



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE MÉXICO**



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Las relaciones intergubernamentales de los gabinetes regionales del Estado de México.

T E S I S

Que para obtener el título de:

Maestro en Administración Pública y Gobierno

PRESENTA:

Lic. Salvador Sánchez Mejía

DIRECTOR:

Dr. José Chanes Nieto

Toluca de Lerdo, México, julio de 2019

Las relaciones intergubernamentales de los gabinetes regionales del Estado de México.

Pagina.

Introducción:	5
Capítulo 1: Las relaciones intergubernamentales.....	8
1.1.- Concepto y antecedentes:	9
1.2.- Características:	12
1.3.- Elementos:	15
1.4.- Modelos:	22
1.5.- Gestión intergubernamental:.....	24
1.6.- Coordinación intergubernamental:.....	26
Capítulo 2: Federalismo mexicano.	29
2.1.- Concepto:	30
2.3.- Características:	36
2.4.- Evolución del federalismo en México:.....	40
2.5. Base jurídica:	42
2.5.1. Constitución Política.	42
2.5.2. Ley de Planeación.	44
2.5.3. Ley de Coordinación Fiscal.....	45
2.6.- Programas e instituciones para la colaboración.	46
Capítulo 3.- Los Gabinetes Regionales del Estado de México.....	53
3.1. Antecedentes.	54
3.2. Concepto.....	61
3.3. Marco Normativo.....	62
3.3.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	62
3.3.2. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.	63
3.3.3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.	64

3.3.4. Reglamento de los gabinetes del Poder Ejecutivo del Estado de México.	65
3.4. Marco organizacional.	65
3.5. Marco programático.	68
Capítulo 4.- Análisis de las relaciones intergubernamentales en los gabinetes regionales del Estado de México.	71
4.2.- Modelos.	74
4.3.- Sesiones de gabinete.	76
4.4.- Casos de estudio.	80
4.4.1. Dirección jerárquica.	82
4.4.1.1. Entrega del programa de “canastas de seguridad alimentaria” del gabinete regional VII.	82
4.4.1.2. Entrega del programa de paquetes alimentarios “familias fuertes” en el gabinete regional VIII.	84
4.4.2. Decisiones conjuntas.	86
4.4.2.1. La obra de ciudad salud en el municipio de Nezahualcóyotl.	86
4.4.2.2. Los operativos de seguridad en el municipio de Huixquilucan.	88
4.4.3. Conflicto.	90
4.4.3.1. La reconstrucción de espacios educativos en el municipio de Ocuilan.	90
4.4.3.2. Negativa por parte del municipio de Temoaya para que se aplique la gaceta del 20 de marzo del 2018.	92
4.5.- Resultados.	95
Conclusiones.	105
Referencias Bibliográficas:	108
ANEXOS.	117

Introducción:

La presente investigación está basada en la teoría de las relaciones intergubernamentales (RIG), las cuales son un conjunto de acciones que se desarrollan entre dos o más ámbitos gubernamentales. La importancia de su práctica radica en que le da sentido a la forma de Estado federal, al precisar que prolifera la interdependencia, la colaboración y equilibrio de atribuciones entre las instancias gubernamentales incluidas.

Su estudio comenzó desde la tercera década del siglo XX en Estados Unidos de Norteamérica y posteriormente se difundió en todos los países federales. De ahí han surgido diferentes autores, postulados, elementos y características que han enriquecido esta teoría empírica.

Para el caso de México, las reformas emprendidas en la década de los ochenta, generaron cambios en las instituciones del Estado. Por exigencia del pluralismo político en la vida pública nacional, se emprendió una descentralización tanto política como administrativa. Las RIG se desarrollaron como consecuencia de la tendencia descentralizadora y para hacer más eficaz a la administración pública.

Por la forma en que está configurado el federalismo mexicano, las RIG se derivan de la existencia de tres órdenes de gobierno interrelacionados con base en las disposiciones constitucionales, que establecen la coordinación de atribuciones y competencias entre los 3 ámbitos de gobierno y administración, para facilitar la armonía y hacer eficiente las acciones entre ellos. Para esto, es necesario crear instrumentos político-administrativos que permitan formar vínculos de acción, como son comisiones, comités u otros organismos, así como la celebración de convenios intergubernamentales.

El instrumento que se analiza en esta investigación, es el establecido por el gobierno del Estado de México denominado "los gabinetes regionales del poder ejecutivo estatal". Dichos gabinetes, surgen como una instancia para coordinar al gobierno estatal con los ayuntamientos y con el gobierno federal con el propósito de cumplir con las políticas públicas, la planeación, el desarrollo regional armónico, los servicios

públicos eficaces y los programas en cada una de las regiones que conforman la entidad federativa. Así se ha pretendido asegurar la coordinación intergubernamental.

El **planteamiento del problema** de esta investigación considera que: *las decisiones que se toman en los gabinetes regionales son centralizadas por el poder estatal, dejando fuera la intervención de los municipios en ellas. Los gabinetes regionales del Estado de México mantienen una interacción coordinada entre sus dependencias y unidades administrativas, pero la coordinación que guardan con los municipios y gobierno federal son en su mayoría de autoridad inclusiva.*

Esta tesis tiene como **objetivo general**: modelar el desempeño de los gabinetes regionales del Estado de México, mediante el estudio de factibilidad de relaciones traslapantes en sustitución de las actuales inclusivas, para prevenir conflictos intergubernamentales y favorecer el desarrollo municipal en la entidad mexiquense.

La delimitación temporal y espacial para el análisis del objeto de estudio, se sitúa entre los años 2011 y 2018 abarcando dos sexenios gubernamentales del Estado de México (los seis años del periodo 2011-2017 y el primer año del 2017-2023). La pregunta central de investigación es: ¿Qué estrategias factibles y poco conflictivas se promueven en los gabinetes regionales para que exista la coordinación y negociación intergubernamental con la autoridad municipal?

La **hipótesis** que se establece para esta tesis es que “las practicas factibles de coordinación intergubernamental y las estrategias de negociación municipal en el marco de los gabinetes regionales son las que contienen, la validación sectorial del Gobierno del Estado de México, la gestión de la autoridad municipal, así como el apoyo de las virtuales minorías sociales, de los diputados y de los líderes políticos afines”.

La importancia de esta investigación, radica en mostrar la existencia de relaciones intergubernamentales entre los diferentes ámbitos de gobierno en los gabinetes regionales que coordinan acciones de gobierno. Indagando en estos gabinetes se puede conocer el grado de colaboración que existe entre las instancias gubernamentales en el Estado de México para prestar servicios y realizar políticas públicas.

Esta investigación se dividió en cuatro capítulos para el abarcar el tema en cuestión. En el capítulo 1 se muestra el acercamiento teórico de las relaciones intergubernamentales, su conceptualización, características, elementos, antecedentes y los modelos clásicos de autoridad.

Para el capítulo 2 se indagó en el marco teórico de la forma de Estado federal, el régimen federal que impera en el caso de México, su concepto, rasgos, evolución y fundamento jurídico. En el capítulo 3 se presenta el objeto de estudio que son los gabinetes regionales del gobierno del Estado de México, exponiendo principalmente sus antecedentes, su concepción, el marco legal en el que está basada su actuación, así como el marco organizacional y programático.

Por último, en el capítulo 4 se hace un análisis de las relaciones intergubernamentales en los gabinetes regionales. En este apartado, se desarrolla la metodología con la que se llevó a cabo el estudio, los modelos de relaciones que existen alrededor de esta figura, los casos específicos que se tomaron en cuenta para demostrar los tipos de RIG en los gabinetes y finalmente los resultados que arrojó la investigación, así como las conclusiones.

Capítulo 1: Las relaciones intergubernamentales.

El federalismo, como forma de Estado, se origina en el pacto que establece la unión de estados que reconocen la soberanía de un poder central, pero al mismo tiempo, cada estado miembro goza de autonomía en su interior. Históricamente, el producto de este arreglo, ha hecho que el federalismo permita la existencia de nexos entre sus ámbitos de gobierno, favoreciendo las necesarias relaciones.

Estas relaciones, hacen que el federalismo cobre sentido desde el momento en que las diferentes instancias de gobierno se relacionan entre sí. Esta interacción, produce una serie de esfuerzos entre las unidades gubernamentales de todo tipo (federal, estatal y municipal) para coordinarse, colaborar y armonizar recursos con el objetivo de encontrar soluciones conjuntas a problemas específicos, ya que existen problemas que sobrepasan las capacidades, administrativas, fiscales y jurisdicción de cada ámbito.

El análisis de las interacciones entre los órdenes gubernamentales, lo realiza la teoría de las relaciones intergubernamentales (RIG). Este término no trata de reemplazar ni sustituir al federalismo, de hecho, surge de la teoría federal y la complementa. Las RIG se encargan de indagar en la serie de actividades que se llevan a cabo de manera habitual por el resultado del arreglo federal.

La función primordial de las RIG, es la generación de vínculos entre instancias de gobierno para la solución de problemas comunes, pues algunas no pueden ser resueltos por un solo ámbito gubernamental y se requiere de una armónica acción conjunta.

La práctica de las RIG prevalece en la mayor parte de los Estados-nación, incluso, en los centralistas, ya que no se pueden brindar todas las funciones a una sola entidad de gobierno, pues, se necesita de múltiples estructuras organizativas para realizar las tareas de la administración pública. Es entonces, que se requiere de la desconcentración y descentralización administrativa.

En el contexto mexicano, desde el momento en que éste adopta para su organización política y administrativa un sistema federal, jurídicamente se configura para que las

diferentes instancias de gobierno puedan colaborar en conjunto para mejorar sus políticas y servicios públicos.

A partir de lo anterior, la administración pública federal incorporó la figura de la desconcentración administrativa y posteriormente fuera retomada por los gobiernos de los estados, con el objetivo de que sus programas y servicios tuvieran un mayor alcance para la población en todo el territorio. Para la década de los ochenta y principios de los noventa, se impulsó la descentralización con el fin de hacer partícipe en la toma de decisiones a los gobiernos estatales y municipales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos brinda a cada instancia de gobierno su autonomía y ámbito de actuación, por lo que la unión de esfuerzos representa una solución eficaz a los problemas públicos, contemplando así el desarrollo de relaciones. Es por esto, que las RIG son actividades que están presentes de forma continua en la vida política y que van cambiando constantemente.

El propósito de este capítulo, es mostrar las conceptualizaciones teóricas de las relaciones intergubernamentales, así como los antecedentes del estudio, características, elementos y modelos para tener un acercamiento a la disciplina y que sirva de marco referencial para el objetivo central de esta investigación.

1.1.- Concepto y antecedentes:

Como tal, el concepto de las relaciones intergubernamentales (RIG) surge en los Estados Unidos durante el siglo XX, específicamente "en la década de los treinta con la llegada del New Deal y el esfuerzo general del gobierno nacional por combatir el caos económico y social que había causado la gran depresión" (Wright, 1997, p. 68). De acuerdo con Wright (1997), el término se empezó a usar entre los funcionarios públicos y especialistas norteamericanos.

Desde su surgimiento, las RIG han tenido muchas definiciones. En los inicios de esta disciplina, McCulloch fue uno de los primeros que nombró este supuesto como "la

dimensión escondida del gobierno” (Carrera, 2004, p.1), y a partir de aquí, han emergido muchos postulados sobre el estudio de las relaciones.

Una de las definiciones más clásicas, es la acuñada por William Anderson (Citado por Wright, 1997), el cual menciona que las relaciones intergubernamentales "son un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal" (p. 68). Las RIG como teoría, están directamente relacionadas con el federalismo, ya que la primera deriva y complementa el estudio del segundo.

También, han sido definidas como "vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno" (Hernández, 2006, p. 37). La evolución del estudio permitió que creciera el número de premisas, rasgos característicos y tratadistas del tema.

La evolución del estudio de las RIG se desarrolló a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Wright hace una síntesis de su progreso mediante siete fases históricas de las relaciones en el sistema político estadounidense¹. Para la revisión de estas fases históricas, se consideraron tres componentes esenciales: “a) las cuestiones que prevalecieron en la agenda pública; b) las percepciones de los actores; y c) los mecanismos y técnicas para implantar las acciones y los propósitos intergubernamentales” (Pineda, 2002, p. 128).

A partir del estudio sobre las fases históricas, Wright (1997) pone elementos para el desarrollo del estudio de las RIG en cada contexto, pero es después de los años cincuenta cuando el término empieza a aparecer en la literatura internacional. Para los años sesenta y setenta, el concepto de las RIG pasó a un uso más formal y se extendió entre los diferentes niveles gubernamentales (Wright; 1997:70). A finales del siglo XX, la expresión de las relaciones intergubernamentales había traspasado fronteras, tanto

¹ Las siete fases históricas del desarrollo de las RIG en Estados Unidos son: 1) **Conflictiva**: década de 1930 y antes; 2) **Cooperativa**: década de 1930-1940; 3) **Concentrada**: década de 1940 a 1950; 4) **Creativa**: década de 1950 a 1960; 5) **Competitiva**: década de 1960 a 1970; 6) **Calculadora**: década de 1970 a 1980; 7) **Contractiva**: década de 1980 a 1990. Además, Pineda (2002) en su estudio, agrega otra fase más que se refiere a la **Collage Coercitiva**, desarrollada a partir de la década de 1990. (p. 129).

en su estudio como en su aplicación, no solo en las naciones federalistas, sino también en los centralistas, pues se enfoca en la interacción y contacto entre las diferentes agencias gubernamentales de todo tipo.

Desde las décadas de los ochentas, noventas y en los primeros años del siglo XXI, las RIG se ha convertido en un término sumamente empleado; tanto su estudio como aplicación ha ido cambiando con el paso del tiempo. Esto es porque la dinámica del gobierno y sus unidades administrativas están en constante cambio, debido a la preocupación central que tiene su investigación y su práctica, la cual, es la asociación de unidades gubernamentales para brindar mejores servicios públicos.

La connotación que conlleva el estudio de las RIG, como lo menciona Pineda (2002) "supone eventos cooperativos de gobiernos de diferentes niveles de actuación, o bien similar, o en su caso, de gobiernos por colaboración que buscan una mayor rentabilidad de los recursos compensados para el beneficio público" (p. 112).

La práctica de las relaciones intergubernamentales ha estado motivada por la necesidad de una prestación más eficaz de los servicios públicos a los gobernados. (Pineda, 2002, p. 115). Con el afán de brindar mejores servicios y programas, se necesita de armonización de esfuerzos y recursos entre instancias gubernamentales, tal y como menciona Jaime Espejel (2015) "los gobiernos son cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores que escapan a su control jerárquico" (p. 24).

Robert Agranoff (1997) indica que "la administración de los programas especializados [...] traspasan las fronteras gubernamentales, por lo que los responsables de estos programas deben mantener contactos transjurisdiccionales" (p. 125), lo que indica, que existen en la actualidad gobiernos más compartimentados para la realización de sus actividades políticas y administrativas.

Para poder indagar en la amplia gama del tema, es necesario referirnos a los elementos, rasgos característicos, modelos y el lenguaje propio que forman parte del campo de las RIG.

1.2.- Características:

El concepto de las RIG se utiliza no solo como teoría, también como una "noción analítica para revelar las relaciones estructurales (interdependientes) y la dinámica en la elaboración de políticas" (Espejel, 2015, p. 24). Ante el gran contenido teórico-conceptual que contienen las RIG, se deben de mencionar sus características y aspectos que forman parte del estudio.

Uno de los primeros autores en enumerar los rasgos característicos de las RIG fue Wright (1997), basándose en cinco peculiaridades esenciales:

"**1)** el número y las variedades de las unidades gubernamentales; **2)** el número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen; **3)** la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; **4)** la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios; y **5)** la preocupación por cuestiones de política financiera" (p. 71).

Con respecto a la primera característica, el autor indica que todas las unidades gubernamentales son propensas de interacción y las RIG analizan estas interacciones al interior de un sistema de gobierno. "Para el caso de los sistemas federales el análisis se enfoca en las interacciones entre federación-estados, estados-municipios y federación-municipios" (Carrera, 2004, p.2).

El segundo rasgo característico, se refiere a que todos los funcionarios públicos (políticos y administrativos) en todos los niveles y ámbitos de gobierno "son participantes potenciales o reales en el proceso de toma de decisiones" (Carrera, 2004, p.2). En cuanto a la variedad de funcionarios, indica que los actores participantes, "proviene no solo de los diferentes ámbitos de gobierno, sino también de los distintos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial" (Agranoff, 1997, p. 128).

El tercer rasgo implica que la interacción entre actores es *permanente*, ya que los funcionarios actúan con base en propósitos y fines, de los cuales, en la mayoría de las ocasiones requiere de la aprobación de otros funcionarios (Carrera, 2004). Estas interacciones continuas se caracterizan por "intercambios de información y puntos de vista" (Agranoff, 1997, p. 127).

La importancia de la cuarta característica radica en el elemento humano, "constituido por las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno" (Agranoff, 1997, p. 127). De acuerdo con Carrera (2004), tanto las acciones como las actitudes de los políticos y funcionarios públicos son fundamentales en el proceso de las RIG, estas actitudes "están influidas por cómo los políticos y los funcionarios perciben las acciones y actitudes de los otros participantes" (p. 2). Para que una política, programa o servicio pueda realizarse de manera oportuna, dependerá directamente de las actitudes que tomen los actores participantes.

Deil S. Wright hace una revisión mucho más extensa sobre ésta característica en su obra; nombró a las actitudes tomadas por los diferentes actores como "imágenes". Desde el punto de vista del autor, la imagen es concebida como "la percepción general que los funcionarios locales tienen de las actitudes sostenidas y de las acciones emprendidas por los funcionarios nacionales y viceversa" (Wright, 1997, p. 353).

Las actitudes que tomen los actores inmersos en las RIG están supeditadas a las imágenes o concepciones que tienen sobre otros actores participantes². "Cuando la imagen es sencilla, no fáctica y sostenida fuertemente, se aproxima a un estereotipo. Cuando es compleja, basada en hechos y capaz de ajustarse hacia un mayor refinamiento, se le podría llamar una teoría" (Wright, 1997, p. 353).

La imagen da una clara idea al actor participante en las RIG sobre los problemas y las posibles soluciones a estas problemáticas. El actor debe de tener en cuenta la necesidad de: a) su propia construcción mental; b) las imágenes que forman parte de otros participantes en RIG, y c) estrategias, como la solución de disputas, que superarán las barreras resultantes de unas imágenes contrastantes y conflictivas. (Wright, 1997, p. 358).

Es vital que las imágenes inconscientes que se desarrollan por sí mismas o por sugestión en algunos actores, sean eliminadas para el buen desempeño del ejercicio de las RIG. Dado que las actitudes son un punto importante para que existan las

² Estas imágenes son concebidas entre funcionarios de diferentes niveles de gobierno, federación-estados, federación-municipios y estados-municipios.

relaciones, sí estas actitudes son de hostilidad y fricción entre funcionarios públicos, se deben de cambiar las imágenes de los mismos.

Para el cambio de imágenes, Wright desarrolla cuatro estrategias distintas. La primera es la *estrategia de propósitos*, la cual se basa en obtener un acuerdo sobre los fines o propósitos buscados por los diversos participantes en una actividad intergubernamental. La segunda es la *estrategia procedimental* que consiste en hacer una lista de las organizaciones y personas que deben de ser parte en cualquier arreglo intergubernamental. La tercera estrategia es la *capacitación y la educación* que indica desarrollar una conciencia de las imágenes, las de otros tanto como las de uno. Y, por último, la cuarta es la *estrategia estructural* que se fundamenta en cambiar las imágenes de los actores reestructurando las posiciones y/o las organizaciones que ocupan (Wright, 1997, p. 359).

Cualquier política o acción que se quiera implementar con éxito dentro del arreglo intergubernamental, requerirá de un estudio de las actitudes de los funcionarios participantes y de las imágenes que proyecten; "si las imágenes son fuertes y sólidas, y las estrategias de resolver problemas son difíciles de implementar con eficacia" (Wright, 1997, p. 360), es muy probable que la política fracase.

La exploración del conjunto de imágenes: fricción, hostilidad, diferente manera de participar en el juego, negociación y estrategias de cambio, implica un análisis minucioso de imágenes en las RIG, este análisis podrá contribuir a reconocer las problemáticas (diagnostico) y la solución a estas (pronóstico).

Así, las conductas de los funcionarios tienen un propósito: obtener una transferencia gubernamental de recursos, para prestar un servicio, o bien para modificar una política. Las acciones de los funcionarios tienen trascendencia para la implantación y diseño de las relaciones intergubernamentales. (Pineda, 2002, p. 119).

El quinto rasgo característico de las RIG, es que estas se llevan a cabo en torno a la generación de políticas, centradas principalmente en las finanzas. La dimensión política de las relaciones "exige el examen de interacciones entre los distintos actores que

intervienen en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas" (Agranoff, 1997, p. 128). La categorización de los asuntos de políticas en las RIG, existe en todo su entramado, pues la toma de decisiones está presente en cada una de las acciones, y su elaboración es de manera conjunta, por lo que se alude a la formulación de políticas públicas.

La toma de decisiones en las RIG indica que existen, tanto interacciones entre actores, como relaciones de poder, donde cada instancia de gobierno perseguirá sus propios intereses (sobre todo por cuestiones financieras), y los acuerdos generados en el marco del ejercicio intergubernamental indica que existe acciones de política. Por ello, "las RIG tienen que ver con la elaboración de políticas, con la selección de diseños y cursos de acción para evaluar las decisiones y efectos prácticos de la implantación de actividades gubernamentales". (Pineda, 2002, p. 115).

Los cinco rasgos característicos presentados por Wright, dan un claro escenario para comprender el estudio y la práctica de las RIG. No obstante, para profundizar en el tema, además de sus particularidades, se deben de conocer los elementos y factores que están alrededor de las relaciones intergubernamentales.

1.3.- Elementos:

Wright aborda de manera perfecta el estudio de las RIG, sintetizando su problemática en cinco características (antes mencionadas), siete fases históricas (referente al caso de los Estados Unidos) y ocho temáticas. Sin embargo, con el paso del tiempo, diferentes tratadistas del tema han ido desarrollando modelos analíticos y agregando variables para profundizar en el marco teórico de este estudio.

Por lo anterior, es importante mencionar que los elementos que componen las RIG han ido evolucionando con el afán de proporcionar una explicación más amplia al análisis de esta disciplina. Existen una serie de factores fundamentales que se deben de cumplir para que las RIG se puedan llevar a cabo de manera eficiente.

De acuerdo con Ana María Hernández (2006), para el efectivo proceso intergubernamental los factores que se deben de cumplir son "la negociación política permanente y a largo plazo, la concatenación de las diversas capacidades jurídicas, las relaciones interpersonales de los funcionarios participantes, mecanismos de comunicación, sistemas de convenios, voluntad política y esquemas de evaluación" (p. 38).

Desde la perspectiva de Pineda (2002), las RIG despliegan dos elementos vitales: "la interdependencia y la interacción" (p. 113). La primera puede ser entendida desde el postulado de Rhodes (citado en Carrera, 2004) donde se debe de reconocer la naturaleza recíproca de los de las relaciones de poder, lo que da a entender que "no importa que tan grande sea el poder de una agencia central sobre una autoridad local, la agencia central dependerá en cierta medida de la local" (p. 4). Y la segunda, indica que, en el proceso de las relaciones intergubernamentales, existen interacciones en todo momento entre funcionarios y unidades de gobierno.

Estos factores antes mencionados indican la existencia de reglas formales e informales en el proceso de las relaciones. Dado que el elemento central en el desarrollo de las RIG son los "individuos", estos se relacionarán entre sí por medio de acuerdos formales e informales dentro de las prácticas intergubernamentales.

Las reglas formales son todos los tipos de leyes que dictan y regulan la actividad intergubernamental, estas leyes "recogen las reglas que enmarcan los procesos de adopción de decisiones en los que se materializan las relaciones entre los distintos actores" (Agranoff, 1992, p. 190).

Las leyes o reglas formales también juegan un papel intergubernamental, "en la medida en que determina el ámbito de actuación de los gobiernos al establecer lo que éstos pueden o no pueden hacer, así como las circunstancias en que se desenvuelven las actividades de sus organizaciones" (Agranoff, 1992, p. 191).

Mientras que las reglas informales, son las inherentes a la negociación y contactos cotidianos entre actores, por los cuales se logran acuerdos entre dos o más partes.

Agranoff (1992) señala que "las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones" (p. 182). Las reglas informales se pueden reconocer como reglas "no escritas".

La existencia de este tipo de acuerdos en las RIG implica que "las interacciones entre ámbitos o niveles de gobierno se llevan a cabo con base en mecanismos tanto formales como informales, siendo estos últimos a veces más influyentes que los primeros" (Carrera, 2004, p.3).

La diversidad que pueden adquirir las interacciones entre los diferentes niveles de gobierno se proyectan más allá de las condiciones legales, incluyen variables políticas y sociales que denotan la naturaleza de las relaciones (Hernández & Villa, 2010, p. 107-108). Estas interacciones se dan entre actores de todas las instancias gubernamentales de forma continua. Los actores utilizan medios formales e informales para negociar y poder defender sus intereses.

Dentro de los procesos de interacción se defienden las posiciones e intereses de funcionarios y sus instancias gubernamentales, ante esto, Nugent (2009) considera que las RIG son salvaguardas del federalismo, si durante la generación de políticas se orientan a la legítima defensa de los intereses estatales.

Los intereses son un elemento importante en el juego de las RIG, la defensa de estos determinará las posiciones y el papel que jugaran los actores y unidades gubernamentales frente a otros en las prácticas intergubernamentales. Nugent desarrolla una tipología de los intereses estatales frente al ámbito federal para el alcance de los acuerdos estatales, el autor se refiere a estos intereses como "1) *universales* (percibidos por todos los estados); 2) *categoricos* (percibidos por ciertas categorías de los estados), y 3) *particulares* (percibido por solo uno o pocos estados)" (Nugent, 2009, p. 22).

Este mismo autor también expone tres consideraciones o tipos de intereses que los gobiernos sub-nacionales tratan frente al ámbito federal: "autoridad decisoria legal,

fondos federales suficientes para cubrir los costos que los estados incurren de los programas federales y flexibilidad para implementar y hacer cumplir los programas federales" (Nugent, 2009, p. 23), el contenido de estos tres se puede definir como intereses *legales, fiscales y administrativos*.

Esquema 1: Tipología de los intereses estatales frente al gobierno federal.

Ámbitos				
Contenidos		Universales	Por categorías	Particulares
	Jurídico	Intereses jurídicos universales	Intereses jurídicos por categorías	Intereses jurídicos particulares
	Fiscal	Intereses fiscales universales	Intereses fiscales por categorías	Intereses fiscales particulares
	Administrativo	Intereses administrativos universales	Intereses administrativos por categorías	Intereses administrativos particulares

Fuente: Esquema reproducido de Nugent (2009), p. 22.

Con esta clasificación de los intereses sub-nacionales frente a los intereses federales, Nugent avanzó hacia estudios de caso en el federalismo norteamericano y propuso una categorización puntual sobre los puntos de acceso a la agenda federal y las estrategias de influencia para los funcionarios estatales. Primero, hace alusión al trabajo de James E. Anderson (citado en Nugent, 2009) donde divide el proceso de las políticas en cinco etapas y tres fases legislativas:

Esquema 2: Modelo del proceso de la formulación de políticas.

Fase Pre- Legislativa	Fase Legislativa		Fase Post-Legislativa	
Definición del problema y configuración de la agenda.	Diseño y desarrollo de la política.	Adopción de la política.	Implementación de la política	Evaluación de la política.
→	→	→	→	

Fuente: Elaboración del autor con base en el esquema de Nugent (2009), p. 60.

Al igual que Wright (1997), Nugent menciona una serie de estrategias, pero estas centradas en los modos que pueden utilizar los funcionarios sub-nacionales para influir en las políticas de corte federal y poder contrarrestar la fuerte inercia centralista. La primera estrategia se centra en la *negativa de los estados en cumplir con la legislación federal*, la cual trata de que los gobiernos sub-nacionales incidan en los asuntos de la agenda, evitar o atrasar alguna aprobación de ley en el congreso y negarse a aplicarla en su jurisdicción (Nugent, 2009, p. 62-63).

La segunda estrategia corresponde a la *gobernanza coordinada* que se deriva de la "capacidad de los estados como entidades gubernamentales autónomas para hacer políticas públicas de alta calidad en sus estados y para implementar políticas federales de acuerdo con sus propios intereses" (Nugent, 2009, p. 62). La tercera alude a la *participación* de funcionarios estatales en la elaboración de políticas federales, la cual se deriva de la "capacidad de los estados de obligar o alentar a los funcionarios federales a incluir a los funcionarios del estado en la deliberación" (Nugent, 2009, p. 62-63).

La cuarta y última estrategia se enfoca en la *exhortación y persuasión* por parte de los funcionarios estatales para generar opinión pública contra iniciativas federales e incidir en funcionarios federales sobre la necesidad de acciones que beneficie a ambas partes (Nugent, 2009, p. 62-63). El reconocimiento de los distintos intereses que cada instancia gubernamental defiende, tienden a ser indispensables para las RIG, ya que la inclusión de los diferentes actores y sus intereses en las políticas es lo que reaviva el federalismo y le da sentido a la práctica intergubernamental.

Por su parte, Johanna Schnabell (2015), en su estudio comparado de ocho federaciones, pone otro elemento para el análisis de las relaciones intergubernamentales como los son los comités. La autora propone a los comités o consejos intergubernamentales (IGC) como "mecanismos determinantes para el quehacer de las RIG y como mantenimiento de la estabilidad del federalismo" (p. 4).

Estos comités son clasificados en: a) verticales, sí se vinculan funcionarios federales y estatales; y b) horizontales, si se reúnen sólo funcionarios estatales. Además, estos

mecanismos proporcionan a los gobiernos un escenario formalizado para llevar a cabo la coordinación o la colaboración de las tareas públicas (Schnabell, 2015).

La idea central de la autora se basa en que la "efectividad" de la salvaguarda intergubernamental depende del "compromiso" de los gobiernos con la coordinación intergubernamental. "Si el compromiso con la coordinación creado por los consejos intergubernamentales es alto, los gobiernos no adoptan un comportamiento oportunista en la formulación o implementación de políticas" (Schnabell, 2015, p. 8).

El compromiso indica que los gobiernos están dispuestos a establecer una institución que restrinja su libertad de acción y limite su discreción para comportarse de manera oportunista. (Schnabell, 2015, p.8). Este estudio generó la premisa de que el compromiso es prácticamente igual en comités verticales y horizontales, aunque en los verticales la presencia federal inhibe el debate y, por consiguiente, afecta relativamente el compromiso. También, la autora considera que la mejor alternativa es fortalecer los comités horizontales para equilibrar el dominio federal o centralista. (Schnabell, 2015).

Esquema 3: Las tres dimensiones del compromiso intergubernamental

Nivel de compromiso		
Institucionalización	Vinculación	Énfasis político
<ul style="list-style-type: none"> - Toma de decisiones - Dirección - Secretariado - Número de comités - Comité ejecutivo - Miembros de comités y grupos de trabajo - Definición de funciones - Documento base - Integración 	<ul style="list-style-type: none"> - Niveles de coordinación - Tipos de resultado 	<ul style="list-style-type: none"> - Énfasis de las áreas de política - Decisiones cíclicas - Delegación a no políticos

Fuente: Esquema reproducido de Schnabell (2015), p. 9.

Bajo estos supuestos, se precisa que la existencia de comités o consejos intergubernamentales (IGC), son necesarios en el desarrollo de las RIG, ya que en estos mecanismos es donde se lleva a cabo gran parte de las deliberaciones políticas y

genera la interacción de las diferentes unidades gubernamentales, así como la interdependencia entre gobiernos y el contrapeso del centro.

Más allá de los diferentes instrumentos y mecanismos tanto legales como informales anteriormente nombrados, existen más factores que determinan el análisis, práctica y evolución de las RIG. Otros elementos que dan cuerpo al amplio contingente de las RIG tiene que ver directamente con "a) el régimen constitucional en el que se inscriben; b) las instituciones gubernamentales; c) los factores internos y externos que configuran la vida del país y d) la sociedad de la que forman parte" (Hernández & Villa, 2010, p. 106).

Ady P. Carrera (2004) menciona una serie de elementos necesarios para poder comprender cómo funcionan y operan las RIG:

- a) Para el análisis de las RIG se debe considerar, necesariamente, su evolución histórica como la base de su actual estatus.
- b) Las personas, autoridades, funcionarios y grupos de interés, y sus respectivos objetivos, metas y valores son el factor más importante para entender la evolución de las RIG.
- c) Es necesario ubicar las dos variables ya señaladas en su contexto institucional, social, cultural, y jurídico-institucional.
- d) Los recursos financieros, jurídicos, políticos y de información tienen una alta influencia en la dinámica de las RIG y pueden ser empleados en la consecución de objetivos y metas.
- e) La relación de poder tiene una naturaleza recíproca, por lo que no importa cuán dependiente sea un gobierno sub-nacional en relación con el gobierno central, el primero siempre dispondrá de algún recurso para influir en cierta medida sobre el segundo. (p.4).

Los elementos son indispensables para explicar el amplio contenido del estudio y práctica de las RIG, cada uno de los factores por sí solo es insuficiente para explicar

los procesos intergubernamentales, por lo que es importante tener una visión completa de todos ellos.

Como estos elementos están en constante evolución, es sustancial tener en cuenta dos aspectos que menciona Carrera (2004), "la influencia del contexto socio-cultural y el marco jurídico-institucional en el cual se aplica" (p. 3). Esta autora también señala que "la teoría de las RIG es un complejo conjunto de interacciones y cada país posee condiciones particulares que determinan cómo se llevan a cabo" (Carrera, 2004, p. 2).

Para simplificar la evolución y los aspectos trascendentes de las RIG, es necesario exponer los modelos básicos que ayudan a profundizar el marco de relaciones entre los ámbitos de gobierno, así como para dar una explicación sintetizada de las realidades gubernamentales.

1.4.- Modelos:

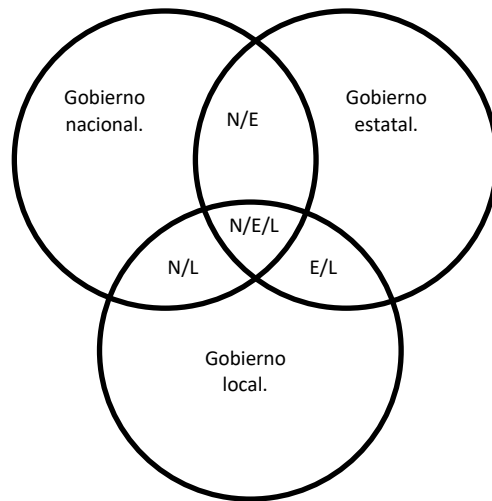
Para el estudio de las RIG, existen tres modelos básicos que indican los tipos de autoridad en un régimen, estos son: "autoridad coordinada (autonomía), autoridad dominante o inclusiva (jerarquía) y autoridad igual o superpuesta (negociación)" (Wright, 1997, p. 104).

Esquema 4: Modelos de Autoridad de las RIG:



Autoridad coordinada

Autoridad inclusiva.



Autoridad traslapante

Fuente: Esquemas reproducidos de Wright (1997), p. 105.

En el modelo de "autoridad coordinada" existen límites claros y determinados entre el gobierno nacional y el gobierno estatal, sin embargo, en este modelo los gobiernos locales se encuentran dentro de los gobiernos estatales y dependen de ellos (Wright, 1997, p. 105).

El otro tipo de modelo es de "autoridad inclusiva", el cual está representado por círculos concéntricos que disminuyen de tamaño, del nacional al estatal y al local (Wright, 1997, p. 109). Este modelo se caracteriza por "una relación de dependencia de los gobiernos sub-nacionales, y la pauta de autoridad que prevalece es la jerárquica, ya que los gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno nacional" (Carrera, 2004, p. 3).

Por último, el modelo de "autoridad traslapante" o superpuesta, se distingue por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada, y un alto grado de interdependencia potencial o real. Esto indica que cada ámbito de gobierno es limitado, y están basados en la negociación, que es la principal estrategia para alcanzar acuerdos (Carrera, 2004, p. 3).

Wright explica que el traslape de los círculos muestra tres rasgos característicos de este modelo:

1. "Áreas considerables de operaciones gubernamentales incluyen, simultáneamente, unidades (o funcionarios) nacionales, estatales y locales.
2. Las áreas de autonomía o de independencia de una sola jurisdicción y de plena discrecionalidad son relativamente pequeñas.
3. El poder y la influencia de que dispone cualquier jurisdicción (o funcionario) están considerablemente limitados. Los límites producen una pauta de autoridad que bien puede llamarse negociación" (Wright, 1997, p. 117).

Al modelo de autoridad traslapante se le considera como la representación más cercana de las RIG en un sistema federal, y en pleno siglo XXI personifica con exactitud el funcionamiento intergubernamental en los Estados Unidos de América (Carrera, 2004, p. 3).

1.5.- Gestión intergubernamental:

Dentro del estudio de las RIG, existe un proceso habitual de intercambio y contacto entre unidades de gobierno y sus funcionarios, considerado como gestión intergubernamental (GIG). Este proceso se caracteriza por "transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo" (Agranoff, 1997, p. 145).

La gestión como función básica de las RIG, se preocupa por el logro de objetivos, pues "constituye un proceso mediante el cual los empleados intervinientes encaminan sus actuaciones hacia objetivos concretos" (Agranoff, 1997, p. 145). La GIG, se reconoce como un proceso continuo, que está a lo largo de las acciones intergubernamentales y que finaliza hasta el momento de la consecución de metas o la implantación de una política o programa.

Se pueden considerar tres atributos inherentes de las GIG, los cuales son:

1) orientación a la solución de problemas; 2) como un medio para comprender y actuar en el sistema tal y como es, lo cual supone incluir consideraciones estratégicas acerca de cómo y por qué se producen intercambios entre unidades de gobierno; y 3) énfasis en los contactos y el desarrollo de redes de comunicaciones (Agranoff, 1992, p. 206-207).

La gestión intergubernamental es la parte concerniente al desarrollo de las negociaciones entre los actores que integran las RIG. Se debe tener en cuenta a la negociación como la etapa de deliberaciones y escrutinios entre los participantes. Agranoff (1992) señala que la GIG "involucra a grupos que buscan en común soluciones a sus problemas al tiempo que reconocen, valoran y realizan ajustes mutuos en torno a las implicaciones legales, políticas y técnicas de sus actos" (p. 207).

La mayor parte de las actividades que se llevan a cabo dentro de las RIG, tienen que ver directamente con la gestión intergubernamental, ya que en este proceso "se permite visualizar la colaboración posible entre los ámbitos de gobierno" (Hernández, 2006, p. 48) y toda la parte de negociación. La naturaleza de este acto se da a través de la "interorganización" que es la interdependencia de diferentes organizaciones de distintas instancias gubernamentales para el logro de los objetivos.

La interdependencia correspondiente genera una mayor necesidad de interacción en el gobierno [...] y resulta necesaria una acción más concertada, en la que las partes afectadas, o sus representantes, vayan más allá de la aprobación-autorización, y elaboren estrategias prácticas de implantación (Agranoff, 1997, p. 157).

La utilidad que tiene la GIG en el proceso intergubernamental es la de generar "redes" entre las organizaciones gubernamentales, con el propósito de crear "un fondo común de las distintas aportaciones de recursos y sacar provecho de ellas para crear bases de soporte y determinar las acciones más viables" (Agranoff, 1997, p. 160), ya que muchos autores apuntan a que las actividades de cualquier gobierno ya no pueden hacerse de forma individual, sino que se requiere de acciones colectivas y compartidas.

Por lo tanto, la GIG tiene un papel importante en el "mejoramiento de los gobiernos especializado, social, económica, financiera e institucional, producto de crisis económicas, sociales, e inestabilidad política, lo cual constituye una oferta en el campo

de acción de las RIG, según lo advierten sus mismos propósitos ante las carencias de tipo humano" (Hernández, 2006, p. 48).

Agranoff ha ordenado la literatura de los procesos de gestión y propone una docena de categorías³ y en una serie de estrategias, las cuales se enfocan en:

"la utilización burocráticas de los recursos, la entrada de autoridades locales en los procesos de decisión del centro, la consulta con las autoridades locales, la negociación e intercambio de los recursos, la confrontación sobre la inconformidad, la búsqueda de aliados en los otros gobiernos, evitar que cada unidad de gobierno persiga su propia política, los incentivos financieros que se ofrecen y la creación de competencias profesionales y la simplificación profesional al dividir los problemas" (Agranoff, 1997, p. 146).

1.6.- Coordinación intergubernamental:

Al igual que la gestión, la coordinación es una parte esencial del estudio de las RIG, que alude a la "colaboración" entre instancias de gobierno, para un ejercicio meramente intergubernamental, y se puede definir como "la participación no anárquica de diversos actores con comportamientos estables" (Navarro, 2013, p.9), así como el actuar cooperativo de las diferentes instituciones u organizaciones que conforman el aparato político y administrativo de un Estado.

En términos estrictamente administrativos, "la coordinación significa la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección, de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común" (Martínez, 1993, p. 163). Sin embargo, en los estados modernos democráticos, con forma de gobierno federal, la coordinación deja de ser un proceso vertical, para ser un esquema más horizontal donde se respeta la existencia de ámbitos de gobierno.

³ Esta categorización parte de doce etapas en el proceso de la GIG, los cuales son: 1) Planificación, gestión "descendente" o coordinación; 2) adquisición y administración de subvenciones intergubernamentales; 3) regulación; 4) reforma estructural-legal; 5) revisión de procedimientos; 6) desarrollo de la capacidad de actuación; 7) gestión de programas; 8) gestión de políticas; 9) negociaciones; 10) resolución de problemas; 11) gestión cooperativa y ; 12) juegos políticos (Agranoff, 1992, p. 209-210)

Por lo anterior, la coordinación intergubernamental (CIG) "es una confrontación entre racionalidad jurídico- política y eficacia económico- administrativa" (Martínez, 1993, p. 163) donde es necesaria la unidad de dos o más actores para una acción determinada, por lo que implica "la presencia de instancias o espacios de poder que se empatan en objetivos comunes, lo que constituye también, un acuerdo de al menos dos voluntades" (Hernández, 2006, p. 42).

La práctica de la CIG se considera por sí misma, un instrumento racional del Estado para el desarrollo de la descentralización, por el hecho que dispersa competencias o las comparte (Hernández, 2006, p. 43). Por ello, desde una perspectiva racional e instrumental, las agencias gubernamentales *colaboran*, dado que persiguen intereses comunes y se hallan expuestas a un entorno de oportunidades, incentivos y amenazas (Navarro, 2013, p. 9).

Navarro (2013), también menciona tres formas básicas de las pautas de coordinación, las cuales son: 1) la política (o jerárquica); 2) la social mediante el mercado y, 3) la social mediante redes. La primera es pública, centralizada y en ella el Estado es la principal instancia de coordinación; la segunda se caracteriza por ser descentralizada, privada y horizontal; mientras que la tercera se entiende como "horizontal" entre diferentes actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar una solución (p. 10).

La coordinación se plantea como una estrategia de decisión conjunta para la asignación de tareas a distintas unidades en la consecución de objetivos comunes. Los elementos más importantes de la estructuración coordinadora son: 1) ajuste mutuo de actividades; 2) acoplamiento de relaciones interpersonales; y 3) establecimiento de objetivos comunes (Navarro, 2013, p. 33).

Para que se pueda hablar de coordinación como proceso intergubernamental, debe de existir la "interdependencia gubernamental", donde los conceptos de jerarquía, control y único centro de poder queden atrás, para que impere la colaboración, la cooperación y armonización de recursos entre los diferentes ámbitos de gobierno participantes.

La CIG se presenta como un medio para el mejoramiento de las relaciones entre los distintos ámbitos gubernamentales, principalmente entre los municipios y los estados, pues se intensifica la comunicación e interacción, "a efecto de que los primeros cuenten con información sobre las actividades de los estados y tengan más oportunidades para sugerir áreas de coordinación" (Hernández, 2006, p. 45).

Los medios de la CIG, son todos los instrumentos que utilizan las unidades gubernamentales mediante sus actores, con el propósito de cumplir metas y objetivos. Estos medios de coordinación consisten en: "comisiones, leyes, consejos, planes, departamentos, secretarías, comités, programas y reformas, principalmente en asuntos territoriales, económicos, regionales, rurales, agropecuarios, de urbanismo, federalismo y desarrollo social" (Hernández, 2006, p. 48).

Propiamente, los medios de la CIG son mecanismos formales que emergen de un mandato legal que da certeza a la actuación de los participantes involucrados. Navarro (2013) comenta que, por medio del cumplimiento de un mandato legal, la actividad de diversas organizaciones puede ser coordinada; pues se establecen medios coercitivos para garantizar unidad y coherencia (p. 33).

El estudio de la CIG, está orientado a identificar los obstáculos de la colaboración entre ámbitos de gobierno (Navarro, 2013, p. 32). El problema de su implementación surge, porque en los sistemas federales cada nivel de gobierno está encargado de responsabilidades y formas de ejercer su autoridad y administración de manera diferente (Hernández, 2006, p. 44).

Por lo anterior, para que la CIG pueda ser llevada a cabo, es primordial el fortalecimiento de capacidades de los actores implicados "utilizando técnicas como la planificación estratégica, liderazgo y visión, contactos habituales entre los servidores públicos y la influencia de los recursos intergubernamentales" (Hernández, 2006, p. 43). Al igual que la gestión, el ejercicio de la coordinación intergubernamental, dependerá en gran medida del contexto y coyuntura de cada nación para que se formalice.

Capítulo 2: Federalismo mexicano.

La forma en cómo está constituido un Estado, es vital para comprender tanto su organización como su funcionamiento político y administrativo. La Carta Federal de 1291 fue punto de partida de la actual Confederación Suiza, el cual, es un documento fundacional del sistema al que dio nombre.

Siglos después se elaboró la doctrina del federalismo en lo que será el actual país estadounidense y que ha sido adoptada y adaptada por diferentes naciones en todo el mundo. Los estados recurren a la forma federal para otorgar representación a las particularidades de cada una de las regiones del territorio nacional, de esta manera, la unión de ellas forma la federación.

Por medio de un pacto los estados establecen un poder soberano para salvaguardar su integridad y la de sus pobladores. La idea federalista también admite la autonomía de cada uno de los estados.

A partir de su independencia, los países del continente americano durante el siglo XIX, iniciaron discusiones para definir cómo se gobernarían. Durante los siglos XX y XXI cada Estado-nación, que ha aceptado la forma de organización federal, ha impreso y configurado su propia estructura institucional.

El caso mexicano es prueba de ello. Después de los enfrentamientos entre liberales puros y moderados, liberales y conservadores, federalistas y centralistas, republicanos y monárquicos, pro yanquis y pro europeos, escoceses y yorquinos, católicos y laicos, se instauró la república federal, que ha sido la solución para mantener la unidad y preservar las particularidades de sus regiones.

La concepción hasta ahora del federalismo, es producto de diferentes alternancias del Estado federal y del Estado unitario que se han suscitado a lo largo de la historia de México. Tales cambios han pretendido que el sistema se acople a las necesidades de la vida pública del país.

La forma de Estado federal en México, ha estado en constante cambio desde su instauración y su evolución ha permitido la configuración de las instituciones que siguen presentes en pleno siglo XXI. Parte de estas transformaciones, han propiciado la desconcentración y la descentralización política y administrativa, así como nuevas formas de relación e interacción entre los diferentes ámbitos de gobierno.

El objetivo de este capítulo, es mostrar la conceptualización teórica, antecedentes, evolución, composición jurídica, política y administrativa y los principales rasgos característicos del federalismo mexicano. La intención de este apartado es poder indagar en los elementos pertenecientes al Estado federal y poder comprender cómo se generan las relaciones intergubernamentales entre las diferentes instancias de gobierno y sus esquemas de colaboración en México.

2.1.- Concepto:

El federalismo es entendido como una organización política y administrativa de un Estado. Cada Estado-nación que ha adoptado este régimen ha impreso particularidades acordes con su realidad y con los cambios que se suceden en el transcurso del tiempo. Así se ha buscado solucionar los problemas que enfrentan.

Ortega Lomelin (1988) argumenta que "El federalismo [...] no es entendible solamente como un fenómeno político; por sus características debe entenderse como una solución a la unidad y diversidad del Estado y sus regiones" (p.27). Por ende, para acercarnos a la concepción de Estado federal debemos remontarnos a un periodo anterior a la era moderna.

Uno de los primeros autores en acuñar al federalismo fue Montesquieu (citado por Reyes Heróles, 1974) quien indica que el federalismo fue realizado por los griegos y afirmaba que la forma de Estado federal es un modo de organizar como se va a gobernar una sociedad:

"Esta forma de gobierno es una convención, por la cual varios cuerpos políticos consienten en devenir ciudadanos de un estado más grande que ellos quieren formar.

Es una sociedad de sociedades, que forma una nueva, que pueda engrandecerse por nuevos asociados que se hayan unido" (p. 422).

La conceptualización no ha quedado estática, ya que han existido autores en diferentes partes del mundo que han contribuido a enriquecer la definición de conformidad con su entorno.

Para poder identificar un sistema federal de alguna otra forma de Estado, debemos de tener en cuenta que debe de existir un consenso entre las partes que integran un Estado y consagrar ese pacto en una Ley Suprema.

Jorge Carpizo (1973) afirma al respecto: "en un principio un estado federal es similar a uno central: la unidad del Estado es la Constitución". No obstante, hay una diferencia trascendental, la cual se encuentra en la estructura de la ley, "en el sistema federal la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella pero que entre sí están coordinados" (Carpizo, 1973, p. 15).

La anterior es uno de los principales rasgos que distingue a un Estado federal. La existencia de entidades federativas que unidas entre sí forman una federación es lo que le da sentido al federalismo. "Es decir, esos dos órdenes- el federal y el de las entidades federativas - existen por mandato constitucional [...] y expresa lo que el orden federal puede realizar y lo que las entidades federativas pueden efectuar." (Carpizo, 1973, p. 15). Dicho de otra forma, las entidades federativas tienen competencias propias.

En consecuencia, se puede concluir que un Estado se constituye como federal por la diversidad de sus regiones y por la necesidad de darles voz y voto en las decisiones nacionales y asegurar que puedan concebir la manera de gobernarse y administrarse.

Para un mayor acercamiento a la concepción teórica del Estado federal, es importante revisar los antecedentes, características y configuración del federalismo mexicano, para ello debe recurrirse a los estudios sobre su evolución y sus principales bases normativas y administrativas.

2.2.- Antecedentes:

Para entender el dogma del federalismo, nos tenemos que adentrar en sus orígenes; si bien su definición tiene muchos siglos de antigüedad y ya se había pensado en esta forma de gobierno, su práctica se remonta a tiempos modernos.

"Grecia conoció la institución jurídico-política denominada confederación, y como ejemplos se puede citar la Liga Jónica, la Confederación Beócica, la Confederación Peloponésica y la Liga Aticodeliana" (Carpizo, 1982, p. 231). Pero el primer Estado federal nació en Estados Unidos.

El primer acercamiento, que fue en su momento un intento para establecer un nuevo gobierno, "se encuentra en la búsqueda de las trece colonias norteamericanas de una fórmula constitucional viable que permitiera hacer un frente común hacia el exterior, respetando la autonomía interna de cada una de ellas" (Pichardo, 2003, p. 41).

Fue en 1787 en la convención constitucional del Filadelfia cuando se logró establecer un sistema federal, en la redacción de una Constitución tuvo planteamientos innovadores⁴ y "es un notable testimonio de lucidez política que sigue siendo hoy en día objeto de admiración y encomio. Esta constitución ha servido de base e inspiración a otros sistemas federales" (Pichardo, 2003, p. 41).

"Efectivamente el Constituyente de Filadelfia fue el creador del federalismo, el que ha sido adoptado no solo por México, sino por otros países" (Ortega, 1988, p. 34). Empero, es preciso mencionar que el país mexicano (primeros años de nación independiente) era idóneo para implantar la forma de Estado federal, ya que representaba el único método para evitar la separación de varias regiones que componían su territorio.

Jorge Carpizo (citado por Ortega, 1988) expone tres interpretaciones del establecimiento del sistema federal en México:

⁴ "Entres los planteamientos innovadores se encuentran: a) abolición de títulos nobiliarios; b) gobierno representativo; c) posibilidad de acceso de cualquier ciudadano a los cargos públicos; d) elecciones periódicas para mantener el consenso de los gobernados; e) división de poderes; f) protección legal del ciudadano frente a decisiones de gobierno (*The Bill of Rights*); y g) finalmente, el sistema federal" (Pichardo, 2003, p. 42).

- La primera pretende sustentar la existencia del sistema federal en instituciones prehispánicas de rasgos descentralizados.
- La segunda interpretación explica que la adopción del sistema federal fue una necesidad que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo.
- La tercera y última interpretación señala que fue una imitación extra lógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica por México (p. 27).

No se puede asegurar que México hace una copia de yuxtaposición del federalismo estadounidense a su contexto (ya que había condiciones diferentes entre estas dos naciones); sin embargo, se debe de decir que el federalismo mexicano encuentra su inspiración en el norteamericano. Además, al final de la época colonial, existió la Ordenanza de Intendentes que reconocía a las provincias del territorio de Nueva España.

La constitución de Cádiz 19 de marzo de 1812 acepta a las distintas regiones y su representación ante el centro. Nettie Lee Benson establece que "la descentralización política de México no ocurrió bruscamente con la adopción del sistema federal, sino que se había ido produciendo de modo gradual a lo largo del tiempo, se desarrolló aceleradamente bajo la Constitución española de 1812 por medio del establecimiento de las diputaciones provinciales" (Martínez, 1993, p. 20).

Poco antes del siglo XIX ya existía la noción de una federación, aunque no tan marcada como se daría posteriormente. "Antes de establecerse las intendencias en el año de 1786, el territorio de la Nueva España se dividió para efectos de gobierno y administración, en reinos y gobernaciones, subdivididos a su vez en provincias". (Martínez, 1993, p. 20).

Lo anterior, reconoce que descentralizar las funciones administrativas era necesaria aún como Estado colonial. "El surgimiento de las diputaciones provinciales [...] se suscita en la metrópoli, es decir, en España. Cuando a principios del siglo XIX esta nación se enfrasca en guerra" (Martínez, 1993, p. 22).

Durante la lucha por la independencia de lo que será México se consideró conveniente la creación de las diputaciones provinciales para mantener el orden por parte del

gobierno. En la Constitución de Cádiz por primera vez se estableció la descentralización política. Por ende "las provincias surgen como resultado de fenómenos históricos sobre el territorio y significan un reconocimiento legal" (Martínez, 1993, p. 20).

En los años que estuvo vigente la Constitución de Cádiz (1812-1824) se establecieron las primeras diputaciones provinciales entre 1812 y 1814 las cuales "fueron: Yucatán Guatemala, Nueva Galicia, provincias internas de oriente, Nueva España, San Luis Potosí y las provincias internas del occidente" (Martínez, 1993, p. 23). Estas diputaciones son el antecedente más cercano a los poderes legislativos de las entidades federativas, ya que representaron la idea de auto-gobierno y de independencia en su interior con respecto a los poderes centrales del Estado.

Las diputaciones provinciales aumentaron como consecuencia de la reinstauración de la Constitución Española, en el año de 1820. (Martínez, 1993, p. 24). Hasta el año de 1823 permanecieron tal y como la ley las erigía, sin embargo, en los primeros años del México independiente, se inició un nuevo conflicto que estuvo marcado por una lucha ideológica que reclamaba la creación de nuevas instituciones.

Tanto liberales como conservadores tuvieron una lucha con el fin de instaurar el modelo de Estado que cada uno impulsaba⁵. La república federal era promovida por los liberales como uno de los ejes de su proyecto de nación. Los ideales federalistas eran vitales para resolver los problemas del país. La situación caótica que se vivió a mediados de 1823 llevó a las provincias a anunciar que reasumirían su soberanía. (Carpizo, 1982, p. 242).

"Con el triunfo de los liberales, el federalismo se consideró como la única solución para preservar la unidad nacional en formación y detener el ánimo separatista de varias provincias del territorio mexicano, acosadas por presiones externas y conflictos

⁵ Los conservadores promovían el centralismo, mientras que los liberales el federalismo y la descentralización. "Querían el centralismo: el alto clero, los principales jefes del ejército, los terratenientes, los borbonistas y algunos intelectuales como Alamán, Mier y Santa María. Querían el federalismo: los iturbidistas, las provincias y lo más granado de la intelectualidad de esos días, como lo fueron: Ramos Arizpe, Zavala y Gómez Farías" (Carpizo, 1982, p. 242).

internos". (Aguilar, 1996, p. 3-4). El federalismo mexicano era ya una realidad, "el 31 de enero de 1824 se aprobó el "Acta constitutiva de la Federación Mexicana", que en su artículo quinto adoptó la forma de gobierno federal. En el artículo sexto declaró que la federación se integraba por "Estados independientes" (Carpizo, 1982, p. 245).

"La Constitución política se empezó a discutir el 1 de abril y se firmó el 4 de octubre de 1824. Esa constitución, en su artículo 49, adoptó el sistema federal y en el siguiente estipuló cuáles eran los Estados miembros" (Carpizo, 1982, p. 245). Esta Constitución rigió la vida del país hasta 1835, en que Santa Anna cambió de federalista a centralista.

En 1836 se promulgó una Constitución conocida como "*Las Siete Leyes*", la cual implantó un régimen centralista, "los Estados pasaron a ser departamentos y sus gobernadores estaban sujetos al "ejecutivo supremo de la nación" (Carpizo, 1982, p. 246). De nueva cuenta se generaría un conflicto ideológico entre federalistas y centralistas; los primeros rechazaron la forma unitaria del Estado y se sucedieron las asonadas, las rebeliones y los golpes de Estado. Fuimos Estado unitario de 1835 a 1846 en que de nueva cuenta se estableció la federal. En 1853 Santa Anna vuelve como centralista.

En 1855 fruto del Plan de Ayutla se convocó a un nuevo congreso constituyente, el cual produjo la Constitución del 5 de febrero de 1857. Este congreso constituyente terminaría por aceptar la idea federalista. Ésta "se impuso, no encontró objeción. Tanto los conservadores como los liberales aceptaron el federalismo como la única solución posible de pacificar el país" (Carpizo, 1982, p. 248).

La forma de Estado federal de esta Carta Magna perdura hasta hoy. "El constituyente de 1856-1857 se decidió por el federalismo, y a partir de entonces la idea triunfó y ha perdurado con el paréntesis de la invasión francesa y el imperio de Maximiliano" (Carpizo, 1973, p. 27). En el plano administrativo, Pichardo Pagaza (2003) afirma que esta Constitución planteo como hecho irreversible el reconocimiento de dos esferas de gobierno, la nacional y la estatal (p. 47).

Teóricamente en la última mitad del siglo XIX, México siguió bajo el gobierno de una república federal, representativa y popular, En la realidad la vida política y

administrativa sólo existía en la capital de la República. "En 1913, Venustiano Carranza se propuso vivificar y actualizar el federalismo mexicano" (Carpizo, 1982, p. 249). Cuando finalizó el movimiento armado revolucionario (con la victoria carrancista), fue necesario reformular una nueva Constitución que recogiera los cambios que exigía la sociedad.

La concepción de Carranza fue que "las entidades federativas tenían la obligación de defender la Ley Fundamental y el régimen federal; pensamiento que fortaleció el sistema, mismo que fue ratificado en la vigente Constitución de 1917" (Carpizo, 1973, p. 28). Los constituyentes de 1917 reconocieron jurídicamente, una vez más, el profundo sentido federalista del pueblo mexicano (Pichardo, 2003, p. 47).

Así, el 5 de febrero de 1917 entraría en vigor esta Ley Suprema con el carácter de federal, y en consecuencia con distribución de competencias en dos órdenes jurídicos, el nacional y el estatal, y dentro de éste el municipio libre como base de su organización territorial, política y administrativa.

2.3.- Características:

Para distinguir a un Estado con forma federal de los demás tipos de Estado, se debe de conocer los elementos que le dan esta categorización. Como se ha mencionado anteriormente, un elemento vital para reconocer que se está en presencia de un Estado federal es que en su ley suprema contempla dos órdenes, el federal y las entidades federativas.

Carpizo (1973) establece algunas características de un Estado federal, las cuales son:

- a) Una constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
- b) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interino.
- c) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales.
- d) Las entidades federativas deben de poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional (p. 16-17).

La aceptación constitucional de dos órdenes jurídicos es un rasgo característico del federalismo, y esta misma ley es la que da las bases para que cada entidad federativa sea regida en su interior de forma autónoma y libre, lo que da la posibilidad a cada Estado de generar su propia constitución. "Las constituciones locales, a su vez establecen los órganos creadores de las normas jurídicas locales y los otros órganos del poder público estatal" (Pichardo, 2003, p. 50).

Otra propiedad de la Constitución federal es que está por encima de las constituciones locales, asimismo, "ninguna otra ley secundaria, es decir de rango no constitucional, del orden federal o del orden común puede contrariar los mandamientos de la constitución federal. A este hecho jurídico se le conoce como la supremacía de la Constitución" (Pichardo, 2003, p. 50).

La idea de que los Estados sean libres y autónomos tienen como antecedente a la concepción de la soberanía. El primer acercamiento de la teoría de la soberanía se encuentra en Alexis de Tocqueville y sus observaciones hacia el sistema norteamericano.

Tocqueville (citado por Carpizo, 1982) "se encontró con la existencia de Estados federados soberanos [...] pero además halló que había otro soberano: la federación. Luego, la soberanía se hallaba dividida, una parte de ella correspondía a la federación y otra parte a las entidades federativas" (p. 232).

Esta tesis fue conocida como la "cosoberanía" ya que tanto la federación como las entidades poseen parte de esta soberanía. Sin embargo, esta idea iba contra la realidad, pues el precepto central de soberanía es que es un poder único e indivisible, por lo que no puede existir dos órdenes jurídicos soberanos dentro de un Estado. Por lo tanto, "solo la Constitución general es soberana" (Pichardo, 2003, p. 51).

Los Estados de la federación están sujetos a la Constitución y su voluntad se encuentra inscrita en ésta. El caso mexicano es ejemplo de esto, en la Constitución Política se enuncia que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste" (Constitución Política, 1917, Artículo 39). Por lo tanto, el artículo 40 manifiesta el principio de naturaleza soberana:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Otra característica del federalismo mexicano es la mencionada precisamente en este artículo 40, que tiene que ver con la forma de gobierno que están obligados a adoptar tanto la federación como los estados. Estos adoptan una forma de gobierno republicana, democrática y representativa.

El federalismo mexicano además de contar con dos órdenes jurídicos cuenta con tres ámbitos de gobierno. El tercer ámbito de gobierno es el municipio libre y aparece en su concepción original dentro de la Constitución de 1917, el cual fue impulsado por Venustiano Carranza quien destacó "el aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas" (Salazar, 2009, p. 79).

El pensamiento del municipio libre quedó inscrito en el artículo 115, que al igual que los demás artículos de la Carta Magna ha sufrido reformas para ampliar sus facultades y atribuciones. "El congreso local crea del orden común que regulan aspectos de la operación municipal [...]. Cada uno de los municipios en lo particular, establece bases reglamentarias para la ejecución de las leyes" (Pichardo, 2003, p. 53).

Los otros aspectos que configuran el federalismo mexicano tienen que ver con los impedimentos y facultades constitucionales que poseen las entidades federativas y la federación, así como la distribución de competencia entre los dos órdenes jurídicos. En

el artículo 117 constitucional se enuncia lo que los Estados no pueden hacer en ningún caso⁶.

El artículo 124 expresa las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas para los Estados o a la Ciudad de México (Constitución Política, 1917, artículo 124). "En los artículos 5°, 18, 115, 123 y 130 se establecen las facultades de los estados para expedir títulos profesionales, administrar sus sistemas penales, elaborar convenios con los municipios para la prestación de servicios públicos y en materia de relaciones laborales entre el gobierno estatal y sus trabajadores" (Aguilar, 1996, p. 7).

En cuanto a la distribución de competencias "el concepto mismo [...] lleva consigo la idea de límites a las facultades que se atribuyen a cada esfera de gobierno" (Pichardo, 2003, p. 54). El objetivo de esta distribución de competencias es otorgar jurisdicciones a cada esfera de gobierno.

Por último, dentro de la Constitución también se integran áreas de concurrencia entre los poderes federales y locales. "Las principales áreas constitucionales donde concurren ambos órdenes de gobierno son: educación (artículo 3°), sistema penitenciario (artículo 18), tratamiento de los asentamientos humanos (artículo 73). Además, las reformas a los artículos 25 y 26 introdujeron la idea de la planeación: la coordinación" (Aguilar, 1996, p. 8).

⁶ **I.** Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras. **II.** Derogada. **III.** Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado. **IV.** Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. **V.** Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. **VI.** Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía. **VII.** Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. **VIII.** Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. **IX.** Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (Constitución Política, 1917, Artículo 117)

2.4.- Evolución del federalismo en México:

Después de la revolución mexicana, se necesitaban crear condiciones de desarrollo económico y social para la estabilización nacional; para esto, se implementaron medidas administrativas y políticas con el objetivo de reforzar el gobierno central, lo que llevaría a un proceso de centralización del federalismo. Además, con la existencia de un solo partido político hegemónico, la centralización del poder político se dio de forma inmediata.

Prácticamente los estados de la república tuvieron una pérdida de poder a favor del centro. Pero, en la segunda mitad del siglo XX, el federalismo mexicano tendría cambios significativos debido a la dinámica social, económica y política que se presentaba en el país. Aunado a los factores internos, se presentaron cambios económicos en todo el mundo que dieron como resultado crisis financieras, afectando principalmente a los Estados en vías de desarrollo.

Fue hasta la década de los setenta donde comienzan los esfuerzos para dotar de "una gradual descentralización de recursos financieros, de funciones y atribuciones delegadas" (Pichardo, 2003, p. 58) a los gobiernos locales, proceso al que se le llamó la "descentralización de la vida nacional". Estos cambios se hicieron con el objetivo de "aminorar la tendencia centralista y reactivar el federalismo mexicano" (Aguilar, 1996, p. 4).

Descentralizar no solo era necesario, sino que era imposible prácticamente seguir con una inercia centralista, Ortega (1988) indica que "por más centralista y absolutista que se quiera imaginar a un sistema y un régimen de gobierno, no es posible en la práctica la centralización absoluta" (p. 29).

Por lo tanto, para un federalismo real "debe existir algún grado de descentralización del poder, no solamente entre los órganos y ámbitos del Estado (descentralización política en sentido estricto), sino en la relación del Estado con la sociedad (descentralización política en sentido amplio)" (Ortega, 1988, p. 35).

La descentralización fue el tema en el que se basó el gobierno federal para dar respuesta al nuevo ánimo del federalismo nacional y con el que se desarrolló gran

parte de las políticas y programas para fortalecerlo. El primer esfuerzo para descentralizar se dio en 1976 cuando "se envió al congreso la iniciativa de una nueva ley orgánica de la administración pública federal, la cual estableció [...] la autorización al presidente de la república para celebrar convenios de coordinación con los estados" (Pichardo, 2003, p. 59).

Sin embargo, fue hasta el sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1986) donde se empezó a disminuir el excesivo centralismo en todos los aspectos. La administración federal impulso la descentralización en diferentes premisas. Una de estas indicaba que: "la descentralización de la vida nacional exige un proceso decidido y profundo [...] de revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios" (Pichardo, 2003, p. 60).

Otra proposición señalaba que el "municipio" como la unidad básica política y administrativa del federalismo requería de un "constante fortalecimiento para lograr los grandes propósitos nacionales que el ejecutivo federal debe atender" (Pichardo, 2003, p. 60). Por último, durante este periodo "se creó, el Sistema Nacional de Planeación Democrática con el fin de fortalecer el federalismo y el proceso de descentralización" (Culebro, 2008, p. 102).

Esta planeación democrática proliferaba "la participación de los estados y municipios en la definición y ejecución del desarrollo nacional" (Pichardo, 2003, p. 60). A toda esta serie de cambios estructurales se le conoció como "Reforma del Estado" y en palabras de Jorge Culebro (2008) "fue concebida como un mecanismo para recuperar la confianza de los ciudadanos" (p. 102). Es así, como se iniciaba un proceso de descentralización acompañado de reformas en distintos ordenamientos que traerían consigo, una nueva reconfiguración del federalismo y que muchas de sus prácticas siguen vigentes.

2.5. Base jurídica:

Los cambios estructurales que se estaban produciendo en el seno del federalismo mexicano en los ochentas y en los años siguientes, tomaron distintas aristas, la reestructuración al sistema político se tenía que percibir en diferentes materias, fue entonces que la reforma del Estado como lo argumenta Luis F. Aguilar (2000) fue en su momento "la respuesta a la crisis de toda una economía política; es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentaban" (p. 139).

De acuerdo con Aguilar (2000), la reforma de Estado tuvo cinco dimensiones; la primera representó un proceso de cambios en el gobierno y su administración pública, sobre todo en la reducción del aparato estatal; la segunda fue una transformación en el régimen político, produciendo una mayor democratización, una real división de poderes y un retorno al federalismo. La tercera fueron cambios en la Constitución política; la cuarta fue un nuevo modelo de desarrollo económico dando paso a la liberalización y globalización y por último una reforma en la cultura política (p.139).

Además de las reformas a la Constitución, también se crearon y modificaron leyes e instituciones de diferentes ámbitos que rigen la base jurídica del Estado federal y que configuran su actuar. El nuevo marco jurídico tenía como objetivo adecuar el entramado institucional para darle sentido a la descentralización de la vida política.

Es importante destacar cada una de las transformaciones que se gestaron en materia jurídica, ya que el principio era quitar el excesivo centralismo del poder público y estimular una verdadera intervención de las esferas de gobierno estatal y local, así como un control democrático de la sociedad.

2.5.1. Constitución Política.

A lo largo de este capítulo se ha venido enunciando que la Constitución es la que da la acepción al Estado para su organización política y la división de poderes. Durante la época de Miguel de la Madrid, los preceptos legales tenían que adecuarse al nuevo

orden institucional y la respuesta fueron las reformas constitucionales. La ley suprema permite cambios en su interior, pues en el artículo 135 se cita que:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México" (Constitución Política, 1917, Artículo 35).

Las reformas que se dieron en la Constitución traían una lógica en contra del excesivo centralismo, que, ante la opinión pública, fue uno de los factores que había llevado al país a la crisis. La necesidad de descentralizar fue el mayor impulso de estas reformas y una de las más importantes fue al artículo 115, en 1983, la cual "redefinió el papel asignado al municipio [...] mediante la definición de sus fuentes de ingreso, la enumeración de los servicios públicos a su cargo y el reconocimiento explícito de su autonomía" (Aguilar, 1996, p. 4).

Salazar (2009) asevera que esta reforma fue una de las más sustanciales, ya que se agregó y modificó gran parte del artículo 115 con el fin de proporcionarle más atribuciones al municipio (p. 95). También se introdujeron modificaciones en la forma de representación política "con el fin de dar mayor presencia a los partidos políticos de oposición y crear las condiciones para el buen funcionamiento municipal" (Aguilar, 2000, p. 144).

Los cambios al artículo 26 garantizaron que se estableciera el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y la obligación de gobernar conforme a un Plan Nacional de Desarrollo "con el propósito de recobrar el carácter público, socialmente consultado y pactado de la acción de gobierno, así como establecer el ejercicio de la planeación como condición e instrumento de una acción gubernamental racional" (Aguilar, 1996, p. 4).

En el artículo 25 "se redefinió el ámbito de intervención del Estado, el derecho estatal a la rectoría del desarrollo nacional, su exclusividad en las áreas estratégicas de la actividad económica y su concurrencia con los sectores social y privado en las áreas

prioritarias" (Aguilar, 2000, p. 144). En conclusión, se permite la apertura de mercado a los sectores privados, en ramas no estratégicas del desarrollo nacional.

Las reformas constitucionales de Miguel de la Madrid no cambiaron la forma de gobierno ni la forma de Estado, cuestión que sigue prevaleciendo en la actualidad. Las modificaciones se centraron en la intervención estatal, el desarrollo económico, la descentralización política y administrativa y las relaciones entre el Estado-sociedad.

2.5.2. Ley de Planeación.

La ley de planeación fue promulgada en 1983 y es el instrumento legal que integra las bases para el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática en las "actividades económicas, políticas, sociales, culturales, de protección al ambiente, así como el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano" (Ley de Planeación, artículo 3).

El propósito de esta ley, es "señalar las normas y los principios básicos a los que debe limitarse la planeación nacional del desarrollo" (Culebro, 2008, p. 108). También señala que el poder ejecutivo es el responsable de conducir la planeación nacional con la participación de los diferentes grupos de la sociedad.

Asimismo, este estatuto contempla todos los principios programáticos que debe de tener el Plan Nacional de Desarrollo. Por lo tanto, "el presidente de la república informará al Congreso de la Unión del estado que guarda la administración pública y deberá hacer mención de las decisiones del Plan Nacional de desarrollo y los Programas Sectoriales" (Ley de Planeación, artículo 6).

En el artículo 27 la ley exige que, para la ejecución del plan, y los programas sectoriales, institucionales y regionales "los organismos públicos elaboraran sus programas de operación anuales con procesos presupuestarios y programas de modernización" (Culebro, 2008, p. 109), además, deberán de ser congruentes entre sí y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales.

Por último, la ley contempla la coordinación entre el ejecutivo federal, las entidades federativas y municipios en sus artículos 33, 34, 35 y 36, a fin de convenir y coadyuvar en el ámbito de sus jurisdicciones en la planeación nacional, acciones y programas.

2.5.3. Ley de Coordinación Fiscal.

La coordinación fiscal es el resultado de diversos convenios entre la federación, las entidades federativas y los municipios, esta ley fue promulgada en 1978 y entró en vigor en 1979, teniendo por objetivo:

"Coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir 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" (Ley de coordinación fiscal, artículo 1).

Con esta ley nació formalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Aguilar, 1996, p. 13), dando paso a las relaciones fiscales intergubernamentales en materia de tributaria de los tres órdenes de gobierno. Para que este sistema funcione, las entidades federativas tendrán que adherirse a la capacidad recaudatoria de la federación con el compromiso resarcir las haciendas estatales y municipales.

El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio (Ley de coordinación fiscal, artículo 2) y "este fondo se incrementará con el porcentaje [...] de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan derogar o dejar en suspenso al adherirse al sistema de coordinación fiscal" (Pichardo, 2003, p. 69).

En la Ley de Coordinación Fiscal se "establece que las entidades que deseen integrarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para participar de los ingresos de la federación, deben firmar el convenio de adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público" (Aguilar, 1996, p. 13).

Además de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se encuentra el convenio de colaboración administrativa que implanta las funciones "que los estados y municipios deben realizar en relación al registro de contribuyentes y la recaudación, fiscalización y administración de los ingresos federales. Con ello, las autoridades de las entidades toman el carácter de autoridades fiscales federales y reciben a cambio ciertos ingresos" (Aguilar, 1996, p. 13-14).

La ley también contempla en su artículo 16, organismos de coordinación, los cuales participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF a través de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Junta de Coordinación Fiscal.

Asimismo, se crea el sistema de aportaciones federales por medio de fondos generales⁷ con respecto a las participaciones de las entidades y municipios en la recaudación federal. Estos recursos se transfieren a las haciendas públicas estatales y municipales condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que cada aportación establece.

2.6.- Programas e instituciones para la colaboración.

Los sucesos que se gestaron en el país para descentralizar y reformar al Estado durante la época de José López Portillo y Miguel de la Madrid, continuaron en los siguientes periodos. Además de los cambios económicos, políticos y legales, el aparato administrativo creó planes y programas que ejecutarían las transformaciones que se estaban presentando en el contexto nacional.

⁷ Se compone de 8 fondos, los cuales son: "I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; V. Fondo de Aportaciones Múltiples. VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Ley de coordinación fiscal, artículo 25).

Aunado al nuevo marco jurídico federal, se instituyeron políticas con el objetivo de coordinar esfuerzos para desarrollar las relaciones intergubernamentales. El primero de estos programas fueron los comités promotores de desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES), "organismos que definían y coordinaban la colaboración de los estados en las tareas emprendidas por el gobierno federal" (Aguilar, 1996, p. 4). A su vez, estos mecanismos, fueron instrumentos de programación para los estados.

A finales de los años setenta, fueron reestructurados por el gobierno federal "para adecuarlos a los esfuerzos de programación económica y social" (Pichardo, 2003, p. 69), logrando así, que los estados y municipios participarán en su desarrollo. Sin embargo, en 1981 desaparecerían del orden federal, pero los estados los adoptarían para sus ejercicios propios.

Con la adopción por parte de los gobiernos estatales, estos mecanismos se transformaron en los comités para la planeación del desarrollo (COPLADES), lo que "permitió que los estados constituyeran de forma responsable su planeación estatal y regional, integrándose al sistema nacional de planeación" (Pichardo, 2003, p. 69).

Estos organismos además de coadyuvar en el diseño, instrumentación y evaluación de su planeación, "suelen ser una mesa real de negociación, donde los distintos órdenes de gobierno y diferentes organizaciones sociales transforman sus intereses particulares en soluciones y políticas estatales y municipales concretas" (Aguilar, 1996, p. 23). Los COPLADES son vigentes hasta la fecha y tienen funciones específicas de coordinación programática y evaluación de resultados.

En 1980 se introdujo el convenio único de coordinación (CUC) "instrumento jurídico que formalizaba las relaciones intergubernamentales en el marco de las políticas de desarrollo de los estados" (Aguilar, 1996, p. 4) y al igual que los COPRODES formaban parte de los objetivos del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Los CUC iniciaron con la "transferencia de programas federales de inversión para obras de infraestructura social y económica de alcance local⁸" (Pichardo, 2003, p. 60), y fueron

⁸ Las obras que el gobierno federal transfirió consecuencias de los convenios con los estados fueron: "Obras en cabeceras municipales; mejoramiento de la vivienda y espacios públicos; construcción y rehabilitación de vivienda

un medio para que los gobiernos subnacionales robustecieran su capacidad de programación y ejecución.

En el tiempo que duraron los CUC se tuvieron grandes logros y avances en materia de planeación, desarrollo de recursos financieros, así como obras públicas, que permitieron establecer la coordinación entre las diferentes esferas de gobierno. Para 1983, estos mecanismos se sustituyeron por el convenio único de desarrollo (CUDE).

El CUDE estaba pensado para ampliar sus facultades y atribuciones (aunadas a las que originalmente tenía el CUC) e impulsar la descentralización y generar desarrollo regional fuera de los centros urbanos. Además de proliferar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, Pichardo Pagaza (2003) sostiene que "los programas de desarrollo económico constituían la substancia del CUDE y comprendían acciones de inversión y gastos federales descentralizadas a los estados; acciones de la administración pública federal que requerían coordinación con el estado y; acciones de competencia estatal en coordinación con el federal" (p. 62).

Durante su existencia, el CUDE se consolidó como "el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental" (Aguilar, 1996, p. 22). No obstante, en el periodo sexenal de Carlos Salinas de Gortari se modificó el convenio único de desarrollo por el de convenio de desarrollo social (CDS).

Este nuevo convenio vinculaba de manera más estrecha "la estructura de la planeación con la política de desarrollo social" (Aguilar, 1996, p. 22). Su orientación, estaba destinada a la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que terminó por ser el más exitoso de la gestión de 1988-1994.

El PRONASOL articuló las acciones de la sociedad con las tres instancias de gobierno para mejorar las condiciones de vida de la población con mayor rezago social. Las claves del programa de solidaridad se basaron en la legitimidad que alcanzó con la

popular; casas de cultura; instalaciones deportivas; cárceles y penitenciarías; caminos vecinales; carreteras estatales; carreteras urbanas y aeropistas" (Pichardo, 2003, p. 61).

participación ciudadana de diferentes sectores y que tuvo presencia en todos municipios del país.

Solidaridad operó a partir de los siguientes principios:

1. "Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades.
2. Participación plena y efectiva de las comunidades.
3. Corresponsabilidad, pues cada parte integrante tenía asignadas acciones.
4. Honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos, con el que se creó un sistema de contraloría social para que la población beneficiada vigilaran el uso de los recursos" (Pichardo, 2003, p. 64).

A pesar del éxito de PRONASOL, fue muy criticado "como un programa con fines clientelares que buscaba aumentar los votos del partido en el gobierno (PRI)" (Aguilar, 1996, p. 22). Pero, al arribo de una nueva administración federal, solidaridad desaparecería para convertirse en nuevos ejes rectores que dieran mayor impulso a la descentralización.

En el periodo de Ernesto Zedillo (1994-2000), se creó el programa nacional de educación, salud y alimentación (PROGRESA) como la continuación del programa de solidaridad, pero este más enfocado a mitigar la pobreza, directamente en los núcleos familiares.

Por otro lado, se utilizó el instrumento del Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), publicado en mayo de 1995, como el "documento que debería guiar todos los programas de la administración pública federal, regionales, especiales o institucionales" (Culebro, 2008, p. 109) y establecer las bases de la coordinación entre los distintos niveles gubernamentales.

Otro cambio representativo, fue la descentralización presupuestal que se dio con la creación del ramo 33 para el ejercicio fiscal del 2001 (que actualmente sigue operando), el cual fue diseñado para fortalecer la hacienda pública estatal y municipal. Estos recursos "son los que los estados administran para la atención de funciones

específicas [...] y representan el 72.5 % del total de sus ingresos, mientras que la otra cuarta parte se transfiere a los municipios" (Pichardo, 2003, p. 67).

El ramo 33 juega un papel muy importante en la distribución de recursos hacia la periferia, Sánchez Ramos (2015) argumenta que estos recursos "son muy significativos tanto para los estados como para los municipios, ya que ambos dependen en más de tres cuartas partes de estos recursos conjuntados con las participaciones federales" (p. 97).

Asimismo, se establecieron importantes organismos de discusión intergubernamental, como lo son la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y las diferentes asociaciones municipales, éstas se han sumado al debate de esquemas de coordinación hacendaria del SNCF. La CONAGO constituida a partir del 2002 (aún vigente), "es un foro permanente donde los gobernadores de las entidades federativas [...] procuran una agenda común para fortalecer en el régimen federal mexicano, sus posiciones" (Aguilar, 2015, p. 135).

En cuanto a las asociaciones municipales destacan la Asociación de Municipios de México, A.C (AMMAC); Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC); Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (Fenam); y la Asociación Nacional de Alcaldes, A.C (ANAC), todas cuentan con miembros de todos los municipios del país. Se asocian principalmente con un criterio partidista, pero "atienden intereses comunes e interactúan con otras instancias de gobierno y poderes públicos"(Aguilar, 2015, p. 135).

Paralelamente a todas las modificaciones estructurales, se gestó la descentralización administrativa en dos áreas importantes de la gestión pública, la educación y salud. En una primera etapa, se iniciaron como programas de desconcentración territorial y funcional y posteriormente se dio paso a la descentralización de funciones.

En el caso de los servicios educativos, De la Madrid planeó ejecutar la transferencia "absoluta de la educación básica y normal federal a los gobiernos estatales" sin embargo, solo se logró la creación de la "Unidad de Servicios Educativos Descentralizados (USED) y más tarde por la de Servicios Coordinados de Educación

Pública (SCEP), pero en esencia siguieron dependiendo del centro" (Aguilar, 1996, p. 29).

Salinas de Gortari descentralizó los servicios educativos con base en la reforma al artículo tercero constitucional, la Ley General de Educación y, en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)⁹. "El ASMEB y la Ley General de Educación amplían el margen de decisión y maniobra de los gobiernos estatales sobre los recursos destinados a la educación básica y normal" (Aguilar, 1996, p. 29).

Estos logros han permitidos que las entidades federativas en la actualidad, decidan sobre temas de infraestructura educativa y tengan injerencia en la realización de programas y planes, así como determinar incentivos y plazas de trabajo (junto con el sindicato) en las escuelas de su competencia.

En el tema de los servicios de salud, también como parte de la estrategia de la descentralización de la vida nacional, se propuso integrar varios programas en un solo organismo para que la población abierta (aquella que no tenía seguridad social) pudiera tener atención médica.

Primeramente, se intentó desconcentrar hacia los estados "la Dirección de los Servicios Coordinados de Salud Pública y se responsabilizó a los ejecutivos estatales de la coordinación de los programas del IMSS-Coplamar y de la Secretaría de Salud" (Aguilar, 1996, p. 30). Posteriormente, fue la Secretaría de Salud la que descentralizaría los servicios hacia los estados, pero "solo se logró en 14 de estos: Tlaxcala, Nuevo León, Guerrero, Jalisco, Baja California Sur, Morelos, Tabasco, Querétaro, Sonora, Colima, México, Guanajuato, Aguascalientes y Quintana Roo" (Aguilar, 1996, p. 30).

La revisión de las posturas anteriores, sirve como pauta para comprender las etapas de apertura a los esquemas de coordinación entre instancias de gobierno y la generación de las relaciones intergubernamentales. Muchas de estas prácticas siguen prevaleciendo hasta el día de hoy y representan la viveza del federalismo mexicano.

⁹ De acuerdo con Aguilar (1996), "este acuerdo fue firmado el 18 de mayo de 1992 por la SEP, el SNTE y los gobiernos de los estados que desde 1984 habían quedado al margen del proceso descentralizador" (p. 29).

Aunque, se debe de aclarar, que en plena segunda década del siglo XXI existe una tendencia hacia la recentralización y que escenifica un retroceso completo hacia campos que se habían logrado descentralizar. Chanes Nieto (2017) expone que existe una recentralización en el orden federal en materia jurídica, política y administrativa. Ante estos escenarios, se debe de descentralizar transfiriendo competencias, instituciones o recursos a estados y municipios. (p. 19-30).

Capítulo 3.- Los Gabinetes Regionales del Estado de México.

A lo largo del tiempo, la administración pública en México ha tenido la necesidad de brindar mejores servicios a la población, esto, con el objetivo de incrementar su calidad de vida y el desarrollo de las diferentes zonas que componen al país. Sin embargo, el extenso y vasto territorio de la nación, ha sido uno de los grandes impedimentos para que los servicios tengan amplia cobertura, lo que ha generado problemas sociales, desequilibrios territoriales y desigualdades económicas.

Ante esta problemática, el gobierno federal y los estatales, han promovido la desconcentración administrativa como un medio óptimo para hacer llegar las acciones gubernamentales a las distintas regiones del país. A pesar de que en los primeros años del México independiente y durante gran parte del siglo XIX existió una excesiva centralización del poder y de las funciones administrativas, aparecieron indicios de desconcentración en las figuras de los prefectos y sub-prefectos. Prueba de ello, han sido las diferentes leyes en materia que han proliferado la desconcentración administrativa.

En el caso del Estado de México, la Constitución de 1827 fue ejemplar, al haber introducido este principio como lo señala en la exposición de motivos. Posteriormente, la figura de la desconcentración no fue suficiente para subsanar todas las problemáticas existentes, por lo que se iniciaron los procesos para la descentralización de la vida nacional, con el fin de transferir las funciones hacia otros ámbitos gubernamentales.

Aunado a los esquemas de desconcentración y descentralización, nuestro sistema federal, permite el constante contacto y la coparticipación entre las diferentes instancias de gobierno para la solución a problemáticas comunes y la prestación de servicios, conformando así las relaciones intergubernamentales (RIG).

Las RIG en México, han servido para que se reproduzcan mecanismos e instrumentos de coordinación intergubernamental y cooperación institucional con el propósito de generar acciones colectivas. Con la suma de estos esfuerzos, se ha logrado la

conformación de programas, políticas y servicios. Muchos de estos casos han sido exitosos y se han proliferado en diferentes periodos.

En el Estado de México, se han creado instancias de colaboración entre este ámbito gubernamental y los municipios de la entidad con el objetivo de obtener acciones conjuntas, tal es el caso de los *gabinetes regionales del poder ejecutivo estatal*. Estos gabinetes son instrumentos que han sido parte de la política institucional del gobierno del Estado en las últimas décadas. Dentro de estas figuras se desarrollan un importante número de decisiones de carácter intergubernamental, en el que se han agrupado a diferentes dependencias competentes relacionadas con el desarrollo de las regiones que componen al territorio estatal.

El propósito de este capítulo, es mostrar el esquema de los gabinetes regionales del gobierno del Estado de México, sus antecedentes, naturaleza jurídico-administrativa, composición y su ámbito de actuación asociándolo a las prácticas de las relaciones intergubernamentales con otros órdenes de gobierno, principalmente al municipal.

3.1. Antecedentes.

En los primeros años del México independiente y con la instauración del régimen federal, se dieron las primeras iniciativas de desconcentración administrativas en el Estado de México con las figuras del prefecto y el sub-prefecto. Al momento de erigirse la entidad federativa, estas figuras entran en función con la Constitución de 1827 y la promulgación de la Ley orgánica provisional para el arreglo del gobierno interior, esto fue con la intención de resolver los problemas de control en torno a los distritos, partidos y municipios (Cerdeña, 2008).

Los prefectos eran designados por el gobernador en turno (art. 153) y los sub-prefectos a su vez por los prefectos con aprobación del gobernador (art. 156). Propiamente eran los encargados de la gobernabilidad en su jurisdicción y de algunas tareas como la seguridad, censos y estadísticas; también, ejercían un control político sobre los municipios.

En un inicio, el Estado de México se componía de ocho distritos: Cuernavaca, Tezcoco, Tulancingo, Huejutla, Sultepec, Tlalnepantla, Toluca y Tula (Cerde, 2008, p. 71), cuestión que cambiaría con el paso del tiempo. Con esta división territorial, cada prefecto estaba a cargo de un distrito, a su vez, los distritos se dividieron en partidos nombrándose a un sub-prefecto como su autoridad inmediata, mientras que, los partidos se dividían en municipios y municipalidades, estando cada uno de ellos bajo la autoridad de un ayuntamiento. (G.E.M, 2010, p. 26).

A mediados del siglo XIX, en el Estado de México se legisló la segunda Constitución (al igual que en el orden federal) la cual se publicó en 1861. En esta última, la vida municipal de la entidad queda supeditada aún a los prefectos y sub-prefectos y a cargo de los ayuntamientos y municipales, situación que es una prolongación de la organización interior de las entidades federativas y de los departamentos de la época de la república centralista. (G.E.M, 2010, p. 219).

Con la restauración de la república, se pone fin a la organización regional basada en autoridades encarnadas en los prefectos y sub-prefectos y se adoptó la figura del jefe político que se prolongó durante el periodo del Porfiriato y se transformó en la figura de control despótico de las municipalidades y de la vida local. (G.E.M, 2010, p. 220). Durante este periodo, la centralización político-administrativa continuó en el territorio nacional, principalmente en los municipios por las autoridades intermedias entre los ayuntamientos y el gobierno del estado.

Sin embargo, a inicios del siglo XX, con el movimiento revolucionario y la promulgación de la Constitución de 1917, se asentó en el artículo 115, la desaparición de las autoridades intermedias o jefes políticos entre el municipio y las entidades federativas, que habían representado un primer intento de desconcentración política y administrativa del sector central.

Otros cambios que emergieron, fueron las modificaciones al territorio del Estado de México, derivado de la publicación de la Constitución estatal del "8 de noviembre de 1917; cabe destacar que en el artículo 9º se planteó la división territorial del estado en 16 distritos rentísticos y judiciales: Chalco, Cuautitlán, El Oro de Hidalgo, Ixtlahuaca,

Jilotepec, Lerma, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Valle de Bravo y Zumpango" (G.E.M, 2010, p. 220).

Con la entrada del siglo XX en el periodo posrevolucionario, la administración pública del Estado de México se caracterizó por la hegemonía de un partido político dominante (PRI), por la modernización administrativa y por diseñar nuevos esquemas de desconcentración que le permitieran acercar servicios a todo el territorio. La hegemonía del partido revolucionario institucional "se debe al peso histórico del gobernador Isidro Fabela Alfaro (periodo 1942-1945), quien a partir de 1942 organizó la sucesión del poder estatal e impuso la actual disciplina político-administrativa, lo que ha permitido que este partido conserve ininterrumpidamente el Poder Ejecutivo estatal" (Mendoza, 2016, p. 65).

La primera iniciativa de modernización administrativa se inició con la creación de la primera Ley Orgánica de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México, publicada en julio de 1955 (G.E.M, 2010, p. 306) durante el periodo del gobernador Salvador Sánchez Colín, las cuales sentaron las bases de la actual administración estatal.

Una instancia sobresaliente contenida en la Ley Orgánica de referencia, fue la integración del Consejo Plenario del Poder Ejecutivo, órgano colegiado de carácter deliberativo y consultivo respecto de los asuntos que el Gobernador sometiera a su consideración. El consejo se conformó con los titulares de todas las dependencias estatales (direcciones generales, direcciones y departamentos), estaba presidido por el secretario General de Gobierno, y su secretario era el oficial mayor (G.E.M, 2010, p. 306), este fue el antecedente más cercano del gabinete del gobernador y además se trataba de un mecanismo de coordinación interinstitucional que sigue vigente.

Para la administración del gobernador Carlos Hank González (1969-1975), se redefinieron cambios en la estructura orgánica de la administración estatal, las acciones fueron encaminadas a la creación de unidades para la coordinación y el control del resto de la administración. Este periodo también se caracterizó por el establecimiento de los "cuarteles de trabajo" "un programa diseñado para que un secretario estatal designado por el gobernador coordinara las intervenciones estatales en un territorio determinado" (Mendoza, 2016, p. 65).

Estos mecanismos del poder estatal son el antecedente inmediato de los gabinetes regionales. Pichardo Pagaza (2017) argumenta que una de las principales premisas del gobierno de Hank (no solo para esta administración, sino también la de Jiménez Cantú) era atender las necesidades y los severos problemas sociales, por lo cual, el gobernador definió regiones críticas del territorio estatal [...] "al frente de cada una de ellas designó un responsable que fuera el vínculo entre los habitantes de esos territorios y el gobernador" (Pichardo, 2017, p. 141).

Para el periodo de 1975-1981 del Dr. Jorge Jiménez Cantú (además de continuar con el esquema de los cuarteles de trabajo como lo refiere Pichardo), "se dio una amplia desconcentración que permitió acercar la administración pública estatal a los centros de población del estado [...] por medio de la creación y construcción de centros de servicios administrativos en diferentes cabeceras municipales y regionales de la entidad" (G.E.M, 2010, p. 310).

El modelo de desconcentración más influyente para esta administración, fue el aplicado al sector agropecuario, al crearse una *regionalización única*¹⁰ con 8 distrito agrícolas y 64 unidades agrícolas de desarrollo municipal (Sánchez, 1980, p. 52). Esto indicaba que todas las funciones relacionadas con este sector debían adecuarse a la regionalización única establecida, para facilitar la coordinación y concurrencia de sus actividades con las de las demás instituciones (G.E.M, 2012, p. 350). Al igual que la función agropecuaria, esta regionalización se aplicó para la mayoría de las dependencias estatales.

Para la administración de Alfredo del Mazo González (1981-1986) su plan de gobierno se desarrolló con una estrategia regional compuesta por 8 regiones en las cuales se establecieron 8 fondos de fomento regional que promovían actividades productivas¹¹. Los fondos contaban con recursos económicos para asociarse con productores y

¹⁰ Salvador Sánchez Colín (1980) afirma que "se efectuó un estudio del territorio del Estado de México, contemplando como variables a la tipografía, climas, vegetación natural, características agrológicas y de actividades específicas de cultivos. Como resultado del estudio se divide al Estado con 8 regiones económico-agrícolas: 1. Texcoco-Chalco, 2. Cuautitlán-Zumpango, 3. Jilotepec, 4. Atlacomulco, 5. Valle de Bravo, 6. Sultepec-Temascaltepec, 7. Tenancingo y 8. Toluca (p. 3).

¹¹ Estos fondos se conocieron como "Fondos de Desarrollo Económico (FOMECE)", que fueron entidades establecidas para cada una de las ocho regiones en las que se dividió el estado.

ayuntamientos para que permitiera de manera desconcentrada la toma de decisiones múltiples.

El plan de gobierno 1981-1987, dividía la entidad en ocho regiones económicas que eran: Toluca, Zumpango, Texcoco, Tejupilco, Atlacomulco, Coatepec Harinas, Valle de Bravo y Jilotepec¹² (G.E.M, 2012, p. 368), la estructuración de esta regionalización, se hizo de manera similar a la adoptada por la administración anterior hecha al sector agropecuario y forestal.

A la par de la regionalización y los fondos de fomento regional, en este periodo se presentó el "Sistema Estatal Integral de Planeación", el cual estableció "los programas de los sectores agropecuario y forestal; pesca; industrial, comercial y artesanal; turismo; desarrollo urbano y obras públicas; comunicaciones y transportes; salud y seguridad social, y educación pública" (G.E.M, 2012, p. 393). También, se contemplaron los programas de planeación de las ocho regiones del estado, la cual, debía de hacerse con base en la consulta a los ayuntamientos. Este proceso significó el antecedente de la ley de planeación de la entidad, los planes regionales y sectoriales que siguen vigentes en la administración estatal.

Los esfuerzos para la desconcentración administrativa continuarían en los siguientes sexenios con las iniciativas de la ubicación de oficinas regionales de las diferentes dependencias y sectores estatales en el territorio, con el objetivo de acercar los servicios al ciudadano, sobre todo en la "zona metropolitana del Valle de México y en la zona oriente del estado, lugares en los que radica más del 70% de la población estatal (G.E.M, 2010, p. 314). Sin embargo, también se iniciarían los procesos de descentralización y un mayor grado de acercamiento del gobierno estatal con los municipios para resolver problemáticas comunes y generar desarrollo.

¹² Las estrategias que se precisaron en este plan, fueron hechos a partir de diferentes materias, **1) desarrollo social** (asentamientos humanos y equipamiento urbano, educación, justicia, salud y seguridad social, empleo, capacitación y productividad); **2) de la economía e infraestructura** (agricultura, ganadería y silvicultura, agroindustria, industria, comercio, comunicaciones y transportes, turismo, pesca y organización para la producción); **3) de los factores críticos** (agua y tenencia de la tierra), y **4) de la administración y finanzas públicas** (administración y aspectos fiscales y financieros) (G.E.M, 2012, P. 368).

La gestión del gobernador Ignacio Pichardo Pagaza (1989-1993) fue ejemplar, pues en 1990, se llevó a cabo el "Seminario de Información Municipal del Estado de México, participando 120 presidentes municipales, además de servidores públicos, titulares de dependencias federales y estatales, marcando un momento histórico en la entidad con el cual se intensifican las relaciones gubernamentales Estado-municipio (G.E.M, 2010, p. 230).

Para la administración 1999-2005 de Arturo Montiel Rojas, uno de los 8 ejes rectores del Plan de Desarrollo del Estado de México fue el "desarrollo regional, que se basó en regionalización y fortalecimiento del Sistema Integral de Planeación del Estado"(G.E.M, 2012, p. 553). La legislatura local en el año 2003, estableció al gobernador las facultades para formular, aprobar y ejecutar el "Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos se deriven"(G.E.M, 2012, p. 558). En el cuarto año de gobierno se constituyó la figura de los planes regionales y metropolitanos para los procesos de planeación de los mismos, los cuales se deberán de consultar a los ayuntamientos.

En el quinto informe de gobierno de Montiel Rojas, se indicó que se atendieron 615 demandas derivadas de acciones de concertación política con la participación conjunta de las dependencias estatales y autoridades municipales. Otro indicador fue la realización de 488 visitas, reuniones y giras de trabajo, en las diferentes regiones y municipios de la entidad, con la finalidad de difundir la acción gubernamental y fortalecer la presencia del gobierno del estado (G.E.M, 2012, p. 600). El esquema de trabajo en esta gestión, fue el acercamiento institucional estatal con los ayuntamientos de la entidad reforzando las relaciones intergubernamentales.

A inicios de la administración de Enrique Peña como ejecutivo estatal (2005-2011) se reformó el reglamento el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México, además se dispuso que la Asamblea General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México se estableciera un Subcomité Regional en cada de las regiones en que se divide el estado (G.E.M, 2012, p. 600).

Las 16 regiones en las que se dividió el estado para esta administración fueron: Amecameca, Atlacomulco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Ixtapan de la

Sal, Lerma, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tejupilco, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Tultitlán, Valle de Bravo y Zumpango¹³.

En esta misma administración, el Ejecutivo expidió el "Reglamento de los Gabinetes del Poder Ejecutivo, en donde se precisó la formación e integración de los gabinetes: Legal, Ampliado, regionales y especializados de Seguridad Pública, de Seguridad Social y de Seguridad Económica"(G.E.M, 2012, p. 637). Por primera vez, la figura de los gabinetes regionales tendría un marco normativo en el cual se basarían sus acciones.

Se dispuso que los gabinetes regionales se integraran por: un vicepresidente designado por el gobernador, por el subsecretario de Desarrollo Social de la región que corresponda en su carácter de secretario ejecutivo y por el coordinador regional de la Secretaría de Desarrollo Social en la región correspondiente, así como por los representantes de cada una de las dependencias del Ejecutivo estatal que desarrollen programas y acciones en la región, los cuales deberán contar con un nivel igual o superior al de director general¹⁴ (G.E.M, 2012, p. 638).

En el siguiente periodo sexenal (2011-2017) de Eruviel Ávila, se expidió un nuevo "Reglamento de los Gabinetes del Poder Ejecutivo"¹⁵. A diferencia del anterior, este reglamento contempla en su integración la figura del presidente del gabinete regional, el cual sería designado por el gobernador (siendo por lo regular los secretarios de estado), también se integraría por un secretario técnico que será nombrado por el presidente del gabinete regional correspondiente y por los representantes de cada una de las dependencias del Ejecutivo Estatal.

En cuestión de planeación, la Ley de Planeación del Estado de México, así como los planes sectoriales y regionales, siguieron contemplando para este sexenio las 16 regiones en las que se divide el estado (igual que el sexenio anterior). Sin embargo, se debe de aclarar que, para el ejercicio de los gabinetes regionales, estos desarrollarán

¹³ Acuerdo del Ejecutivo del 16 de septiembre de 2005, en sección primera de la *Gaceta del Gobierno* de ese día

¹⁴ Reglamento del Ejecutivo del 2 de junio de 2008, en sección cuarta de la *Gaceta del Gobierno* del 2 de junio

¹⁵ Este reglamento abrogó el anterior del año 2008. Acuerdo del Ejecutivo del 23 de abril 2013.

sus actividades de acuerdo a la división regional establecida que realice el comité de planeación de para el desarrollo del Estado de México (COPLADEM).

3.2. Concepto.

Para el reglamento de los gabinetes del Poder Ejecutivo del Estado de México (2013), los gabinetes regionales se definen como:

"Instancias de coordinación responsables de proponer, evaluar, acordar e implementar las políticas públicas de desarrollo regional y los programas y acciones de gobierno de las dependencias del Ejecutivo Estatal en cada una de las regiones en las que se divide el territorio estatal"(Artículo 13).

Estas instancias de coordinación, tienen la tarea de tomar decisiones a partir de deliberaciones públicas (entre ámbitos gubernamentales) e implementar acciones para el desarrollo del territorio de la entidad mexiquense, el cual, estará dividido para este ejercicio en regiones. De acuerdo con la Ley de planeación del Estado de México la región es concebida como: "porción del territorio estatal que integran varios municipios y que se identifican por semejanzas geográficas, socioeconómicas o político-administrativas" (Artículo 10).

La división regional de la entidad mexiquense genera como insumo el esfuerzo conjunto de las dependencias y entidades del gobierno estatal para el desarrollo de acciones en cada demarcación. Por las características del mecanismo de los gabinetes y por sus funciones, su labor se lleva a cabo bajo esquemas intergubernamentales, no solo de las dependencias estatales, sino, que estas deben de incorporar en su ejercicio al ámbito municipal.

La toma de decisiones e implementación de acciones en el marco de los gabinetes regionales, se conformarán con apego al marco legal existente en la entidad, y a los esquemas organizativos y programáticos de estos mecanismos.

3.3. Marco Normativo.

Los gabinetes regionales del poder ejecutivo estatal actuarán conforme a lo dictado en la legislación de la entidad mexiquense. El conjunto de leyes que le dan forma a este mecanismo son:

- I. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- II. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
- III. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- IV. Reglamento de los gabinetes del Poder Ejecutivo del Estado de México.

3.3.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

La Constitución del Estado de México decreta que el Gobernador tendrá como facultad planear y conducir el desarrollo integral del Estado mediante el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales. A su vez, indica que para los procesos de planeación metropolitana y regional deberán consultarse a los ayuntamientos. (Artículo 77, fracción VI.).

Esta ley también determina que los municipios del Estado de México ejercerán sus facultades señaladas en la Constitución mexicana y se coordinarán con el gobierno del estado para el cumplimiento y elaboración de los planes y programas federales, estatales y regionales (Artículo 122).

En el ejercicio de planeación también participará la legislatura local, opinando y examinando sobre el Plan de Desarrollo del Estado que le remita el ejecutivo para su validación (artículo 61, fracción II).

El desarrollo de la entidad se sustentará en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que se integrará por los planes y programas que prescriban las autoridades estatales y municipales, donde también podrán participar los ciudadanos del estado para su formulación. Entre estos están los planes regionales. (Artículo 139).

Los procesos de planeación y programación en la entidad se realizarán bajo esquemas intergubernamentales, ya que el gobierno del estado y sus municipios deberán en

forma coordinada participar con la con la federación y con las entidades federativas colindantes en la ejecución de acciones en distintas materias¹⁶. A su vez, para la planeación regional y metropolitana se integrarán comisiones respectivas en la ejecución de obras y prestación de servicios (Artículo 139, fracción II, incisos a y b).

3.3.2. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Esta ley establece las normas para el funcionamiento del 1) Sistema de Planeación Democrática para el desarrollo del Estado de México; 2) la participación de los ciudadanos en la ejecución y evaluación de los diferentes planes y programas; y 3) la coordinación de acciones entre los tres ámbitos de gobierno para el desarrollo de la planeación democrática en la entidad (Artículo 1, fracciones I a la V).

Dentro de este sistema de planeación se encuentran los programas regionales, los cuales son "instrumentos que incluyen los proyectos y acciones del ámbito regional considerados prioritarios o estratégicos, en función de los objetivos y metas fijados en los planes de desarrollo" (Artículo 10).

De acuerdo con el artículo 13 de esta ley y con lo dispuesto en el artículo 82 del reglamento de la ley de planeación de este estado, la Secretaría de Finanzas por medio del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) coordinará la elaboración de los programas regionales. Esta instancia es también la encargada de realizar la división regional en la entidad.

Los planes regionales en la entidad mexiquense son de vital importancia porque los gabinetes regionales, al igual que el COPLADEM, son las instancias encargadas de su formulación y elaboración. Además, los gabinetes impulsaran acciones que contribuyan a alcanzar las metas y objetivos trazados en cada uno de estos planes.

¹⁶ En las materias de: Abasto y Empleo, Agua y Drenaje, Asentamientos Humanos, Coordinación Hacendaría, Desarrollo Económico, Preservación, Recolección, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos, Protección al Ambiente, Protección Civil, Restauración del Equilibrio Ecológico, Salud Pública, Seguridad Pública y Transporte, Turismo y aquellas que resulten necesarias (Ley del Estado Libre y Soberano de México, artículo 139, fracción II, inciso a).

3.3.3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

Esta ley tiene el objetivo de regular la organización y funcionamiento de la administración pública centralizada y paraestatal del Estado de México y de fijar las facultades y atribuciones de cada dependencia y entidad del ejecutivo estatal.

En la ley se especifican las funciones establecidas a cada secretaría de estado, así como la atribución que tienen de coadyuvar al desarrollo en cada una de las regiones en las que se divide el territorio estatal. También indica que cada dependencia participará en la elaboración de los planes de desarrollo estatal y regionales.

Para el tema de los gabinetes regionales, la secretaría general de gobierno tendrá la potestad de conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás poderes, así como con los ayuntamientos del Estado, autoridades de otras entidades federativas, los órganos constitucionales autónomos, partidos, agrupaciones políticas nacionales o estatales y con las organizaciones sociales (Artículo 21, fracción III).

Además, la secretaría general de gobierno coordinará las acciones de los gabinetes legal, ampliado y regionales (artículo 21, fracción I). Para esta labor, se auxiliará de sus diferentes áreas administrativas y de la secretaría técnica de gabinete. A esta última secretaría le corresponde llevar el registro y control de los acuerdos que se generen en el marco de los trabajos y sesiones de los gabinetes regionales y especializados (Reglamento interior de la secretaría técnica del gabinete, artículo 6 fracción VI y artículo 11 fracción V).

Por su parte, la secretaría de finanzas será la encargada de la planeación, programación, presupuesto y evaluación de las actividades del Poder Ejecutivo (artículo 23). Esta instancia elaborará el plan estatal y los planes regionales con la participación de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo (artículo 24 fracción XIX).

3.3.4. Reglamento de los gabinetes del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Este reglamento tiene el propósito de establecer la organización y funcionamiento del conjunto de gabinetes del Poder Ejecutivo del Estado de México. Estos son los gabinetes: legal, ampliado, especializado y regionales. El estatuto define el marco de actuación de los gabinetes regionales y también especifica tanto su integración, como las actividades que estos realizarán.

Los gabinetes regionales como instancias de coordinación de las dependencias y entidades del Ejecutivo estatal tendrán la función de implementar políticas, programas, acciones y servicios para el desarrollo regional.

3.4. Marco organizacional.

De acuerdo con el artículo 14 del reglamento, los gabinetes regionales del Estado de México estarán integrados por:

- I. Un presidente, que será designado por el gobernador y estará como encargado de la región a la cual se encomiende. La figura del presidente del gabinete regional será ocupada por algún secretario de estado o algún servidor público de la misma jerarquía.
- II. Un secretario técnico, que será nombrado por el presidente del gabinete regional correspondiente.
- III. Representantes de cada una de las dependencias del Ejecutivo Estatal que desarrollen programas y acciones en la región. Los representantes serán nombrados por
- IV. Servidores públicos de los diferentes órdenes e instancias de gobierno. Estos podrán participar en las sesiones y trabajos a consideración del presidente del gabinete regional.

Los gabinetes regionales tendrán como funciones:

- Participar en la formulación de los planes de desarrollo estatal y los programas regionales.
- Asegurar el cumplimiento y funcionamiento de los compromisos y obras de gobierno.

- Proponer las prioridades del desarrollo de la región.
- Operar las instrucciones que deriven de los acuerdos del gabinete y las que instruya el gobernador.
- Atender la situación sociopolítica de la región a través de los representantes de la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría de Desarrollo Social.
- Favorecer la participación social y la coordinación con los otros órdenes de gobierno.
- Constituirse en vínculo de coordinación con los gobiernos municipales y con las representaciones federales acreditadas en la región, con el propósito de promover la ejecución de programas, obras y acciones que involucren a las diversas instancias de gobierno. (Reglamento de los gabinetes del Poder Ejecutivo, Artículo 15, fracciones I al XVIII).

Las funciones de los integrantes de los gabinetes serán las que instruya el Ejecutivo estatal al presidente de cada uno de los gabinetes:

Funciones de los integrantes:		
Presidente del gabinete	Secretario Técnico:	Representantes de las dependencias
–Coordinar las actividades del gabinete regional bajo su responsabilidad.	–Preparar el orden del día de las sesiones y someterla a la consideración del Presidente.	–Ejecutar las acciones o actividades que instruya el Presidente y las que se acuerden en las sesiones.
–Dar a conocer a los integrantes las instrucciones del Titular del Poder Ejecutivo.	–Elaborar el acta y registrar los acuerdos de las sesiones.	–Presentar el programa de trabajo que ejecutará su dependencia en la región
–Convocar y presidir, las sesiones del gabinete regional	–Realizar el seguimiento de los acuerdos tomados en las sesiones.	–Realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de los acuerdos que involucren a su dependencia y coordinarse para su debida atención.
–Verificar el cumplimiento de los acuerdos establecidos en las sesiones del gabinete regional.	–Entregar un reporte mensual por escrito a la Secretaría Técnica del Gabinete del Gobierno, el estado de los acuerdos registrados, cumplidos y	–Establecer mecanismos de coordinación con otras dependencias, representaciones federales y municipales, para la ejecución y cumplimiento de obras y

	pendientes, indicando los responsables de su ejecución y cumplimiento.	acciones en la región.
–Representar al gabinete regional.	–Ejecutar las instrucciones del Presidente.	–Informar a los miembros del gabinete regional las limitaciones y contingencias que impacten el cumplimiento de las obras y acciones en la región.

Elaboración del propio autor con base en el Reglamento de los gabinetes del poder Ejecutivo del Estado de México. Artículos 18, 19, 20 y 21.

Dentro del marco jurídico de los gabinetes no se encuentra estipulado la labor que realizarán los municipios y demás ámbitos de gobierno, más que la de coordinarse a los trabajos que efectúen las dependencias estatales. Tanto la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Social y la Técnica del Gabinete, son las instancias con mayor injerencia en las labores de los gabinetes regionales.

Las Secretarías General de Gobierno y Desarrollo Social se encargan del control político y de solucionar los reclamos sociales en cada una de las regiones. "En una vertiente más estratégica, la Secretaría Técnica del Gabinete en conjunto con la General de Gobierno dan seguimiento a los compromisos del Gobernador en cada municipio. Esta práctica tiene antecedentes en la administración estatal mexiquense" (Mendoza, 2016, p. 65).

La instancia que coordina los trabajos y quehaceres de los gabinetes regionales es la Secretaría General de Gobierno, por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Municipal¹⁷. La subsecretaría tiene la atribución de "planear, programar, ejecutar, coordinar, controlar y evaluar la Política Pública del Estado en materia de desarrollo de los Municipios" (Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, 2012, artículo 32).

¹⁷ Esta subsecretaría se creó en el año 2011, con el objetivo de ser "un instrumento de concertación, coordinación y programación de proyectos para el fortalecimiento de los municipios mexiquenses". Recuperado de <http://ssdm.edomex.gob.mx/antecedentes>

La designación de los secretarios de estado como presidentes de los distintos gabinetes regionales, se hace por conducto del Gobernador de forma discrecional. En esta designación, los secretarios tienen intereses políticos personales para poder comandar alguna región en específico y pueden incidir en la decisión del Gobernador.

El ejecutivo estatal designa a los presidentes de cada gabinete con base en la regionalización hecha por el COPLADEM y el IGECEM. La regionalización del Estado de México parte del "dictamen de división regional", el cual contempla a los municipios en su delimitación, aludiendo a la continuidad geográfica, aspectos orográficos, hidrográficos, estructura demográfica y distribución espacial de la población, vocación económica y social (Dictamen de la división regional, 2018).

Este dictamen establece una distribución de 20 regiones¹⁸, las cuales serán consideradas en la elaboración de los programas de desarrollo regional y para la conformación de los gabinetes regionales y sus tareas.

No obstante, en el marco organizativo del gobierno del Estado de México, cada dependencia tiene su propia regionalización establecida en "delegaciones u oficinas regionales", con el propósito de acercar sus servicios a la población que se encuentra en las diferentes zonas del territorio. Sin embargo, su división regional es diferente al dictamen del COPLADEM, por lo que puede representar un problema para que se coordinen las dependencias en la prestación de sus servicios en los gabinetes regionales (Ver anexo 1).

3.5. Marco programático.

El marco programático estará denotado por el conjunto de actividades, obras, acciones y servicios que ejecuten, en los tiempos estipulados, las distintas dependencias y entidades del gobierno estatal en coordinación y colaboración con el municipio y los

¹⁸ La división establece las siguientes regiones: Región I Amecameca; Región II Atlacomulco; Región III Chimalhuacán; Región IV Cuautitlán Izcalli; Región V Ecatepec; Región VI Ixtlahuaca; Región VII Lerma; Región VIII Metepec; Región IX Naucalpan; Región X Nezahualcóyotl; Región XI Otumba; Región XII Tejupilco; Región XIII Tenancingo; Región XIV Tepotzotlán; Región XV Texcoco; Región XVI Tlalnepantla; Región XVII Toluca; Región XVIII Tultitlán; Región XIX Valle de Bravo y Región XX Zumpango.

demás ámbitos de gobierno, así como las actividades que surjan de los acuerdos en las sesiones de gabinete y el cumplimiento del programa regional.

Las dependencias del gobierno mexiquense presentarán sus programas de trabajo. Será responsabilidad de los integrantes de los gabinetes dar cumplimiento al programa regional y ejecutar las acciones derivadas de los acuerdos a los que se llegue en las sesiones de gabinete.

Las sesiones de gabinete serán reuniones periódicas donde se informarán sobre las acciones y obras que ejecutan las dependencias del ejecutivo estatal y los demás órdenes de gobierno. De acuerdo con el reglamento de los gabinetes (artículo 16), en la celebración de dichas sesiones se observará lo siguiente:

- Sesionarán ordinariamente, una vez al mes, convocados por el presidente. Las sesiones se desarrollarán en el lugar y la fecha que señalen las convocatorias. Regularmente, la sede de las sesiones es en los municipios que conforman la región.
- Sesionarán de manera extraordinaria cuando el presidente lo estime necesario y podrán declararse en sesión permanente ante alguna contingencia que afecte la región.
- Al finalizar cada sesión se levantará acta donde se hará constar los acuerdos tomados por lo integrantes.

En las sesiones ordinarias se debe de atender: **I)** lista de asistencias; **II)** orden del día; **III)** avance en el cumplimiento de los acuerdos de las sesiones anteriores; **IV)** reporte general de avances en el cumplimiento del programa regional; **V)** atención a las acciones a las acciones de carácter estatal con impacto en la región; **VI)** seguimiento del cumplimiento de los compromisos de gobierno; **VII)** informe de la situación general de la región por los representantes de las Secretarías General de Gobierno y de Desarrollo Social; **VIII)** reporte general del avance de las obras y acciones que realiza cada dependencia en la región de acuerdo a su programa anual de trabajo; y **IX)** acuerdos asumidos (Reglamento de los gabinetes del poder ejecutivo estatal, artículo 17).

La naturaleza de las sesiones de los gabinetes regionales es meramente informativa, donde las dependencias y encargados de ejecutar obras o acciones únicamente

presentan los avances o conclusión de las mismas. La ejecución de las obras y acciones parten de los programas de trabajo que muestran desde la primera sesión ordinaria.

Los acuerdos que se pueden generar en las sesiones, quedan sujetos a incorporarse en los programas regionales y en los programas de cada dependencia a consideración del presidente del gabinete. También, los acuerdos se pueden derivar de las sesiones extraordinarias, cuando el presidente del gabinete así lo manifieste.

La participación de los municipios y otras instancias de gobierno (diferentes a las del gobierno estatal) en las sesiones y trabajos del gabinete regional, quedaran supeditados a la consideración del presidente del gabinete.

Con el análisis del marco jurídico, organizativo y programático de los gabinetes regionales, se observa que las relaciones intergubernamentales en estos mecanismos son de "autoridad inclusiva" (aludiendo a la teoría clásica y los modelos de Wright), ya que no se precisa la participación del municipio, gobierno federal ó algún otro ámbito en la formulación de acuerdos o ejecución de los trabajos, más que la de coordinarse con el gobierno estatal.

El marco jurídico vigente carece de fundamento para el actuar del ámbito municipal y es insuficiente para determinar las funciones específicas que habrán de realizar las otras instancias gubernamentales, además de que limita la participación de la sociedad civil.

En el siguiente capítulo se hará un análisis más profundo de las relaciones intergubernamentales que imperan en los gabinetes regionales del Estado de México. El análisis partirá de la identificación de modelos de RIG y posteriormente de casos específicos.

Capítulo 4.- Análisis de las relaciones intergubernamentales en los gabinetes regionales del Estado de México.

La figura de los gabinetes regionales ha estado presente en el institucionalismo histórico del gobierno del Estado de México, desde la segunda mitad del siglo XX, siguiendo vigente hasta los primeros años del siglo XXI. Estos gabinetes son considerados instancias de coordinación intergubernamental para el desarrollo, y a la vez, mecanismos de acercamiento entre las dependencias del poder ejecutivo estatal con otros ámbitos de gobierno, principalmente con los municipios.

Para poder conocer el funcionamiento de los gabinetes, se llevó a cabo la revisión de sus antecedentes, elementos, marco jurídico, organizacional y programático. Una vez abordado estos aspectos, se pretende indagar en el funcionamiento de las RIG de esta figura estatal, por lo que este capítulo tiene por objetivo: mostrar el análisis y descripción de las relaciones intergubernamentales en estos mecanismos, para conocer el modo en el que se realiza la toma de decisiones.

El análisis aplicado se realizó en un principio con el acercamiento al objeto de estudio, para esto, se hizo el reconocimiento de los modelos de RIG que predominan en los gabinetes regionales, partiendo de la teoría clásica de Wright (1997). Posteriormente, se llevó a cabo el ejercicio de observación participante en tres sesiones ordinarias de diferentes gabinetes. Por último, se seleccionaron casos de estudio en los que estuvieran presentes los modelos intergubernamentales planteados, asimismo, se entrevistó a algunos actores involucrados en cada caso.

En la primera parte de este capítulo se presenta la metodología con la que se implementó el análisis de este estudio. En la segunda y tercera parte, se describe el desarrollo de las sesiones de gabinete y los modelos de RIG presentes en estos instrumentos. En la cuarta parte se muestran los casos de estudio que se seleccionaron y en la última parte se reflejan los resultados obtenidos de la investigación realizada.

4.1.- Metodología.

La metodología que se siguió para abordar este estudio fue de carácter cualitativo y para su desarrollo se aplicaron los siguientes métodos:

- 1) **Deductivo:** que implica ir de “lo general a lo particular”, comenzando a explorar la teoría de las relaciones intergubernamentales (RIG) para poder analizar y dar una respuesta a los modelos y el caso particular de los gabinetes regionales.

- 2) **Histórico:** atendiendo los antecedentes del tema, su evolución y situación contemporánea. El estudio de las RIG, se basará en los antecedentes de los gabinetes regionales con fundamento en los documentos oficiales (minutas, actas y acuerdos) y de fuentes hemerográficas. Con tales recursos, el método histórico asume la visión de Wright (1997) sobre imágenes cruzadas de los funcionarios, esto es, las estrategias de negociación intergubernamental, lejos de centrarse en opiniones negativas a priori, deben generar un análisis minucioso de las contrapartes y perfeccionarse en el largo plazo.

- 3) **Análisis del comportamiento político:** centrado también en el concepto de imágenes cruzadas de los funcionarios. Se aplicarán las técnicas de entrevistas y cuestionarios a funcionarios y actores clave para reconstruir el pasado de los casos, para el presente se recurre a la observación participante. Este método particularmente, se basa en el dialogo con el objeto de estudio y sus actores. Además, este mismo método se centrará en el análisis de la salvaguarda del federalismo de Nugent (2009) para los casos elegidos y en el análisis del compromiso intergubernamental de Schnabel (2015) para la revisión de las actas de gabinete regional.

Las técnicas de investigación que se utilizaron fueron:

- a) **Técnica documental:** que se refiere a la búsqueda de información y documentos que pueda ayudar a identificar elementos, características y definiciones del tema.

- b) **La de observación participante:** porque se estará presente en las sesiones de algunos gabinetes regionales para conocer su funcionamiento real.

- c) **Cuestionarios y entrevistas:** aplicados a los funcionarios, actores clave y encargados de configurar, incidir y dar seguimiento a los acuerdos que emanen de los gabinetes.

Para la identificación de los **actores clave y funcionarios** presentes en la negociación intergubernamental de los gabinetes regionales, se hizo bajo el principio de un rasgo característico que enuncia Wright (1997) en su obra: *todos los funcionarios son potencialmente participantes en el esquema de las relaciones intergubernamentales*.

Los actores participantes en los gabinetes se pueden identificar como: **1)** de primera línea, porque son preponderantes y configuran la operación de dichos gabinetes, además de ser los tomadores de decisiones. Entre estos actores podemos encontrar a los Secretarios de Estado del gobierno estatal, presidentes de los gabinetes regionales, subsecretarios y directores generales.

2) Actores segunda línea; porque llevan a cabo procesos de negociación y seguimiento de los acuerdos, políticas, programas y obras que se discuten en el marco de los gabinetes. Estos pueden ser los secretarios técnicos de cada una de las regiones, enlaces municipales de la Secretaría General de gobierno del Estado, subdirectores y jefes de departamento estatales (algunos son nombrados como representantes municipales del Estado ante los municipios y representantes de las dependencias ante los gabinetes).

Y, por último, los de **3)** tercera línea; porque están presentes en los procesos de acuerdos y negociación de los gabinetes regionales, además de que pueden incidir en la formulación de las políticas y programas que se desarrollen en estos. Estos actores son los de orden municipal, como presidentes municipales, síndicos, regidores y autoridades auxiliares municipales, además de los diputados locales y federales.

En cuanto a la *delimitación espacial y temporal* para efectos de esta investigación, se analizó al objeto de estudio en el periodo de siete años, que comprende del 2011 al 2018, tomando en cuenta el sexenio de la administración estatal (2011-2017) y el

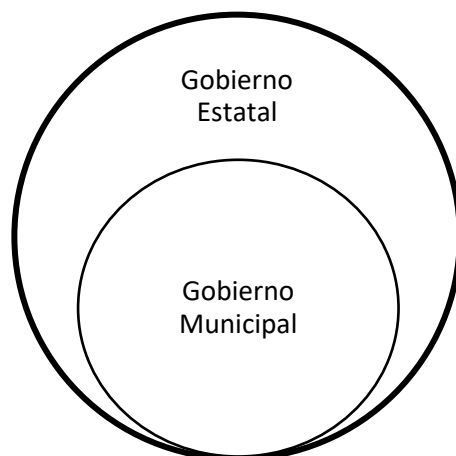
primer año de la administración 2017-2023. La justificación radica en que, en este periodo, se formalizan los gabinetes regionales como instrumentos de coordinación del poder ejecutivo estatal, de los cuales, su operación se encuentra aún vigente.

El análisis de las RIG para este estudio, se centró únicamente en las relaciones estado-municipios, por la importancia que radica para esta entidad federativa la coordinación y colaboración entre estas las dos esferas.

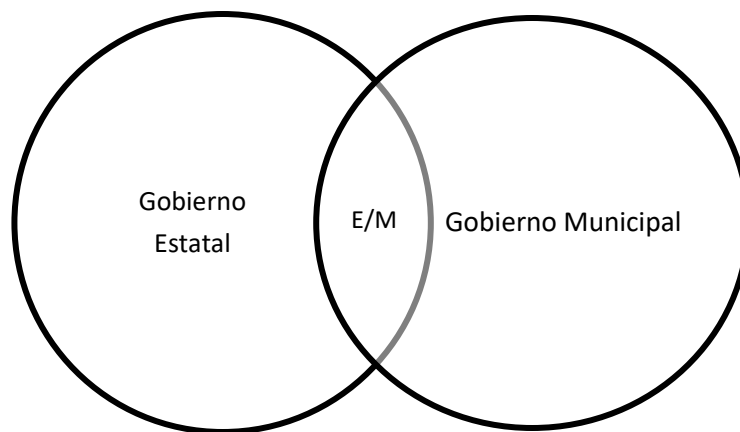
4.2.- Modelos.

La aplicación de modelos de RIG nos permite poder conocer como son las relaciones intergubernamentales, el tipo autoridad predominante y los comportamientos políticos de los actores involucrados en la figura de los gabinetes regionales. Los modelos también nos permiten mostrar el grado de coordinación entre instancias gubernamentales y el compromiso que se tienen con el sistema federal.

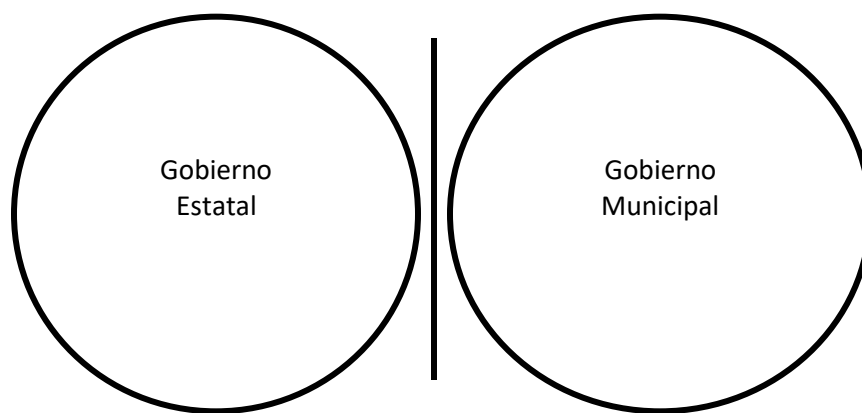
Los modelos aplicados para esta investigación están basados en el estudio clásico de Wright (1997) sobre los tipos de autoridad en un régimen federal y, lo observado al momento del acercamiento con el objeto de estudio. Por lo anterior, se proponen tres modelos que se encuentran en la figura de los gabinetes regionales:



Modelo de dirección jerárquica.



Modelo de decisiones conjuntas.



Modelo de conflictos.

Fuente: Modelos elaborados por el propio autor.

El modelo de *dirección jerárquica*, representado por círculos concéntricos (uno de mayor tamaño que el otro), muestra las dos instancias gubernamentales del Estado de México (el estatal y el municipal). Este modelo indica que la toma de decisiones en el marco de los gabinetes regionales, es centralizada por Gobierno del Estado de México con poca o nula consideración de las iniciativas municipales. Esto quiere decir, que las relaciones intergubernamentales entre estado-municipios son meramente inclusivas y que existe una dependencia por parte de los municipios.

En cuanto al modelo de *decisiones conjuntas*, representado por círculos del mismo tamaño, se caracteriza porque la toma de decisiones es producto de combinar la

centralización estatal con ciertas concesiones de negociación intergubernamental. En este modelo se pueden alcanzar acuerdos entre las dos instancias porque comparten méritos (políticos, administrativos o legales) y se emplean estrategias adecuadas de negociación para llegar a acuerdos mutuos.

Por último, el modelo de *conflicto* está representado por las dos esferas contrapuestas y se distingue por desacuerdos en acciones determinadas, enfrentamientos jurídicos y/o políticos entre el gobierno estatal y los municipios. Los dos círculos no comparten las mismas preferencias e intereses, por lo que se puede llegar a generar una relación ríspida.

Al modelo de decisiones conjuntas, se le puede considerar como el más óptimo en el marco de los gabinetes regionales para generar relaciones traslapantes, las cuales determinan que cada ámbito gubernamental, tiene interdependencia y autonomía propia y poder prevenir conflictos intergubernamentales, así como potenciar el desarrollo municipal en la entidad mexiquense.

Al momento de acercarse al objeto de estudio mediante observación participante, se pudo comprobar la existencia de los tres modelos planteados en este mecanismo intergubernamental y también, se pudo apreciar cuál de estos es el que tiene mayor predominio en los gabinetes.

4.3.- Sesiones de gabinete.

Las sesiones de gabinete regional del gobierno del Estado de México, como se ha indicado anteriormente, son reuniones periódicas que tienen el objetivo de informar a sus participantes sobre los avances en la región de las acciones, programas, obras y políticas, así como de la deliberación de las mismas.

Estas sesiones son espacios de interlocución y negociación intergubernamental entre las dependencias del ejecutivo estatal y los distintos ámbitos de gobierno, especialmente con el municipio. Para conocer su funcionamiento empírico, se hizo un acercamiento a estas sesiones por medio de la técnica de *observación participante*,

para poder verificar el desarrollo de las reuniones, los acuerdos generados, el comportamiento de los actores participantes y las instancias gubernamentales y la forma en cómo se lleva a cabo la toma de decisiones.

Los días 28 y 29 de agosto del año 2018, se presenciaron 3 sesiones de gabinete regional¹⁹ (ver anexo 2). Con referencia en el desahogo de los asuntos, se clasificó la tendencia de los comportamientos políticos de los participantes y de los acuerdos tomados con respecto a los modelos de RIG planteados para este estudio. El resultado arrojado mostró que **el 80% de los asuntos tratados fueron centralizados por las dependencias del Ejecutivo estatal** (ver tabla 1).

Los participantes de las sesiones en su mayoría, son representantes de las diferentes dependencias del Ejecutivo estatal. Los presidentes municipales asistentes son invitados a cortesía y discreción del presidente del gabinete regional. En menor medida hay invitados especiales como los son diputados locales, federales y/o representantes de las dependencias federales.

Durante el desarrollo de las sesiones, el desahogo de los puntos fue llevado a cabo por las dependencias estatales, informando sobre las obras, acciones y servicios que se han realizado en la región. La coordinación de los trabajos de los gabinetes y las sesiones se realiza mediante el presidente del gabinete, el secretario técnico, las figuras de los responsables municipales (RM) y la estructura de la Secretaría General de Gobierno.

La intervención de los presidentes municipales se da al final de las sesiones (siempre sometida a consideración del presidente del gabinete) para exponer principalmente alguna problemática, verse beneficiados con apoyos los de las dependencias estatales o gestionar programas, políticas y obras.

Al final de las sesiones se generan acuerdos que deberán cumplir las dependencias y entidades del Estado de México por su cuenta propia o en coordinación con los

¹⁹ Las 3 sesiones presenciadas fueron por invitación de la Subsecretaría de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de México.

gobiernos municipales y se informarán de los avances o conclusiones en la siguiente sesión.

El predominio del modelo de decisión jerárquica en los gabinetes regionales, se debe a dos factores: **1)** El marco jurídico vigente de los gabinetes es insuficiente y limita las funciones que pueda desempeñar tanto el municipio, como los demás ámbitos de gobierno; prácticamente lo que está explícito son las funciones que desarrollaran las dependencias y la estructura de los gabinetes. **2)** La afinidad política del partido político en el poder estatal con respecto de los municipios²⁰, pues 84 de los 125 ayuntamientos del periodo 2016-2018 son del mismo partido (PRI).

Tabla 1: Desahogo de los puntos de las sesiones de gabinete regional.

Sesiones de Gabinete regional	Asuntos del día	Dirección jerárquica	Decisiones conjuntas	Conflictos
Gabinete regional XIV Tepotzotlán	10 puntos e intervenciones	6 puntos fueron centralizados por funcionarios estatales	3 puntos fueron acuerdos de decisiones conjuntas	1 punto de conflicto entre el municipio de Tepotzotlán y la SMAEM.
Gabinete regional II Atlacomulco	6 puntos e intervenciones	Los 6 puntos fueron centralizados por funcionarios estatales	0	0
Gabinete regional VII Lerma	7 puntos e intervenciones	6 puntos fueron centralizados por funcionarios estatales	1 punto fue acuerdo de decisión conjunta	0

Fuente: Elaboración de esquema del propio autor con base en la observación participante de las sesiones de gabinete.

También, se analizaron las actas de la última sesión ordinaria que hayan celebrado (correspondientes al año 2018) cada uno de los gabinetes regionales. Este análisis se

²⁰ De acuerdo con la información del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) los ayuntamientos para el periodo 2016-2018 se conformaron de la siguiente manera: PAN: 9; PAN-PT: 9; PRI: 26; PRI-PVEM-NA: 58; PRD: 16; PT: 3; MC: 1; NA: 1; MORENA: 1 y PES: 1. Recuperado de http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

hizo al igual que el ejercicio de observación participante, clasificando los acuerdos de las actas de cada reunión mediante la tendencia de los asuntos: jerárquica, conjuntas y conflicto (ver tabla 2).

Tabla 2: Revisión de las actas de gabinete regional²¹.

Región	Puntos de la sesión	Modelo de decisión jerárquica	Modelo de decisión conjunta	Modelo de Conflicto
Gabinete Regional I Amecameca	6	5	1	0
Gabinete Regional II Atlacomulco	2	1	1	0
Gabinete Regional III Chimalhuacán	4	3	1	0
Gabinete Regional IV Cuautitlán Izcalli	3	3	0	0
Gabinete Regional V Ecatepec	2	1	1	0
Gabinete Regional VI Ixtlahuaca	7	6	1	0
Gabinete Regional VII Lerma	5	4	1	1
Gabinete Regional VIII Metepec	3	2	1	0
Gabinete Regional IX Naucalpan	7	6	1	0
Gabinete Regional X Nezahualcóyotl	4	4	0	0
Gabinete Regional XI Otumba	6	6	0	0
Gabinete Regional XII Tejupilco	5	4	1	0
Gabinete Regional XIII Tenancingo	7	6	1	0
Gabinete Regional XIV Tepetzotlán	4	4	0	0
Gabinete Regional XV Texcoco	3	3	0	0
Gabinete Regional XVI Tlalnepantla	9	5	3	1
Gabinete Regional XVII Toluca	5	5	0	0
Gabinete Regional XVIII Tultitlán	7	5	2	0
Gabinete Regional XIX Valle de Bravo	3	2	1	0
Gabinete Regional XX Zumpango	7	4	3	0
Total	99	79	18	2
Porcentaje	100%	79.99%	18.18%	2.02%

Fuente: Elaboración del propio autor con base en la revisión de actas de los gabinetes regionales.

²¹ Solicitudes de información pública a las dependencias estatales.

El resultado de esta revisión fue que el 82.22% de los asuntos y acuerdos plasmados en las actas fueron coordinados por las dependencias y entidades del gobierno estatal. Al igual que el ejercicio de observación participante, se ratifica que el modelo preponderante en este mecanismo intergubernamental es el de decisión jerárquica.

Para la revisión de estas actas, así como de la figura de los gabinetes regionales se partió también del estudio que hace Schnabel (2015) sobre el nivel de compromiso con el federalismo que tienen los consejos intergubernamentales. Aplicando los postulados principales de Schnabel, se puede concluir que el nivel de compromiso intergubernamental en los gabinetes regionales es "bajo", ya que:

"1) los participantes toman decisiones por consenso en lugar de debatir; 2) las reuniones son en un lugar *ad hoc* para un mayor control de los participantes, 3) la posición del presidente del gabinete es permanente en lugar de ser rotativa o electa; 4) no se cuenta con grupos de trabajo o comités alternos; 5) no existen otro tipo de consejos intergubernamentales horizontales de apoyo o contrapeso a esta figura (como los comités intermunicipales); y 6) no se tiene interacción con otro tipo de actores, ciudadanos, organizaciones civiles y consejos (Schnabel, 2015, p. 9-10).

En los puntos donde existe un compromiso "alto" de estos gabinetes con el federalismo, es que las reuniones son frecuentes y se realiza una cada mes, y la segunda, es que la figura basa sus acciones y funcionamiento en un estatuto, acuerdo o documento legal; aunque existen figuras y comportamientos dentro de los gabinetes que no se especifican en el marco jurídico.

4.4.- Casos de estudio.

Por la revisión empírica anterior, se puede constatar que los gabinetes regionales además de ser instrumentos de deliberación y coordinación de acciones en el que participan diferentes instancias gubernamentales; también se presentan como esquemas de actuación semi-cerrados, en el que las participaciones de las instancias son reguladas por la autoridad estatal y no hay indicios de participación de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales u otros consejos intergubernamentales.

Para la descripción y análisis de este mecanismo intergubernamental, se planea modelar los comportamientos de los actores participantes y enfocarse a estudiar casos específicos que permitan conocer la realidad de las relaciones en los gabinetes regionales.

Para la elaboración de este apartado, se hizo la identificación de casos específicos donde estuvieran presentes los modelos de RIG planteados para la figura de los gabinetes regionales. Posteriormente, se aplicaron cuestionarios a funcionarios y actores participantes en las deliberaciones de los gabinetes.

En este ejercicio, se seleccionaron 6 casos conforme a los 3 modelos de RIG propuestos en los gabinetes, 2 casos por cada modelo. Para cada caso se entrevistó a un funcionario estatal y a un municipal, dando un total de 12 entrevistas realizadas (ver anexo 3). Para modelar y describir los asuntos (dirección jerárquica, decisiones conjuntas y conflictos) se eligieron los que hayan acontecido entre las administraciones estatales del sexenio 2011-2017 y el primer año del periodo 2017-2023.

La identificación y selección de los casos se llevó a cabo por medio de un estudio exploratorio, el cual se basó en una entrevista al C. Particular del Subsecretario de Desarrollo Municipal del gobierno del Estado de México (ver anexo 4)²² y en el seguimiento a noticias sobre los gabinetes regionales. Una vez hecho el reconocimiento de los casos, se tuvo un acercamiento con los actores que estuvieron presentes en las deliberaciones y toma de decisiones en cada cuestión.

La intención de este estudio fue poder recabar información de casos que pudieran ser potencialmente indagados y desarrollados bajo la teoría de las RIG's y de los modelos propuestos. Con lo anterior, se pretende mostrar el desempeño de los gabinetes regionales mediante los modelos de RIG propuestos, el grado de coordinación intergubernamental entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales, las estrategias factibles de negociación, así como las imágenes y percepciones de los funcionarios participantes.

²² La entrevista se realizó al Lic. Raúl Hernández de Paz el día 2 de agosto del 2018, en las oficinas de la Subsecretaría de Desarrollo Municipal del gobierno del Estado de México, ubicadas en la ciudad de Toluca.

4.4.1. Dirección jerárquica.

Como se ha mencionado anteriormente, el modelo de dirección jerárquica es el predominante en las relaciones intergubernamentales de los gabinetes regionales del Estado de México. Este modelo es preponderante porque las acciones, programas, políticas y servicios que se ejecutan en dichos gabinetes giran alrededor de la figura del Ejecutivo estatal.

Uno de los ejemplos más significativos de este modelo lo podemos encontrar en los programas sociales que brinda el gobierno del Estado, ya que las reglas de operación, la coordinación con los municipios de la entidad, la distribución y el posicionamiento del discurso político están a cargo del aparato administrativo estatal.

Las relaciones intergubernamentales que existe entre el gobierno del estado y los municipios de esta demarcación, en el esquema de los programas sociales, es de *autoridad inclusiva*, ya que se presentan prácticas donde los municipios únicamente acatan las reglas de operación impuestas por las dependencias estatales, con poca consideración en el desarrollo de la estrategia de la política social. Además, el Ejecutivo estatal utiliza estos programas para obtener un beneficio electoral y de control político en todo el territorio de la entidad.

Para ejemplificar este modelo, se eligieron los casos de la entrega del programa de “canastas de seguridad alimentaria” en el gabinete regional VII Ixtlahuaca (en el año 2016) y el programa paquetes alimentarios “familias fuertes” en el gabinete regional VIII Metepec (2017-2018). El primero corresponde a la administración del gobernador Eruviel Ávila Villegas (2011-2017) y el segundo a la de Alfredo del Mazo Maza (2017-2023), ambos programas de gobierno del Estado de México.

4.4.1.1. Entrega del programa de “canastas de seguridad alimentaria” del gabinete regional VII.

En el caso del programa de canastas de seguridad alimentaria se entrevistó al C. Israel García Delgado, funcionario estatal que fungió como enlace municipal de la Secretaría

General de Gobierno ante el gabinete regional VII Ixtlahuaca²³. Como enlace municipal, dio seguimiento a las acciones generadas en el gabinete. Para el tema de las entregas del programa de canastas de seguridad alimentaria, el C. Israel García informó que el programa fue uno de los más importantes del sexenio 2011-2017 y que tuvo alcance en todo el territorio de la entidad.

La entrega de canastas (como lo menciona el funcionario estatal) es una acción inclusiva en la que se invita a los municipios a participar en la repartición del programa social. Sin embargo, la invitación que se extiende a los municipios es únicamente por cortesía, convirtiéndolos únicamente en espectadores, ya que la mayor parte de las prerrogativas del programa son manejadas por el gobierno del Estado, dejando fuera a los ayuntamientos de la toma de decisiones de la estrategia social²⁴.

El funcionario estatal Israel García, también mencionó que la entrega de canastas se hace de esta manera, porque los municipios tratan de “politizar” los programas estatales a su conveniencia, por eso se requiere del control estatal; además de que enfatizó que los municipios carecen de aspectos técnicos para llevar a cabo el reparto de los programas sociales.

Por otro lado, la imagen de los servidores municipales con respecto a este programa social, cambia en comparación a la estatal. Para este mismo ejemplo, se entrevistó a la sexta regidora del H. Ayuntamiento del Ixtlahuaca 2016-2018, Yesenia Salgado Servín²⁵. La funcionaria municipal comentó que la mayoría de los programas sociales estatales son manejados por las dependencias estatales con muy poca intervención del municipio.

Asimismo, expresó que el gobierno estatal necesita de la participación de los municipios para la ejecución de los programas sociales, porque el estado no conoce perfectamente la problemática local y se encuentran alejados de la ciudadanía.

²³ La entrevista se realizó el día 15 de noviembre del año 2018 en las oficinas de la subsecretaría de desarrollo municipal.

²⁴ De acuerdo con información del portal de noticias *Edomex al Día*, se entregaron 12 mil 306 canastas de seguridad alimentaria en la Región VII Ixtlahuaca. Recuperado de: <http://www.edomexaldia.com.mx/2016/08/realizan-reunion-del-gabinete-regional-viii-ixtlahuaca/>

²⁵ La entrevista se realizó el día 6 de noviembre del 2018 en las oficinas de la sexta regiduría del palacio municipal de Ixtlahuaca.

También comentó, que el municipio participa en la entrega de canastas de seguridad alimentaria de forma subordinada, pues acatan las instrucciones de la dependencia que elabora el programa (Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México) para poderse ver beneficiados.

Además de la instancia municipal y estatal, también llegan a participar en la repartición del programa social, los legisladores, como fue el caso de la región VII Ixtlahuaca, en el que colaboró en reiteradas ocasiones la diputada federal Dora Elena Real Salinas, de acuerdo con él testimonio de la regidora.

4.4.1.2. Entrega del programa de paquetes alimentarios “familias fuertes” en el gabinete regional VIII.

Para el otro ejemplo del modelo de dirección jerárquica, se encuentra el caso de la entrega del programa paquetes alimentarios “familias fuertes”, correspondiente al sexenio 2017-2023, el cuál es coordinado por el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM). Este caso tiene las mismas similitudes que el anterior, parte de un esquema de acción vertical, en el que el gobierno estatal traza el eje rector del programa con muy poca o nula consideración de la instancia municipal.

Para esto, se entrevistó al Mtro. Miguel Ramiro González, funcionario estatal que funge como secretario técnico del gabinete regional VIII Metepec²⁶. El secretario técnico comentó que el programa de paquetes "familias fuertes" es uno de los más importantes del DIFEM (dependencia estatal encargada de la región VII Metepec) y tiene el propósito de apoyar a las familias de alta y muy alta marginación en el estado²⁷.

Miguel Ramiro también apuntó, que el objetivo de los gabinetes regionales es hacer del conocimiento a los municipios de los programas que existen para que estos coadyuven en su implementación. Con respecto al programa de paquetes alimentarios, el

²⁶ La entrevista se realizó el día 30 de octubre del 2018 en las oficinas del Sistema del Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México. El DIFEM es la dependencia encargada de llevar a cabo la coordinación y el seguimiento de las políticas, programas, servicios y obras en la región VII Metepec.

²⁷ De acuerdo con la solicitud de información SAIMEX No. 105, se entregaron 7,430 paquetes alimentarios "familias fuertes" en la región VII Metepec, del periodo comprendido de octubre 2017 a octubre 2018.

funcionario indicó que los municipios se deben de someter a lo que indican las reglas de operación de dicho programa, ya que estos no son negociables.

El funcionario estatal también afirmó que la ejecución del programa se da por colaboración con el municipio únicamente en la parte de la entrega de los paquetes, pues la entrega se realiza en las instalaciones o espacios que los municipios dispongan, pero que la mayor parte de las facultades del programa social son coordinadas por la instancia estatal.

No obstante, la concepción del funcionario municipal es diferente. Para este mismo caso se entrevistó a la Mtra. Nayeli Dayanne Aparicio Sámano, coordinadora de alimentación y nutrición familiar del DIF del municipio de Metepec²⁸ la cual considera que el programa de paquetes alimentarios "familias fuertes" depende completamente del DIFEM y al no tomar en cuenta a los municipios para su implementación se pone en riesgo el objetivo del mismo, ya que los funcionarios estatales desconocen en gran parte las necesidades de la población municipal.

Derivado de lo anterior, la funcionaria municipal destacó que la labor del municipio dentro de este programa es exclusivamente el de convocar a los beneficiarios del programa para la entrega, ya que el padrón de beneficiarios lo manda el DIF municipal al DIFEM y es la instancia estatal la encargada de elegir o validar a los beneficiarios, indicando así que la toma de decisiones es completamente del gobierno del estado.

Asimismo, la Mtra. Nayeli señaló que la estrategia intergubernamental que implementan los municipios con respecto a estos programas sociales, es la de subordinarse a la esfera estatal para así verse beneficiados por la política social. También, argumentó que desde que inició la entrega del programa en la entidad (octubre 2017) en el municipio de Metepec se han entregado 2,440 paquetes alimentarios (octubre del 2018); lo anterior representa el 32.8% de lo entregado en la región VIII Metepec, pues en los demás municipios se han entregado 510 para San Mateo Atenco; 3,480 para Chapultepec y 1,000 para Mexicaltzingo (DIFEM, 2018).

²⁸ La entrevista con la funcionaria municipal se efectuó el día 14 de noviembre del 2018 en las oficinas del DIF municipal de Metepec.

Los dos casos que ejemplifican este modelo, están bajo un esquema intergubernamental vertical, donde las prerrogativas y la toma de decisiones sobre las políticas, acciones, servicios y programas son ejecutadas por el gobierno estatal con nula o muy poca consideración de la instancia municipal, y donde ésta última participa de forma subordinada.

4.4.2. Decisiones conjuntas.

Este modelo se puede considerar como el ideal dentro de las relaciones intergubernamentales de los gabinetes regionales, porque existe una gradual interdependencia entre la esfera estatal y municipal, indicando que pueden hallarse negociaciones en torno a la toma de decisiones.

Los casos seleccionados para mostrar los elementos que componen este modelo son: la obra del hospital "ciudad salud" en el gabinete regional XII Nezahualcóyotl del año 2016 y los "operativos de seguridad" en el municipio de Huixquilucan correspondientes al gabinete regional IX Naucalpan en el año 2018. El primer ejemplo es de la administración estatal 2011-2017 y el segundo del sexenio 2017-2023.

4.4.2.1. La obra de ciudad salud en el municipio de Nezahualcóyotl.

Para el primer caso se entrevistó a la C. Mariana Adela González Espinoza, funcionaria estatal responsable del seguimiento de los compromisos del Gobernador en la región XII Nezahualcóyotl²⁹ y a la doceava regidora C. Alma Angélica Quiles Martínez, funcionaria municipal del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl 2016-2018³⁰.

La servidora pública estatal explicó que la obra fue completamente una iniciativa estatal y corrió a cargo del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), sin embargo, enfatizó que se requería de la colaboración del municipio de Nezahualcóyotl para su

²⁹ La entrevista se realizó a la funcionaria estatal el día 22 de noviembre del 2018 en las oficinas de la Secretaría del Trabajo del Gobierno del Estado de México.

³⁰ La entrevista con la regidora se llevó a cabo el día 06 de noviembre del 2018 en las instalaciones del Palacio Municipal de Nezahualcóyotl.

realización, ya que no se contaba con un predio para poder edificar dicha obra. La parte colaborativa del municipio fue la donación de un predio en la colonia Valle de Aragón del municipio de Nezahualcóyotl³¹.

Cabe destacar de este caso, que el partido gobernante en el municipio de Nezahualcóyotl 2016-2018 (PRD) es antagónico al partido que del ejecutivo estatal (PRI). De acuerdo con el testimonio de la C. Mariana Espinoza, se requirió de una negociación con el municipio para que este asumiera costos administrativos y económicos de la obra (donación del predio). La negociación pertinente fue llevada a cabo por el presidente y responsable municipal (RM) del gabinete regional, integrantes de la Secretaría General de Gobierno y por funcionarios de la Secretaría de Salud de la entidad.

Durante la negociación intergubernamental estado-municipio, el gobierno del Estado de México aceptó que se necesitaba de la colaboración del municipio para llevar a cabo la obra, por lo que los acuerdos fueron hechos con base en la coordinación de las dependencias estatales en este gabinete y la corresponsabilidad del municipio de Nezahualcóyotl. Esto permitió, que hubiese ciertas concesiones para que el municipio modificara la agenda y la toma de decisiones en torno a la obra de ciudad salud.

La funcionaria estatal también aseveró que sin la participación activa de las instancias municipales muchas de las obras y acciones estatales no se podrían efectuar, ya que el marco jurídico existente no especifica con exactitud la actuación de los gabinetes, y que los compromisos del C. Gobernador requieren de la cooperación municipal.

Por su parte, la funcionaria municipal C. Alma Quiles confirmó que existió un interés compartido por parte de los dos ámbitos gubernamentales (estado y municipio) para la realización de la obra "ciudad salud". La doceava regidora dijo que cuando el gobierno estatal informó al Presidente municipal de Nezahualcóyotl de la obra y los beneficios

³¹ La obra "ciudad salud" fue anunciada en mayo del 2016 durante la novena sesión ordinaria del gabinete regional XII Nezahualcóyotl y se contempló la construcción de dos clínicas de atención médica especializada, materno-infantil y geriatría, así como una más de consulta general. Información del portal de noticias *Edomex al Día*. Disponible en: <http://www.edomexaldia.com.mx/2016/05/construiran-ciudad-salud-en-el-municipio-de-nezahualcoyotl/>

que traería para la región, el municipio aceptó donar un predio para la edificación de las clínicas.

La donación del predio se hizo un día después de que en la novena sesión de gabinete regional XII de Nezahualcóyotl se anunciara la obra. El municipio cedió el terreno por acuerdo de cabildo en sesión extraordinaria³² (Gaceta Municipal de Gobierno, 2016).

La negociación intergubernamental propició que hubiera colaboración entre las dos instancias y que el municipio participara activamente en la toma de decisiones. En palabras de la doceava regidora, había un fuerte interés por parte del municipio de Nezahualcóyotl en la edificación de las clínicas, ya que la región cuenta con problemas de cobertura de salud.

4.4.2.2. Los operativos de seguridad en el municipio de Huixquilucan.

El segundo caso de este modelo ocurrió en el municipio de Huixquilucan (perteneciente al gabinete regional IX Naucalpan), con los operativos de seguridad para disminuir la incidencia delictiva. Para esto se conversó con la C. Georgina Salazar Benítez, enlace municipal de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México³³, quien aseguró que había un problema de seguridad en el municipio y que debía de ser resuelto con celeridad.

El municipio de Huixquilucan es uno de los más poblados de la entidad mexiquense y un gran sector de su población tiene un gran poder adquisitivo³⁴, ya que aquí habitan secretarios de Estado, magistrados, jueces y empresarios, por lo que este grupo social

³² En el acuerdo número 77 del mes de mayo del 2016 de la Gaceta Municipal de Gobierno de Nezahualcóyotl, se hizo la donación del predio con una superficie de 3,533.97 m², ubicado en Calle Valle del Maíz entre Valle del Yukón y Valle del Yang-Tse en la Colonia Valle de Aragón, Nezahualcóyotl, Estado de México, a favor del Instituto de Salud del Estado de México. Disponible en: <http://neza.gob.mx/publicaciones/gacetas/2016/05%20Gaceta%20Mpal.%20Neza%20Mayo%202016.pdf>

³³ La entrevista fue realizada el 27 de noviembre del 2018 en las oficinas de la subsecretaría de desarrollo municipal del Gobierno del Estado de México.

³⁴ De acuerdo con cifras del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM), el municipio de Huixquilucan tiene una población 267,858 habitantes (2015), con un índice y grado de rezago social -1.41 (muy bajo) y un índice y grado de marginación -1.75 (muy bajo).

llega a hacer una gran presión a las autoridades sobre diversos temas, tal y como lo comentó la funcionaria estatal.

La seguridad era un problema latente en el municipio, por lo que se debía de generar una acción conjunta con los distintos niveles de gobierno. La coordinación entre los distintos ámbitos gubernamentales se logró porque se reconoció que existía un problema entorno a la seguridad. La funcionaria estatal mencionó que la seguridad es un tema municipal y que fue el mismo gobierno local quien se acercó al gobierno del estado para trabajar en conjunto.

Por su parte, el funcionario municipal entrevistado, C. Aarón González Alvarado, jefe de estado mayor de la Dirección General de Seguridad Pública del municipio de Huixquilucan³⁵ afirmó que la coordinación con el gobierno estatal y las demás instancias gubernamentales permitió que los operativos de seguridad se implementaran de buena forma, lo que generó una base para dar seguimientos periódicos a dicha acción.

Los seguimientos periódicos se compusieron por reuniones operativas metropolitanas (cada 15 días) y reuniones trimestrales de evaluación de seguridad pública en la región, ambas con el gobierno del Estado de México, así lo mencionó el C. Aarón González. También expuso que, las operativos de seguridad eran necesarios ya que existía una presión alta por parte de la ciudadanía y porque al inicio de la administración municipal (2016) Huixquilucan se encontraba en el lugar número 12 de índice delictivo y ahora se ocupa el lugar 46 a nivel estatal.

Con esta acción se logró reducir un 50% de incidencia delictiva, tal y como se informó en la segunda sesión ordinaria del gabinete regional IX Naucalpan³⁶. Asimismo, la

³⁵ La entrevista se realizó el día 28 de noviembre del 2018, en las oficinas de la Dirección General de Seguridad Pública del municipio de Huixquilucan.

³⁶ El presidente de Huixquilucan Enrique Vargas del Villar [...] mencionó que se trabaja de la mano con el gobierno Federal y del Estado de México, dejando de lado colores partidistas para enfocarse en los temas ciudadanos. Agradeció a la Fiscalía General del Justicia de la entidad, por el trabajo coordinado que se lleva a cabo con los municipios, para el tema de seguridad. Información del portal de noticias *Milenio*. Disponible en: <http://www.milenio.com/estados/huixquilucan-fue-sede-del-gabinete-regional>.

colaboración en los operativos de seguridad entre municipio-estado se dio por medio de la coordinación entre el C5 (centro de inteligencia estatal) y el centro de inteligencia del municipio, con la Fiscalía General de Justicia de la entidad, pero también con la policía federal y con la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ambas instituciones del gobierno federal.

Para los dos casos del modelo de decisiones conjuntas, se tuvo una participación activa de los gobiernos locales, donde existió un acercamiento entre las instancias estatal-municipal, con apoyo de otros ámbitos gubernamentales. También, hubo intereses compartidos tanto políticos como administrativos, con lo cual se pudo generar la negociación intergubernamental.

4.4.3. Conflicto.

Este modelo se caracteriza por enfrentamientos políticos, jurídicos y/o administrativos entre las esferas estatal y municipal, con referencia a una problemática o tema público, la mayor parte con intereses contrapuestos de las dos partes. En el marco de los gabinetes regionales del Estado de México, este modelo se presenta por reclamos y presión política de algún ámbito (normalmente del municipal) hacia una acción, obra o servicio específico.

Los casos elegidos para demostrar los elementos de este modelo son: la reconstrucción de espacios educativos en el municipio de Ocuilan derivado del sismo del 19 de septiembre del 2017, correspondiente al gabinete regional XIII Tenancingo y; la negativa por parte del municipio de Temoaya para la aplicación de la gaceta del 20 de marzo del 2018, correspondiente al gabinete regional VI Ixtlahuaca.

4.4.3.1. La reconstrucción de espacios educativos en el municipio de Ocuilan.

El primer caso se originó por una contingencia ocurrida en el mes de septiembre del 2017, donde un movimiento telúrico afectó la infraestructura de gran parte del centro

del país, incluyendo varios municipios del Estado de México. Ocuilan fue uno de los municipios más afectados de la entidad por este fenómeno y uno de los sectores más perjudicados fue el educativo; muestra de ello, es que en este lugar “al menos 52 escuelas resultaron dañadas, con pérdidas totales y parciales” (La Jornada, 2018).

Derivado de lo anterior, y al no ver respuesta inmediata, el gobierno municipal de Ocuilan empezó a hacer presión (principalmente al gobierno estatal), para que se concluyera el proceso de reconstrucción y/o rehabilitación de los espacios educativos (la mayoría de educación básica), ya que ésta es una atribución tanto federal como estatal y que a un año del sismo no se habían terminado los trabajos, afectando así a la población estudiantil de esta demarcación.

El medio por el cual el Presidente Municipal de Ocuilan hizo presión política y administrativa al gobierno de la entidad, fue en el marco del gabinete regional XIII Tenancingo, principalmente en las sesiones ordinarias, instancia donde el municipio es invitado a participar.

De acuerdo con la entrevista realizada al C. Aldo Israel Valdés Miranda³⁷, enlace municipal de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México en la región XIII Tenancingo; la presión del gobierno municipal se hizo porque el avance en las obras de reconstrucción de escuelas no ha sido tan progresiva como se esperaba.

Asimismo, el funcionario estatal también indicó que el gobierno municipal de Ocuilan ha hecho muy poca labor y gestión para que la reconstrucción de los espacios educativos sea más rápida y que lo único que ha realizado el Presidente Municipal es hacer presión a las dependencias estatales.

Además, el C. Aldo Valdés expresó que el discurso que usa el Presidente Municipal de culpar del atraso de las obras al gobierno estatal, lo utiliza para su proyección política. Por otra parte, el entrevistado argumentó que los trabajos de reconstrucción se han atrasado porque solo las instancias ejecutoras que participan son la estatal y la federal (SEIEM), sin la participación de otro ámbito.

³⁷ Esta entrevista fue hecha el 20 de noviembre del 2018 en las oficinas de la Subsecretaría de Desarrollo Municipal del gobierno del Estado de México.

Mientras tanto, alumnos de educación básica toman clases en aulas móviles instaladas por el gobierno del Estado de México y en salones provisionales que la misma comunidad construyó para que los niños no perdieran el ciclo escolar (La Jornada, 2018)

Por otro lado, se entrevistó a la C. Janury Betizu Inañez Terán, octava regidora del H. Ayuntamiento de Ocuilan 2016-2018³⁸, quién informó que el municipio ya cumplió con la parte y facultades que le corresponden para la reconstrucción, y que ha sido el presidente municipal quien se ha acercado a los funcionarios estatales para que se agilicen las obras. Al mismo tiempo, reconoció que los trabajos de las obras son llevados a cabo en colaboración entre las dependencias de educación federal (SEIEM) y estatal (Secretaría de educación).

No obstante, la regidora mencionó que la presión que ha hecho el Presidente Municipal por diferentes medios (entre estos: las sesiones de gabinete regional y los medios de comunicación), ha generado una respuesta positiva, pues ha habido avance en las obras de reconstrucción. También indicó, que la presión se ha hecho porque el municipio es el ámbito que recibe todas las quejas por parte de la ciudadanía.

De este caso se debe destacar que el partido que gobierna el municipio de Ocuilan 2016-2018 (PRD) es antagónico al que gobierna el Estado de México (PRI), hecho que ha generado una relación ríspida entre ambas esferas. Sin embargo, la presión hecha por parte del municipio ha beneficiado a que el avance de la reconstrucción de escuelas sea gradual.

4.4.3.2. Negativa por parte del municipio de Temoaya para que se aplique la gaceta del 20 de marzo del 2018.

En el otro caso, se presenta un conflicto entre el gobierno estatal y el municipio de Temoaya, derivado de un acuerdo presentado por la Secretaría de Movilidad de la

³⁸ La entrevista se llevó a cabo el día 21 de noviembre del 2018 en las instalaciones del Palacio Municipal del H. Ayuntamiento de Ocuilan.

entidad mexiquense, en el que regula las concesiones y autorizaciones del transporte público en el Estado.

En dicho decreto ejecutivo, se estipula que la Secretaría de Movilidad asignará las concesiones para transporte público en las modalidades de servicio regular de pasaje colectivo y automóvil de alquiler de sitio, conforme a la vida útil del vehículo y a los requisitos de tener conectados al Centro de Control y Gestión de la Secretaría de Movilidad del Estado de México los dispositivos de seguridad como lo son: el sistema de posicionamiento global (GPS), cámaras de vigilancia y botón de pánico. Además, se deberá cubrir el pago de derechos y los permisos relacionados con el servicio público (Gaceta del GEM, 20 de marzo del 2018).

Esta nueva legislación causó molestia en la población transportista del Estado, lo que generó movilizaciones y protestas por parte de este grupo social. Las agrupaciones de transportistas de los municipios de Toluca, Ixtlahuaca, Tenango del Valle y Temoaya hicieron protestas en el palacio de gobierno del Estado de México argumentando los altos costos de instalar cámaras de vigilancia, GPS y botón de pánico en sus unidades móviles³⁹ (El Gráfico, 2018).

Los grupos transportistas del municipio de Temoaya en el Estado de México, fueron de los más afectados y los que hicieron mayor número de movilizaciones por esta nueva disposición legal. Derivado de lo anterior, el presidente municipal Apolinar Escobedo (2016-2018), se acercó por medio del gabinete regional VI Ixtlahuaca a la autoridad estatal para que se modificara este decreto, ya que este grupo social demandaba soluciones al gobierno local.

De acuerdo con la solicitud 00138/SM/IP/2019, el gobierno del Estado de México informa que existen en el municipio de Temoaya 921 concesiones de transporte público, y la existencia de 91 unidades transporte en la modalidad “colectivo” y 817 en la modalidad “taxi” (SEMOV, 2019).

³⁹ Los transportistas explicaron que “se oponen a colocar estos dispositivos pues son muy costosos y no tienen los recursos para pagarlos, además de que las autoridades los obligan a adquirirlos con empresas determinadas que les cobrarán una renta”. Información del portal de noticias *El Gráfico*. Disponible en: <http://www.elgrafico.mx/toluca/18-05-2018/taxistas-de-domex-bloquean-accesos-la-cdmx-por-regularizacion>

En entrevista con el C. Gustavo Fernández Salgado, funcionario estatal adscrito a la secretaría técnica del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM)⁴⁰, comentó que el gobierno estatal no visualizó el conflicto que se podía generar a partir de la publicación en gaceta de este decreto.

También, el servidor público estatal informó que el gobierno municipal de Temoaya solo se dedicó a presionar al gobierno estatal en las sesiones del gabinete regional de Ixtlahuaca para que se eliminara el decreto en gaceta, pero que no tuvo la capacidad de conciliar el conflicto directamente con los grupos transportistas.

Asimismo, Gustavo Fernández destacó que el presidente municipal Apolinar Escobedo, al no recibir una respuesta por parte del ejecutivo estatal, no detuvo el conflicto con los transportistas, cuestión que repercutió en el proceso electoral del 2018, pues en Temoaya hubo voto de castigo en contra del partido gobernante (PRI).

Sin embargo, el funcionario estatal dijo que el decreto de la Secretaría de Movilidad era completamente necesario aplicarlo, ya que existe una gran cantidad de unidades de transporte público que no están reguladas, lo que representan un riesgo para la población en general y desafortunadamente esta disposición no tuvo el apoyo de los gobiernos locales.

Por otra parte, se entrevistó al C. Marcelino Vázquez García, Secretario del H. Ayuntamiento del municipio de Temoaya (2016-2018)⁴¹, quien asegura que el presidente municipal se acercó a los líderes transportistas del municipio para contener el disgusto que había causado la gaceta del 20 de marzo del 2018 a este sector social. No obstante, al no recibir ayuda por parte del gobierno estatal, la administración municipal desistió de seguir atendiendo las demandas y quejas de los transportistas, argumentando que era un tema únicamente de competencia estatal.

El secretario del ayuntamiento también agregó que el decreto estatal no solo afectó a los transportistas, pues hubo un disgusto social generalizado por las movilizaciones y

⁴⁰ La entrevista se realizó el día 13 de noviembre del 2018 en las oficinas del ISSEMYM. El ISSEMYM es la dependencia estatal encargada de coordinar los trabajos en el gabinete regional VI Ixtlahuaca en el año 2018.

⁴¹ Ésta entrevista se llevó a cabo el día 14 de noviembre del 2018, en la oficina de la Secretaría del H. Ayuntamiento del municipio de Temoaya (2016-2018).

marchas, además influyó directamente en el proceso electoral del 2018. Igualmente, añadió que no hubo un intento por parte del gobierno estatal por tratar de controlar el conflicto, solo lo evadió y dejó a la autoridad municipal con el problema.

Por último, el servidor público municipal recalcó que la disposición ejecutiva fue impositiva, ya que para su elaboración no se consultó a los municipios y a los grupos transportistas del Estado. A pesar de que el decreto no se ha aplicado (derivado de la presión que ejercieron los grupos transportistas), no existe un acuerdo entre la instancia estatal y municipal sobre el futuro de esta ley.

Los dos casos de este modelo, mostraron conflictos entre los ámbitos gubernamentales del Estado de México en el marco de los gabinetes regionales, derivado de alguna contingencia o por intereses políticos, administrativos y/o fiscales contrapuestos. Por lo anterior, se forma una relación ríspida entre la instancia estatal y municipal que produce no generar acuerdos.

4.5.- Resultados.

Para la revisión de los 3 modelos anteriormente desarrollados, se aplicaron cuestionarios y entrevistas a actores claves presentes en el ejercicio intergubernamental de los gabinetes regionales. Como ya se ha especificado, de los 6 casos seleccionados se entrevistó a un funcionario estatal y a uno municipal, dando un total de 12 entrevistas y cuestionarios realizados. De la aplicación de cuestionarios obtuvieron los siguientes resultados:

- a) Partiendo del estudio de Wright (1997), se consideran vitales para el ejercicio intergubernamental las imágenes o percepciones que tienen los funcionarios estatales y los funcionarios municipales. Los funcionarios estatales entrevistados contestaron lo siguiente con respecto a los funcionarios municipales:

Percepción de los funcionarios estatales sobre los funcionarios municipales en el marco de los gabinetes regionales	Porcentaje
Una autoridad formal que debe aludirse en el discurso de manera respetuosa, aunque no participe activamente por sus incapacidades políticas y administrativas.	23%
Una autoridad formal a la que deben asignársele tareas inclusivas acordes a sus limitaciones políticas y administrativas.	27%
Una autoridad con intereses políticos legítimos, con la que se deben negociar acciones de igual a igual.	30%
Una autoridad potencialmente opositora al gobierno estatal, con la que se debe competir políticamente.	11%
Una autoridad políticamente intransigente, a la que se debe desacreditar para imponer las decisiones del gobierno estatal.	9%

Fuente: Elaboración del propio autor.

La mayoría de los funcionarios estatales en el marco de los gabinetes regionales, consideran a los funcionarios municipales como: “Una autoridad con intereses políticos legítimos, con la que se deben negociar acciones de igual a igual”, sin embargo, también los consideran como autoridad con limitaciones e incapacidades tanto políticas y administrativas.

Por su parte, la mayoría de los funcionarios municipales también consideran en mayor grado a los funcionarios estatales como una autoridad con la que se debe de negociar acciones de igual a igual; aunque también la consideran una autoridad alejada de las problemáticas locales y que no reconocen al municipio como instancia que gestione el desarrollo:

Percepción de los funcionarios municipales sobre los funcionarios estatales en el marco de los gabinetes regionales	Porcentaje
Una autoridad formal que debe aludirse en el discurso a manera de agradecimiento, aunque sea ajena a las problemáticas locales.	22%
Una autoridad formal con la que se debe gestionar el financiamiento del desarrollo local, aunque públicamente no se reconozca ello.	23%
Una autoridad con intereses políticos legítimos, con la que se deben negociar acciones de igual a igual.	28%
Una autoridad potencialmente opositora al gobierno municipal, con la que se debe competir políticamente.	18%

Una autoridad políticamente intransigente, a la que se debe apelar, desobedecer y presionar.	9%
--	-----------

Fuente: Elaboración del propio autor.

Queda claro que, en el ejercicio intergubernamental de los gabinetes regionales la parte de la negociación es considerada importante para sus participantes, sin embargo, en 4 de los 6 casos mostrados, la negociación entre instancias y funcionarios de diversos ámbitos gubernamentales no fue llevada a cabo debido a: **1)** intereses político-electorales del ejecutivo estatal distintos a los municipales; **2)** a la estructura de imposición de políticas, servicios y programas manejada en los gabinetes regionales y; **3)** a la poca capacidad institucional que tienen los municipios.

También se debe de mencionar que las percepciones o imágenes de los funcionarios en el ejercicio intergubernamental de los gabinetes, cambiaban de acuerdo con el modelo en el que estuvieran insertados las instancias gubernamentales y sus funcionarios, como se pudo demostrar en los casos analizados.

- b)** El fundamento de actuación es diferente para cada funcionario, de acuerdo a su percepción. Para los funcionarios estatales su actuación está justificada en el marco jurídico vigente y para los funcionarios municipales en los acuerdos que puedan alcanzar mediante la negociación política.

Fundamento de actuación de los funcionarios estatales	Porcentaje
Marco Jurídico vigente	83%
La negociación política	17%

Fuente: Elaboración del propio autor.

Fundamento de actuación de los funcionarios municipales	Porcentaje
Marco Jurídico vigente	17%
La negociación política	83%

Fuente: Elaboración del propio autor.

- c) Las estrategias, intereses y salvaguardas se desarrollan conforme a los modelos planteados para este estudio, de acuerdo con la información proporcionada de los funcionarios para cada uno de los casos elegidos.

Modelo de dirección jerárquica			
Casos:		Gobierno estatal:	Gobierno municipal:
1.- El programa de "entrega de canastas de seguridad alimentaria" en el gabinete regional VII de Ixtlahuaca del año 2016.	Intereses	Presencia local y construcción del mérito político exclusivamente estatal.	Alcanzar beneficios políticos por la vía de la subordinación.
	Métodos	Legislativos.	Ninguno.
	Salvaguarda	No aplica.	No aplica.
	Imágenes o percepciones	Alusiones formales de la contraparte.	Gratitud manifiesta hacia la contraparte.
	Estrategia de propósitos	El reglamento de los gabinetes del poder ejecutivo formaliza los recursos, los presidentes y secretarios de los gabinetes regionales son funcionarios con largas carreras políticas en el Estado de México.	Se subordina a la estrategia de la contraparte.
2.- La entrega del programa paquetes alimentarios "familias fuertes" en el gabinete regional VIII Metepec del año 2017-2018.	Estrategia procedimental	La unidad de logística de los gabinetes acuerda antes, durante y después de los eventos.	Se subordina a la estrategia de la contraparte.
	Estrategia de capacitación	El partido en el poder junto con la secretaría general de gobierno asume la capacitación política de sus cuadros.	Se subordina a la estrategia de la contraparte.
	Estrategia estructural	La estructura de los gabinetes y la del partido en el poder se unifican para desarrollar los eventos.	Se subordina a la estrategia de la contraparte.

Fuente: Elaboración del propio autor.

El modelo de “decisión jerárquica” se caracteriza en los casos, porque la toma de decisiones de políticas, programas, obras, acciones y servicios planteados en los gabinetes regionales son ejecutados por el Gobierno del Estado de México con nula o poca consideración de las iniciativas municipales.

El gobierno estatal mantiene el control de los programas, servicios y políticas en los gabinetes regionales para conservar su hegemonía sobre los municipios y la del partido político en el poder, además, los utiliza para obtener un beneficio político en los procesos electorales. Lo anterior, es producto de que existe una estructura permanente de la Secretaría General de Gobierno del Estado y del partido político (PRI) en las actividades de los gabinetes, que se encargan de capitalizar los apoyos sociales y procesar información político-electoral centralmente.

Por su parte, el municipio se subordina a la contraparte para poder obtener beneficios políticos y/o administrativos, lo que produce un “comportamiento oportunista” de acuerdo con el estudio de Schnabel (2015). Asimismo, el municipio bajo el esquema de este modelo, no tiene la capacidad de crear estrategias de negociación intergubernamental ni salvaguardas para el federalismo o el contrapeso con la autoridad estatal. Mientras que, la parte estatal desarrolla las cuatro estrategias que describe Wright (1997), para poder implementar las acciones que mejor le convengan.

Este modelo es el preponderante en los mecanismos de los gabinetes regionales, ya que su práctica está presente en la mayoría de los casos. Al mismo tiempo, se constituye como un modelo de autoridad inclusiva (Wright, 1997), donde las relaciones intergubernamentales son verticales, con un predominio de la esfera estatal sobre la municipal, el cual no permite el ejercicio de negociación intergubernamental.

Modelo de decisiones conjuntas.			
Casos:		Gobierno Estatal	Gobierno Municipal
1.- La obra de "ciudad salud" en el gabinete regional XII	Intereses	Presencia local y construcción del mérito político compartido con el gobierno municipal.	Compartir méritos políticos.

Nezahualcóyotl del año 2016. 2.- Los operativos de seguridad en el municipio de Huixquilucan, correspondiente s al gabinete regional IX Naucalpan en el año 2018.	Métodos	Legislativos.	Administrativos.
	Salvaguarda	No aplica.	Los funcionarios municipales en coordinación con los funcionarios estatales pueden modificar la agenda estatal.
	Imágenes o percepciones	Gratitud manifiesta hacia la contraparte.	Gratitud manifiesta hacia la contraparte.
	Estrategia de propósitos	La comunicación intersecretarial acuerda la factibilidad de los convenios intergubernamentales.	Equipos de élite proponen los convenios intergubernamentales.
	Estrategia procedimental	Se limita a la interpretación del marco formal.	Se limita a la interpretación del marco formal.
	Estrategia de capacitación	No se desarrolla.	No se desarrolla.
	Estrategia estructural	No se desarrolla.	No se desarrolla.

Fuente: Elaboración del propio autor.

El segundo modelo es el referente al de “decisiones conjuntas”, el cual se presenta como “óptimo” dentro del esquema de los gabinetes regionales para que pueda existir el ejercicio intergubernamental entre la esfera estatal y la municipal. Este se caracteriza porque la toma de decisiones es llevada a cabo por el gobierno del Estado de México con ciertas concesiones de negociación intergubernamental y participación del municipio.

Para este modelo, la coordinación intergubernamental y la participación del municipio se generan por medio de estrategias factibles de negociación, las cuales contienen la validación sectorial del Gobierno del Estado de México y la gestión de la autoridad municipal. Las estrategias desarrolladas en este modelo son la de propósitos y la procedimental.

La estrategia de propósitos se basa en obtener un acuerdo sobre los fines o propósitos buscados por los diversos participantes en una actividad intergubernamental (Wright, 1997). Esta estrategia se desarrolla porque los ámbitos estatal y municipal comparten intereses alrededor de una acción, servicio o programa, lo que hace que se genere una interdependencia entre los dos. El resultado de esta estrategia en el marco de los gabinetes regionales, es la de impulsar convenios intergubernamentales para llevar a cabo las acciones, como se vio en los casos presentados.

Mientras que la estrategia procedimental, consiste en tener en cuenta las organizaciones y personas que deben de ser parte en cualquier arreglo intergubernamental (Wright, 1997). La aplicación de esta estrategia implica que, cada instancia participante reconoce a los actores preponderantes que forman parte de una acción para generar convenios intergubernamentales y se limitan a la interpretación del marco formal.

Además de las estrategias impulsadas y la participación activa del municipio, existe el apoyo de minorías sociales, de los diputados y de los líderes políticos afines para que estas acciones sean impulsadas en el marco de los gabinetes regionales, tal y como se mostró en los casos presentados.

Las otras dos estrategias no se alcanzan a desarrollar; mientras que la salvaguarda al federalismo de acuerdo con Nugent (2009) lo generan los funcionarios municipales, haciendo un contrapeso a la esfera estatal, ya que poder incidir en la agenda de los gabinetes y modificarla.

Modelo de conflictos			
Casos:		Gobierno estatal	Gobierno municipal
1.- La reconstrucción de espacios educativos en el municipio de Ocuilan derivadas	Intereses	Presencia local y construcción del mérito político en franca competencia con el gobierno municipal.	Competir por méritos políticos mediante el conflicto consciente con el gobierno estatal.
	Métodos	Legislativos.	Ninguno.

<p>del sismo del 2017 correspondiente al gabinete regional XIII Tenancingo.</p> <p>2.- Negativa por parte del municipio de Temoaya para que se aplique la gaceta del 20 de marzo del 2018, correspondiente al gabinete regional VI Ixtlahuaca,</p>	Salvaguarda	Defensa de las decisiones propias y desacreditación de las manifestaciones de la contraparte.	Apelación, desobediencia política y presión mediática.
	Imágenes o percepciones	Intransigencia política de la contraparte.	Intransigencia política de la contraparte.
	Estrategia de propósitos	La Secretaria General de Gobierno asume el tratamiento de los conflictos.	Aprovechamiento de coyunturas políticas (debilidades o transiciones de la contraparte) y organización específica para implementar las salvaguardas.
	Estrategia procedimental	De inicio, no se conceden arreglos políticos, las concesiones se van dando paulatinamente a medida que el conflicto logra mantener su vigencia.	Arreglos informales y discretos, principalmente con diputados locales, funcionarios de partidos políticos, líderes sociales y disidencia de la contraparte.
	Estrategia de capacitación	Existe una estructura permanente de la Secretaría General de Gobierno que genera información en todo el territorio estatal y lo procesa centralmente.	No alcanza a desarrollarse, se centra en el conocimiento del líder.
	Estrategia estructural	Como mayor debilidad, la estructura territorial no logra reformarse con el aprendizaje derivado de los conflictos, supone siempre que la contraparte será subordinada.	No alcanza a desarrollarse, se centra en las indicaciones del líder.

Fuente: Elaboración del propio autor.

El último modelo mostrado es el concerniente al de “conflictos”, el cual refiere que en los gabinetes regionales existen tomas de decisiones por parte del gobierno del Estado

de México que generan enfrentamientos jurídicos y/o políticos por el desacuerdo en acciones determinadas con la instancia municipal.

Bajo este modelo, las esferas estatal y municipal no comparten los mismos intereses alrededor de una política, obra, programa o servicio. Dado que el instrumento de los gabinetes regionales es coordinado en su mayoría por el poder ejecutivo estatal, este trata de imponer sus condiciones a los municipios para que se ejecuten las acciones que dicta.

Ante este escenario, la instancia municipal presenta una negativa para cumplir los preceptos que indica el gobierno estatal, como se mostró en el caso del municipio de Temoaya con la aplicación del decreto en materia de movilidad. También, el municipio puede generar presión política y mediática por incumplimiento en ciertas acciones por parte del estado, como el que se presentó con el municipio de Ocuilan por la reconstrucción de escuelas.

La negativa de la parte municipal, se presenta por medio de la presión mediática en la opinión pública, desobediencia política y reclamos hechos directamente a las dependencias del ejecutivo estatal, estos reclamos los hacen en las sesiones de los gabinetes regionales, ya que se han convertido en espacios donde los municipios tienen contacto cercano con el gobierno mexiquense y discuten en la mesa cualquier problemática para que pueda ser resuelta o se considere para su atención.

El poder ejecutivo estatal desarrolla las cuatro estrategias de Wright (1997) tratando en todo momento de imponer las acciones a la parte municipal. En dichas estrategias, las dependencias estatales son las encargadas de mantener el conflicto hasta el momento en que ceda la contraparte, además, la Secretaría General de Gobierno es la encargada de asumir el costo político del conflicto.

Las estrategias desarrolladas por parte de los municipios, son meramente de apelación a la contraparte para implementar salvaguardas con base en arreglos informales y discretos con diferentes actores políticos e instancias gubernamentales. También

apelan a la opinión pública para politizar los conflictos a su favor y generar presión mediática.

Por último, cabe recalcar que, bajo el esquema de este modelo, todas las estrategias aplicadas de las dos esferas de gobierno son conflictivas y, no existe en ningún momento un acuerdo intergubernamental.

Tras la revisión de los tres modelos expuestos, y refiriendo a la hipótesis inicial de este estudio, las practicas factibles de coordinación intergubernamental y las estrategias de negociación municipal poco conflictivas son las de propósitos y la procedimental dentro del esquema de decisiones conjuntas, puesto que, contienen la validación de las dependencias del ejecutivo estatal, la gestión de la autoridad municipal, el apoyo de otras instancias gubernamentales y sociales.

Con estas estrategias se pudieron desarrollar convenios intergubernamentales entre el estado-municipio, basado en negociaciones y acuerdos generados a partir de opciones o alternativas para que la acción fuese implementada. Aquí se presentó la participación activa de los equipos de élite municipal y la coordinación entre las dependencias estatales para que se llevaran a cabo las acciones.

Conclusiones.

La investigación del estudio sobre las relaciones intergubernamentales de los gabinetes regionales del Estado de México, dio como resultado diferentes premisas acerca de cómo es llevada a cabo la interlocución, interacción, negociación, colaboración y coordinación entre los ámbitos gubernamentales que participan en esta instancia intergubernamental. A partir de esto, se hacen las siguientes conclusiones:

Primero, se debe de reconocer que, en México durante el siglo XXI, las relaciones intergubernamentales pasaron de ser de “autoridad inclusiva” a “autoridad coordinada” (basado en los modelos clásicos de Wright), en el que la esfera federal y la estatal tienen límites claros y determinados, pero los gobiernos municipales dependen aún de los gobiernos estatales y el federal.

Para el caso de los gabinetes regionales del Estado de México, la condición de los municipios con referencia al gobierno estatal se vuelve de “autoridad inclusiva”, donde gran parte de las acciones intergubernamentales son ejecutadas desde el aparato burocrático mexiquense y solo se incluye al municipio como un “espectador”, sin la opción de poder tener injerencia en la gran mayoría de las decisiones.

Por lo anterior, es que predomina el modelo de dirección jerárquica en los gabinetes regionales (anteriormente demostrado). Entre los factores que hacen preponderante a este modelo, se encuentra la afinidad política del partido que gobierna el estado con la de la mayoría de los municipios de la entidad. Otra, es la poca capacidad institucional y técnica que tienen la gran parte de los municipios para poder generar practicas intergubernamentales y de gestión, para poder incidir en la toma de decisiones.

Basándonos en el armazón y el entramado institucional de los gabinetes regionales (mostrado en el capítulo 3), estos, están diseñados para que las decisiones sean tomadas desde el centro, únicamente por las dependencias del ejecutivo estatal, dejando fuera la intervención del municipio. Prueba de ello, es el escaso y limitado marco jurídico existente alrededor de esta figura, donde no está estipulado claramente la labor del municipio o de alguna otra instancia participante en estos mecanismos.

Para que exista una mejor distribución de facultades entre las instancias participantes en los gabinetes regionales, se requiere reformar el marco jurídico existente y ampliar el papel del municipio, para que la toma de decisiones sea interdependiente y no únicamente de carácter vertical.

Derivado de la excesiva centralización de los asuntos tratados en los gabinetes por parte de las dependencias estatales, el ámbito municipal debe de hacer un contrapeso para equilibrar esta inercia y ejercer lo que llama Nugent (2009) como “salvaguarda federal”. Esta salvaguarda se logra a partir de acciones legítimas que emprenden los municipios en defensa de sus intereses con relación a la contraparte.

Asimismo, la existencia de consejos o comités horizontales, tal y como lo nombra en su estudio Schnabel (2015), hace que exista un compromiso por las relaciones intergubernamentales dentro de alguna figura o mecanismo intergubernamental, el ejemplo más claro en México son los comités intermunicipales.

En el caso de los gabinetes regionales, no existen algún tipo de comités intermunicipales o comisiones horizontales, por lo tanto, no existe un compromiso real con el sistema federal ni con las RIG; el propósito central de estos gabinetes es mantener el control político-electoral y administrativo del gobierno estatal y del partido político en el poder, dentro de la entidad mexiquense.

Sin embargo, existen casos en los que los municipios han desarrollado estrategias de arreglos intergubernamentales en conjunto con el poder ejecutivo estatal y otras instancias gubernamentales, tal y como se mostró en la revisión del modelo de decisiones conjuntas.

Las estrategias que desarrollaron los municipios contenían su propia gestión, la validación sectorial del mismo Gobierno del Estado de México, así como el apoyo de algunas otras instancias (gobierno federal, diputados locales y federales y sociedad civil). El producto de estas estrategias son los convenios intergubernamentales ejecutados en el marco de los gabinetes regionales. Por lo anterior, se cumple el precepto de la hipótesis inicial de esta investigación.

Las propuestas para que los gabinetes regionales del gobierno del Estado de México generen un verdadero compromiso con el federalismo y las RIG, son:

- 1) Incorporar las figuras de los comités intermunicipales o comisiones horizontales a los arreglos intergubernamentales.
- 2) Hacer una reforma al marco jurídico existente, donde se especifique claramente la labor de los otros ámbitos gubernamentales participantes.
- 3) Se requiere de la participación activa de los municipios para que estos generen estrategias factibles y poco conflictivas de negociación intergubernamental, así como consejos intermunicipales y convenios intergubernamentales para potenciar el desarrollo regional en todo el territorio estatal.

Referencias Bibliográficas:

Aguilar, V. L. F. (1996). El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, No. 3 (Jul. –Sep., 1996), pp.3-37.

_____. (2000). "La Reforma del Estado Mexicano", en: Méndez, José Luis (Comp.). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. (pp. 137- 176). El Colegio de México.

Aguilar Miranda, A. A. P. (2015) "Las políticas públicas en las relaciones intergubernamentales en México", en: Jaime Espejel Mena (coord.). *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de desequilibrios territoriales*. (pp. 115-143). México: Fontamara.

Agranoff, R. (1997). "Las relaciones y la gestión intergubernamentales". En Bañón, R. & Carrillo, E. (compiladores), *La nueva administración pública* (pp. 125-165). Madrid, Alianza Universidad.

_____. (1992). "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales". En Merino, H. M. (coord.). *Cambio político y gobernabilidad*. (pp.179-215). Colegio Nacional de Ciencia Política, CONACYT.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.

_____. (2016). *Ley de Coordinación Fiscal*. México.

_____. (2016). *Ley de Planeación*. México.

Cámara de diputados de la H. Legislatura del Estado de México (1995). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Toluca, México.

Carpizo, J. (1973). *Federalismo en Latinoamérica*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

_____. (1982). *La Constitución mexicana de 1917*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Carrera, H., A., P. (2004). Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000). IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España 2-5 nov. 2004.

Cerda, A. (2008). *Autoridades Auxiliares*. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Toluca, Estado de México.

Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de México (CONALEP) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la quinta sesión ordinaria del gabinete regional VII Lerma.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (2018). Dictamen de la División Regional. Recuperado de: http://copladem.edomex.gob.mx/regiones_y_municipios

Culebro, M. J. (2008). *Aprendizaje y reforma administrativa: La introducción de la nueva gestión pública en la administración pública federal en México*. UAM. México.

Chanes, N. J. (2017). "Tendencias contemporáneas del federalismo en México" en: Aguilar M., Mendoza R., José G. & Moreno E. (coords.). *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*. (pp. 9-32). México: Fontamara.

Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la sexta sesión ordinaria del gabinete regional VIII Metepec.

(2018). *Solicitud de acceso a la información pública No. 105*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Entrega del programa paquetes alimentarios "familias fuertes" en la región VII Metepec, del periodo comprendido de octubre 2017 a octubre 2018.

Espejel, M. J (2015). "Las relaciones intergubernamentales: concepto y tendencias". En Espejel, M. J (et. al). *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*. (pp.17-60). Fontamara, México, Ciudad de México.

Gaceta del Gobierno del Estado de México (2001). Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (21 de diciembre). Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>

_____ (1981). Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (17 de septiembre). Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf>

_____ (2008). Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se expide el Reglamento de los Gabinetes del poder Ejecutivo del Estado de México (2 de junio). Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2008/jun024.pdf>.

_____ (2013). Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se expide el Reglamento de los Gabinetes del poder Ejecutivo del Estado de México (23 de abril). Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig335.pdf>

_____ (2012). Reglamento interior de la Secretaría General de Gobierno (30 de enero). Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2012/ene303.PDF>

_____ (2016). Reglamento interior de la Secretaría Técnica del Gabinete (30 de noviembre). Recuperado de

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig160.pdf>

_____ (2018). Dictamen de División Regional (7 de septiembre). Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/sep072.pdf>

_____. (2018). Acuerdo del Secretario de Movilidad por el que se autoriza por tiempo determinado la culminación de los trámites de otorgamiento de concesiones, autorizaciones de base, terminales, derroteros, lanzaderas, alargamientos y modificaciones de derroteros que se hayan iniciado y no concluido, así mismo respecto de las concesiones vencidas que no fueron prorrogadas en tiempo y forma (20 de marzo). Recuperado de: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/mar204.pdf>

Gaceta de Gobierno Municipal de Nezahualcóyotl (2016). Acuerdo número 77 por el que se dona el predio con una superficie de 3,533.97 m², ubicado en Calle Valle del Maíz entre Valle del Yukón y Valle del Yang-Tse en la Colonia Valle de Aragón, Nezahualcóyotl, Estado de México, a favor del Instituto de Salud del Estado de México (16 de mayo). Recuperado de: <http://neza.gob.mx/publicaciones/gacetas/2016/05%20Gaceta%20Mpal.%20Neza%20Mayo%202016.pdf>

Gobierno del Estado de México. (2010). El poder público del Estado de México. Estudios en torno al Poder Ejecutivo. Fondo Editorial del Estado de México. Toluca, Estado de México.

_____ (2012). *El Poder Público del Estado de México. Reseña Cronológica de la Administración Pública contemporánea 1910-2010*. Fondo Editorial del Estado de México. Toluca, Estado de México.

- Hernández, D. A. M. (2006). Relaciones Intergubernamentales. *Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 18, pp. 36-56. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- Hernández, D. E., & Villa, S. S. (2010). El modelo de las relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal en México. *Si Somos americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, vol. X, núm. 1, pp. 103-129, Universidad Arturo Prat, Santiago, Chile.
- Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) (2015). *Resultados electorales definitivos de la elección de ayuntamientos del Estado de México 2015*. Recuperado de http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM) (2015). *Estadística Básica Municipal 2015*. Recuperado de: <https://igcem.edomex.gob.mx/acerca-de/eventos-convocatorias/estadistica-basica-municipal>
- Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la séptima sesión ordinaria del gabinete regional XIII Tenancingo.
- Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la sexta sesión ordinaria del gabinete regional VI Ixtlahuaca.
- Martínez, C. G. (1993). *La administración estatal y municipal de México*. México: INAP. BANOBRAS.
- Mendoza, R. J. (2016). "Las relaciones intergubernamentales estado-municipio como nivel de desarrollo de la capacidad institucional. El caso del Estado de México". Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), p. 64, México, D.F., ISSN: 1665-2088).

- Navarro, A. A. (2013). *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat*. México: UNAM-CESOP.
- Nugent, J. D. (2009). *Safeguard federals: how states protect their interests in national policymaking*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, Norman.
- Ortega, L. R. (1988). *El nuevo federalismo. La descentralización*. México: Porrúa.
- Ortiz, T. (2016, 18 de agosto). Realizan reunión del gabinete regional VIII Ixtlahuaca. *Portal de Noticias: Edomex al día*. Recuperado de: <http://www.edomexaldia.com.mx/2016/08/realizan-reunion-del-gabinete-regional-viii-ixtlahuaca/>
- _____. (2016, 26 de mayo). Construirán “Ciudad Salud” en el municipio de Nezahualcóyotl. *Portal de Noticias: Edomex al día*. Recuperado de: <http://www.edomexaldia.com.mx/2016/05/construiran-ciudad-salud-en-el-municipio-de-nezahualcoyotl/>
- Pichardo, P. I. (2003). *Introducción a la nueva administración pública de México*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- _____. (2017). *Anatomía de un gobierno singular. Seis años de Carlos Hank 1969-1975*. Editorial Porrúa, México.
- Pineda, D. J. D. (2002). *Enfoques contemporáneos de la administración pública: Política pública, relaciones intergubernamentales y nuevo institucionalismo*. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Toluca, México.
- Reyes, H. J. (1974). *El liberalismo mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rios, A. (2018, 5 de mayo). Taxistas del Estado de México bloquean accesos a la Ciudad de México por regularización. *El Gráfico*. Recuperado de: <http://www.elgrafico.mx/toluca/18-05-2018/taxistas-de-edomex-bloquean-accesos-la-cdmx-por-regularizacion>

Salazar, M.J. (2009). *Elementos básicos de la administración municipal*. México: UAEM. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

Sánchez, R. M. A. (2015). “*Las relaciones intergubernamentales en la transición política*”, en: Jaime Espejel Mena (coord.). *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de desequilibrios territoriales*. (pp. 89-114). México: Fontamara.

Sánchez, C.S. (1980). *La administración pública de los servicios agrícolas integrados en el Estado de México*. Conjunto CODAGEM, Gobierno del Estado de México, Metepec.

Schnabel, J. (2015). *The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federations*, University of Montréal, ECPR General Conference 2015.

Secretaría de Educación (SEEM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la sexta sesión ordinaria del gabinete regional I Amecameca.

_____ (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la sexta sesión ordinaria del gabinete regional III Chimalhuacán.

_____ (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la sexta sesión ordinaria del gabinete regional XVII Toluca.

Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la séptima sesión ordinaria del gabinete regional II Atlacomulco.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano (SEDUMEM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información

- Mexiquense (SAIMEX). Acta de la sexta sesión ordinaria del gabinete regional IV Cuautitlán Izcalli.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESEM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la sexagésima sesión ordinaria del gabinete regional V Ecatepec.
- Secretaría de Salud (SSEM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la sexta sesión ordinaria del gabinete regional IX Naucalpan.
- Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la sexta sesión ordinaria del gabinete regional X Nezahualcóyotl.
- Secretaría de Turismo (STEM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la séptima sesión ordinaria del gabinete regional XI Otumba.
- Secretaría del Medio Ambiente (SMAEM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la séptima sesión ordinaria del gabinete regional XII Tejupilco.
- Secretaría de Desarrollo Económico (SDEEM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la sexta sesión ordinaria del gabinete regional XIV Tepotzotlán.
- Secretaría de Cultura (SCEM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la sexta sesión ordinaria del gabinete regional XV Texcoco.
- Secretaría de Obra Pública (SOPEM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la sexta sesión ordinaria del gabinete regional XVI Tlalnepantla.

Secretaría de Movilidad (SMEM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la sexta sesión ordinaria del gabinete regional XVIII Tultitlán.

_____. (2018). Solicitud de acceso a la información pública no. 00138/SM/IP/2019. Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Número de concesiones de transporte público en el municipio de Temoaya.

Secretaría de Comunicaciones (SCEM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la séptima sesión ordinaria del gabinete regional XIX Valle de Bravo.

Secretaría del Trabajo (STEM) (2018). *Solicitud de acceso a la información pública*, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Acta de la séptima sesión ordinaria del gabinete regional XX Zumpango.

Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Ciudad de México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica.

Huixquilucan fue sede del gabinete regional (2018, 8 de marzo). *Milenio Diario*. Recuperado de: <http://www.milenio.com/estados/huixquilucan-fue-sede-del-gabinete-regional>.

A un año del sismo, escuelas de Ocuilan esperan reconstrucción (2018, 18 de septiembre). *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/09/18/a-un-ano-del-sismo-escuelas-de-ocuilan-esperan-reconstruccion-8970.html>

ANEXOS.

Anexo 1: Cuadro de las oficinas regionales y delegacionales de las dependencias del Estado de México.

Dependencia	Oficinas regionales.
Secretaría General de Gobierno	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dirección General de Gobierno Región Atlacomulco. 2. Dirección General de Gobierno Región Ixtapan de la Sal. 3. Dirección General de Gobierno Región Lerma. 4. Dirección General de Gobierno Región Tejupilco. 5. Dirección General de Gobierno Región Toluca. 6. Dirección General de Gobierno Región Valle de Bravo. 7. Dirección General de Gobierno Región Cuautitlán Izcalli. 8. Dirección General de Gobierno Región Naucalpan. 9. Dirección General de Gobierno Región Tlalnepantla. 10. Dirección General de Gobierno Región Tultitlán. 11. Dirección General de Gobierno Región Zumpango. 12. Dirección General de Gobierno Región Chimalhuacán. 13. Dirección General de Gobierno Región Ecatepec. 14. Dirección General de Gobierno Región Texcoco. 15. Dirección General de Gobierno Región Otumba. 16. Dirección General de Gobierno Región Amecameca. 17. Dirección General de Gobierno Región Nezahualcóyotl. 18. Dirección General de Gobierno Región Chalco.
Secretaría de Seguridad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Subdirección Operativa Regional Atlacomulco. 2. Subdirección Operativa Regional Norte 3. Subdirección Operativa Regional Toluca. 4. Subdirección Operativa Regional Ixtapan. 5. Subdirección Operativa Regional Sur. 6. Subdirección Operativa Regional Valle de Bravo. 7. Subdirección Operativa Regional Ecatepec. 8. Subdirección Operativa Regional Metropolitana. 9. Subdirección Operativa Regional Valle Cuautitlán. 10. Subdirección Operativa Regional Volcanes. 11. Subdirección Operativa Regional Oriente. 12. Subdirección Operativa Regional Texcoco.
Secretaría de Finanzas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Delegación Fiscal Toluca. 2. Delegación Fiscal Nezahualcóyotl. 3. Delegación Fiscal Ecatepec. 4. Delegación Fiscal Tlalnepantla. 5. Delegación Fiscal Naucalpan.
Secretaría de Salud	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jurisdicción Sanitaria Toluca 2. Jurisdicción Sanitaria Tenancingo 3. Jurisdicción Sanitaria Tejupilco 4. Jurisdicción Sanitaria Valle Bravo. 5. Jurisdicción Sanitaria Atlacomulco 6. Jurisdicción Sanitaria Cuautitlán 7. Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla 8. Jurisdicción Sanitaria Texcoco 9. Jurisdicción Sanitaria Nezahualcóyotl 10. Jurisdicción Sanitaria Chalco

	<ol style="list-style-type: none"> 11. Jurisdicción Sanitaria Naucalpan 12. Jurisdicción Sanitaria Atizapán de Zaragoza 13. Jurisdicción Sanitaria Ecatepec. 14. Jurisdicción Sanitaria Jilotepec. 15. Jurisdicción Sanitaria Tenango del Valle. 16. Jurisdicción Sanitaria San Mateo Atenco. 17. Jurisdicción Sanitaria Zumpango. 18. Jurisdicción Sanitaria Teotihuacán
Secretaría del Trabajo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oficina Regional de Empleo Toluca 2. Oficina Regional de Empleo Ixtapaluca 3. Oficina Regional de Empleo Ecatepec 4. Oficina Regional de Empleo Tlalnepantla 5. Oficina Regional de Empleo Nezahualcóyotl 6. Oficina Regional de Empleo Atlacomulco 7. Oficina Regional de Empleo Valle de Bravo 8. Oficina Regional de Empleo Tejupilco 9. Oficina Regional de Empleo Naucalpan
Secretaría de Educación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Subdirección Regional de Educación Básica Atlacomulco. 2. Subdirección Regional de Educación Básica Toluca. 3. Subdirección Regional de Educación Básica Valle de Bravo. 4. Subdirección Regional de Educación Básica Ixtapan de la Sal 5. Subdirección Regional de Educación Básica Tejupilco. 6. Subdirección Regional de Educación Básica Metepec. 7. Subdirección Regional de Educación Básica Zumpango. 8. Subdirección Regional de Educación Básica Ecatepec. 9. Subdirección Regional de Educación Básica Cuautitlán Izcalli. 10. Subdirección Regional de Educación Básica Naucalpan. 11. Subdirección Regional de Educación Básica Nezahualcóyotl. 12. Subdirección Regional de Educación Básica Amecameca 13. Subdirección Regional de Educación Básica Jilotepec. 14. Subdirección Regional de Educación Básica Texcoco.
Secretaría de Desarrollo Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinación Regional de Desarrollo Atlacomulco. 2. Coordinación Regional de Desarrollo Ixtapan de la Sal 3. Coordinación Regional de Desarrollo Lerma 4. Coordinación Regional de Desarrollo Tejupilco 5. Coordinación Regional de Desarrollo Toluca 6. Coordinación Regional de Desarrollo Valle de Bravo 7. Coordinación Regional de Desarrollo Cuautitlán Izcalli. 8. Coordinación Regional de Desarrollo Naucalpan 9. Coordinación Regional de Desarrollo Tlalnepantla 10. Coordinación Regional de Desarrollo Tultitlán 11. Coordinación Regional de Desarrollo Zumpango 12. Coordinación Regional de Desarrollo Amecameca 13. Coordinación Regional de Desarrollo Chimalhuacán 14. Coordinación Regional de Desarrollo Ecatepec 15. Coordinación Regional de Desarrollo Nezahualcóyotl 16. Coordinación Regional de Desarrollo Texcoco.
Secretaría de Desarrollo Urbano y	<ol style="list-style-type: none"> 1. Residencia Local Atlacomulco. 2. Residencia Local Ixtapan de la Sal 3. Residencia Local Lerma

Metropolitano	<ol style="list-style-type: none"> 4. Residencia Local Tejupilco 5. Residencia Local Toluca 6. Residencia Local Valle de Bravo 7. Residencia Local Cuautitlán Izcalli 8. Residencia Local Naucalpan 9. Residencia Local Tlalnepantla 10. Residencia Local Tultitlán 11. Residencia Local Zumpango 12. Residencia Local Amecameca 13. Residencia Local Chimalhuacán 14. Residencia Local Ecatepec 15. Residencia Local Nezahualcóyotl 16. Residencia Local Texcoco
Secretaría de Movilidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Delegación Regional de Movilidad Toluca. 2. Delegación Regional de Movilidad Atlacomulco 3. Delegación Regional de Movilidad Valle de Bravo 4. Delegación Regional de Movilidad Tejupilco 5. Delegación Regional de Movilidad Ixtapan de la Sal 6. Delegación Regional de Movilidad Naucalpan 7. Delegación Regional de Movilidad Cuautitlán Izcalli 8. Delegación Regional de Movilidad Zumpango 9. Delegación Regional de Movilidad Texcoco 10. Delegación Regional de Movilidad Ecatepec 11. Delegación Regional de Movilidad Nezahualcóyotl 12. Delegación Regional de Movilidad Chalco
Secretaría de Desarrollo Agropecuario	<ol style="list-style-type: none"> 1. Delegación Regional de Desarrollo Agropecuario Metepec 2. Delegación Regional de Desarrollo Agropecuario Zumpango 3. Delegación Regional de Desarrollo Agropecuario Texcoco 4. Delegación Regional de Desarrollo Agropecuario Tejupilco 5. Delegación Regional de Desarrollo Agropecuario Atlacomulco 6. Delegación Regional de Desarrollo Agropecuario Ixtapan de la Sal 7. Delegación Regional de Desarrollo Agropecuario Valle de Bravo 8. Delegación Regional de Desarrollo Agropecuario Jilotepec 9. Delegación Regional de Desarrollo Agropecuario Teotihuacán 10. Delegación Regional de Desarrollo Agropecuario Tepetzotlán 11. Delegación Regional de Desarrollo Agropecuario Amecameca
Secretaría de Desarrollo Económico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo Regional Valle de Toluca. 2. Desarrollo Regional Nororiente. 3. Desarrollo Regional Oriente.
Secretaría de Cultura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centro Regional de Cultura Acambay 2. Centro Regional de Cultura Apaxco 3. Centro Regional de Cultura Atizapán de Zaragoza 4. Centro Regional de Cultura Atlacomulco 5. Centro Regional de Cultura Chalco 6. Centro Regional de Cultura Cuautitlán Izcalli 7. Centro Regional de Cultura Ecatepec 8. Centro Regional de Cultura Tepetlixpa 9. Centro Regional de Cultura Nezahualcóyotl 10. Centro Regional de Cultura Ocoyoacac

	<ol style="list-style-type: none"> 11. Centro Regional de Cultura Otumba 12. Centro Regional de Cultura Tecamac 13. Centro Regional de Cultura Tejupilco 14. Centro Regional de Cultura Temascalcingo 15. Centro Regional de Cultura Tenancingo 16. Centro Regional de Cultura Texcoco 17. Centro Regional de Cultura Toluca 18. Centro Regional de Cultura Valle de Bravo
Secretaría de la Contraloría	<ol style="list-style-type: none"> 1. Delegación Regional de Contraloría Social y Atención Ciudadana Zona Oriente. 2. Delegación Regional de Contraloría Social y Atención Ciudadana Zona Sur 3. Delegación Regional de Contraloría Social y Atención Ciudadana Zona Sureste 4. Delegación Regional de Contraloría Social y Atención Ciudadana Zona Norte 5. Delegación Regional de Contraloría Social y Atención Ciudadana Zona Noreste 6. Delegación Regional de Contraloría Social y Atención Ciudadana Zona Metropolitana 7. Delegación Regional de Contraloría Social y Atención Ciudadana Zona Toluca
Secretaría del Medio Ambiente	<ol style="list-style-type: none"> 1. Delegación Regional Forestal Toluca 2. Delegación Regional Forestal Naucalpan 3. Delegación Regional Forestal Texcoco 4. Delegación Regional Forestal Tejupilco 5. Delegación Regional Forestal Atlacomulco 6. Delegación Regional Forestal Coatepec Harinas 7. Delegación Regional Forestal Valle de Bravo 8. Delegación Regional Forestal Amecameca
Secretaría de Justicia y Derechos Humanos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Registro Civil Valle de Toluca Zona Centro Norte 2. Registro Civil Valle de Toluca Zona Sur 3. Registro Civil Valle de México Zona Oriente 4. Registro Civil Valle de Toluca Zona Nororiental
Secretaría de Obra Pública	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dirección de Construcción Valle de Toluca 2. Dirección de Construcción Valle de México 3. Subdirección de Construcción Región Ecatepec 4. Subdirección de Construcción Región Texcoco 5. Subdirección de Construcción Región Nezahualcóyotl 6. Subdirección de Construcción Región Amecameca
Secretaría de Comunicaciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Junta de Caminos Residencia Regional Toluca 2. Junta de Caminos Residencia Regional Cuautitlán 3. Junta de Caminos Residencia Regional Texcoco 4. Junta de Caminos Residencia Regional Atlacomulco 5. Junta de Caminos Residencia Regional Ixtapan de la Sal 6. Junta de Caminos Residencia Regional Tejupilco 7. Junta de Caminos Residencia Regional Tecamac-Ecatepec

Fuente: Elaboración del propio autor con base en los portales electrónicos y los organigramas de cada dependencia del poder ejecutivo estatal.

Anexo 2: Fotografías y órdenes del día de las octavas sesiones ordinarias de los gabinetes regionales XIV Tepetzotlán, II Atlacomulco y VII Lerma.







Fuente: Fotografías tomadas por el autor durante el ejercicio de observación participante en las sesiones ordinarias de los gabinetes referidos, con fecha del 28 y 29 de agosto del 2018.



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

Gabinete Regional VII Lerma Octava Sesión Ordinaria

Fecha: 29 de agosto del 2018
Hora: 17:00 horas.
Lugar: San Miguel Almaya, Capulhuac, Estado de México.

ORDEN DEL DÍA

Registro de Asistencia

	Apertura de la Sesión. Exposición de Motivos Mtro. Enrique Mendoza Velázquez, Director General de CONALEP y Presidente del Gabinete Regional VII Lerma	5 min.
	Bienvenida. Lic. José Eduardo Neri Rodríguez Presidente Municipal Constitucional de Capulhuac	5 min.
1	Lectura y aprobación del orden del día. Lic. Manuel Alberto Téllez Moreno Secretario Técnico del Gabinete Regional VII Lerma.	5 min.
2	Informe sobre la situación general de la Región Secretaría General de Gobierno Lic. Juan Molina Arévalo Subsecretario de Gobierno Toluca	10 min
	Secretaría de Desarrollo Social Lic. Miguel Ángel Patiño Licea Coordinador Regional Lerma de la SEDESEM	10 min.
3	Expone el Lic. Alejandro J. Gómez Barrera Director General de Apoyo y Desarrollo Municipal de la Subsecretaría de Desarrollo Municipal.	10 min.
4	Plan de Desarrollo Regional del Estado de México 2017 – 2023 Mtro. Julio Jaime García Ruíz COPLADEM	10 min.
5	Asuntos Generales	5 min.
6	Clausura de la sesión	5 min.

OCTAVA SESIÓN DEL GABINETE
REGIONAL XIV TEPOTZOTLÁN
ORDEN DEL DÍA

Fecha: martes 28 de Agosto de 2018

Hora: 13:00 hrs.

Ubicación: Deportivo "Jesús Mena Campos", ubicado en la calle 18 de marzo s/n a un costado del Palacio Municipal de Tonanitla Estado de México.

I	Registro de asistencia y verificación de Quórum Legal.	5"
II	Lectura y Aprobación del Orden del día.	5"
III	Bienvenida por parte del C. Presidente Municipal de Tonanitla, Gregorio Morales Gutiérrez.	5"
IV	Intervención de la representante de la Subsecretaría de Desarrollo Regional Valle de México Zona Nororiente; Lic. Guadalupe Casilda Martínez Silva.	5"
V	Intervención del representante de la Subsecretaría de Gobierno del Valle de México Zona Nororiente, Lic. Cristian Rodríguez Rodríguez Director General de Gobierno Región Tepotzotlán para dar Informe de la situación actual de la Región XIV.	5"
VI	Intervención del Director General de Apoyo Regional y Municipal, Lic. Alejandro Gómez Barrera.	5"
VII	Intervención del Secretario Técnico para solicitar a los integrantes del Gabinete el avance Agenda Estratégica Regional.	15"
VIII	Intervención del representante del Instituto Estatal de Energía y Cambio Climático.	5"
IX	Lectura de Acuerdos.	5"
X	Mensaje del Presidente del Gabinete Regional XIV Tepotzotlán Ing. Alberto Curi Naime y Clausura de la Sesión.	5"

Tiempo estimado de la sesión

60 Minutos

Anexo 3: Cuestionarios aplicados en las entrevistas realizadas a funcionarios estatales, municipales y de estudio exploratorio para reconocer casos de estudio.

Cuestionario de Estudio Exploratorio

Nombre del entrevistado: _____

Fecha: _____

Lugar: _____

Función que desempeña o desempeño en el gabinete regional:

Servidor Público: 1) Estatal 2) Municipal 3) Diputado Local 4) Diputado Federal

Cuestionario: El objetivo del cuestionario es describir las percepciones de los distintos funcionarios públicos que participan en el marco de los gabinetes regionales

1.- De los siguientes modelos, ¿qué ponderación (del 1 al 3) y porcentaje (0 al 100) les asignaría según su experiencia de participación en los gabinetes regionales del Gobierno del Estado de México?

Modelo	Ponderación (del 1 al 3)	Porcentaje (0 al 100)
Dirección jerárquica, la toma de decisiones son de Gobierno del Estado de México con nula consideración de las iniciativas municipales.		
Decisiones conjuntas, que combinan la centralización estatal con ciertas concesiones de negociación intergubernamental		
Conflictos, como enfrentamientos jurídicos y/o políticos por el desacuerdo en acciones determinadas		

2. ¿Qué caso propone para ejemplificar de mejor manera el modelo de dirección jerárquica?
¿Cuáles fueron sus rasgos generales?

3. ¿Qué caso propone para ejemplificar de mejor manera el modelo de decisiones conjuntas?
¿Cuáles fueron sus rasgos generales?

4. ¿Qué caso propone para ejemplificar de mejor manera el modelo de conflicto? ¿Cuáles fueron sus rasgos generales?

5. En función de su experiencia, ¿Cuáles considera Usted que serían las ventajas y desventajas, así como la tendencia futura para cada modelo?

Modelo	Ventajas	Desventajas	Tendencia
Dirección jerárquica			
Decisiones conjuntas			
Conflictos			

6. ¿Las propuestas realizadas por parte de las autoridades municipales son tomadas en cuenta por el gobierno del Estado de México en el marco de los acuerdos de los gabinetes regionales?

___ 1. Siempre

___ 2. Casi siempre

___3. La mayoría de las veces

___5. Nunca

___4. Pocas veces

7. ¿Qué tan activa considera usted que es la participación de las autoridades municipales en los gabinetes regionales?

___1. Muy activa

___4. Casi nula

___2. Activa

___5. Nula

___3. Regular

8. En escala, donde "1" es el mayor y "8" el menor, de las siguientes actividades que emanan de los gabinetes regionales ¿en cuál considera usted que existe un mayor grado de coordinación entre el gobierno estatal y los municipios?

___ obras públicas

___ Seguridad pública

___ agua potable

___ temas de contingencia

___ programas sociales

___ recolección de basura y residuos sólidos.

___ Compromisos del gobernador

___ convenios de colaboración

9. De acuerdo a su percepción ¿en qué porcentaje participan las instancias de gobierno en el diseño de las políticas y programas de los gabinetes regionales?

Instancia de gobierno	Porcentaje
gobierno federal	
gobierno estatal	
gobierno municipal	
diputados federales	
diputados locales	

10. En función de su percepción ¿qué porcentaje le otorga a cada instancia de gobierno de acuerdo a su incidencia en los temas que se manejan en los gabinetes regionales?

Instancia de gobierno	Porcentaje
gobierno federal	
gobierno estatal	
gobierno municipal	
diputados federales	
diputados locales	

CUESTIONARIO PARA FUNCIONARIOS ESTATALES

Nombre del entrevistado: _____

Fecha: ___ / ___ / ____

Lugar: _____

Cargo: _____

El objetivo de este cuestionario es conocer los intereses, las percepciones y las estrategias de negociación de los funcionarios estatales, en relación con los funcionarios municipales, durante el ejercicio de los gabinetes regionales del Estado de México.

1. ¿Cuáles son los intereses estatales durante las sesiones de los gabinetes regionales del Estado de México?

- Presencia local y construcción del mérito político exclusivamente estatal.
- Presencia local y construcción del mérito político compartido con el gobierno municipal.
- Presencia local y construcción del mérito político en franca competencia con el gobierno municipal.
- Otro (especifique): _____

2. ¿Cuál es el fundamento de actuación de los funcionarios estatales, en relación con los funcionarios municipales, durante las sesiones de los gabinetes regionales del Estado de México?

- El marco jurídico vigente.
- La negociación política.

3. En escala del 1 al 5, donde 1 es el mayor y 5 el menor, ¿Cuál es su percepción sobre los funcionarios municipales?

Una autoridad formal que debe aludirse en el discurso de manera respetuosa, aunque no participe activamente por sus incapacidades políticas y administrativas.	
Una autoridad formal a la que deben asignársele tareas inclusivas acordes a sus limitaciones políticas y administrativas.	
Una autoridad con intereses políticos legítimos, con la que se deben negociar acciones de igual a igual.	
Una autoridad potencialmente opositora al gobierno estatal, con la que se debe competir políticamente.	
Una autoridad políticamente intransigente, a la que se debe desacreditar para imponer las decisiones del gobierno estatal.	

4.- ¿Qué estrategia de propósitos acostumbran implementar los funcionarios del gobierno estatal para que se lleven a cabo las acciones abordadas en los gabinetes regionales?

Estrategia de imposición jerárquica: los funcionarios estatales implementan la acción con nula consideración de las partes integrantes. La base de imposición fue el reglamento de los gabinetes del poder ejecutivo, así como la habilidad política de los presidentes y secretarios de los gabinetes regionales.	
Estrategia de trueque: generar acuerdos con base en opciones u otras alternativas para que la acción sea implementada. La coordinación intersecretarial permitió la negociación de los convenios intergubernamentales.	
Estrategia discrecional: los tomadores de decisiones fijaron los objetivos mediante acuerdos cerrados o de poca negociación entre las partes interesadas. La coordinación intersecretarial impuso las condiciones de los convenios intergubernamentales.	
Estrategia de imposición bajo conflicto: los tomadores de decisiones implementaron la acción con nula consideración de las partes integrantes. En su momento, la Secretaria General de Gobierno asumió el tratamiento de los conflictos.	
Otra (especifique).	

5. ¿Qué estrategia procedimental acostumbran implementar los funcionarios del gobierno estatal para que se lleven a cabo las acciones abordadas en los gabinetes regionales?

Estrategia de imposición jerárquica: la unidad de logística de los gabinetes establece mecanismos de control de los participantes antes, durante y después de los eventos.	
Estrategia de trueque: se interpreta imparcialmente el marco jurídico formal.	
Estrategia discrecional: se interpreta a conveniencia del gobierno estatal el marco jurídico formal.	
Estrategia de imposición bajo conflicto: de inicio, no se conceden arreglos políticos, las concesiones se van dando paulatinamente a medida que el conflicto logra mantener su vigencia.	
Otra (especifique).	

6. ¿Qué estrategia de capacitación acostumbran implementar los funcionarios del gobierno estatal para mejorar su participación en los gabinetes regionales?

El partido en el poder asume la capacitación política de sus cuadros.	
No se desarrolla estrategia de capacitación alguna.	
Existe una estructura permanente de la Secretaría General de Gobierno que genera información en todo el territorio estatal y lo procesa centralmente.	
Otra (especifique).	

7. ¿Qué estrategia estructural acostumbran implementar los funcionarios del gobierno estatal para mejorar su participación en los gabinetes regionales?

La estructura de los gabinetes y la del partido en el poder se unifican para desarrollar los eventos.	
No se desarrolla.	
Como mayor debilidad, la estructura territorial no logra reformarse con el aprendizaje derivado de los conflictos, supone siempre que la contraparte será subordinada.	
Otra (especifique).	

8.- ¿Qué otro ámbito participó activamente en la implementación de la acción?

Gobierno federal _____ ¿cuál dependencia o entidad? _____

Diputado(s) local (es) _____ ¿quién? _____

Diputado(s) federal(es) _____ ¿quién? _____

Otro: _____

9.- ¿De qué forma participó este ámbito?

Mediador: equilibró las posturas de las partes integrantes para la implementación de la acción.	
Generador de conflicto: su participación generó y acrecentó algún conflicto entre las partes.	
Participante coordinado: hizo propuestas y colaboró para la implementación de la acción.	

Actor jerárquico: su toma de decisiones se hizo de forma discrecional y aumentó la implementación de la acción de forma jerárquica.	
--	--

10.- ¿Cuál de los siguientes modelos considera que ejemplifica mejor la acción antes comentada en el marco del gabinete regional?

Modelo	
Decisión jerárquica: la toma de decisiones fue llevada a cabo por el gobierno del Estado de México con nula o poca consideración del municipio.	
Decisión conjunta: la toma de decisiones fue llevada a cabo por el gobierno del Estado de México con ciertas concesiones de negociación intergubernamental y participación del municipio.	
Conflictos: La toma de decisión del gobierno del Estado de México generó enfrentamientos jurídicos y/o políticos por el desacuerdo en acciones determinadas	

11.- ¿Cuál considera usted que fue la ventaja de llevar a cabo la acción mediante este modelo?

12.- ¿Cuál considera usted que fue la desventaja de llevar a cabo la acción mediante este modelo?

CUESTIONARIO PARA FUNCIONARIOS MUNICIPALES

Nombre del entrevistado: _____

Fecha: ___ / ___ / ____

Lugar: _____

Cargo: _____

El objetivo de este cuestionario es conocer los intereses, las percepciones y las estrategias de negociación de los funcionarios municipales, en relación con los funcionarios estatales, durante el ejercicio de los gabinetes regionales del Estado de México.

1. ¿Cuáles son los intereses municipales durante las sesiones de los gabinetes regionales del Estado de México?

- Alcanzar beneficios políticos por la vía de la subordinación.
- Compartir méritos políticos por la vía de la negociación.
- Competir por méritos políticos mediante el conflicto consciente con el gobierno estatal.
- Otro (especifique): _____

2. ¿Cuál es el fundamento de actuación de los funcionarios municipales, en relación con los funcionarios estatales, durante las sesiones de los gabinetes regionales del Estado de México?

- El marco jurídico vigente.
- La negociación política.

3. En escala del 1 al 5, donde 1 es el mayor y 5 el menor, ¿Cuál es su percepción sobre los funcionarios estatales?

Una autoridad formal que debe aludirse en el discurso a manera de agradecimiento, aunque sea ajena a las problemáticas locales.	
Una autoridad formal con la que se debe gestionar el financiamiento del desarrollo local, aunque públicamente no se reconozca ello.	
Una autoridad con intereses políticos legítimos, con la que se deben negociar acciones de igual a igual.	
Una autoridad potencialmente opositora al gobierno municipal, con la que se debe competir políticamente.	
Una autoridad políticamente intransigente, a la que se debe apelar, desobedecer y presionar.	

4.- ¿Qué estrategia de propósitos acostumbran implementar los funcionarios municipales para que se lleven a cabo las acciones abordadas en los gabinetes regionales?

Estrategia de imposición jerárquica: los funcionarios estatales implementaron la acción con nula consideración de las partes integrantes. El gobierno municipal se subordina a la estrategia de la contraparte.	
Estrategia de trueque: generar acuerdos con base en opciones u otras alternativas para que la acción sea implementada. Equipos municipales de élite negocian los convenios intergubernamentales.	
Estrategia discrecional: los tomadores de decisiones fijaron los objetivos mediante acuerdos cerrados o de poca negociación entre las partes interesadas. Equipos municipales de élite aceptan o rechazan los convenios intergubernamentales.	
Estrategia de imposición bajo conflicto: los tomadores de decisiones implementaron la acción con nula consideración de las partes integrantes. El gobierno municipal aprovecha las coyunturas políticas (debilidades o transiciones de la contraparte) y, en función de ellas, se organiza para implementar las salvaguardas.	
Otra (especifique).	

5. ¿Qué estrategia procedimental acostumbran implementar los funcionarios municipales para que se lleven a cabo las acciones abordadas en los gabinetes regionales?

Estrategia de imposición jerárquica: se subordina a la estrategia de la contraparte.	
Estrategia de trueque: se interpreta imparcialmente el marco jurídico formal.	
Estrategia discrecional: se interpreta a conveniencia del gobierno estatal el marco jurídico formal.	
Estrategia de imposición bajo conflicto: el gobierno municipal realiza arreglos informales y discretos, principalmente con diputados locales, funcionarios de partidos políticos, líderes sociales y disidencia de la contraparte.	
Otra (especifique).	

6. ¿Qué estrategia de capacitación acostumbran implementar los funcionarios municipales para mejorar su participación en los gabinetes regionales?

Se subordina a la estrategia de la contraparte.	
No se desarrolla estrategia de capacitación alguna.	
Se centra en el conocimiento del líder municipal.	
Otra (especifique).	

7. ¿Qué estrategia estructural acostumbran implementar los funcionarios municipales para mejorar su participación en los gabinetes regionales?

Se subordina a la estrategia de la contraparte.	
No se desarrolla estrategia de capacitación alguna.	
Se centra en las instrucciones del líder municipal.	
Otra (especifique).	

8.- ¿Qué otro ámbito participó activamente en la implementación de la acción?

Gobierno federal _____ ¿cuál dependencia o entidad? _____

Diputado(s) local (es) _____ ¿quién? _____

Diputado(s) federal(es) _____ ¿quién? _____

Otro: _____

9.- ¿De qué forma participó este ámbito?

Mediador: equilibró las posturas de las partes integrantes para la implementación de la acción.	
Generador de conflicto: su participación generó y acrecentó algún conflicto entre las partes.	
Participante coordinado: hizo propuestas y colaboró para la implementación de la acción.	
Actor jerárquico: su toma de decisiones se hizo de forma discrecional y aumentó la implementación de la acción de forma jerárquica.	

10.- ¿Cuál de los siguientes modelos considera que ejemplifica mejor la acción antes comentada en el marco del gabinete regional?

Modelo	
Decisión jerárquica: la toma de decisiones fue llevada a cabo por el gobierno del Estado de México con nula o poca consideración del municipio.	
Decisión conjunta: la toma de decisiones fue llevada a cabo por el gobierno del Estado de México con ciertas concesiones de negociación intergubernamental y participación del municipio.	
Conflictos: La toma de decisión del gobierno del Estado de México generó enfrentamientos jurídicos y/o políticos por el desacuerdo en acciones determinadas	

11.- ¿Cuál considera usted que fue la ventaja de llevar a cabo la acción mediante este modelo?

12.- ¿Cuál considera usted que fue la desventaja de llevar a cabo la acción mediante este modelo?

Anexo 4: Solicitud de información, participación en las sesiones ordinarias y entrevista a funcionarios que forman parte de los gabinetes regionales del poder ejecutivo estatal.

Toluca, Estado de México, a 1 de junio del 2018.

**SUBSECRETARIA DE DESARROLLO MUNICIPAL
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO
P R E S E N T E**

A/R

Con referencia en el trabajo de investigación (tesis) "Las relaciones intergubernamentales en los gabinetes regionales del Estado de México" que se encuentra en su realización por parte del **C. Salvador Sánchez Mejía** dentro del posgrado de la maestría en Administración Pública y Gobierno de la Universidad Autónoma del Estado de México, me permito solicitarle de la manera más atenta su apoyo para el desarrollo y conclusión del mismo en lo siguiente:

1. Permitir el acercamiento con los secretarios técnicos de los diferentes gabinetes regionales para poder implementar entrevistas y cuestionarios que son parte de la investigación de campo del trabajo en cuestión. Al respecto, anexo cuestionario.
2. Poder asistir (como invitado-oyente) a las sesiones de los gabinetes regionales para el ejercicio de observación participante, ya que de igual forma, representa parte del estudio de campo.
3. Referir el número de gabinetes regionales existentes y su criterio de designación (tanto de las regiones como de los secretarios que presiden cada uno).

Sin más por el momento, quedo a usted, enviándole un cordial saludo.

ATENTAMENTE


C. SALVADOR SÁNCHEZ MEJÍA.
Estudiante de la Maestría en Administración Pública y Gobierno
No. de Cuenta 0410846 UAEMex.



“2018. Año del Bicentenario del Natalicio de Ignacio Ramírez Calzada, El Nigromante”.


Toluca de Lerdo, México,
15 de julio de 2018
Oficio SGG/SSDM/096/2018

LICENCIADO
SALVADOR SÁNCHEZ MEJÍA
ESTUDIANTE DE LA MAESTRÍA EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO
PRESENTE

En respuesta a su oficio de fecha 1 de junio del año en curso, referente a la solicitud de participación en los temas de gabinete regional, le solicito asista a reunión de acuerdo con un servidor, el día 2 de agosto del año en curso, a las 10:00 horas.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE


LIC. RAÚL ALBERTO DE PAZ HERNÁNDEZ
SECRETARIO PARTICULAR

C.c.p. Lic. Fidel R. Velázquez Escalera, Subsecretario de Desarrollo Municipal.
Archivo.

Secretaría General de Gobierno
Subsecretaría de Desarrollo Municipal

Av. Primero de Mayo No. 701, esquina Leona Vicario, Col. Santa Clara, C.P. 50090, Toluca, Estado de México.
Tels. (722) 1 67 03 60 y 214 94 07