

CUARTA PARTE

CAPITULO III

El Gobernador, Integrador del Conjunto de la Administración Pública al Nivel Estatal	161
1. <i>La coordinación formal</i>	161
1.1 El comité promotor de desarrollo socioeconómico y el comité de planeación para el desarrollo de los Estados	161
1.2 Formas diversas de coordinación	169
1.3 Los convenios únicos de coordinación Federación—Estados	174
2. <i>La Coordinación Informal</i>	177
2.1 Alcances y límites de la influencia del gobernador en la designación de los titulares de los órganos federales desconcentrados	177
2.2 Los diversos medios de control del gobernador sobre los responsables federales	180

CAPITULO III

EL GOBERNADOR INTEGRADOR DEL CONJUNTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA A NIVEL ESTATAL

1. LA COORDINACION FORMAL

1.1 El comité promotor de desarrollo socioeconómico y el comité de planeación para el desarrollo del Estado

Un comité promotor de desarrollo socioeconómico (COPRODE), fue creado en cada Estado por decreto del Presidente de la República del 6 de septiembre de 1974.¹

La vocación principal de estos organismos era, en el momento de su constitución, la coordinación de las inversiones federales con el fin de promover el desarrollo regional. Ulteriormente, sus atribuciones fueron acreditadas por decreto del Ejecutivo federal del 27 de enero de 1975 y del 26 de junio de 1976.

Desde entonces, los comités —en esa época órganos desconcentrados de la Secretaría de la Presidencia— intervinieron en las actividades de planificación y promoción económica.

1 El plan piloto para la creación de los COPRODE se efectuó en Yucatán, bajo la conducción del maestro Gustavo Martínez Cabañas.

Según toda evidencia, los COPRODE no lograron cumplir todas las esperanzas que habían despertado. Contribuyeron a ello las resistencias discretas, pero muy reales, de los gobernadores, de los funcionarios federales en los Estados y de las administraciones centrales. A pesar de ello su contribución a una mayor racionalidad de la acción pública nos parece fuera de duda.

Los gobernadores

“La creación del citado comité promotor de desarrollo fue una idea a la vez absurda e insólita.

“Estaban compuestos de tres subsecretarios y de cierto número de representantes federales en el Estado de Yucatán, que no tenían de hecho sino un carácter simbólico.

“Yo estaba ausente, lo que, desde mi punto de vista, mostraba francamente la voluntad del poder central de suplantar a las autoridades estatales”.²

Los titulares de los servicios exteriores federales

El aislamiento tradicional —que podría finalmente ser calificado de feudalismo administrativo— ha jugado también un papel significativo.

Los titulares de los órganos federales desconcentrados han considerado tradicionalmente como una intromisión intolerable todo esfuerzo orientado a definir una política de conjunto.

Sobre todo en las primeras fases de los COPRODE, los titulares de los órganos federales no quisieron aceptar la nueva instancia coordinadora. Prefirieron continuar actuando de manera más o menos aislada, con objeto de preservar, al menos, parte de su autonomía.

“Los programas de los organismos federales en el Estado han sido hasta ahora ejecutados sin preocupación de conjunto. Las consecuencias de esta falta de concepción global son el desperdicio y la aparición de nuevos problemas”.³

2 Loret de Mola, Carlos. *Op. cit.*, p. 122.

3 Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico de Yucatán. *Op. cit.*, p. 66.

Las administraciones centrales

“Algunos gobernadores nos han asegurado que el funcionamiento de los COPRODE no es completamente satisfactorio. Entre otras razones porque a nivel central las administraciones federales no admiten las proposiciones de sus representantes designados para tomar parte de los COPRODE.

“Esto provoca diferencias significativas entre los proyectos elaborados por el comité promotor a escala estatal y las autorizaciones definitivas de México”.⁴

Es así que una reorganización de los COPRODE se reveló necesaria, dado que la fórmula adoptada originalmente no convenía a los diversos participantes.

Por decreto del Presidente de la República del 11 de marzo de 1977 ⁵ estos organismos fueron ordenados sobre nuevas bases.

1.1.1 Su carácter de organismos públicos autónomos

En los términos del artículo primero de dicho decreto, los COPRODE no fueron ya dependencias desconcentradas de la administración federal, sino organismos públicos —uno por cada uno de los 31 Estados— dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Su razón de ser era servir de órgano de consulta a los poderes públicos en general en materia de planificación y de promoción económica y constituir, en estas materias, un foro de análisis y coordinación.

1.1.2 Sus funciones principales

Su tarea principal fue proponer al Presidente de la República el programa anual de inversiones federales a realizarse en el territorio del Estado

4 Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. *Observaciones verbales de carácter preliminar recogidas por funcionarios de la Coordinación General de Estudios Administrativos en las Entidades Federativas con los gobernadores de los Estados*. México, enero de 1978, p. 1.

5 Adoptado en el marco de la Reforma Administrativa Federal.

respectivo, así como coordinar la ejecución del programa definitivamente aprobado.

Los COPRODE sugerían a los gobiernos federales y estatales la firma de convenios de coordinación, con el fin de promover el desarrollo de los Estados.

Igualmente estaban constituidos en órganos de consulta de los dos ámbitos gubernamentales en todo lo que concierne a la situación socioeconómica de la Entidad que corresponda.

1.1.3 Los gobernadores, presidentes de los COPRODE

Los gobernadores de los Estados fueron, según el artículo 3o., fracción I del decreto evocado, los presidentes de los comités promotores de desarrollo. Ellos designaban también a los otros miembros de los comités (titulares de los órganos federales desconcentrados, presidentes municipales, organizaciones socioprofesionales).⁶

Además, los gobernadores nombraban sin ninguna restricción a los coordinadores de los comités que eran habitualmente sus cercanos colaboradores (el secretario de gobierno en Hidalgo, el secretario de obras públicas y proyectos en Nuevo León, el secretario de finanzas en Sinaloa y el director de desarrollo económico en Yucatán).

Pero esta participación importante de los gobernadores tenía una contrapartida que no era despreciable, puesto que reducía sus posibilidades de influir directamente en la designación de los secretarios técnicos de la COPRODE.

Los secretarios técnicos eran los representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto en los Estados, cumpliendo simultáneamente ambas funciones.

En otros términos, si bien los gobernadores controlaban los comités como cuerpos colegiados, es cierto también que su poder no era absoluto sobre los instrumentos encargados de la instrumentación de los

6 Los comités eran competentes para decidir la constitución de grupos de trabajo sectoriales - industria, agricultura, pesca, turismo, etcétera, o de zonas geográficas que comprendan a uno o varios Municipios.

acuerdos. De hecho los coordinadores designados por los ejecutivos estatales tenían más bien un papel honorífico.

Al parecer se había, en esta forma avanzado hacia una fórmula intermedia entre dos opciones extremas: La ausencia inicial de los ejecutivos estatales en los organismos y el control total de estos funcionarios sobre los COPRODE.

En efecto, el poder central concedía un margen considerable de acción a los ejecutivos estatales para que éstos pudieran jugar el papel de intermediarios entre la cima del poder y los niveles más modestos y alejados del país. Pero esta influencia, siendo significativa, no podía ser exclusiva, pues la evolución del país obliga a impedir la reaparición de fuerzas locales autónomas.

Las palabras del licenciado Zorrilla Martínez resultan ilustrativas para confirmar este argumento:

“Los gobernadores tienen a su disposición una serie de mecanismos para la coordinación del conjunto del aparato público en el Estado. El más importante de ellos es presidir los comités promotores de desarrollo, así como otras comisiones y organismos multilaterales.

“En mi caso yo los presido verdaderamente, ya que si fuera de otra forma perdería la ocasión de utilizar uno de los instrumentos que me facilitan el ejercicio de mis responsabilidades como gobernador”.⁷

Se puede concluir que la reorganización de los COPRODE emprendida el mes de marzo de 1977 sentó las bases para una mejor operación de estos órganos. Sin embargo, a pesar de esta reorganización, los comités en cuestión, no pudieron satisfacer plenamente las expectativas de sus creadores y de sus reformadores debido a deficiencias de varios tipos, por lo cual, se procedió a realizar un análisis de cuyo diagnóstico enseguida se citan los puntos principales:⁸

1. No había una adecuada relación entre la forma de creación, la estructura y naturaleza jurídica de los COPRODE y lo que se esperaba de éstos como órganos de coordinación.

7 Zorrilla Martínez, Pedro. Entrevista citada.

8 Tomado de: *Análisis de la problemática de los COPRODES y alternativas para su solución*, Coordinación General de Estudios Administrativos, mayo de 1980, xerografiado, pp. 39 y ss.

La creación de cada comité se advertía como un acto de "aceptación - adhesión" de parte del gobierno de cada Estado, cosa que contradecía la intención de que los comités fueran entre otras cosas, un foro de expresión de sus participantes.

Contrariamente y de hecho se marcaba a los gobiernos estatales el sentido y la forma de cómo ha de coordinarse el desarrollo en su Estado, condición que no iba muy de acuerdo con la soberanía que para ejercicio de su régimen interior debe mantener cada uno de ellos.

2. En general se concebía a los COPRODE como órganos del gobierno federal, desvirtuándose la intención de que fueran un mecanismo en el que participaran no sólo los tres ámbitos de gobierno, sino inclusive los particulares. Con esto, se dejaba en manos del delegado de SPP tareas que en realidad correspondían a otras dependencias, ocasionando un congestionamiento de trabajo y la pérdida de los puntos de vista de los demás miembros.

3. En lo referente a las funciones del coordinador del comité, (nombrado por el gobernador) y el secretario técnico (el delegado regional de la SPP); no había precisión, de tal forma que en vez de una colaboración adecuada entre ambos puestos, había duplicidades y traslapes.

Por otra parte, el nombramiento de coordinador del COPRODE no siempre recaía en algún funcionario estatal que por su rango y atribuciones pudiera desempeñar con facilidad el puesto.

Los comités sólo en algunos casos recibieron los apoyos financieros correspondientes, las partidas presupuestales para implementar los sistemas de planeación, programación y presupuestación, se transferían en realidad con la participación nula o marginal de dichos comités.

4. Al desaparecer la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, se produjo un vacío ya que la función de conciliar los objetivos de desarrollo nacionales y estatales no fue asignada a ningún órgano o mecanismo, lo que ocasionaba que los funcionarios federales en el nivel central soslayaran los intereses que no fueran los generales del país.

5. Por otra parte, no habiendo una completa delimitación del rol de las dependencias federales a nivel regional, se dificultaba la participación de éstas en los COPRODE. Además de que la sectorización, producto del proceso de la reforma administrativa federal, no se encuentra

en los gobiernos estatales dificultándose así las acciones concretas de los diferentes niveles de gobierno. Obstáculos similares se encuentran en el hecho de que las dependencias federales han seguido modelos diferentes de desconcentración.

6. Los comités adolecían de deficiencias organizativas tales como falta de políticas a seguir por los funcionarios federales en el interior de los propios comités, falta de reglamentos de carácter local que normaran el trabajo de éstos y en la mayoría de los casos, ausencia de planes y programas de trabajo así como de los correspondientes informes.

7. En cuanto a la capacitación técnica y administrativa de muchos de los representantes de las diversas dependencias que participan en el comité, se advertían ciertas deficiencias.

8. No se logró coordinar el gasto entre los tres ámbitos de gobierno por la escasa participación estatal y municipal, así como tampoco se consiguió hacerlo con los sectores privado y social, los que sólo participaban de manera simbólica en los comités.

9. Finalmente, hay que anotar que el poco interés de gran parte de los representantes ante los COPRODE, se explica al menos en parte, por el desconocimiento que ellos tenían de los objetivos, funciones y alcances de los comités, lo que se aunaba con la asistencia simbólica de dichos representantes a las reuniones que en muchos Estados, no se celebraban de acuerdo a un calendario bien establecido.

Los comités de planeación para el desarrollo del Estado (COPLADE)

En febrero de 1981 se da un nuevo paso para integrar el sistema nacional de planeación con la substitución de los COPRODE por los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADE).

La creación de los COPLADE ataca algunos de los problemas que frenaban la acción de los desaparecidos COPRODE. Por ejemplo, al establecer que "Los ejecutivos federales y estatales dictarán las medidas conducentes a efecto de que sus dependencias y entidades participen de manera eficaz y eficiente en el comité";⁹ así como el compromiso

9 Acuerdo de coordinación... Para el establecimiento y operación del Comité (COPLADE), cláusula cuarta.

de que "Las partes se comprometen a otorgar recursos financieros para apoyar el funcionamiento del comité en el monto y conforme al calendario que anualmente acuerden". ¹⁰

Como se ve, hay la preocupación de mejorar la organización interna de los comités, garantizando su funcionamiento con miras a la obtención de resultados.

Los COPLADE, mantienen el carácter de organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio que habían adquirido los desaparecidos COPRODE, de igual forma, los nuevos comités quedan integrados con los mismos funcionarios que aquéllos.

Para armonizar las acciones Federación-Entidades Federativas, el convenio que crea al COPLADE de cada Estado queda integrado en el Convenio Unico de Coordinación. ¹¹

Otro aspecto, quizá de una importancia mayor, es la intención de que cada COPLADE quede insertado en el conjunto del Sistema Nacional de Planeación, con la tarea fundamental de promover y coadyuvar en la formación, actualización, instrumentación y evaluación del plan estatal de desarrollo, "Buscando su congruencia, con los que a nivel global, sectorial y regional formule el Gobierno Federal", ¹² con esto, se rebasa con mucho el rol de los COPRODE como órganos consultores y propositivos para convertir los COPLADE en órganos creadores, instrumentadores y controladores de la planeación.

Hay que advertir, sin embargo, que con el fortalecimiento de una planeación que proviene del centro y con la cual los planes estatales tienen que ser congruentes, las posibilidades de iniciativa de los gobernadores se pudieran ver restringidas, puesto que los beneficios de la ayuda federal se verán condicionados por el marco de prioridades de los planes nacionales y/o regionales.

Contrariamente, si los gobernadores aceptan dichas prioridades y logran un buen rendimiento del correspondiente COPLADE, verán incrementada su capacidad de acción.

10 Ibid, cláusula quinta.

11 INFRA

12 Acuerdo de Coordinación, Op. cit., cláusula tercera.

1.2 Formas diversas de coordinación

Un número importante de organismos mixtos ¹³ dan testimonio de las intersecciones frecuentes de la administración estatal con los órganos federales.

“Los tres niveles administrativos deben interpenetrarse y coordinar sus tareas respectivas. Los tres sirven, a fin de cuentas, a la misma población. Esta está en derecho de exigir la armonía de las acciones públicas, de manera de asegurar una instrumentación eficaz en todos los niveles”. ¹⁴

Esta penetración recíproca se manifiesta en casi todos los campos, tanto por la existencia de administraciones mixtas, como por la creación de órganos permanentes de coordinación y la firma de convenios en diversas materias.

1.2.1 Las administraciones mixtas federales-estatales

Se entiende por esto a las administraciones creadas por acuerdo de las dos partes o bien por mandato de la legislación federal.

Estas administraciones disponen de personal y equipo para llevar a cabo el trabajo que se les ha asignado. Sus presupuestos son alimentados por los gobiernos federal y estatal en proporciones que varían en el tiempo y en el espacio.

Se trata de la Comisión Agraria Mixta, de la Junta de Electrificación Rural, de los Servicios Coordinados de Salud Pública y de la Junta Local de Caminos.

Además, el gobernador preside el comité del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), que es coordinado por el representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto. A partir de 1981 los programas del PIDER serán transferidos a las autoridades estatales.

¹³ Definición de las leyes orgánicas de Hidalgo y Nuevo León.

¹⁴ Carrillo Castro, Alejandro. *Está reunida la República*. (Acta de la reunión del señor Presidente de la República y los señores gobernadores de los Estados. Intervención del Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República). Querétaro, 4 de febrero de 1978, pp. 12-13.

1.2.2 Los órganos permanentes de consulta y coordinación

Estos órganos no disponen de medios directos de acción administrativa, son tan sólo comisiones o comités en el sentido estricto de los términos.

En los cuatro Estados estudiados, los gobernadores presiden la Comisión de Seguridad Industrial,¹⁵ el Consejo Estatal de Educación y el Consejo Estatal de Salud Pública.

Además de éstos comités, comunes a los Estados estudiados, otros han sido creados en función de las condiciones particulares de cada uno de ellos.

En Hidalgo el gobernador preside el comité técnico del Fideicomiso para el Desarrollo de las Industrias Rurales. "Este instrumento le permite jugar un papel de primera línea en esta materia. El señor gobernador tiene un gran peso en las decisiones de otorgamientos de créditos por este fideicomiso. Si se limitara a los fondos propiamente estatales, sería prácticamente impotente".¹⁶

Una comisión de energía fue constituida en Nuevo León, a la cabeza de la cual se encuentra el gobernador.¹⁷ Agrupa a los funcionarios federales y estatales concernidos así como a las asociaciones privadas interesadas.

En Yucatán una comisión del henequén¹⁸ es presidida por el gobernador. Este intenta así ejercer una cierta influencia sobre dicha actividad económica.

Sus poderes son muy limitados si se les compara con los medios de que disponen los órganos únicamente federales.¹⁹

15 Ojeda Paullada, Pedro . Secretario del Trabajo y Previsión Social. *Intervención durante la Reunión del Presidente de la República con los Gobernadores de los Estados*. Op. cit., pp. 60-61.

16 Sosa, Jorge Raúl . *Jefe del Departamento de Promoción Ganadera del Gobierno de Hidalgo y jefe del Programa Ganadero en la representación en Hidalgo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*. Entrevista privada, Pachuca, 5 de abril de 1978.

17 "Tuve la iniciativa de constituir una comisión de energía, ya que se trata, para Nuevo León, de un campo altamente estratégico del que el gobernador no puede simplemente estar ausente". Zorrilla Martínez, Pedro . Entrevista citada.

18 El henequén es, como es bien sabido, el producto más importante de Yucatán, a tal punto que se habla con frecuencia de una economía monodependiente. Significó el 72.22 por ciento de la producción nacional en 1975. *Enciclopedia de México*, p. 467.

19 El Gobierno Federal financia la cultura del sisal por medio del Banco Rural Peninsular

La abundancia de instancias coordinadoras da testimonio de una interacción creciente de los dos niveles gubernamentales, pero su creación no fue precedida de un plan concebido globalmente.

El gobernador encuentra en estas comisiones un instrumento particularmente útil para sobrepasar sus funciones de jefe del Ejecutivo estatal. Agregando otros mecanismos informales de coordinación, estará en medida de tener un mando relativo sobre el conjunto del aparato público en el Estado. ²⁰

1.2.3 Coordinación "por programas"

Otra forma de coordinación es la que permite ejecutar programas bipartitas (federales-estatales o estatales-municipales) y tripartitas (federales-estatales-municipales o federales-estatales-particulares).

Los programas pueden instrumentarse por medio de organismos *mixtos* como los ya señalados anteriormente, o bien por medio de órganos totalmente federales como el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas; la Comisión de Construcción e Ingeniería Sanitaria de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; o el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. ²¹

1.2.4 Reuniones nacionales

Las reuniones nacionales de funcionarios especializados de las administraciones federal y estatales se realizan periódicamente y, como es el

(868 millones de pesos en 1977 de los cuales el 46 por ciento es irre recuperable). En el estado de la industrialización y la comercialización, la empresa federal CORDEMEX emplea 7 mil personas.

Gobierno de Yucatán. *Informe sobre el henequén*. Mérida, febrero de 1978.

20 "La administración pública del Estado de Nuevo León, que tengo el honor de presidir, asume plenamente la responsabilidad de coordinar íntegramente la acción pública al interior del territorio estatal. La aceptación de esta tarea obedece a una doble causa: la certeza de poder cumplir eficazmente y la convicción de que, haciéndolo así, preservamos la soberanía de Nuevo León como miembro de la Federación Mexicana". Zorrilla Martínez, Pedro. *Exposición de Motivos sobre el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública que sometió el Gobernador Pedro Zorrilla Martínez al Congreso del Estado de Nuevo León*. Monterrey, 31 de diciembre de 1974, p. 3.

21 González Parás, José Natividad. "Mecanismos de Coordinación Federación-Estados-Mu-

caso de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, se han incluso formalizado legalmente. ²²

Actualmente se realizan reuniones —en su mayoría anuales— de procuradores generales de justicia, de oficiales mayores, de jefes de informática, de oficiales del registro civil, de responsables de archivos administrativos e históricos, de directores de prevención social, y de delegados federales y directores estatales de trabajo. ²³

A partir de 1978 se ha realizado la llamada Reunión de la República, con la asistencia del titular del Poder Ejecutivo federal, de su gabinete, de los representantes de los poderes Legislativo y Judicial Federales, así como de los gobernadores de los Estados. En la reunión del 5 de febrero de 1981, en Hermosillo, participarán también representantes de los Municipios del país y de los congresos y supremos tribunales estatales.

1.2.5 Convenios

La firma de convenios, como expresión del uso de facultades soberanas para concertar acciones de gobierno, se ha dado en múltiples materias.

La más importante de ellas es la relativa a los convenios de coordinación fiscal que a partir de 1978 fueron integrados en los denominados convenios únicos de coordinación fiscal, que ha suscrito la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con cada uno de los gobiernos estatales, a efecto de simplificar las obligaciones y los derechos de las partes en relación con cada aspecto convenido. Dichos convenios, y los que se formalizaron recientemente en ocasión de la XII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales para lograr la adhesión de los gobiernos de los Estados al nuevo Sistema Nacional de Coordinación previsto en la Ley sobre la materia, en vigor desde 1980, constituyen uno de los ejemplos más representativos de la política de coordinación y homogeneización

nicipios", in: *Revista de Administración Pública* (Publicación conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública), julio, 1980, p. 85.

22 Ley de Coordinación Fiscal del 1.º de enero de 1978, artículos 16, 17, 18, 19, 20 y 21.

23 González Parás, José Natividad. Op. cit., p. 87.

de las acciones públicas. Su concepción se inscribe a nuestro juicio, en el marco de la evolución histórica del país.

La citada Ley de Coordinación Fiscal, establece los elementos que constituyen la base del Sistema Fiscal Nacional, creando el Fondo General de Participaciones y el Fondo Fiscal Complementario de Participaciones, constituidos con porcentajes de los impuestos federales.²⁴ Ambos distribuyen mensualmente los montos a que tienen derecho los Estados de la República con quienes la Federación ha firmado convenios fiscales.

La propia Ley en cuestión, también crea la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales la cual no sólo vigila la operación de los dos fondos señalados, sino que también prepara las reuniones nacionales de funcionarios fiscales, que son un mecanismo importante de coordinación Federación-Estados, teniendo entre sus funciones la de sugerir las medidas para mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los Estados de la República se han sumado al sistema fiscal a invitación del gobierno federal, mediante la firma del "Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" y del "Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal."

Los cambios en este campo de la coordinación entre el Centro y las Entidades Federativas han sido significativos, "La colaboración administrativa en materia fiscal ha permitido en los últimos años un aumento importante en la recaudación de los impuestos federales".²⁵

Desde luego que los Estados también se han visto beneficiados, puesto que han mejorado sus ingresos por concepto de participaciones, especialmente los de menor desarrollo económico ya que son favorecidos por el fondo fiscal complementario.

Resulta indispensable observar que independientemente de los

24 El Fondo General de Participaciones se integrará por el 13.0 por ciento de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos. Este fondo se incrementará con el por ciento que represente, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El fondo financiero complementario de participaciones se integrará por el 0.5 por ciento de los ingresos totales de la Federación por concepto de impuestos. *Ley de Coordinación Fiscal*, artículo 2o.

25 *Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal*, Considerando Tercero, p. 2.

aspectos benéficos que contemplan dichos convenios, de hecho son iniciativas del gobierno federal y los gobiernos de los Estados únicamente han tenido que adherirse a los mismos.

Asimismo, no obstante que se haya ampliado el volumen de los ingresos fiscales para las Entidades Federativas, el resultado es que se han restringido sus áreas impositivas.

En correspondencia a los procesos de coordinación y redistribución fiscal acordados entre el gobierno federal y los Estados, algunos gobernadores han delegado la administración del impuesto predial —y en ocasiones incluso su rendimiento— a los Municipios de su jurisdicción. ²⁶

Se han suscrito, además, convenios en materias muy diversas y con propósitos varios. A título de ejemplo señalemos: abatir el rezago agrario en primera instancia; armonizar los planes estatales con el Nacional de Desarrollo Urbano; creación de sistemas de telefonía rural o remitir reos del orden común a la colonia penal de las Islas Marías

Mención especial merece el llamado convenio único de coordinación Federación-Estados.

1.3 Los convenios únicos de coordinación Federación-Estados

Un acuerdo del Presidente de la República del 6 de diciembre de 1976 creó los convenios únicos de coordinación Federación-Estados (CUC). Esto con el fin de reunir en un solo documento los acuerdos bipartitas que en las más diversas materias anteriormente suscribían cada Estado y cada administración federal.

La fórmula anterior tenía como consecuencia principal que los Estados se reducían a la simple posición de proveedores de fondos, ya que los organismos federales eran habitualmente los únicos responsables de la puesta en marcha de los acuerdos concluidos. Las administraciones estatales mantenían de hecho solamente un vago poder de inspección.

Frecuentemente, las decisiones de invertir eran tomadas de manera exclusiva a nivel central, sin tomar en cuenta el punto de vista de los

responsables locales. Los acuerdos bipartitas favorecían, por otra parte, un tratamiento desigual a los Estados, de acuerdo con la capacidad de influencia de los gobernadores ante las autoridades federales.

Además, toda posibilidad de planificación global era obstaculizada por las decisiones específicas, sin preocupación de conjunto.

El decreto señalado intenta justamente remediar estas situaciones y terminar con el casuismo en las relaciones de coordinación. De hecho los CUC y los COPLADE son piezas clave en un programa de transferencia de recursos y responsabilidades a las autoridades estatales.

Entre las disposiciones principales de dicho decreto, citemos:

1.3.1 Las materias de los convenios únicos

Los convenios únicos de coordinación intentan armonizar las acciones federales y estatales concurrentes o de interés común. Para lograrlo, la ejecución de 14 tipos de inversiones y de servicios públicos es conferida a los Estados.

Estos son: 1) agua potable y alcantarillado rurales; 2) obras en cabeceras municipales; 3) mejoramiento de la vivienda y espacios públicos; 4) construcción y rehabilitación de viviendas populares; 5) casas de cultura; 6) instalaciones deportivas; 7) cárceles y penitenciarías; 8) caminos de mano de obra; 9) caminos vecinales; 10) carreteras estatales; 11) carreteras urbanas; 12) aeropistas; 13) construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares; y 14) construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales.

En los CUC también se incluyen los programas de asistencia técnica en diversas áreas administrativas, tales como: asuntos técnicos fiscales, desarrollo urbano, técnicas presupuestales y de planeación en general. Con ello se pretende facilitar la adecuación de las administraciones estatales a sus nuevas tareas.

1.3.2 Las etapas previas a la firma

Los gobernadores presentan cada año a los titulares de las dependencias federales responsables, sus proposiciones sobre las inversiones necesarias en sus Estados. Estas proposiciones deben considerar las prioridades contenidas en sus programas de desarrollo.

En su momento, los secretarios dan su opinión al Presidente de la República por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Estas opiniones deben tomar en consideración las prioridades nacionales y estar inscritas en el contexto del Plan Global de Desarrollo y de los planes sectoriales respectivos.

Finalmente, después de negociaciones entre los responsables estatales y federales, los detalles de cada convenio se definen. Los documentos se firman, a nombre del gobierno federal, por el Presidente de la República, los secretarios interesados y los directores de los organismos descentralizados federales concernidos. A nombre del gobierno estatal, por el gobernador, así como por el secretario general, cuyo refrendo es necesario.

1.3.3 Los medios puestos a disposición de los gobernadores

En primer término, se transfieren a los gobernadores los fondos nacionales equivalentes a la aportación federal establecida en cada convenio. Dicho de otra forma, los gobernadores son responsables de la administración de los recursos —federales y estatales— necesarios a la ejecución de las obras acordadas.²⁷

Por otra parte, las administraciones federales ponen a disposición de los gobernadores los medios técnicos y el personal especializado que necesitan para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas.

El mecanismo de los convenios únicos de coordinación refuerza el papel del gobernador como coordinador —por supuesto bajo ciertas reservas— del conjunto de las acciones públicas en el Estado. Su autoridad de hecho sobre una buena parte de los órganos federales desconcentrados se hace más institucional, lo que la refuerza proporcionalmente.

Los CUC son la expresión de una política contractual, más que de medidas descentralizadoras, debido a que se trata de la relación entre ámbitos de gobierno diferentes. Por esto, precisamente la vinculación

27 "En 1979, el CUC permitió transferir a los Estados, recursos federales por 7 mil 326 millones de pesos. Aquéllos aportaron 4 mil 517 millones para integrar un total de 11 mil 843 millones operados a través de esta modalidad de coordinación".
González Parás, José Natividad. Op. cit., p. 92.

programática tiene la característica de convenio. Consecuentemente, la transferencia de fondos federales no es definitiva. Ello implica que los gobernadores no deciden unilateralmente y están obligados a negociar los contenidos de los convenios mencionados.

Es importante también hacer notar que el volumen de los créditos transferidos en el marco de los CUC no es considerable en relación a las otras inversiones federales realizadas en los Estados.²⁸ El gobierno federal continúa realizando las grandes obras de infraestructura.

A pesar de ello es preciso subrayar que si bien las transferencias de fondos no tienen gran importancia cuantitativa, sí tienen un impacto cualitativo sensible. El gobernador dispone de un instrumento importante para acrecentar su capacidad de respuesta, particularmente en lo que se refiere a las pequeñas comunidades rurales y áreas urbanas marginadas.

Observemos finalmente que los convenios únicos de coordinación permiten al Presidente de la República terminar con la dispersión de políticas en lo que concierne a las relaciones con los Estados, sobre todo en el campo de las obras y servicios públicos.

2. LA COORDINACION INFORMAL

2.1 Alcances y límites de la influencia del gobernador en la designación de los titulares de los órganos federales desconcentrados

Además de las tareas de coordinación y de dirección que tiene de pleno derecho, el gobernador cumple una misión de integración informal de las acciones públicas en el Estado.

Ello se debe a un cierto número de razones:

Primero al hecho de que el gobernador tiene una responsabilidad territorial. Para estar en medida de asumirla, tiene absoluta necesidad de

28 El gobierno federal invirtió 3,800 millones de pesos en Hidalgo en 1977. Transfirió el mismo año, a título del CUC 124.4 millones, o sea 30.5 veces menos.

En Nuevo León en 1977 la aportación federal vía CUC fue de 141 millones y de 165 millones en 1978. Las inversiones totalmente federales representaron 2,800 millones y 6 mil millones respectivamente.

tener la ayuda activa, política, financiera y administrativa de las instancias nacionales.

Después, y está estrechamente ligado a lo señalado anteriormente, por su calidad de árbitro y portavoz de las tendencias y fuerzas locales. En efecto, el gobernador no puede situarse en una posición predominante en la esfera estatal si no sobrepasa la función de jefe de su administración para controlar también, cuando menos, algunos de los órganos de la administración federal desconcentrada.²⁹

Seguramente, la influencia del gobernador en este campo no es ilimitada. Conoce restricciones y la más importante de ellas es el tipo de relaciones que mantiene con las más altas instancias nacionales.

Un gobernador que goza del apoyo abierto y definido del poder central no tendrá muchas dificultades para lograr el nombramiento de un número considerable de titulares de órganos federales entre sus propios partidarios. Una vez designados, éstos guardarán en principio una liga de fidelidad hacia él.

El gobernador estará así informado de los grandes proyectos federales y podrá intentar orientar algunas decisiones importantes. Tendrá los medios para preparar las solicitudes dirigidas a las autoridades centrales y, sobre todo, y es de un interés capital, no correrá el riesgo de que desconozcan su autoridad.³⁰

Ahora bien, es indiscutible que aun en la hipótesis más favorable, el gobernador no podrá influir en el nombramiento de todos los representantes de las administraciones federales.

Ningún terreno exclusivo está reservado al gobernador, ni en la tradición ni en los textos jurídicos. Su alcance es función del humor de la

29 "Los gobernadores tienen absoluta necesidad de ejercer una fuerte influencia personal sobre los titulares de las administraciones federales en los Estados. De otra forma, les es imposible armonizar los intereses en conflicto. "Por ejemplo, para llegar a tener buenas relaciones con el conjunto de agricultores, los ejecutivos estatales deben favorecer el desarrollo de las actividades rurales: construcción de sistemas de irrigación, investigación de nuevas técnicas agrícolas, obtención de precios de garantía más ventajosos para sus productos y muchas otras medidas. "Ahora bien, sólo los organismos federales poseen los medios necesarios para poner en marcha las acciones señaladas. En estas condiciones los gobernadores no tienen otra opción. Están obligados por las circunstancias a hacer todo lo necesario para lograr su cooperación".

Sánchez Celis, Leopoldo. Entrevista citada.

30 Nava, Rafael. Delegado del Departamento de Pesca en Yucatán. Entrevista citada.

coyuntura, de la correlación de las fuerzas en presencia y del temperamento de los actores.

La dependencia relativa de los funcionarios federales ante el ejecutivo estatal resulta a la vez de causas políticas y de necesidades técnicas.

Pero este ascendiente no se da automáticamente. Para lograrlo el gobernador utiliza varios medios. El más importante de éstos es que puede, mediante ciertas condiciones, influir la designación de algunos de ellos.

“El gobernador intenta orientar la designación de los titulares de los órganos desconcentrados federales. Lo hace a partir de dos premisas. De una parte la trascendencia para el Estado de los programas de la secretaría en cuestión, es decir, de la importancia del asunto. De otra parte, toma en consideración la calidad de las relaciones que mantiene con el secretario correspondiente.

“Sin embargo, es necesario decir que la intervención más o menos frecuente en estos asuntos es también cuestión de personas. Ciertos gobernadores lo hacen sistemáticamente. Intentan influir, por medio de recomendaciones, la designación incluso de funcionarios federales cuyo nivel jerárquico es relativamente modesto.

“En mi caso todo lo que pido es tener en Nuevo León funcionarios que sean a la vez honestos, eficaces y bien dispuestos a establecer una coordinación adecuada”.³¹

De cualquier forma parece fuera de duda que el gobernador está impedido, quizás salvo circunstancias excepcionales, para intervenir en la designación de los jefes de los cuerpos federales de seguridad. El mismo caso se da con los responsables de las entidades de la administración federal paraestatal cuyo peso en la vida económica del Estado en cuestión es determinante y que tienen al mismo tiempo una importancia nacional considerable (Cordemex en Yucatán, Tabamex en Nayarit, Diesel Nacional en Hidalgo).

El gobernador se abstiene normalmente cuando se trata de organismos públicos de alta tecnicidad o de gestión pura. Es decir, en aquellos cuyo impacto político no es manifiesto a nivel local (Banco de México, correos, telecomunicaciones).

31 Zorrilla Martínez, Pedro. Entrevista

2.2 Los diversos medios de control del gobernador sobre los responsables federales

Además de su influencia en la selección de los responsables federales —al interior de los límites señalados—, el gobernador dispone de otros mecanismos de control respecto a ellos. Esto le permite ocupar un lugar preeminente en el conjunto del aparato administrativo en el Estado. Estos mecanismos son:

2.2.1 El otorgamiento de su aprobación

El gobernador puede oponer su veto al nombramiento de titulares de organismos federales. Es difícil para un secretario —o titular de una entidad paraestatal— imponerle la presencia de un representante o delegado si aquél lo rechaza en términos categóricos.

Si lo estima necesario, el gobernador hará valer su condición de responsable de la estabilidad política del Estado, con el fin de impedir la designación de un personaje que él estima refractario a su autoridad, o incluso hostil.

Esta vía abierta al gobernador aparece como complemento de la posibilidad que tiene de orientar la designación de los jefes de algunos organismos federales desconcentrados. De todas maneras es importante no subestimar el hecho de que una intervención continua y desconsiderada del gobernador lo debilita tarde o temprano, pues es claro que el poder central no está dispuesto a cederle la totalidad de sus prerrogativas.

2.2.2 Sus contactos frecuentes

Los responsables federales acompañan con suma frecuencia al gobernador durante sus desplazamientos y con motivo de reuniones con organismos diversos. Ello cuando tienen algún vínculo con los asuntos de que se trate. Es impensable que los titulares de los órganos federales desatiendan de manera sistemática las invitaciones del gobernador.

A esto se agregan las reuniones de los comités de coordinación y las reuniones de los consejos de administración de las administraciones mixtas, así como las juntas que se realizan con el fin de tratar una cues-

ción específica, no prevista en el marco de los mecanismos formales de coordinación.

En todos los casos señalados el Ejecutivo estatal es el personaje central. Preside las sesiones y dirige los debates. El gobernador puede entonces, sin demasiadas dificultades, llevar a los jefes de los servicios desconcentrados a actuar como él lo desea.³²

2.2.3 Los contactos del gobernador con las altas autoridades federales

“Los gobernadores no tratan todos los asuntos con los funcionarios desconcentrados. Las cuestiones más importantes son discutidas con los secretarios y si es necesario con el Presidente de la República”.³³

2.2.4 Las relaciones entre los funcionarios estatales y sus homólogos federales

Las relaciones entre los responsables federales y estatales de un mismo sector de actividad parecen ser más competitivas que de cooperación. Cada uno intenta afirmar su posición. Aquéllos se escudan detrás de una circular de su secretaría, dicen representar los intereses superiores de la Nación o evitan, en la medida de lo posible, todo diálogo. Estos se hacen portavoces de grupos de interés, recuerdan los principios del pacto federal o se presentan como defensores de las libertades locales ante un poder central expansivo.

En todo caso, esta desconfianza recíproca se traducirá por una cola-

32 “De hecho mi director es el gobernador. Es él quien define las prioridades y el único que puede influir, en el más alto nivel nacional, para lograr la consecución de los fondos necesarios para su realización.

“Mis contactos con él son permanentes. Todos los lunes lo acompaño para tomar nota de los problemas de los campesinos que él recibe ese día. Además, todos los martes tenemos reuniones de trabajo, con el fin de revisar los avances de los programas en curso. Por otra parte, con frecuencia soy invitado a acompañarlo durante sus viajes oficiales”.

Martínez Ríos, Santiago. Jefe del Centro SAHOP en Yucatán. Entrevista privada. Mérida, 10 de marzo de 1978.

33 Zorrilla Martínez, Pedro. Entrevista citada.

boración cada vez más difícil hasta que el equilibrio de las fuerzas se rompa y uno de ellos prevalezca.

Ahora bien, en estos conflictos el gobernador es el árbitro más cercano y hasta cierto punto el único posible. Puede aprovechar los antagonismos para reducir las pretensiones de independencia de *los federales* dando su apoyo a *los estatales*.

Pero la inversa es también posible, ya que si el gobernador tiene un claro ascendiente sobre el titular de un organismo federal, puede aprovechar para reducir al mínimo los egresos causados por la dependencia estatal correspondiente. Esta quedaría tan sólo a cargo de programas marginales y de tareas rutinarias. Esto puede suceder fácilmente si el gobernador se encuentra al origen de los dos nombramientos, es decir, si se trata de corrientes al interior del bloque que él mismo jefatura.

2.2.5 *El peso político del gobernador*

Su condición de hombre político da al gobernador un margen de manobra del que carecen los funcionarios federales en el Estado.

El Ejecutivo estatal puede —y es una parte esencial de su papel— hacerse el portavoz de las reivindicaciones de una agrupación cualquiera. Sobre esta base él puede dirigir críticas públicas hacia los titulares de los servicios federales desconcentrados, con cuya labor se encuentra insatisfecho.³⁴

Lo contrario no es concebible, salvo en el caso de una ruptura global y definitiva del gobernador con el poder central.

2.2.6 *Los riesgos de un conflicto abierto con el gobernador*

La tradición es constante. En caso de divergencias irreductibles entre el

³⁴ "El gobernador Luna Kan acompañó al embajador de Corea del Sur en México en su visita a los centros arqueológicos de Uxmal y Chichén Itzá. En esta ocasión Luna Kan declaró que aun cuando no tiene autoridad directa sobre la delegación en Yucatán del Instituto Nacional de Antropología e Historia, sí podía, como yucateco, manifestar su insatisfacción ante las acciones poco eficaces de dicho organismo. Se mostró especialmente descontento por la lentitud de los trabajos de restauración de los centros visitados". Periódico *Novedades de Yucatán*. Mérida, 9 de marzo de 1978.

gobernador y el titular de un órgano federal desconcentrado, es este último quien se eclipsa.

Esta regla no escrita conoce excepciones en caso de que se desencadenen presiones por parte del nivel nacional sobre un gobernador cuya destitución ha sido decidida.

“Un hecho del que yo no me vanaglorio, pero que constato, es que hay una gran diferencia entre la posición del gobernador y la de los representantes de las administraciones federales. Por consecuencia, un conflicto abierto se revela perjudicial sobre todo para estos últimos.

“En dos casos concretos tuve que intervenir para evitar una intervención perjudicial en términos políticos por parte de ciertas autoridades federales.

“En el primer caso se trataba del delegado en Nuevo León de la Secretaría de la Reforma Agraria. Tuve que hacer valer ante el secretario del ramo mi condición de gobernador electo, para convencerlo de la necesidad de remover a ese funcionario.

“El segundo caso fue el de dos funcionarios de la misma secretaría que se inmiscuían, sin tino, en un asunto agrario extraordinariamente complejo. Los obligué a irse”.³⁵

Concluir de todo esto que el gobernador goza de una predominancia absoluta sobre el aparato federal desconcentrado sería demasiado aventurado.

En realidad pone en juego todos sus recursos para lograrlo, pero no lo consigue sino de una manera más o menos limitada. El grado de éxito está condicionado por una serie de factores en donde la mayor parte fueron abordados a lo largo de este trabajo.

Para terminar subrayemos que los representantes federales en los Estados están obligados a mantener un equilibrio precario. Dada la ambigüedad de su situación, corren el riesgo de quedar prensados entre fuerzas poderosas que no siempre podrán conciliar.

35 Zorrilla Martínez, Pedro. Entrevista citada.