

SISTEMA PRESIDENCIAL Y FEDERALISMO*

José Ma. SERNA DE LA GARZA

SUMARIO: I. *Descentralización e integración en los sistemas federales.* II. *El principio de colaboración.* III. *El esquema de las relaciones intergubernamentales en México.* IV. *Conclusiones.*

I. DESCENTRALIZACIÓN E INTEGRACIÓN EN LOS SISTEMAS FEDERALES

Por definición, en los sistemas federales existe una pluralidad de ordenamientos normativos. Esta situación crea la posibilidad de disparidades horizontales entre los distintos ordenamientos, ya que en la elaboración de sus respectivas normas cada unidad territorial del sistema federal ha de tomar en cuenta sus propias tradiciones, circunstancias y necesidades. Como éstas no necesariamente han de coincidir, es natural que surjan disparidades en el tratamiento normativo que las entidades dan a las mismas materias. El grado de diversidad podrá identificarse al hacer una comparación de las distintas normas, materia por materia, de las que corresponden constitucionalmente a la entidades federadas. A fin de cuentas, la autonomía de las entidades componentes del sistema federal significa una garantía de la diversidad, dentro de una organización política más amplia.

Sin embargo, el federalismo no solamente es garantía de diversidad, sino que también lo es de la unidad de las partes en un todo. Como se ha dicho ya tantas veces, en el federalismo conviven la necesidad de conservar identidades diversas, con la necesidad de integrar un todo unificado.² De esta manera, así como han de existir materias en relación con las cua-

* En parte, este texto ha sido elaborado con base en extractos de mi libro titulado *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.

¹ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Caracas, Fundación García Pelayo, 2002, pp. 215-220.

les los estados miembros podrán decidir de manera autónoma el tratamiento normativo que habrán de darles, de igual modo habrá otras materias respecto de las cuales convendrá desarrollar políticas comunes u homogéneas, o bien tendrán que unir fuerzas, juntar recursos y voluntades, para enfrentar problemas que rebasan la capacidad de cada uno de los entes en particular. Desde el punto de vista del derecho, estas circunstancias han llevado al desarrollo de técnicas de integración jurídica.

Como bien lo han señalado Cappelletti, Seccombe y Weiler, el concepto de “integración” ha sido usado de manera ambigua en la literatura jurídica, para comprender todo un espectro de actividades que incluyen desde la mera coordinación de la actividad legislativa entre los distintos niveles de gobierno, hasta la unificación total o la fusión de los distintos sistemas legales en un sistema unitario único. En opinión de estos autores, al término “integración” atañe la cuestión relativa a la manera en que varios elementos independientes se unen e interrelacionan para formar un todo identificable.²

Si de lo que se trata es de hablar de integración legal conservando el sistema federal y el régimen democrático, entonces la tarea consistirá en desarrollar los compromisos necesarios para asegurar el equilibrio deseado, reconciliando los distintos intereses en el proceso mismo de integración de los diversos sistemas legales.³

En cualquier circunstancia, hablar de integración en un sistema federal implica hacer referencia a técnicas jurídicas y prácticas, que pueden identificarse como componentes del principio general de colaboración, concepto que se analizará a continuación.

II. EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN

En este apartado haremos referencia a la existencia de diversos principios, reglas y mecanismos previstos por las Constituciones de los Estados federales, empleados como instrumentos para lograr cierta integración, y que pueden encuadrarse en el concepto de *colaboración*.

² Cappelletti, Mauro *et al.*, “Integration through Law: Europe and the American Federal Experience, A General Introduction”, in Cappelletti, Mauro *et al.* (coords.), *Integration through Law*, vol. 1, libro 1, Walter de Gruyter, Berlin y Nueva York, 1986, p. 12. Véase también, en el mismo trabajo colectivo, Jacobs, Francis y Kenneth L. Karst, “The «Federal» Legal Order: The USA and Europe Compared, A Juridical Perspective”, p. 169.

³ *Ibidem*, p. 13.

Como sugiere Sánchez Morón, la cohesión de todo Estado como unidad política depende de factores sociales, culturales y económicos, pero también institucionales. Por “cohesión institucional” entiende este autor el

...conjunto de reglas, valores, principios y actitudes de las distintas instituciones públicas y de los diferentes niveles de gobierno y administración, relativas a sus relaciones recíprocas, que permitan un regular y ordenado funcionamiento de todos ellos para la consecución de los fines que constitucionalmente les están atribuidos.⁴

Como es fácil imaginar, este reto es aún mayor para los Estados compuestos o descentralizados. De ahí la gran importancia de un sistema de relaciones jurídicas organizativas entre todos los niveles de gobierno, que los articule.⁵

Es por esta razón que la tendencia general en los Estados compuestos, y en particular la de los Estados federales, sea la de transitar de esquemas dualistas de distribución rígida de competencias entre federación y estados, a esquemas de colaboración, coordinación y cooperación.⁶ Sin embargo, este tránsito plantea un reto adicional, en virtud de que eleva el grado de complejidad del sistema de relaciones intergubernamentales, lo cual obliga a establecer un diseño institucional más intrincado y diverso, a efecto de que la cohesión de todo el aparato público quede asegurada.

Ahora bien, el derecho comparado sugiere de manera clara que el eje que permite asegurar la cohesión en los Estados compuestos, con sistemas de relaciones intergubernamentales crecientemente complejos, es el principio de colaboración.

En efecto, en los Estados compuestos más sofisticados existentes en la actualidad es posible encontrar, junto al esencial principio de autonomía,⁷

⁴ Sánchez Morón, Miguel, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, abril-septiembre de 1992, p. 13.

⁵ *Ibidem*, p. 14.

⁶ Según Sánchez Morón, hoy día es evidente “que la separación de competencias en que todo régimen de descentralización se funda no se puede asentar en la atribución a cada instancia de poder de toda la responsabilidad sobre bloques enteros de materias, constituidos en compartimientos estancos perfectamente delimitados... Por el contrario, es mucho más frecuente la tangencialidad, la compartición, la concurrencia o el entrecruzamiento de las competencias”. *Ibidem*, p. 15.

⁷ Aquí, como en otros capítulos de este libro, utilizamos el término de “Estado compuesto” para referirnos a las distintas versiones de formas de organización estatal descen-

otro principio, que en lugar de dar pie a la descentralización, persigue la integración. Dicho principio es el de colaboración, que en los distintos Estados recibe nombres diferentes, como se verá a continuación.⁸

1. España

En España, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha determinado que existe un deber general de colaboración “que no es menester justificar en preceptos concretos”, que se encuentra “implícito en la propia forma de organización territorial del Estado que implanta la Constitución”.⁹

De manera por demás interesante, la doctrina española ha identificado diversos contenidos en el principio general de colaboración. Por ejemplo, Menéndez Rexach ha afirmado que el deber general de colaboración se concreta en otros más específicos, a saber: *a.* El respeto de las competencias ajenas; *b.* Ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados; *c.* Deber de información; *d.* Deber de cooperación y asistencia activas.¹⁰ Los dos primeros significan una dimensión negativa, y los segundos, una dimensión positiva del deber general de colaboración. Asimismo, indica Menéndez que dichos deberes específicos se concretan en técnicas aún más específicas, como la comunicación de actos dictados y acuerdos suscritos con otras entidades, emisión de informes, exhibición de expedientes, creación de órganos comunes, cooperación económica, técnica y administrativa, entre otros; y en la atribución de competencias de cooperación a favor de determinadas entidades.¹¹

2. Alemania

Por su parte, en la República Federal de Alemania el Tribunal Constitucional Federal ha reconocido un principio constitucional no escrito denominado *Bundestreue* (fidelidad o lealtad federal), el cual significa que

tralizadas, como lo puede ser el Estado federal, el Estado regional, o el Estado de las autonomías.

⁸ En Alemania le llaman *Bundestreue* (o principio de fidelidad federal), y en los Estados Unidos se le conoce con el nombre de *federal comity*.

⁹ STC 12/1982 del 4 de mayo, FJ 14.

¹⁰ Menéndez Rexach, Ángel, “La cooperación, ¿un concepto jurídico?”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, octubre-diciembre de 1994, p. 25.

¹¹ *Ibidem*, p. 29.

los *Länder* y la Federación tienen la obligación constitucional de cooperar en el fortalecimiento del régimen constitucional de alianza que les vincula, así como en la custodia de los intereses legítimos de la Federación y de los estados.¹²

A mayor abundamiento, el contenido del principio de *Bundestreue* implica que tanto la Federación como los estados deben adoptar un comportamiento leal en sus relaciones, y que se tengan en consideración en sus actuaciones, de manera tal que el ejercicio de sus competencias esté determinado por la mutua deferencia. Al decir de Montoro, desde el punto de vista de la dogmática jurídica el principio deriva de la prohibición genérica del abuso y arbitrariedad, y de la idea fundamental de la buena fe. Todo esto significa, como consecuencia lógica, que el tipo de comportamiento que el principio de *Bundestreue* exige, impone limitaciones a la conducta tanto de la Federación como de los estados alemanes.¹³

3. *Estados Unidos*

En los Estados Unidos, la doctrina constitucional y la jurisprudencia han construido el concepto de *comity* como un principio que debe regir las relaciones entre los distintos componentes de la Unión.¹⁴ Dicho principio se ha derivado a partir de varias disposiciones de la Constitución de dicho país. Por ejemplo, el artículo IV establece como un objetivo a alcanzar, el que “se fusionen en una Nación un grupo de estados independientes y soberanos”. Asimismo, el principio se ha derivado de la cláusula de entera fe y crédito, por el que los estados deben reconocer las leyes, registros y procedimientos judiciales de los demás estados (artículo IV, sección 1, de la Constitución de los Estados Unidos). Incluso esta cláusula da al Congreso federal la facultad de expedir leyes que promuevan *comity* en estos aspectos entre los estados.¹⁵ Por su parte, la cláusula 2 de la sección 2 del artículo IV establece el deber de los estados, de entregar a los fugitivos de la justicia de los otros estados.

¹² Montoro Chiner, María Jesús, *Convenios entre federación y estados miembros en la República Federal Alemana*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 31.

¹³ *Ibidem*, pp. 31 y 32.

¹⁴ Nowak, John E. y Rotunda, Roland D., *Constitutional Law*, St. Paul, Minnesota, West Group, 2000, p. 355.

¹⁵ *Idem*.

4. *Suiza*

El artículo 44 de la Constitución de 1999 establece que:

- a. La Confederación y los cantones deben colaborar, y deben apoyarse mutuamente en el cumplimiento de sus atribuciones;
- b. La Confederación y los cantones deben guardar consideración y apoyo mutuos; y deben darse entre ellos asistencia administrativa y judicial;
- c. Las disputas entre cantones, o entre éstos y la Confederación, deberán ser resueltas, en la medida de lo posible, por medio de la negociación o la mediación.

Por su parte, el artículo 45 de la Constitución suiza establece la participación en la toma de decisiones del nivel federal, de la siguiente forma:

1. En los casos previstos por la Constitución federal, los cantones deberán participar en el proceso de toma de decisiones del nivel federal, en particular en la legislación federal.
2. La Confederación deberá informar a los cantones en tiempo y de manera completa de sus planes y deberá consultarles si sus intereses resultan afectados.

5. *Bélgica*

El artículo 143 de la Constitución de ese país establece que:

“1. En el ejercicio de sus respectivas responsabilidades, el gobierno federal, las comunidades, las regiones, deberán actuar conforme al interés de lealtad federal, para evitar conflictos de interés”.

6. *Austria*

En Austria, el Tribunal Constitucional ha desarrollado jurisprudencia a través de la cual reconoce la existencia del principio de “mutua consideración”. Significa que tanto el Estado federal como los *Länder* han de tener en cuenta los intereses de los demás a la hora de legislar.

Ahora bien, independientemente de que se reconozca o no el principio de colaboración o de lealtad federal, ya sea de manera directa en el texto constitucional o por vía de la interpretación del juez constitucional, es posible observar en los estados federales, diversos mecanismos, que tien-

den a lograr la cohesión del conjunto en la elaboración de políticas públicas. Dichos mecanismos, en conjunto, no son otra cosa que el sistema de relaciones intergubernamentales.

Por ejemplo, en Canadá, la Constitución no prevé un principio de colaboración o de lealtad federal ni prevé explícitamente un esquema de relaciones intergubernamentales. Sin embargo, la práctica ha establecido un sistema de relaciones entre los gobiernos federal y provinciales de dicho país. Esa práctica consiste en conferencias intergubernamentales y reuniones a todos los niveles (funcionarios, ministros delegados, ministros y primeros ministros). Se dan gran cantidad de relaciones basadas en el contacto diario entre los gobiernos a todos los niveles. Y se dan una enorme cantidad de acuerdos de todo tipo entre todos los órganos de los gobiernos.

Se trata de órganos de encuentro, cuya práctica común y reiterada ha hecho que las competencias constitucionales, que antes eran interpretadas en mayor medida en términos de exclusividad y conflicto, ahora tiendan a ser interpretadas en términos de complementariedad.¹⁶

Algo parecido se da en Australia, en donde existe una vasta red de consejos ministeriales intergubernamentales, producto de la práctica, y no de alguna previsión constitucional expresa (salvo el llamado Consejo Australiano del Préstamo, el cual coordina los préstamos gubernamentales en el referido país).

Estos consejos ministeriales intergubernamentales son establecidos por la legislación, por intercambio de misivas al nivel de jefes de gobierno, o por acuerdos informales entre niveles de gobierno.

Los consejos ministeriales varían en su efectividad (por diversas razones, que van desde la política a la poca frecuencia de las reuniones), pero son un mecanismo importante de diálogo y cooperación intergubernamental, y un medio para implicar a todos los niveles de gobierno en la formación de la política nacional en diversas áreas. Han sido un mecanismo efectivo de negociación y colaboración entre niveles de gobierno en asuntos que incumben al ejercicio efectivo de competencias concurrentes, y han sido una referencia para los Estados para establecer regulaciones normativas coherentes en distintas materias.¹⁷

¹⁶ Argullol, Enric (dir.), *Federalismo y autonomía*, Barcelona, Ariel, 2004, p. 313.

¹⁷ *Ibidem*, p. 314.

En Austria existe un conjunto de leyes que establecen comisiones, grupos de trabajo, o cuerpos arbitrales en los que la federación y los *Länder* están representados (por ejemplo, el Consejo de Seguridad Nacional). En ese país, las relaciones intergubernamentales se basan, cada vez más, en procesos e instituciones informales (reuniones conjuntas y grupos de trabajo).¹⁸

Sin ser un Estado federal, Italia ha desarrollado un modelo descentralizado basado en un arreglo regional. Como parte del esquema de dicho país, se han ido creando diversos mecanismos de cooperación entre el Estado y las regiones. Estos mecanismos, que en un principio eran de carácter sectorial (es decir, los diferentes ministerios nacionales de un sector creaban redes de cooperación con los asesores regionales del mismo sector), han sido después unificados en la llamada Conferencia Estado-Regiones, regulada por una ley ordinaria del Estado.

Con estos instrumentos se desarrolla una participación subordinada de las Regiones en las decisiones que corresponden al Estado. Está prevista la conclusión de “acuerdos” en el marco de la Conferencia. Pero si éstos no se alcanzan la decisión final es competencia del Estado central. Las relaciones intergubernamentales han contribuido, por tanto, a asegurar una presencia de las Regiones en procedimientos legislativos de programación y de administración nacional, y han convertido en menos rígida la distribución de competencias, favoreciendo sustancialmente procesos de participación de políticas públicas, pero no han cambiado el carácter todavía centralista de todo el sistema institucional.¹⁹

En España, las relaciones intergubernamentales están reguladas por diversas leyes, que contemplan tanto mecanismos de simple auxilio y asistencia para que las administraciones competentes puedan desarrollar sus competencias como mecanismos que permitan el ejercicio conjunto de competencias compartidas o que exigen un ejercicio mancomunado (conferencias sectoriales, convenios de colaboración, *planer* y programas conjuntos). Su importancia ha ido creciendo con el tiempo.²⁰

¹⁸ *Ibidem*, p. 318.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 319 y 320.

²⁰ *Ibidem*, p. 320.

III. EL ESQUEMA DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO

Después del somero análisis que hemos hecho de distintas versiones del principio de colaboración tal y como existe en varios Estados compuestos, debemos señalar ahora que en el derecho constitucional mexicano no está previsto un principio similar. Más aún, ni en la doctrina ni en la jurisprudencia se puede encontrar un desarrollo más o menos elaborado de tal principio. En buena medida, esto puede deberse a que simplemente no hubo por mucho tiempo necesidad de desarrollarlo e incrustarlo en nuestro esquema constitucional, en razón de que la cohesión del sistema federal hasta hace poco se alcanzaba por medio de la lógica centralizadora que el sistema de partido hegemónico imprimía a nuestro federalismo.

Por otro lado, debemos mencionar que la Constitución mexicana establece un sistema de relaciones intergubernamentales visiblemente vertical, y tenuemente horizontal. Son varios los mecanismos que integran este sistema de relaciones intergubernamentales. Uno de ellos consiste en las relaciones entabladas en el marco de las leyes generales, que establecen la posibilidad de que la federación, los estados y los municipios ejerzan facultades sobre distintas porciones de la misma materia, de una manera compartida.

Es decir, en el caso mexicano, la Constitución prevé ámbitos materiales respecto de los cuales la Federación (el Congreso general) puede fijar los principios, bases o directrices que en la materia habrá de seguir la legislación de los estados. Se trata de las materias que son objeto de lo que nuestra Constitución denomina “facultades concurrentes”. En cierto sentido, esta opción se aproxima al concepto de competencias compartidas que se da en otros sistemas federales. Sin embargo, la correspondencia no es exacta, en razón de que en México el Congreso de la Unión no está limitado a expedir *bases generales* que sirvan de *marco* para que las entidades federativas emitan las leyes de desarrollo correspondientes, sino que puede ir mucho más allá y regular en detalle cualquier aspecto del ámbito material correspondiente, cuando así lo considere pertinente.

Si tal límite se llegara a establecer en nuestro sistema federal, entonces los conflictos en relación con el ejercicio de las “facultades concurrentes” tendrían un parámetro legal (la distribución de competencias que la legislatura federal hiciera por medio de la ley respectiva); pero también

un parámetro constitucional. De esta forma, podría eventualmente plantearse una controversia constitucional, por considerarse que la ley federal que establece y regula la “concurrentia” ha traspasado el ámbito de las bases generales al que debió limitarse.

Otro mecanismo característico del sistema de relaciones intergubernamentales en México son los convenios que pueden celebrarse en distintas materias entre federación y estados, entre la federación y municipios, entre estados y municipios, o entre municipios. La posibilidad de celebrar convenios deriva en algunos casos directamente de la Constitución. De esta manera, el artículo 26 constitucional establece un sistema de planeación nacional del desarrollo, que el Ejecutivo federal puede coordinar mediante *convenios* que celebre con los gobiernos de los estados. Igualmente, el artículo 115 señala en su fracción III que los municipios pueden celebrar convenios con el estado al que pertenecen para que éste, de manera directa o a través de un organismo específico que para el efecto se cree, se haga cargo en forma temporal de algunos de los servicios públicos y funciones que le corresponde realizar a los municipios; o bien para que se presten o ejerzan de manera coordinada por el estado y por el propio municipio. Igualmente, el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional permite que los municipios celebren convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.

Por otro lado, los municipios pueden celebrar convenios con la Federación para la administración y custodia de las zonas federales (artículo 115, fracción V, inciso i) de la Constitución). Y la Federación y los estados pueden celebrar convenios por medio de los cuales los segundos pueden ejercer funciones de aquélla, o la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos “cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”; por último, los estados pueden celebrar convenios con sus municipios, para que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que mediante convenio la federación hubiera transferido a los estados (artículo 116, fracción VII).

En otros casos, la posibilidad de celebrar convenios deriva de leyes federales relativas a materias exclusivas de la federación. El presupuesto en estos casos es que la facultad exclusiva que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes sobre ciertas materias incluye la posibilidad de celebrar convenios para compartir con estados y municipios la ejecución de la ley federal (pero no para compartir la potestad legislativa, como sería el caso

de las leyes marco o generales). Como ejemplo podemos mencionar leyes como las siguientes: Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Población, entre otras.²¹

Las relaciones intergubernamentales han ido cobrando mayor importancia en la práctica real del federalismo mexicano, y han permitido flexibilizar en alguna medida la distribución formal de competencias que, según la formulación del artículo 124 constitucional (competencias residuales a favor de las entidades federativas), es bastante rígida. Sin embargo, el grueso de las relaciones intergubernamentales se da con la intervención y bajo la dirección de la Federación, y poco o casi nada se da bajo la forma de relaciones horizontales.

IV. CONCLUSIONES

1. En todo sistema federal es preciso construir factores que permitan la integración y la cohesión entre los distintos niveles de gobierno, entre sus órganos legislativos y sus órganos administrativos.
2. De esos factores, algunos son de diseño institucional, y otros no.
3. Puede haber factores no de diseño institucional que dificulten la integración y la cohesión: cultura política, características del sistema de partidos, situaciones de gran polarización, por ejemplo. Ésos no los hemos discutido aquí, y son muy relevantes.
4. Nos hemos enfocado en cambio en diseños institucionales que contribuyan a la integración y a la cohesión dentro de un esquema descentralizado, como lo es un sistema federal o como lo son otros sistemas, que sin ser formalmente federales, sí se caracterizan por cierta descentralización política y administrativa (como España e Italia).
5. El análisis comparativo nos puede dar varios indicios sobre cuáles pueden ser las líneas generales de ese tipo de factores de diseño institucional:

A) En el nivel más general, podemos identificar un principio constitucional: el principio de colaboración, del cual derivan deberes y límites (si

²¹ Por ejemplo, la Ley General de Bienes Nacionales permite que la Federación celebre convenios con los estados y los municipios, con objeto de que administren, conserven y vigilen la zona federal marítimo-terrestre y los terrenos ganados al mar (artículo 50).

bien no precisos y claros), en cuanto al ejercicio de las facultades propias de los distintos niveles de gobierno, tanto de sus órganos legislativos como los administrativos.

- En algunos casos se trata de un principio expresamente previsto en la Constitución.
- En otros es producto de la jurisprudencia del juez constitucional.
- Pero en cualquier caso impone:
 - ⊃ Deberes: de coordinación, de intercambio de información, de consulta.
 - ⊃ Límites: en cuanto al ejercicio de las facultades, que han de ejercerse con consideración de los demás estados o provincias, y del impacto en el conjunto.

Como principio general, el de colaboración o lealtad federal o mutua consideración plantea sus propios problemas, problemas en cuanto a la definición de su alcance y su contenido. En este tema, la experiencia alemana sugiere que es conveniente que el juez constitucional adopte una postura de precaución en cuanto a la interpretación de los alcances de este principio, pues una interpretación demasiado expansiva del mismo puede dejar sin sustancia lo que es la esencia del sistema federal, que es el hecho de que hay una distribución de competencias entre diversos ámbitos de gobierno, algunas de las cuales son exclusivas, otras concurrentes y otras compartidas.

B) En otro nivel se encuentra el desarrollo de un cierto esquema de relaciones intergubernamentales que contribuya a la integración y cohesión de políticas públicas.

- En algunos países ese esquema no está previsto en la Constitución o en las leyes, sino que deriva de prácticas que se han desarrollado por la propia necesidad de integrar y cohesionar (Canadá, por ejemplo).
- En otros países sí hay una base constitucional o legal para definir el esquema de relaciones intergubernamentales.
- Sin embargo, en ambos casos los mecanismos son parecidos:

- a Conferencias intergubernamentales y reuniones a todos los niveles (funcionarios, ministros delegados, ministros y primeros ministros).
- b Comisiones, grupos de trabajo, o cuerpos arbitrales.
- c En particular, destacan las comisiones de tipo sectorial (los diferentes ministerios federales de un sector crean redes de cooperación con los funcionarios estatales, provinciales o regionales del mismo sector).
- d Los productos y resultados de dichas reuniones y trabajos conjuntos son:
 - Convenios de colaboración.
 - Acuerdos informales.
 - Planes conjuntos.
 - El intercambio de información para generar diagnósticos compartidos y para la toma de decisiones.

C) Todo lo anterior se refiere a la perspectiva orgánica de la discusión. Es decir, la determinación de cuáles son los mecanismos de encuentro y cooperación de los órganos de los diferentes ámbitos de gobierno de un sistema federal.

Sin embargo, debe sumarse otra perspectiva al análisis, que es la referida al esquema de distribución de competencias.

En todo sistema federal hay una fórmula de distribución de competencias entre los distintos ámbitos de gobierno.

Dicha fórmula puede variar, pero en general puede afirmarse que establece ya sea algún tipo de exclusividad (materias sobre las cuales alguno de los ámbitos de gobierno ejerce competencias legislativas y administrativas con exclusión de los otros ámbitos), o bien algún tipo de compartición (materias sobre las cuales los distintos ámbitos de gobierno pueden ejercer competencias tanto legislativas como administrativas, por así decirlo, sobre distintos tramos de la misma materia).

La definición de qué materias entran en uno u otro régimen depende de muchos y diversos factores.

Hay materias que, al requerir unidad de mando y conducción, o concentración de grandes recursos, típicamente corresponden en exclusividad a la Federación (emisión y regulación monetaria, defensa, relaciones internacionales y diplomáticas).

Pero en muchas otras materias habrá que decidir si entran en uno u otro campo, y la decisión dependerá de muchos factores, como los históricos, o la existencia de disputas y acuerdos políticos, o la existencia o no de capacidades administrativas suficientes, por mencionar algunos.

Pero a lo que deseo llegar es a lo siguiente:

El hecho de que la Federación tenga exclusividad en el manejo de una materia no necesariamente significa que por la unidad en la planeación y ejecución de las políticas públicas relativas a dicha materia la acción pública habrá de ser más eficaz y eficiente en la resolución de los problemas y atención de las demandas inherentes a la materia.

Al contrario, puede suceder que la centralización cree una ilusión de fortaleza formal (el Ejecutivo federal controla toda la política pública en una materia, que es exclusiva de la Federación), que en realidad se traduzca en una falta de capacidad para ejecutar políticas en el terreno, lejos del centro, en los estados, municipios, en todos los rincones del país.

O bien puede haber problemas de sobrecarga, al recaer todas las demandas sobre el centro, y la incapacidad del centro (el Ejecutivo federal y sus ministerios y agencias), para allegarse la información adecuada para elaborar políticas, incapacidad para resolver o dar respuesta a las demandas, o enfrentar la resistencia de las autoridades y/o las sociedades locales.

Esto puede llevar a considerar dos opciones de diseño institucional:

- a. Crear instancias de consulta, intercambio de información, coordinación, incluso en materias que sean de la competencia exclusiva de la federación. O bien,
- b. Dar el paso hacia un régimen de compartición, en que Federación, estados y municipios compartan responsabilidades en la misma materia, lo cual implica también y necesariamente la creación de órganos de encuentro, de intercambio de información, de planeación conjunta y coordinación entre niveles de gobierno.