramos peculiaridades que no se dan en otros casos y que son las siguientes:

Legislación concurrente. En este apartado queremos brevemente señalar que existe al lado de la Ley Federal de Educación una ley de educación si no en cada entidad federativa sí cuando menos en la mayoría de ellas, no obstante que el Artículo 3o. de la Constitución establece en su fracción VIII que "el Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, Estados y Municipios..."

Esta fracción implica que debe existir un solo ordenamiento en esta materia, lo que se contrapone con lo dispuesto por el Artículo 31 en su fracción I que señala: "son obligaciones de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la Ley de Instrucción Pública de cada Estado.

Esta falta de concordancia obedece a que la actual fracción VIII del Artículo 3o. Constitucional fue reformada en 1934, adicionándose así mismo la fracción XXV del Artículo 73, sin que se haya privado de la posibilidad de expedir leyes educativas a los estados del país.

Insuficiencia de la Ley Federal Vigente. Una clara muestra de insuficiencia en el cumplimiento del objeto de la Ley lo constituye que la Ley Federal de Educación vigente no alcanza el objetivo constitucional de "distribuir la función social educativa", ya que un solo artículo, el 29 de dicho texto, se relaciona con tal fin y señala:

“La Federación podrá celebrar convenios con los estados y municipios para coordinar o unificar los servicios educativos”.

Además de este artículo otros del propio ordenamiento facultan a los estados a establecer servicios educativos y a dirigirlos técnicamente (artículo 28); a otorgar autorización a particulares para que impartan educación primaria, secundaria y normal, así como a reconocer oficialmente los estudios impartidos por los particulares (artículos 33 y 34).

Coordinación administrativa en materia educativa. Podemos afirmar que no obstante lo preceptuado por la legislación referida, lo que hasta la fecha se ha convenido entre la Federación y los Estados se refiere a materias tales como unificación de registro de títulos profesionales y de realización del programa de educación primaria para todos y no en términos generales como establece el artículo 3o. de la carta fundamental.

Lo que en esta materia se da es una real coincidencia en los términos que señala el Maestro Tena Ramírez,¹⁵ en el que el sistema educativo se difurca por una parte en el federal y por la otra el estatal, activando sobre el mismo territorio y la misma población, con los problemas que esto implica y que últimamente se han manifestado en forma dramática.

En materia de asentamientos humanos

Dijimos antes que en épocas recientes se estableció por reformas a los artículos 27, 73 y

115 de la Constitución Federal, la concurrencia de facultades entre la Federación, Estados y Municipios señalándose: “en consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques (Art. 27). Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución” (artículo 73, fracc. XXIX-C).

El Artículo 115, por su parte, añade a lo anterior la regulación del fenómeno de las conurbaciones, indicando la concurrencia de actividades federales, estatales y municipales para que, en el ámbito de sus respectivas competencias dicten las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines, que en esta materia, previenen las disposiciones constitucionales citadas.

La Ley General de Asentamientos Humanos de mayo de 1976, dedica su Capítulo II al tratamiento específico de “la concurrencia y la coordinación de autoridades”, estableciendo en el artículo 8o. que:

“Las atribuciones que en materia de Asentamientos Humanos tiene el Estado y que son objeto de esta Ley serán ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, en el ámbito de su jurisdicción y competencias”.

Previamente, en el artículo 5o. el propio

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional...Op. cit.*

ordenamiento legal hace obligatoria la cooperación de las autoridades estatales, y aún de las municipales, en los siguientes términos:

“Las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, proveerán en la esfera de sus respectivas competencias al cumplimiento de los planes correspondientes y a la observancia de esta Ley y las demás que se dicten conforme a ella. Dichas autoridades deberán informar a las superiores responsables de la ejecución de los planes, cuando alguna dependencia al ejercer sus funciones, falte al cumplimiento de la presente Ley”.

A este respecto cabe destacar que el campo por analizar es amplísimo, baste citar, la importancia de determinar la naturaleza jurídica de los planes de desarrollo urbano, la definición de la autoridad a que corresponde determinar y mediante qué instrumento jurídico, los usos, destinos y reservas del suelo para no citar algunos temas de la materia.

La Coordinación Administrativa en Otras Materias

Quisimos en los apartados anteriores referirnos en forma explícita a la coordinación que se da en tres materias que por su importancia son trascendentes para la vida administrativa, económica y social del país, en este apartado sólo citaremos en forma breve un conjunto de materias en las que se da asimismo la concurrencia entre los diferentes órdenes de gobierno, nos limitaremos a aquellas de mayor tradición jurídica.

Población

En el ámbito propio de la función de gobierno, y dentro del marco de la Ley General de Población, se establece que los Estados y Municipios deberán colaborar con la Secretaría de Gobernación en la vigilancia de la legal estancia en el país, de los extranjeros que acudan ante ellos a tramitar algún asunto. (Artículo 28, Ley General de Población).

Recientemente y en forma de convenios de colaboración administrativa celebrados entre los gobiernos estatales y la Secretaría de Gobernación, se firmó el compromiso por parte de los primeros de incorporar a partir de este año en las actas del registro civil, el número de clave única del registro de población, con lo que se inicia la materialización de esta función que aparece en la Ley desde 1970, y aun desde antes.

Turismo

En materia turística, existe así mismo una larga tradición de colaboración administrativa para la realización de las funciones de autorización, supervisión y vigilancia de la prestación de servicios turísticos, en los términos y modalidades que se señalan en las respectivas autorizaciones. Incluso llegaba al extremo de celebrar convenios en los finales de la década de 1950 para que una oficina de turismo estatal, ejerciera facultades de la dependencia federal del ramo, coincidiendo hasta hace poco tiempo el nombramiento en una misma persona de delegado federal y responsable estatal de turismo.

En idénticos términos la vigente Ley Federal de Turismo de enero de 1980, posibilita la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, en el artículo 12, fracción XXVI.

La Coordinación Económica y Financiera

En el apartado anterior, referimos algunos aspectos de la coordinación administrativa y citamos las bases legales en que ésta se sustenta, ahora nos toca exponer el tema de la coordinación económica y financiera que se da entre la administración pública federal y los estados y municipios por la otra.

En primer término nos referiremos a aquellos aspectos de índole económico-tributarios que se traducen en esquemas de coordinación económica y financiera, basados en leyes. Haremos luego referencia a los convenios de coordinación en materia de inversiones públicas que se traducen en la transferencia de recursos y programas federales a los gobiernos locales. Por último referiremos otros aspectos de coordinación existentes que pueden repercutir en la economía y las finanzas locales.

La coordinación fiscal

Seguramente otro de los expositores de este día se habrá de referir a la coordinación fiscal, nosotros queremos básicamente tocar los aspectos jurídicos del tema.

Debemos recordar que en esta materia se da, como antes lo señalamos la concurrencia constitucional de los tres órdenes de gobierno,

en efecto el artículo 31 de la carta fundamental señala:

“Son obligaciones de los mexicanos:

Fracción IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Evidentemente que uno de los aspectos más relevantes de cualquier estado federal, lo constituye la distribución de los beneficios de la recaudación impositiva, el debate se remonta hasta los famosos escritos del “federalista”, al efecto sólo a guisa de ejemplo transcribiremos una nota relevante “una nación no puede existir mucho tiempo sin erario. Careciendo de este apoyo esencial, debería renunciar a su independencia, reduciéndose a la triste condición de provincia”. En lo referente a cuál era el mejor sistema tributario se señaló “la riqueza de las naciones se debe a una infinita variedad de causas... De ello se deduce claramente que no puede existir una medida común de la riqueza y, por supuesto, ninguna regla general o fija que permita determinar la capacidad tributaria de cada estado”.¹⁶

En México la discusión sobre lo que a cada nivel de gobierno le correspondería del producto de la imposición fiscal, provocó uno de los debates más intensos y bellos que generó el Constituyente de Querétaro. El resultado no obstante fue, como lo señalara el Ing. Alberto J. Pani, que “se produjo una carencia de preceptos constitucionales que delimitan técni-

¹⁶ Hamilton Madison Jay. *El Federalista*. 2a. Edición Ed. FCE. México. 1957, p. 84.

camente los diversos campos de imposición del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los municipios,... tiene consecuencias anárquicas en el régimen general del país y produce indebidas sobreposiciones de impuestos que lo estorban o en algunos casos, impiden el desarrollo del comercio y de la industria...".¹⁷

Estas motivaciones que originaron la primera convención nacional fiscal que "pretendía llegar a un reparto provisional de facultades entre la Federación y las entidades federativas, mientras la experiencia aconsejaba las medidas definitivas que deberían adoptarse".¹⁸

Lo cierto es que la solución adoptada fue el enumerar en el artículo 73 en la fracción XXIX los diferentes gravámenes que en exclusiva debe cobrar el gobierno federal, aunque se reconoce explícitamente que del rendimiento de algunos de ellos debe participar a los estados. De esta suerte dicha fracción no existía en el texto original de nuestra Carta Magna, fueron necesarias sucesivas reformas de 1921 en adelante para definir el espectro jurídico-tributario del nivel federal, el que sin embargo no refleja el número total de impuestos que corresponde en exclusiva al Gobierno Federal, v.gr. el Impuesto sobre la Renta y otros.

Con la solución adoptada se redujo el ámbito fiscal tributario de los estados y munic-

pios quienes vieron paulatinamente reducida su participación porcentual en el total de la carga tributaria que se produce en México.

En 1933, se realizó la Segunda Convención Nacional Fiscal, ésta persiguió como objeto la participación de dos órdenes gubernamentales en el impuesto único, así se señaló que: "en los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, encomiéndose la determinación de gravámenes a una sola de ellas, reconózcase a las otras una participación conveniente en el rendimiento y establézcase una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto".¹⁹

La Tercera Convención Nacional Fiscal se reunió en 1947, se propuso establecer un sistema en el cual la Federación y los Estados, deberían tender a aprovechar un sistema de coordinación que garantizara la uniformidad y la coherencia del sistema impositivo federal con el estatal. De esto se produjo la Ley que Regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas.

De estos antecedentes pasaremos al actual sistema de coordinación fiscal que se desprende de la nueva Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir de 1980.

Conforme al artículo 1o. de la Ley referida, esta tiene por objeto: "coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir

¹⁷ Pani, Alberto J. citado en Manuel Yañez Ruiz. *El problema Fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*. III 4 Vols. pp. 203-204.

¹⁸ Núñez Jiménez, Arturo. *Antecedentes y Características del Sistema Nacional de Coordinación Federal en México*. Trabajo Inédito.

¹⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal*. México. 1947.

entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”.

Del objeto anunciado desprendemos 4 elementos básicos, a saber:

- A. Crea el sistema fiscal nacional Coordinando los diferentes fiscos existentes.
- B. Sienta las bases para la participación de entidades federativas en el ingreso federal.
- C. Fija las reglas de *colaboración administrativa* entre los tres órdenes de gobierno.
- D. Crea y estructura los organismos de coordinación fiscal.

Respecto al primer elemento el mismo Artículo 2o. de la Ley de referencia, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, celebrará convenios con los Estados que acepten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Al hacerlo participarán en el total de los impuestos federales, en los términos que se establece en las fracciones I y II de dicho artículo, los cuales crean el Fondo General y el Fondo Complementario de Participaciones que se integran, el primero con el 13% del total de ingresos federales por concepto de impuestos, que se adiciona con el 0.5% con el objeto de crear lo que se conoce como Fondo Municipal. Además se establece el 0.37% como fondo financiero complementario de participaciones, que persigue servir como vehículo para eliminar los desequilibrios regionales existentes.

El mismo ordenamiento, sienta las reglas de colaboración administrativa que con motivo

de la coordinación deba darse. De esta forma, el sistema nacional de coordinación fiscal no se limita a una mera transferencia de recursos sino que se adiciona con la colaboración administrativa que se conviene con los estados a fin de que éstos ejecuten facultades de administración tributaria que en principio corresponden al nivel federal.

Es importante mencionar que en virtud de estos convenios ha sido posible mejorar sensiblemente la administración tributaria.

Por último, el mismo ordenamiento establece los diversos órganos que “participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”. Dichos órganos son la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Por último, cabe destacar que la misma ley en estudio establece el procedimiento y las causas de reclamación o controversia que se pueden dar entre las diversas instancias de gobierno que convergen en la coordinación fiscal.

La evaluación del resultado alcanzado por la coordinación fiscal, no puede ser visto únicamente con la óptica económica o de montos crecientes en las participaciones en impuestos federales, pues a partir de ese análisis, son evidentes los incrementos en el ingreso de las haciendas públicas con motivo del actual sistema de coordinación, en virtud de que antes sólo participaban los estados y municipios del rendimiento de algunos impuestos, en tanto que ahora lo hacen del total del ingreso fiscal federal.

No obstante lo anterior, la óptica que debe utilizarse para hacer la evaluación referida debe necesariamente, ser más integral, esto es, sopesar hasta dónde es conciliable el mayor ingreso con menos autonomía tributaria como se entiende aún en el texto del Artículo 31 Constitucional.

Lo anterior se agrava si consideramos que tal vez el único instrumento de política económica —así sea parcial— con el que contaban los estados ha sido virtualmente arrancado de su esfera produciéndose, así, lo que un autor sudamericano calificara como “una situación dramática, que va liquidando prácticamente la federación entre nosotros, y que de ella solamente conserva lo que tiene de peor, o sea, la autonomía para el descontrol y desgobierno, con apelaciones periódicas a la ayuda nacional y el consiguiente agravamiento de la centralización”.²⁰

³ Como podemos apreciar la centralización en la definición y conducción de la política tributaria es un fenómeno que es ni reciente ni exclusivo de nuestro sistema federal; lo que demuestra, por otra parte, que aún las consecuencias finales de tal decisión no han sido debidamente exploradas, ni sus efectos político-jurídicos cabalmente analizados y estudiados.

Lo que no puede inducir a hacer una revisión crítica del sistema de coordinación fiscal, además del argumento de la centralización tributaria, es el resultado producido hasta ahora por dos años consecutivos de su aplicación,

en los que el abatimiento en la recaudación federal ha generado desajustes financieros en las haciendas públicas de estados y municipios, lo que aunados a la supresión creciente de impuestos y derechos locales los coloca casi exclusivamente en la misma suerte de la hacienda pública federal.

Esta situación no parece ser, a simple vista, muy congruente con la idea de organización federal que presupone la coexistencia en el tiempo y en el espacio de dos niveles de gobierno. Sin embargo, poco se ha estudiado este problema que nos parece de fundamental importancia; convendría pues profundizar en análisis y discusión.²¹

La coordinación en la programación y ejecución de inversiones públicas

Bajo este rubro queremos comprender la coordinación económica que se realiza para transferir, del gobierno federal hacia los estados y aun municipios importantes, recursos presupuestales y de inversión que siendo en principio de responsabilidad, en su ejecución, del gobierno federal, éste *los transfiere por vía de convenio a los poderes locales*.

En este apartado, nos referiremos básicamente al Convenio Unico de Coordinación (CUC) y al Programa de Inversiones para el

²⁰ Arino de Melos Franco, Alfonso. “Estudios de Direito Constitucional”, citado por Jorge Reinaldo Vanossi. *Situación Actual del Federalismo*. Ed. Depalma, B. Aires. 1964.

²¹ Véase, sobre el particular a Retchkiman, Benjamín y Gil Valdivia, Gerardo. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*. Ed. UNAM. México. 1981. Esta obra resume la participación de los autores en el Coloquio sobre Federalismo y Coordinación Fiscal, organizado por la Coordinación de Humanidades y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en noviembre de 1980.

Desarrollo Rural (PIDER), por considerar que ambos entrañan los principales instrumentos utilizados hasta ahora por el Gobierno Federal para transferir programas y recursos a los Gobiernos de los Estados.

El Convenio Unico de Coordinación como instrumento de fortalecimiento del Pacto Federal fue diseñado por el Presidente José López Portillo, con el fin de transferir programas de inversión en rubros que por su cuantía y naturaleza podrían ser realizados en forma inmediata por los estados, incluso con mejores resultados. Cabe destacar que la naturaleza jurídica de tal documento ha sido escasamente estudiada; valga citar entre las excepciones el trabajo de José Francisco Ruiz Massieu,²² presentado en un Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Planeación en México.

Por su naturaleza e importancia el CUC se ha convertido en el principal instrumento para realizar la concertación de acciones entre los diversos órdenes de gobierno, en las siguientes páginas, habremos de estudiar su base jurídica, su objeto y su estructura y un análisis, aun sea somero, de los resultados alcanzados en los 5 años de vigencia de este importante medio de coordinación intergubernamental.

El Convenio Unico de Coordinación tiene su origen en el Acuerdo Presidencial de 2 de diciembre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 6 del propio mes y año, mediante el cual se sentaron las bases para la firma de estos convenios de coordinación.

Igualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente a partir de enero de 1977, en su artículo 22 autoriza al Titular del Ejecutivo Federal a la celebración de estos convenios, en los siguientes términos:

“El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras a la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos y favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas”.

Por lo que se refiere al CUC surge de la necesidad de integrar y articular en un solo documento, medidas o acciones de coordinación hasta entonces dispersas en un gran número de convenios parciales, celebrados por las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.

La Naturaleza propia del objeto del CUC ha hecho que se conciba a este instrumento como un “convenio de coordinación para el desarrollo”, puesto que no sólo aglutinó convenios diseminados, sino que amplió considerablemente los programas y recursos transferidos a los gobiernos de los estados.

La estructura del CUC se ha venido modificando, en el transcurso de estos cinco años que median desde que fue puesto en marcha, de cuyo análisis se desprenden, así mismo, los resultados que se han obtenido.

La operación del CUC se inició en 1977, con la descentralización de programas federales de inversión para obras de infraestructura

²² Ruiz Massieu, José Francisco. “Naturaleza Jurídica de los Convenios Unicos de Coordinación” en *Aspectos Jurídicos de la Planificación en México*. SPP. Ed. Porrúa. México. 1981.

social y económica de alcance local, transfiriendo recursos y asesoría técnica a los gobiernos estatales.

En 1978, el Convenio, además de los programas mencionados, integró la participación de los estados en la formulación de las acciones de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y se incorporaron esquemas de coordinación con los sectores agropecuario y pesquero, bajo la forma de compromisos programáticos y de operación.

También se modificó la estructura financiera de algunos programas; se establecieron los criterios y lineamientos de integración y operación de los programas, y se convino la realización de estudios de preinversión, que permitiesen orientar de manera más adecuada los recursos de inversión.

En los años siguientes el CUC fue ratificando su carácter de "convenio para el desarrollo" al incluir nuevos programas como el PIDER, que por su naturaleza e importancia trataremos en un punto específico.

Podemos señalar, a riesgo de ser repetitivos, que en cinco años de operación el CUC ha demostrado ser un importantísimo instrumento de coordinación intergubernamental que ha permitido la transferencia de programas y recursos a los gobiernos locales, en términos sin precedentes.

Por lo que se refiere al Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), mediante su incorporación a los términos del CUC se ha convertido en útil instrumento de transferencia de recursos mediante la concertación, dado que involucra programas diferentes a los del Con-

venio Unico de Coordinación utilizando, no obstante, la misma vía de convención administrativa.

El PIDER fue creado en 1973 con el propósito de aplicar mayores sumas de gasto público, con un enfoque global del desarrollo de las comunidades rurales.

A partir de 1980, el PIDER se redefinió como un programa integral para el desarrollo de las comunidades rurales, superando su enfoque original de un simple programa de inversiones. Igualmente se incorporó al esquema del CUC, desde 1981, para elevar la participación de los gobiernos de los estados en su operación.

Los resultados del PIDER son indudablemente positivos, a partir del propio año de 1980, se inició el proceso para descentralizar este programa, transfiriéndolo con todo y los recursos a los gobiernos de los Estados.

El PIDER ha venido ampliando considerablemente su cobertura; para este año tiene asignado un presupuesto aproximado de 17 mil millones con lo cual se prevé atender las 133 microrregiones que actualmente tiene en operación.

La importancia del PIDER en el esquema de concertación y coordinación económica y financiera entre la Federación y los Estados radica en que se trata de un instrumento que posibilita la transferencia de recursos a los gobiernos locales para la atención de regiones específicas en el ámbito rural, promoviendo su desarrollo.

El PIDER ha sido, de esta manera, otra de las acciones concertadas con los Estados, me-

diante los cuales se les ha dotado de recursos para atender problemáticas específicas.

Otros Aspectos de la Coordinación y Concertación Económica y Financiera

Quisimos, en los puntos antecedentes, a los casos más relevantes en que se presenta la coordinación y concertación en sus aspectos económicos y administrativos: el Convenio Unico de Coordinación (CUC) y el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER).

No obstante, no se agotan en estos ejemplos los casos de coordinación y concertación económica y financiera. A continuación trataremos de referir, así sea en apretada síntesis, algunos otros aspectos relativos a este tema.

Coordinación y concertación para la planeación económica y social

En el marco del ya referido Convenio Unico de Coordinación en el que se han venido incluyendo algunas cláusulas al efecto, se han establecido las bases para conformar un Sistema Nacional de Planeación que ha sido coordinado y concertado entre la Federación y los Estados.

En este sentido, la planeación económica y social ha contemplado un aspecto importante de desarrollo regional, mediante el cual se ha pretendido promover el desarrollo económico y social equilibrado de las diversas regiones del país, con el objeto de determinar la canalización de recursos presupuestales a aquellas regiones que sean consideradas prioritarias por

las condiciones de marginación en que se encuentren.

No obstante, importa advertir que estos trabajos han carecido de apoyo jurídico-constitucional específico, pues hasta ahora la Constitución General de la República es omisa sobre el particular, al no señalar las bases que rijan el proceso de planeación económica y social, ni determinar la forma en que deben participar en él las entidades federativas e, incluso, los grupos sociales interesados.

En ausencia de esta base constitucional, tampoco existe Ley secundaria alguna que regule, en lo particular, el proceso al que aludimos, siendo conveniente referir que en otros países, incluso latinoamericanos, existen importantes avances sobre este aspecto.²³

Coordinación y concertación en materia de apoyos financieros

Igualmente, el Gobierno Federal ha instrumentado diversos mecanismos de apoyo financiero a los Estados e, incluso, municipios del país a través de la concertación de créditos por conducto de instituciones nacionales de crédito, concretamente el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

En efecto, a través de BANOBRAS se han canalizado importantes recursos financieros, a los Estados y Municipios, particularmente

²³ Sobre el particular, se recomienda ver el Título III de la Constitución de Brasil, de 1967, y el Capítulo V. del título III de la Constitución de la República de Venezuela, de 1961.

a estos últimos, lo que les ha permitido ensanchar sus capacidades financieras.

Para hacer esto posible, fue necesario modificar el artículo 117, fracción VIII de la Constitución Federal, en abril de 1981, con el objeto de que se ampliaran los términos de contratación de empréstitos, por parte de los estados del país.

Por conducto de BANOBRAS, se han canalizado a los gobiernos locales, importantes recursos crediticios a través, fundamentalmente, de dos fondos financieros: el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (F.M.) y el Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA).

La ampliación de la cobertura crediticia de estos fondos ha permitido ampliar los términos y montos en la concertación de créditos.

De igual forma que lo hicimos al referirnos a la coordinación fiscal, debemos señalar que la evaluación de las consecuencias y resultados de la coordinación y concertación en la programación y ejecución de programas de inversión pública (CUC, PIDER, COPLAMAR básicamente) no deberá únicamente tomar en cuenta aspectos de incrementos financieros, o del innegable acrecentamiento de la capacidad de los estados para atender las demandas de los particulares.

Nosotros creemos que en el caso de la coordinación fiscal se cuenta con una base jurídica, relativamente extensa, que parte de la ley de la materia y los convenios firmados con fundamento en ella, contándose, asimismo, con las aprobaciones de las legislaturas locales de dichos convenios lo que produce que se incorporen los recursos recibidos a los respectivos

presupuestos de egresos de los estados, lo que origina una serie de consecuencias jurídicas en la definición del ingreso-egreso y de las respectivas cuentas públicas estatales.

Por su parte, la transferencia de recursos por la vía no fiscal (CUC, PIDER y otros), se realiza mediante la firma de convenios administrativos básicamente el Convenio Unico de Coordinación, en el que, hasta ahora, no participan ni aprueban las legislaturas locales, ni los recursos recibidos (salvo alguna excepción) se incorporan a los conceptos de ingreso-egreso, en las leyes de ingreso o presupuesto de egreso respectivos. Por lo que de dichos recursos no se rinde cuenta pública en los respectivos estados, con las consecuentes irregularidades jurídicas que esto provoca.

Pensamos que con todo lo importante que significa la transferencia de recursos financieros crecientes a los estados y aún a los municipios, deberá mejorarse el marco jurídico bajo el cual se realiza la concertación de acciones, dado que las consecuencias que de ello se derivan, afectan en forma importante no sólo el ámbito jurídico de los poderes públicos sino que en ocasiones puede incidir en la esfera jurídica de los particulares.

El análisis de la concertación es un aspecto sumamente importante, inexplorada aún en el esquema de un federalismo renovado. Se trata de una constante en la realidad del país, que lo será aún más en el futuro y que, por ello, su análisis jurídico es una tarea que estimamos inaplazable.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Evidentemente el tema de la coordinación y

concertación de los aspectos administrativos, económicos y financieros no puede agotarse en unas cuantas páginas; aquí sólo hemos querido señalar algunos de los puntos principales del problema.

Por nuestra parte, creemos que el tema del federalismo en sus aspectos no meramente político-jurídicos, sino en su funcionalidad administrativa, económica y financiera es un venero inagotable de posibilidades para investigación en ciencias sociales, en general, y jurídicas, en particular.

Es evidente que las posiciones centralistas en lo político, en lo económico y en lo social, están en retirada en todo el mundo, la necesidad de democratizar la vida social vuelve imprescindible la necesidad de descentralizar decisiones y recursos hacia un mayor número de instancias de poder legalmente constituidas como son en nuestro sistema jurídico los estados y los municipios.

Hasta ahora los medios de coordinación y concertación han sido fundamentalmente dos: por una parte, las leyes secundarias como intentamos demostrarlo aquí, y por la otra, en forma importante los convenios administrativos signados entre autoridades competentes para hacerlo.

Esto último nos obliga a reflexionar un poco en torno a lo afirmado por Karl Loewestein,²⁴ quien señaló en un trabajo reciente, referido a los Estados Unidos de América que:

“es urgente constitucionalizar la colaboración entre el gobierno federal y los estados que hasta el presente ha estado más o menos abandonada a las influencias accidentales y fortuitas de los grupos de presión y de las sectas políticas. Los problemas más urgentes de la vida cotidiana no pueden ser resueltos ni siquiera abordados si no se les asocia a la jurisdicción federal y a las jurisdicciones particulares. Es el caso, por ejemplo, de la regeneración urbana, de las mejoras al medio ambiente... El procedimiento habitual que consiste en servirse de los estados como agentes ejecutivos de los objetivos federales lleva a divergencias importantes tanto en lo que se refiere a los principios como a su propia aplicación”.

De una manera general creemos que la anterior afirmación puede valer para el caso mexicano, de ahí que como conclusiones preliminares podemos esbozar las siguientes:

Conclusiones Preliminares

A. La dinámica socioeconómica que ha observado el país en la época post-revolucionaria ha generado una mayor participación del estado en aspectos económicos y financieros, lo que se ha traducido en la necesidad de establecer formas de colaboración entre los niveles federales y estatales, generalmente por la vía del convenio administrativo.

B. No obstante lo anterior, no se han fijado aún, constitucionalmente, las bases de coordinación y concertación entre la Federación y los Estados; por lo cual es de recomendarse que se determine el marco constitucional correspondiente a esta forma de colaboración

²⁴ Loewestein, Karl. “Reflexiones sobre la Caduquez de la Constitución Federal Norteamericana” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 16-17. Enero-agosto de 1973. Ed. UNAM. México, 1975.

administrativa, que en nuestro país se da, preponderantemente, a través de convenios administrativos.

C. Lo anterior sugiere, asimismo, la necesidad de analizar el marco actual de distribución de competencias, para detectar aquellas que pueden ser reabsorbidas por los estados y municipios. Esto implica una acuciosa revisión, fundamentalmente, a los artículos 3o, 27, 73, y 115 constitucional y, en forma particular, al Título Quinto de la Constitución General de la República, que se refiere a "los Estados de la Federación".

D. Igualmente se recomienda analizar con mayor detenimiento y profundidad el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el contexto del Federalismo Mexicano, pues como hemos sostenido antes, a primera vista no parece existir la congruencia jurídico-constitucional que se hace necesaria.

E. Es preciso establecer la base constitucional que determine la forma y términos en que los estados deberán participar en la planeación económica y social, base constitucional que permitirá, además, la expedición de una Ley sobre la materia que regule a detalle el proceso conducente, conciliando la libertad y autonomía estatales "en cuanto a su régimen interior", con la necesidad de su participación en el proceso de planeación económica y social,

La base constitucional en lo general, y la ley secundaria, en lo particular, establecerían aquellos aspectos de la planeación que habrán de ser atribución exclusiva de los Poderes Federales (Legislativo y Ejecutivo), y aquéllos otros, en los que se dé la concurrencia competencial de Federación y Estados y que se-

rían, fundamentalmente, los relativos al desarrollo regional.

F. Finalmente creemos, y así lo expresamos, que no se debe promover el "federalismo por convenio" que conduce, como ya ha sucedido en nuestro país, al *centralismo descentralizado*; ésto es, a que las decisiones fundamentales para la vida política, administrativa, económica y social del país se tomen unilateralmente en el centro y por autoridades federales, dejando tan sólo a las autoridades locales la ejecución de estas acciones que, por lo demás, se determinan a través de convenios administrativos en los que muchas veces se incorporan, incluso, materias de dudoso carácter conve-nible, por parte de los estados.

EPILOGO

"La acción de los estados en el funcionamiento del gobierno general, a poco que se ordene y se cultive, será la fuerza más poderosa para asegurar la estabilidad de las instituciones, la dignidad de los pueblos, la majestad de la nación".

Rabasa, Emilio.- *La Constitución y la Dictadura*.

BIBLIOGRAFIA

Cámara de Diputados. L. Legislatura. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones*. Tomo VIII. México. 1967.

Carpizo McGregor, Jorge. "El Sistema Federal Mexicano" en *Los Sistemas Federales del Continente Americano*. FCE-UNAM. México. 1972.

Gaxiola, Jorge F. *La Crisis del Pensamiento Político. Algunos Problemas del Estado Federal*. Ed. Manuel Porrúa. México. 1956.

González Parás, José N. "Eficiencia, Responsabilidad y Productividad en la Administración Pública". Ponencia IEPES. *Modernización de la Administración Pública*. León, Gto. 16 de marzo de 1982.

Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. *Derecho Administrativo en Estados y Municipios*. Ediciones INAP. Serie PRAXIS No. 39. México. 1981.

Hamilton, Madison, Jay. *El Federalista*. Segunda Edición. FCE. México. 1957.

Lee Benson, Nettie. *La Diputación Provincial y el Federalismo en México*. Ediciones del Colegio de México. México. 1954.

Loewelinstein, Karl. "Reflexiones Sobre la Caduquez de la Constitución Federal Norteamericana" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nos. 16-17. Enero-agosto de 1973. Ediciones UNAM. México. 1975.

Núñez Jiménez, Arturo. *Antecedentes y Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México*. Inédito.

Partido de la Revolución Mexicana. *Segundo Plan Sexenal, 1940*. Partido Revolucionario Institucional. Comisión Nacional Editorial. México, 1976.

Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. Cuarta Edición. Ed. Porrúa. México. 1974.

Retchkiman, Benjamín y Gil Valdivia, Gerardo. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*. Ed. UNAM. México. 1981.

Ruiz Massieu, José Francisco. *Naturaleza Jurídica del Convenio Unico de Coordinación en "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México"*. Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa. México. 1981.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal*. México. 1947.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Cuarta Edición. Ed. Porrúa. México. 1974.

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Cuarta Edición. Ed. Porrúa. México. 1971.

Vanossi, Jorge Reinaldo. *Situación Actual del Federalismo*. Ed. Depalma. Buenos Aires. 1964.

Velasco, Gustavo R. "Relaciones Administrativas entre Federación y los Estados". Conferencia en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados. *El Pensamiento Jurídico en el Derecho Administrativo*. Ed. Manuel Porrúa. México. 1962.

Yañez Ruiz, Manuel. *El Problema Fiscal en las Distintas Etapas de Nuestra Organización Política*. Tomo III, 4 Volúmenes.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 5 de febrero de 1917.

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana enero de 1824.

Constitución Federal Mexicana 4 de octubre de 1824.

Acta Constitutiva y de Reformas en 1847.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 5 de febrero de 1857.

Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Educación.

Ley de Coordinación para la Educación Superior.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley General de Población.

Ley Federal de Turismo.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Constitución de Brasil, de 1967.

Constitución de la República de Venezuela, de 1961.