

El libro está compuesto por una colección de artículos entrañablemente relacionados que buscan revisar las diferentes aristas de las relaciones intergubernamentales (RIG). El concepto analítico de RIG describe el contexto y los factores conducentes de la elaboración de políticas, el concepto de red como relaciones interorganizativas se centra en las estructuras y en los procesos mediante los cuales se organiza la elaboración de la política pública. El punto de partida es la aseveración de que las sociedades modernas se caracterizan por su diferenciación, sectorialización y complejidad. El resultado es la interdependencia funcional entre actores públicos y privados. Los gobiernos son cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores que escapan a su control jerárquico. Estos cambios favorecen la emergencia de redes de políticas como formas particulares de gobernanza que permiten a los gobiernos la movilización de recursos políticos, en contextos en que estos recursos se encuentran dispersos entre actores públicos y privados. Las actuales y diferentes vicisitudes a las que se enfrentan los gobiernos y las sociedades para conformar condiciones que permitan una gestión que dé respuesta a las condiciones contemporáneas de la vida asociada, reclama la construcción de arreglos institucionales, como antecedentes del desempeño eficaz de los gobiernos. Las RIG reclaman la conclusión de una serie de arreglos institucionales que permitan que los enfoques, las tecnologías y procedimientos que emplea la administración pública enfrenten los cambios recientes.



DOCTRINA JURÍDICA CONTEMPORÁNEA



fontamara

Las relaciones intergubernamentales  
y la compensación de los  
desequilibrios territoriales

Jaime Espejel Mena  
(Coordinador)

73

# Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales

Jaime Espejel Mena  
(Coordinador)



IAPAS  
ANÁLISIS DE POLÍTICAS  
& FUTURE  
STUDIES



IESAP  
Instituto de Estudios Superiores en  
Administración Pública

editorial  
fontamara

---

**LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES  
Y LA COMPENSACIÓN DE LOS  
DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES**





**DOCTRINA JURÍDICA CONTEMPORÁNEA**

---

COLECCIÓN DIRIGIDA POR  
José Ramón Cossío y Rodolfo Vázquez

---

# **LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA COMPENSACIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES**

---

**Jaime Espejel Mena**  
(Coordinador)

editorial  
**fontamara**



**IAPAS**  
POLITICAL  
ADMINISTRATIVE  
SCIENCE  
& POLICY  
STUDIES



**IESAP**  
INTER-GOVERNMENTAL  
STUDIES ASSOCIATION OF PERU

---

Primera edición: 2015

**ACADEMIA INTERNACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICO  
ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO, A.C.**

***Consejo Científico***

Bernardo Kliksberg , Luis F. Aguilar-Villanueva  
Enrique Cabrero-Mendoza, Leonardo Morlino  
Nuria Cunnil-Grau, Manuel Villoria-Mendieta  
Ricardo Carneiro , Donald E. Klingner  
Juan de Dios Pineda-Guadarrama , Ricardo Uvalle-Berrones  
Ricardo Varela-Juárez

***Consejo Directivo***

Roberto Moreno-Espinosa , Oscar Mauricio Covarrubias-Moreno  
Elena Jeannetti , José Morales-Ramírez  
César Nicandro Cruz-Rubio, Adriana Plasencia-Díaz  
José Antonio Rosique-Cañas, Juan Miguel Morales  
Miguel Moreno-Plata, María de los Ángeles Maya-Martínez

**INSTITUTO DE ESTUDIOS SUPERIORES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Dr. Margarito Padilla Aguilar

***Director General***

Dr. Luis Ricardo Tiscareño Díaz

***Director Académico***

Mtro. Froylan Azael Padilla García

***Director Administrativo***

Esta colección es arbitrada por pares académicos, mediante dictamen ciego.

*Reservados todos los derechos conforme a la ley*

©Jaime Espejel Mena *et al.*

©Distribuciones Fontamara, S. A.

Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen

Deleg. Coyoacán, 04100, México, D. F.

Tels. 5659•7117 y 5659•7978 Fax 5658•4282

Email: [coedicion@fontamara.com.mx](mailto:coedicion@fontamara.com.mx)

[www.fontamara.com.mx](http://www.fontamara.com.mx)

ISBN 978-607-736-139-8

Impreso y hecho en México

*Printed and made in Mexico*

---

---

LAS RELACIONES  
INTERGUBERNAMENTALES  
Y LA COMPENSACIÓN DE LOS  
DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES

Jaime Espejel Mena  
(coordinador)



## INTRODUCCIÓN

El carácter específico que adquiere hoy en día el Estado en su dinámica convencional, junto al problema de gobernabilidad en nuestros días y contextos políticos, reclama abordar la discusión del Estado, la democracia y la llamada crisis de gobernabilidad no sólo desde una perspectiva dinámica e institucional, desdeñando aspectos informales o subjetivos.

Las condiciones a las que se enfrentan hoy en día los Estados reflejan el cambio o reajuste de las instituciones, reglas y programas que guían a la sociedad, estos cambios pueden agruparse en tres grandes temas o principios: 1) los cambios en la relación entre los sectores públicos y privados; 2) el Estado ha dejado de ser el actor principal de la acción pública, y 3) la emergencia de nuevas o diferentes redes sociales entre los actores implicados. El presente texto se ubica en estos temas, en la necesaria revaloración *instituyente* del Estado, pero sobre todo de la política.

La discusión en torno a las relaciones intergubernamentales (RIG) hay que asociarla a dos procesos que aparentemente son independientes entre sí, aunque en estricto sentido se encuentran estrechamente vinculados. Por un lado, la pérdida de capacidad de los gobiernos para atender con éxito las demandas de los ciudadanos. La crisis del denominado Estado de bienestar, presentada en sociedades posindustriales por el incremento desmesurado de expectativas, sugiere visiblemente la colaboración subsidiaria de organizaciones civiles, el fortalecimiento del capital social y un paulatino abandono del Estado en

la prestación de los bienes públicos dada su ineficacia e ineficiencia. En segundo lugar, está la ausencia o limitada institucionalización formal por la presencia de estructuras autoritarias. Los arreglos institucionales para conducir la dinámica social se basaban en estructuras autocráticas, en burocracias patrimonialistas, en una sociedad civil débil, así como de sus organizaciones. En estas condiciones, diferentes grupos de interés fueron ganando espacio en los procesos de la liberalización política y económica, en detrimento de grupos en desventaja económica, política, cultural o minorías.

En los dos procesos, el concepto de RIG pone de manifiesto la necesaria reflexión sobre la relación entre el Estado y la sociedad civil, el tema de los límites de lo social, lo gubernamental y lo estatal, e invita a discutir la centralidad, verticalidad o unilateralidad de la acción pública o de las políticas. Toda vez que la génesis de la ciencia de políticas fue propia de la gobernación del Estado; para mediados del siglo XX, los Estados sociales tenían como rasgo preponderante un inquestionable protagonismo del Estado en la dirección de la sociedad.

Hoy en día el común denominador es que el Estado ya no es el centro desde el cual se desarrollan las políticas. Repensar los ámbitos, instrumentos, las instituciones y las prácticas desde las cuales se producen y desarrollarán las nuevas políticas o la acción pública, invita a pensar en el ciudadano, en el individuo, en la representación, en los partidos políticos, en los grupos empresariales, en el propio Estado o en la República.

Las actuales y diferentes vicisitudes a las que se enfrentan el Estado, el gobierno y la sociedad para conformar condiciones que permitan una gestión que dé respuesta a las condiciones contemporáneas de la vida asociada, reclama la construcción de arreglos institucionales, como antecedentes del desempeño eficaz del gobierno o gobernanza. La reforma o modernización administrativa, así como la innovación gubernamental y todo cambio organizacional reclaman la conclusión de una serie de arreglos institucionales que permitan que los enfoques, las tecnologías y procedimientos que emplea la administración pública enfrenten los cambios recientes.

El término RIG tiene diferentes significados, no obstante, todos ellos pueden confluir en una misma base, en la base fundacional que apunte las transformaciones de las organizaciones del Estado. El término RIG camina al lado de otros conceptos, como gobernabilidad,

governabilidad democrática, gobernanza o *governance*; la inspiración sobre la reflexión de dichos términos ha sido la realidad empírica que viven las propias organizaciones del Estado, la sociedad y su relación entre ambos. Todas las organizaciones se encuentran integradas por instancias inteligentes y subunidades organizacionales. Las primeras, aunque conocen, no pueden observar y decidir en todos los procesos de la organización, mientras las subunidades organizacionales son las que desempeñan diferentes procesos de manera simultánea, es decir, rutinas organizacionales. Una rutina es una cadena de acciones que no requieren de la toma de decisiones: se presenta en una situación específica y en un momento particular. Todos los procesos cotidianos de la organización son desempeñados por las subunidades organizacionales, por un conjunto de rutas organizacionales. El correcto y eficiente vínculo de las acciones de las subunidades da lugar a que las rutinas proporcionen resultados aceptables de la propia organización. La tensión organizacional se presenta en aquellas subunidades con desempeño no satisfactorio. La atención organizacional es la habilidad que tienen las instancias inteligentes de la organización para decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las subunidades organizacionales.

La reorganización de la administración pública, con criterios de eficiencia, eficacia y economía gerencial y de las instituciones, en la vida cotidiana significa una redistribución del poder y de los recursos públicos del gobierno. La acción pública se tiene que modificar mediante un arreglo institucional que promueva el carácter público y político de sus instituciones y se aleje de la colonización de la administración privada.

Nos queda claro que establecer un panorama del funcionamiento de las RIG en los países de Iberoamérica es una empresa faraónica. Este libro es el resultado de una serie de reflexiones e investigaciones, todas ellas diferentes, pero relacionadas por una línea de reflexión común: las RIG; en este sentido, el propósito de los presentes documentos es plantear que el estudio y revaloración de las RIG muestran bases fundacionales para reconstruir las redes o vínculos esenciales que ligan a las instituciones con los ciudadanos por medio de una acción pública. Es decir, las RIG presentan condiciones para reconstruir la maltrecha relación entre la administración pública y el republicanismo, entre la actividad organizada del Estado y el gobierno de las le-

yes, en cuanto regulación de la esencia pública del gobierno y aseguramiento de la esfera pública, en cuanto espacio donde convergen los poderes públicos y el ciudadano para deliberar sobre las condiciones de la vida en común.

El texto está compuesto por una colección de artículos entrañablemente relacionados que buscan revisar las diferentes aristas de las RIG. En el primer apartado se revisa el valor explicativo que se ha otorgado a las RIG, presuponiendo que su estructura tiene una influencia capital en la lógica de interacción entre los componentes de una red y los resultados de la política. El concepto se utiliza como modelo o noción analítica para revelar las relaciones estructurales y la dinámica en la elaboración de políticas. En este caso, las RIG pueden proporcionar una perspectiva desde la cual analizar situaciones en las que una política determinada no puede explicarse mediante la consideración de una acción adoptada por el centro político para el logro de metas comunes.

El concepto analítico de RIG describe el contexto y los factores conducentes de la elaboración de políticas, el concepto de red como relaciones interorganizativas se centra en las estructuras y en los procesos mediante los cuales se organiza la elaboración de la política pública. Las redes de políticas se contemplan en los sistemas políticos contemporáneos. El punto de partida es la aseveración de que las sociedades modernas se caracterizan por su diferenciación, sectorialización y complejidad. El resultado es la interdependencia funcional entre actores públicos y privados. Los gobiernos son cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores que escapan a su control jerárquico. Estos cambios favorecen la emergencia de redes de políticas como formas particulares de gobernanza que permiten a los gobiernos la movilización de recursos políticos, en contextos en que estos recursos se encuentran dispersos entre actores públicos y privados.

En el segundo apartado se plantean las tendencias actuales que manifiestan el gobierno de lo local. Desde muy diversos enfoques, desde aquellos que lo analizan como resultado del proceso de globalización, pasando por los que enfatizan el surgimiento de la democracia a nivel local, hasta aquellos que lo analizan desde la perspectiva del federalismo, pero pocos estudios existen que analicen estas tendencias desde el enfoque del poder, y menos aún desde la aproximación que del poder realiza la obra de Michel Foucault.

La riqueza de su enfoque nos aproxima a su interpretación como un momento de la gubernamentalidad del Estado, categoría que utiliza Foucault para explicar el desarrollo de la acción de gobierno a partir del Estado como sistema de gobierno, en donde lejos de prevalecer la conducción de la población bajo mecanismos de naturaleza jurídica o administrativa, se prioriza el campo de la libertad como tecnología encaminada al gobierno de los fenómenos y los procesos sociales desde su propia naturalidad, sustituyendo la prohibición y la disciplina por la regulación, con lo que hoy día estaríamos ante una forma de gobierno político que hace de la libertad una tecnología del poder para lograr la conducción de la población, es decir, su gobierno, con amplios márgenes de participación por parte de los sujetos y las instituciones gobernadas, entre ellas lo local, encaminado ello a lograr mayor efectividad en la conducción y una mayor economía de los costos del ejercicio del poder político, contando con formas de participación que derivan, finalmente, en procesos de autoevaluación, autorresponsabilidad, autogestión y autocontrol, con lo que la acción de ser gobernado se convierte, para los sujetos y las instituciones, en una responsabilidad moral y solidaria con un alto grado de éxito por el compromiso adoptado, que transita hacia la exigencia de lealtad y solidaridad individual y colectiva.

En el tercer capítulo se plantea que el proceso de liberalización que se inició en los años 1976 y 1977, floreció con diversas medidas que se alentaron y adoptaron. Éstas eran las primeras decisiones para abandonar un régimen autoritario pero que a la vez siguiera permitiendo el control del mismo a la élite que lo tenía. México, como país, se convierte en una manifestación de complejidades diversas, de donde resalta el interés por estudiar, para el presente apartado, su sistema de Estado, de gobierno, de régimen; todo esto revisado desde un enfoque de democratización dentro de un paradigma de constructivismo social, marco que permite comprender las RIG que se establecen entre los ámbitos de gobierno de México en un periodo específico que coincide con el proceso de democratización.

Por tanto, el objetivo de este capítulo estriba en analizar el nivel de institucionalización de las relaciones intergubernamentales durante el proceso de democratización que se vive en México. Lo que pretende demostrar este título es que las relaciones intergubernamentales en la transición política mexicana gravitan más en la capacidad de relacio-

nes personales y actitudinales de los gobernantes que en mecanismos formales que consoliden los vínculos y acciones en pro de la sociedad y las comunidades gobernadas.

En el cuarto capítulo se constituyen las RIG como el foco de atención; como campo de estudio de la administración pública, destaca su novedad y explica las razones sobre su tardía incorporación al análisis; como categoría de análisis, identifica los contornos e identidades con otros enfoques, como políticas públicas, federalismo y redes de políticas. La organización del documento refiere, entonces, tres aspectos sustantivos: uno, el marco de referencia de la transformación publiadministrativa en México; dos, el núcleo conceptual de las RIG, y por último, las áreas de políticas que generan RIG o que deberían de generarlas en un contexto en proceso de transformación como el mexicano.

Con tal estrategia intelectual se propone comprender las tendencias del Estado mexicano y las asignaturas publiadministrativas que hoy animan su crítica y renovación, y en abono al propósito que guía estas líneas, se infiere el impacto experimentado en las relaciones intergubernamentales. Consecuentemente, se acredita el carácter histórico de la administración pública, que de suyo se niega a ser determinada por sucesos y actores meramente coyunturales.

En el quinto apartado se sugiere que por primera vez en la historia la mayor parte de la población mexicana vive en ciudades y, al tiempo en que suceden estos grandes cambios demográficos que plantean de por sí enormes retos, el modelo de sociedad que hoy impera (sociedad del conocimiento, sociedad de la información, sociedad posindustrial) y el desarrollo tecnológico que conlleva son causa de que las distancias físicas pierdan importancia y que el papel de las ciudades evolucione para dejar de ser centros territoriales próximos y convertirse en nodos de redes amplias. Hoy las ciudades son espacios privilegiados para la creatividad y la innovación, deberían, por tanto, reunir las condiciones necesarias para atraer, atrapar y fomentar el talento y el conocimiento para transformarlos en bienestar.

Las políticas urbanas en México han dependido de la coyuntura económica y política que se presenta, y en tiempos de crisis es fundamental encontrar mejor equilibrio entre las actividades y servicios que se realizan en el país. En el presente, las grandes zonas metropolitanas del mundo se hallan integradas económicamente al circuito de

la producción y consumo internacionales, de manera o intensidad diferente a lo que se hizo en el pasado. También es de considerar en el análisis local si existen políticas públicas encaminadas a una nueva redistribución de la población en el territorio, a partir de criterios económicos y de actividades productivas, así como la relación que se tiene con la región.

Los estudios urbanos se han caracterizado por nutrirse de aportes teóricos y metodológicos provenientes de diversas disciplinas, estableciendo un vínculo permanente con las ciencias sociales, las humanidades y los diseños, pero también con las ciencias naturales y exactas. En particular, de un flujo constante de abordar y entender, tanto la ciudad como el espacio y el territorio desde las disciplinas mismas, e incluso, desde las nuevas áreas de especialización que se han llegado a desprender de las primeras, tomando cierta autonomía.

Es indudable que al considerar las relaciones intergubernamentales y el proceso urbano en México, nos referimos también a los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) donde tomar decisiones implica descentralización y política. Donde lo urbano tiene otra connotación diferente a lo educativo, a la salud o a la seguridad. Es decir, se presentan como aristas diferentes, pero también como una relación intergubernamental para explicar qué y por qué de un proceso urbano en el país.

Es en la relación intergubernamental donde la construcción de agendas permite conocer la capacidad de gestión o, en su caso, la reiterada forma de atender demandas sociales como la prestación de servicios públicos, uso de suelo, infraestructura y gestión de gobierno que permiten el adecuado desarrollo urbano del país. Considerar que el escenario que ha quedado después de los 70 años de un solo partido en el poder, está compuesto por gobiernos paralelos que compiten ante una misma población y un mismo territorio. En este sentido, en el país no hay más que municipios. Fuera de los municipios solamente hay embajadas como parte del territorio nacional, algunas islas que son federales y el Distrito Federal, que tiene consideraciones peculiares. Fuera de éstos, todo el territorio nacional lo forman municipios, y los municipios son comprendidos por estados que no tienen otro territorio que el municipal; éstos, a su vez, son comprendidos por el gobierno federal que opera prácticamente en todo el territorio municipal de los estados. El gobierno federal tiene casi todo el poder de opera-

ción; sin embargo, en la realidad los que operan en el nivel concreto con escaso poder son las unidades pequeñas; es decir, los municipios.

Finalmente en sexto lugar se examina el reto de los investigadores mexicanos para adecuar el contenido de las relaciones intergubernamentales al evidente rezago de la acción coordinada en la federación mexicana. El propósito de este estudio es definir etapas históricas convencionales por las características homogéneas encontradas en las RIG entre el gobierno federal, el Gobierno del Estado de México y los ayuntamientos mexiquenses, mediante el análisis documental específico de las interacciones relativas, para valorar la base del estatus actual del caso como muestra del estatus actual nacional. Por las imprecisiones encontradas en los estudios mexicanos de las RIG, se considera importante prevenir lo siguiente: *a)* evitar distraerse en análisis jurídicos o pautas generales del federalismo, lo primero es una práctica primaria y lo segundo ya lo han hecho magistralmente otros autores; *b)* prescindir del recuento de nuestra historia, el realce de los grandes sucesos debe ser obviado para detallar la *dimensión más escondida del gobierno*; *c)* centrarse en las RIG, pues si bien existen campos más recientes de estudio, como la gestión intergubernamental (GIG), se considera que al rezago de la acción coordinada mexicana corresponde necesariamente un marco básico y, como se ha insistido, adecuado.

Sobre los avances científicos en la materia, es necesario señalar que, si bien existen estudios mexicanos que en su título aluden a las RIG, éstos muestran tres tendencias que permiten clasificar a la gran mayoría como inexactos, asistemáticos e intermitentes: *1)* son diagnósticos generales con énfasis en el federalismo clásico o en el derecho constitucional, *2)* son estudios sectoriales principalmente sobre federalismo fiscal, y *3)* son análisis de casos que utilizan las características o los modelos clásicos de las RIG como marco referencial.

En el periodo 1980-1989 todavía existía una pauta federal de obediencia altamente centralizada, las políticas de fortalecimiento fiscal y constitucional para gobiernos estatales y municipales habían tenido un efecto contrario. En la fase 1989-1996, por la alternancia en la extracción partidista de las autoridades municipales, los ayuntamientos fueron capaces de aprovechar el apoyo de la sociedad civil como su mejor recurso político ante la precariedad financiera. En tal sentido, la redefinición en la dinámica de las RIG obligó a la centralización extrema.

A partir de 1997 la descentralización controlada fue la única alternativa de estabilidad del sistema federal mexicano y benefició francamente a los gobiernos estatales. Sin embargo, la descentralización no es garantía de coordinación, a partir del 2000 lo que el autor de este texto denominó *inercia de jerarquía*, ha impedido avances en la capacidad institucional de los gobiernos estatales y municipales, lo que a su vez limita la acción coordinada. La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) aparentemente pretendió equilibrar la operación del sistema de coordinación fiscal, aunque en su lugar terminó ampliando la descentralización financiera sin prescindir de los controles federales. En el campo estratégico, son realmente pocos los gobiernos estatales que, por iniciativa propia, han desarrollado proyectos de desarrollo regional, programas redistributivos o acciones urbano-habitacionales. Sin la propagación de esas iniciativas, la coordinación no puede ser otra más que aquella que ha estandarizado y perpetuado el gobierno nacional.

La depuración y precisión de esa perspectiva original que cumpla con la adecuación del contenido, debe tomar como base que la teoría de las RIG es un complejo conjunto de interacciones y cada país posee condiciones que determinan cómo se llevan a cabo. De manera preliminar, lo anterior puede definir una línea de investigación con tres vertientes: 1) la evolución histórica de las RIG nacionales como base de su actual estatus, 2) los objetivos y metas definidas de los funcionarios y de los grupos de interés que se traducen en reglas formales y no formales de negociación, y 3) la influencia del contexto sociocultural y del marco normativo institucional.

Los autores de este libro esperamos que cada uno de estos capítulos abone efectivamente a la mayor comprensión de las RIG y que las distintas discusiones pongan a prueba la pertinencia de la literatura para la comprensión de la realidad mexicana.



# LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: CONCEPTO Y TENDENCIAS

*Jaime Espejel Mena*

## **Introducción**

Los estudios sobre los fenómenos políticos son relativamente antiguos. La ciencia política como disciplina académica tiene un origen muy reciente a pesar de sus profundas raíces históricas. La realidad política, desde la Antigüedad clásica hasta finales del siglo XIX, no se constituyó en un objeto particular de estudio de una disciplina autónoma en sentido estricto; la ciencia política, ciertamente, ha sido uno de los últimos campos susceptibles de un conocimiento humano metodológico, riguroso y sistemático.

Desde esa perspectiva, los análisis sobre el Estado se consideraban sobre la base de parámetros evolucionistas, históricos y comparados: el Estado no era más que un conjunto de estructuras e instituciones políticas que se podían explicar empíricamente mediante el estudio y análisis de la sociología y el derecho. Esa ciencia política, en todo caso, tenía en ciernes tres fundamentos o explicaciones: 1) interpretación del sentido de los textos clásicos del pensamiento político, 2) desde un plano normativo se argumentaban los elementos necesarios para la mejor forma de gobierno, y 3) se adoptaba intrínsecamente la estructura jurídico-formal.

La incipiente ciencia política de finales del siglo XIX se preguntaba moral o jurídicamente por el origen, naturaleza y evolución del Estado, así como de la soberanía, el derecho y la justicia a partir de respuestas hermenéuticas del conocimiento, de forma paralela intentaba

hacer descripciones comparadas de los mecanismos y procesos políticos que determinaban las diversas formas de gobierno. Así pues, una vez consolidadas las formaciones estatales, los estudiosos volvieron su mirada hacia las modalidades de formación, recambio y sustitución de las clases dirigentes. Se planteará así un filón de análisis, centrado sobre la denominada clase política, que intentó superar las tradicionales problemáticas del poder y del Estado, con el objetivo de lograr mayor concreción y de mayor adecuación a la realidad. Los análisis de Gaetano Mosca (2006), Wilfredo Pareto (1991) y Roberto Michels (1996) de estudios que provienen de disciplinas distintas, del derecho constitucional, la economía política y el análisis de organizaciones, respectivamente, son probablemente las últimas contribuciones clásicas que, en un sentido no descalificador, pueden considerarse como precientíficas.

Con David Easton (2013) se lleva a término una larga discusión de qué es política y qué es ciencia. La respuesta de Easton es que la política no se puede expresar sólo como poder, ya que en todo caso es necesario precisar entre las distintas formas de poder y por consiguiente definir el atributo *político* de aquella forma que interesa al científico de la política, el poder es demasiado cuando no es específicamente político, y por otro lado, es demasiado poco, porque política no es sólo conflicto, sino que también es multiplicidad de formas de consenso. En cuanto al Estado, representa una forma transitoria de organización política. Había política antes del nacimiento del Estado como lo conocemos hoy, habrá política incluso cuando el Estado sea sustituido por otra forma de organización política, naturalmente hay política en las relaciones entre Estados y en los niveles inferiores a éste.

En la visión comportamentista, que se difundirá ampliamente en el contexto estadounidense, ciencia es tener presente y tratar de conseguir ocho principios: 1) las regularidades que se presentan en los comportamientos; 2) someterlos a verificación; 3) elaborar rigurosas técnicas de observación; 4) proceder a la cuantificación; 5) no mezclar los valores con los hechos; 6) establecer una sistematización; 7) mirar la ciencia pura antes de todo intento de aplicación, y 8) caminar en la dirección de la integración entre las ciencias sociales.

Tras el nacimiento de nuevos Estados, que siguió a los procesos de descolonización, se amplió considerablemente el número de casos de sistemas políticos que son factibles de estudiar. Se amplía el ámbito de

influencia e intervención del Estado en el ámbito de la sociedad civil –en la onda del *Welfare*–, la política como asignación imperativa de valores para una sociedad se encuentra con que cada vez no sólo es más sugerente, sino más importante.

A finales de los años cincuenta, Gabriel Almond y Bingham Powell (1972) reprochan a los estudios politológicos de la época tres defectos fundamentales: 1) el provincialismo en el que había caído el análisis de los sistemas políticos; 2) el descriptivismo de los elementos de los sistemas analizados y 3) el formalismo de los estudios, con total menoscabo del funcionamiento real de los sistemas políticos. La ciencia política de los años cincuenta, salvo excepciones, era fundamentalmente formalista, descriptiva y eurocéntrica.

Mientras David Easton se esforzaba en la dirección del comportamentismo, para conducir a la ciencia política, a través del camino de la teorización y la cientificidad, Almond y Powell proponían en cambio moverse en la dirección de la política comparada y del desarrollo político. Los procesos de formación funcionamiento y cambio de los sistemas políticos son los desafíos que la política debe enfrentar y proponer instrumentos con los cuales comparar. Cabe mencionar que las críticas de Almond y Powell daban más en el blanco de la ciencia política estadounidense. De hecho, por otro lado, la ciencia política europea había sido un poco menos formalista, su interés por los procedimientos, por las estructuras formales, por las formas de gobierno implicaban una peculiaridad irrenunciable del desarrollo histórico.

El punto a subrayar no consiste tanto en las carencias de la tipología o clasificación propuesta por Almond cuanto más bien en el hecho de que incluso un intento que quiere superar los tradicionales inconvenientes se encontrase con el problema criticado. No obstante, a pesar de no pocos estudios etnocéntricos, consciente o inconscientemente es indudable que, en el ámbito de las comparaciones, la ciencia política ha logrado evitar los más burdos errores del pasado, como lo puede ser la confusión entre las estructuras de los regímenes democráticos con la difusión de estos procesos.

Junto a la política comparada, precisamente, se hacía camino la exigencia de argumentar un discurso riguroso del desarrollo político, esto es, de análisis de los procesos históricos mediante los cuales los distintos sistemas políticos se dieron una determinada configuración de sus diferencias y semejanzas. A partir de ese momento, a princi-

pios de los años sesenta, se dibujaron claramente vías fundamentales por las que transcurre la ciencia política: análisis político comparado y modernización y desarrollo político.

En los estudios de política comparada, las funciones del proceso de conversión de demandas y respuestas, el gobierno desempeña un papel central: sus organizaciones se incluyen en estas funciones en diversos grados. Los insumos internos son aspectos importantes del proceso. Las salidas se realizan mediante procesos de conversión: éstas pueden ser las iniciativas de ley sometidas a consideración del Congreso o Parlamento, decisiones ejecutivas, reglas y reglamentos, programas gubernamentales, mecanismos y reglamentos para el control y manejo de fuerzas sociales para el mantenimiento de los servicios de seguridad y orden público. Para estos casos debe hacerse una distinción entre las salidas formales y las reales. Las primeras incluyen decisiones formales, las segundas, los efectos que estas decisiones tienen en la realidad. Las salidas de los subsistemas del gobierno son similares a las mencionadas previamente, pero también incluyen proposiciones y servicios a otras partes de la estructura: propuestas del gabinete, decisiones del ejecutivo del Estado o decisiones de los especialistas de los procesos gubernamentales.

Se ha planteado que las demandas efectuadas por el medio ambiente –bien sean explícitas o implícitas–, así como los procedimientos e interacciones con la estructura gubernamental, pueden crear tensiones que den origen a una demanda y a la modificación de las estructuras y los procesos. Esto se aplica también a los subsistemas de la estructura. Las salidas que están dirigidas hacia la reorganización de estructuras y procesos se convierten en respuesta –o en desidia– de diversas partes o unidades de la estructura gubernamental y de los individuos incorporados a la organización.

Dos factores principales, en la relación sistema-medio ambiente, codeterminan los efectos del medio ambiente en las estructuras y procesos organizacionales del gobierno: el grado de apertura de la estructura gubernamental y el tipo de medio ambiente.

Respecto al primer elemento, éste nos permite observar en qué medida el cambio espontáneo o inducido de estructuras y procesos del gobierno son provocados o influidos por el medio ambiente. Esto es determinante en la medida en que los miembros o grupos inmersos en la estructura gubernamental, busquen y detecten señales del medio

ambiente que sean relevantes para la propia estructura del gobierno. Al considerar los aspectos que se abren en las organizaciones e instituciones del gobierno, se devela un tema que ha sido tradicionalmente estimado como una debilidad fundamental de las burocracias políticas, sobre todo por su desinterés hacia las necesidades de la comunidad política. Este tipo de relación entre la sociedad y el gobierno causa importantes inercias para caracterizar cuándo las estructuras del gobierno son cerradas o abiertas.

Algunos factores que hacen explícita la apertura de los gobiernos hacia las demandas sociales son los siguientes: en primer lugar, depende de cómo se compongan los altos niveles de la burocracia, qué valores predominen en el seno de la comunidad política, y qué tan plural sea la clase política que toma las decisiones; en segundo lugar, el marco normativo para la toma de decisiones, las habilidades y competencias de los responsables de diseñar políticas eficientes, y una correlación entre las demandas de la sociedad civil y el cambio organizacional de la estructura administrativa; en tercer lugar, la relación de las autoridades políticas con las estructuras administrativas, máxime porque la relación no siempre es simétrica ya que a veces un mismo agente cumple los dos roles (Morlino, 1985).

Respecto al segundo elemento, el tipo de medio ambiente impulsa el cambio organizacional en virtud de que éste es inducido desde el exterior del sistema. Bajo esta lógica, las organizaciones que sobreviven a las presiones del medio ambiente se deben a la calidad y cantidad de sus recursos. En contraparte, las organizaciones cuya autonomía del sistema es relativa, son menos susceptibles a condiciones externas, al igual que a las oportunidades de cambio.

Esto puede también aplicarse a los subsistemas del gobierno. Si son relativamente independientes es posible que se vean menos afectados por influencias externas, lo cual no necesariamente limita su capacidad de cambio. Si la estructura gubernamental –en un sentido amplio– tiende a ser estática y conservadora, el grado de autonomía de un subsistema puede afectar favorablemente a su capacidad relativa para el cambio.

El grado del cambio externo inducido, también está determinado por la naturaleza del medio ambiente. Diversos esfuerzos se han realizado para clasificar los medios ambientes organizacionales, de ma-

nera particular resaltamos la importancia de aquellos medios que contienen elementos comunes y que no son mutuamente excluyentes.

Hasta aquí, podemos decir que la explicación de la eficiencia política y administrativa que formuló el enfoque de sistemas, se fundó en una relación causal y formal. El ejercicio de la dominación propia del poder político precisa algo más que hechos, la eficiencia es también resultado de sentimientos y anhelos de los ciudadanos. En suma, es pertinente la necesidad de una estrategia sustantiva de planeación y ejecución de la eficiencia política y administrativa en el interior y exterior de la estructura gubernamental. Los cambios y reformas improvisadas e incoherentes, pueden resolver necesidades urgentes y temporales, pero representan respuestas vulnerables a la debilidad fundamental del sistema y desatienden las propiedades sistemáticas de la estructura gubernamental.

La irrupción de este tipo de ideas tiene su razón de ser en que las nociones tradicionales son incapaces de aprehender las transformaciones más recientes que afectan las relaciones entre el Estado y la sociedad. Estas alteraciones son: 1) el aumento de la composición y diferenciación de actores heterogéneos, tales como las agencias gubernamentales, coaliciones momentáneas de partidos políticos, empresarios, técnicos expertos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos individuales; 2) la intervención de un número mayor de actores políticos en las distintas fases del proceso de las políticas públicas; 3) la extensión del campo de las políticas públicas; 4) la descentralización y la fragmentación del Estado; 5) la alteración de las fronteras entre el ámbito público y el privado; 6) la multiplicación de la intervención privada en áreas tradicionalmente públicas; 7) la transnacionalización de la política nacional, y 8) la interdependencia y la complejidad creciente de las cuestiones políticas y sociales, así como en la clara distinción de los agentes que intervienen en la definición y resolución de un problema o de la diferenciación y especialización del trabajo político y administrativo.

Una argumentación emergente que combinó estos acontecimientos, en un estudio alterno, de los sucesos entre el Estado y la sociedad son las RIG, entendidas en una acepción política como la serie de vínculos entre un conjunto definido de actores, en términos administrativos es la interacción de organizaciones interdependientes. Los actores que están interesados en la elaboración de una política pública no dis-

ponen de los recursos (materiales e inmateriales) necesarios para su formulación o su ejecución: se relacionan entre sí para intercambiarlos. Estas relaciones, que varían en su grado de intensidad, normalización, estandarización y frecuencia de las interacciones, constituyen la estructura de la red que permite el intercambio de recursos. Aquí las RIG sólo son un modelo analítico, un marco de interpretación que permite el análisis de las interacciones entre actores –por qué y cómo actúan los actores individuales. Las RIG presentan dos momentos para su análisis: la etapa de confianza y comunicación, y por otra parte, la negociación y deliberación, esto supone que son atributos o requisitos propios para el funcionamiento de la propia red.

Las RIG se han estudiado en distintos países haciendo alusión a las relaciones centro-periferia, lo rural y lo urbano es el punto que se privilegia para explicar las relaciones geográficas o territoriales y su influencia en el desarrollo. El tamaño del territorio y los recursos que posee son condiciones fundamentales en los procesos de negociación.

Desde una perspectiva institucional, las RIG no se despliegan en un espacio totalmente fluido y las estructuras de configuración de actores no se superponen necesariamente a las organizaciones públicas o privadas. En una vertiente de investigación esto significa que una de las primeras tareas del analista de políticas consiste en identificar los contornos de las redes que conforman el campo de estudio, localizar los actores (principalmente a aquellos que participan en varias redes) y analizar los principios de constitución de esas agrupaciones y las lógicas de fraccionamiento del sector considerado.

Así, un actor (por ejemplo, un alto funcionario) puede participar en redes diversas, operando en ocasiones como árbitro o intermediario, traspasando las fronteras entre ámbitos o grupos, traduciendo las reivindicaciones de los actores en alternativas creíbles de políticas públicas y al final controlar su aplicación efectiva. Las RIG pueden ser policéntricas o multicéntricas, dependiendo de los vínculos dinámicos o inestables que la caractericen.

Las RIG son una herramienta analítica de las relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo un análisis más preciso de las diferencias entre sectores y subsectores, del papel desempeñado por actores públicos y privados y de las relaciones formales e informales que se establecen entre ellos. El presupuesto básico de las RIG es que la exis-

tencia de cierto tipo de relaciones, refleja el estatus relativo de poder de intereses particulares en un ámbito dado, influye en los resultados de la política.

El presente apartado presenta el valor explicativo que se ha otorgado a las RIG, presuponiendo que su estructura tiene una influencia capital en la lógica de interacción entre los componentes de una red, afectando el proceso de la política y su resultado. El concepto se utiliza como modelo o noción analítica para revelar las relaciones estructurales (interdependientes) y la dinámica en la elaboración de políticas. En este caso, las RIG pueden proporcionar una perspectiva desde la cual analizar situaciones en las que una política determinada no puede explicarse mediante la consideración de una acción adoptada por el centro político para el logro de metas comunes.

Mientras que el concepto analítico de RIG describe el contexto y los factores conducentes a la elaboración de políticas, el concepto de red como relaciones interorganizativas se centra en las estructuras y en los procesos mediante los cuales se organiza la elaboración de la política pública.

Las redes de políticas se contemplan como una forma particular de gobierno de los sistemas políticos contemporáneos. El punto de partida es la aseveración que las sociedades modernas se caracterizan por su diferenciación, sectorialización y complejidad. El resultado es la interdependencia funcional entre actores públicos y privados. Los gobiernos son cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores que escapan a su control jerárquico. Estos cambios han favorecido la emergencia de redes de políticas como formas particulares de gobernanza (diferenciadas de las jerarquías y de los mercados como modos organizativos) que permiten a los gobiernos la movilización de recursos políticos, en contextos en que estos recursos se encuentran dispersos entre actores públicos y privados.

## **El gran gobierno: funciones y dimensión territorial**

Las diferentes interpretaciones sobre el origen del Estado de bienestar (*Welfare State*), Estado social, Estado benefactor o Estado providencia, nos permiten identificar la creciente composición de funciones y del incremento de la complejidad de su funcionamiento en su

dimensión territorial, cambios que propiciaron su aparición y consolidación. El contexto histórico del denominado Estado de bienestar (1945-1970) no necesariamente tiene algo que ver con la condición de bienestar de los Estados, más aun de las clases más necesitadas. Una consideración que ejemplifica tal circunstancia es que un verdadero Estado de bienestar no puede entenderse fuera del contexto democrático. De modo análogo, en la ciencia de la administración las estrategias del Estado no determinadas por alternativas normativas de contenido o practicables, se caracterizan como la forma empíricamente predominante de racionalidad administrativa.

En el periodo de entre guerra se verificó un cambio estructural en la economía y en la sociedad, ya que el Estado amplió sus funciones. El surgimiento de nuevas formas de organización y articulación de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, se interiorizaron e institucionalizaron como el Estado de bienestar. El Estado de bienestar colocó el acento en una política de gasto orientada principalmente a estimular la demanda y lograr el bienestar mediante el intercambio del gasto social.

En sentido estricto, dice Helem:

El Estado del bienestar es un concepto esencialmente político y moral, que sirvió de marco para el logro de acuerdos entre los agentes sociales. En efecto, el estado del bienestar permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales que han marcado un hilo en la evolución del capitalismo porque permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad (1989, p. 27).

El Estado de bienestar fue una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión. Esta condición fue, sin embargo, sólo el detonador de lo que en el tiempo llegaría a constituirse en un modelo global de reestructuración del tipo de desarrollo económico y del estilo de gobernar. El Estado del bienestar tiene su inspiración en la teoría keynesiana. La política económica que aplicó tenía como objetivo la ampliación del consumo privado mediante el incremento del gasto público, especialmente de su componente social. Ello permitiría impulsar el crecimiento económico (Keynes, 1984).

Por tanto, el crecimiento del consumo privado fue posible gracias a que la política de gasto permitió incrementar progresivamente los salarios reales. En especial fue significativo el paulatino aumento de la parte *social* del salario (salario social), es decir, el conjunto de prestaciones sociales, que evidentemente significaban un aumento de los salarios directos contractuales, negociados bilateralmente entre sindicatos y empresas. El incremento sostenido del gasto público permitió cumplir con las funciones estatales tradicionales y nuevas, y así revertir las tendencias depresivas de la economía. El papel del Estado de bienestar no se restringió sólo a fomentar la ampliación del consumo, también intervino directamente en la producción y provisión de bienes públicos (Offe, 1991).

Por tanto, el modelo económico debería permitir dos objetivos. Primero, que en un principio los trabajadores aceptaran que los salarios reales no crecieran para estimular la inversión y elevar la productividad; a cambio, el Estado se comprometía a implantar una política fiscal progresiva que paulatinamente garantizara mayor equidad y asegurara servicios básicos a la población. Y segundo, que los empresarios asumieran las políticas de estímulo a la inversión productiva, a la productividad, y la innovación tecnológica. El sector privado fue apoyado mediante mecanismos financieros, y en general, de la política económica. En una primera fase del modelo el mercado interno se convirtió en el motor de la acumulación, y sólo posteriormente el sector externo de la economía desempeñaría un papel importante.

El Estado atendió con mecanismos, principalmente fiscales, la gestión del bienestar, y sólo marginal o coyunturalmente con acciones directas por vía de las nacionalizaciones y creación de empresas públicas para la producción. De este modo, el Estado de bienestar fue capaz de crear las bases para una especie de *socialismo de la demanda* –es necesario recordar que en el Estado de bienestar el papel del Estado en la producción es reducido, se concretó a la promoción de infraestructura básica, en ramas de la economía donde primaban los monopolios naturales. El esfuerzo estatal se centra en la gestión del bienestar y el gasto social. El modelo del Estado del bienestar tuvo su logro más importante al constituirse en una fórmula de pacificación social en las democracias liberales (Przeworski, 1990).

Esta fórmula tuvo dos componentes principales: 1) la obligación explícita, jurídica y política, que asume el Estado de suministrar apo-

yo y asistencia a los que han sido afectados por el mal funcionamiento del mercado, y 2) el reconocimiento también explícito, formal y legal, de los sindicatos como interlocutores en la negociación colectiva, no sólo en los aspectos contractuales laborales, sino en la misma formulación de la política económica y de los planes de gobierno.

La posibilidad de implantar con éxito el modelo dependió, en última instancia, del consenso social que logró reunir alrededor de las nuevas instituciones, la política económica, y las reformas sociales que favorecieran el fortalecimiento de la demanda, y la inversión privada, en un contexto de estabilidad económica y pleno empleo. El modelo del Estado de bienestar creó las condiciones sociales y económicas que permitieron el establecimiento de un círculo virtuoso que combinó: crecimiento económico, productividad y salarios reales, en el marco de una cada vez más equitativa distribución del ingreso.

El Estado del bienestar se consolidó como una organización institucional, jurídica multifuncional y apropiada, en el sentido de que fue capaz de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias. Este rasgo convirtió al modelo en un centro de atracción para las alianzas y coaliciones sociales; pero en el tiempo tendieron a aflorar las contradicciones de sus objetivos y las disyuntivas entre demandas y restricciones crecientes. En la medida en que se agudizaron estas tendencias, las discrepancias de intereses entre los grupos sociales y el Estado fueron crecientes y la efectividad de las políticas económicas por el lado de la demanda también disminuyó.

Como podemos ver, la idea del Estado de bienestar se fundamenta en la visión de la tradición democrática basada en la inserción del soberano en el poder popular. Siguiendo con el análisis vinculado al proceso que relaciona el Estado benefactor con la civilización o el desarrollo de la ciudadanía, tomamos la explicación de dos de los más influyentes teóricos de posguerra, Thomas Marshall y Tom Botomore (2005). Estos autores concluyen en que el *Welfare State* es una consecuencia del proceso de modernización o del desarrollo de las sociedades industriales en el lapso de los últimos 300 años en el que se lograron alcanzar los derechos de los ciudadanos. Uno de los principales logros del poder político durante el siglo XIX fue allanar el camino al sindicalismo permitiendo a los trabajadores hacer uso de sus derechos civiles colectivamente. Se trató de una anomalía, porque hasta ese momento los únicos derechos utilizados colectivamente habían sido

los políticos, mediante el Parlamento y los consejos locales, mientras que los derechos civiles eran profundamente individuales y estaban en armonía con el individualismo del capitalismo. El sindicalismo creó una especie de ciudadanía industrial secundaria, que naturalmente se impregnó del espíritu apropiado a una institución de ciudadanía. Los derechos civiles colectivos podían utilizarse no sólo para negociar en el auténtico sentido del término, sino también para consolidar los derechos fundamentales. En este sentido, el crecimiento de la ciudadanía, según Marshall (1997, p. 303), se construye tal como van apareciendo los derechos, ya que éstos fomentan el sentimiento de comunidad. “La evolución de la ciudadanía supuso un doble proceso de fusión y separación. La fusión fue geográfica, la separación, funcional. El primer paso importante data del siglo XII, cuando se estableció la justicia real con fuerza efectiva para definir y defender los derechos civiles del individuo –tal como se entendían entonces– con base no en las costumbres locales, sino en el *common law* del país”.

Richard Rose (1998), en su trabajo denominado *El gran gobierno*, explica el proceso de transición del Estado y la sociedad moderna, conocido como monarquía absoluta. La preparación del Estado de bienestar se circunscribe fundamentalmente en los países de Europa occidental, Estados Unidos de América y en algunos países subdesarrollados, en los cuales el gobierno y su administración pública desarrollan un conjunto de programas que dan lugar al Estado social y democrático de derecho, mejor conocido como Estado de bienestar. Para Rose, el gran gobierno está compuesto por tres dimensiones: recursos, organizaciones y programas públicos, su crecimiento se explica no sólo de forma cuantitativa, sino por medio de la revisión de las causas y consecuencias del crecimiento de los programas públicos, en especial en sectores clave como: el seguro o la estabilidad del ingreso de los ciudadanos, las pensiones, la educación, la salud y la seguridad o defensa.

El gran gobierno, para Richard Rose (1998, p. 63), es el que surge después de la Segunda Guerra Mundial. “El gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales”. Las actividades del gobierno son tres: hacer leyes, administrar el dinero, o los ingresos, y a los empleados públicos. El crecimiento del gobierno es producto de los compromisos pasados, presentes y futuros, deja de

lado el crecimiento demográfico, las crisis económicas, la racionalidad o expectativas de los burócratas y políticos, y los cambios en la estructura social. El tamaño del gobierno es resultado del número de instituciones, las cuales, a su vez, expresan los compromisos adquiridos, por parte del gobierno, a lo largo de la historia. Los programas se van incrementando gradualmente, los compromisos adquiridos no desaparecen ya que en su momento fueron la expresión de un conjunto de expectativas sociales, instaladas a manera de ley.

Para Rose (1998), las consecuencias del gran gobierno son claramente observables en las democracias occidentales, ya que cuando el gobierno pretende modificar los programas públicos vía el cambio de las leyes, se altera su eficacia y el consenso popular. Cuatro razones explican el tamaño del gobierno y la pérdida de eficiencia: 1) límites cada vez más severos para movilizar recursos; 2) aumento de la complejidad organizativa; 3) incursión en nuevos programas públicos con efectividad no probada, y 4) la contradicción entre programas públicos.

La burocratización propició una crisis del Estado benefactor, manifestada, a decir de Blau y Meyer (1971, p. 118), en los siguientes aspectos:

El modelo fue progresivamente generando excesivas presiones y demandas sobre el Estado, que al conjugarse con la recesión, el renacimiento de la inflación y el desempleo, dificultaron o hicieron imposible que el Estado pudiera con sus funciones.

1) El crecimiento excesivo del Estado tendió a desplazar y desestimular a la inversión privada, y la ampliación al acceso de las prestaciones sociales frenó los incentivos al trabajo y al ahorro.

2) Impone onerosas o ineficientes regulaciones que, en conjunto, tienen un impacto sustancial sobre el nivel de precios y productividad.

3) Invade áreas donde la actuación del sector privado es siempre más eficiente, ya que los programas establecidos por el Estado, en áreas de un mayor beneficio social, resultan frecuentemente contraproducentes.

4) Distorsiona los precios del mercado, lo que impide el aumento en la producción coaccionando su distribución y haciéndola ineficiente.

5) Hace atractivo el desempleo y el ocio, gravando a los que trabajan y subsidiando a los que no lo hacen.

6) Impide el progreso tecnológico, ya que mediante los subsidios obstaculiza una mejor forma de producción.

7) Protege de la competencia extranjera a industrias ineficientes, lo que hace que se eleven los precios internos.

La conclusión que se deriva de esas críticas nos hace evidente lo que se pretende: es necesario desactivar el gran gobierno, disminuyendo sus funciones a un nivel compatible con los nuevos requerimientos de la competencia internacional, inversión, ahorro, productividad y eficiencia. Para Rose (1998), la actividad cotidiana de los gobiernos occidentales consiste en la organización y prestación, en todo el territorio nacional, de los servicios propios del Estado de bienestar. Un discurso tradicional basado en la jerarquía y las bases normativas es un argumento limitado para explicar el funcionamiento y capacidad para organizar y distribuir estos programas en todo el territorio del país. La política como asignación de bienes no es una actividad acotada por las acciones del gobierno, en el juego político interviene un conjunto de actores, es producto de relaciones e intercambios, las RIG dan cuenta de ello.

### **Las RIG y sus fuentes conceptuales: gobierno, sistema y régimen político**

Las RIG, como referencia conceptual, hacen alusión a la necesidad de explicar al Estado anteponiendo el análisis de la dimensión territorial. La acción del gobierno está compuesta por un contingente de actividades interrelacionadas entre unidades del propio gobierno en todos sus ámbitos. El gobierno estadounidense (Wright, 1978) se asocia con un ente organizado que posee las características y capacidades de un gobierno, es decir, muestra una independencia entre éste y las estructuras administrativas. El carácter de gobierno lo otorga la responsabilidad para con el público y lo respalda su personalidad jurídica, su existencia perpetua, continua, su derecho de hacer contratos y asignar los bienes. Para Richard Ross (1998), los gobiernos están compuestos de organizaciones y múltiples programas, los responsables públicos están obligados a transformar los recursos disponibles en acciones con resultados. Una circunstancia de los gobiernos, cada vez más evidente, es que movilizan los programas y recursos sin los límites formales que marca la ley.

El supuesto de que las unidades formales e informales y sus interrelaciones están inmersas en el conjunto de acciones que determinan los objetivos del gobierno, fue un argumento que caminó paralela-

mente a la conceptualización del sistema y régimen político, así como de su función para alcanzar el desarrollo político.

El concepto de sistema político hace alusión a una forma de gobierno: quién gobierna y cómo lo hace. El esquema teórico que consideró a una organización como un sistema, es el modelo de *input* y *output*, éste plantea que el gobierno nutre su legitimidad de entradas o demandas y su conversión interna en resultado o respuestas.

El modelo de sistemas también se ha usado para estudiar la totalidad de estructuras y procedimientos político-administrativos. David Easton (2013), al integrar en un mismo cuerpo explicativo, a la comunidad política, régimen político y las autoridades, es el pionero en elaborar un marco de referencia para una teoría del sistema político. La comunidad política está conformada por las ideologías, valores o creencias, las personas y grupos que pueden llegar a influir en el sistema y las estructuras intermedias como los partidos políticos. El régimen político, por su parte, hace referencia al conjunto de valores que justifican el tipo de régimen, al conjunto de normas –formales o no– que determinan la manera en que los miembros del sistema pueden participar en el proceso político y resolver los conflictos (derechos civiles y políticos, mecanismos electorales, normas de tolerancia y moderación) y a las estructuras de autoridad que definen el rol y el comportamiento de aquellos que tienen la capacidad de ordenar y obligar. Por último, las autoridades son aquellas personas que ocupan las estructuras de autoridad. El sistema político es un conjunto de unidades ordenadas y jerarquizadas que asignan de manera autoritativa y simbólica los valores en una sociedad. Los bienes son escasos y la tarea del sistema político es asignar los valores dentro de la comunidad. Así pues, política es asignación imperativa de valores para una sociedad. Lo que significa que hay política también en las sociedades sin Estado, en el interior de las organizaciones partidistas, sindicales, en el ámbito del Parlamento, en las relaciones entre Parlamento y Ejecutivo. El lugar de la política será el sistema político identificado como “una serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante la cual se asignan autoritativamente valores en una sociedad” (Easton, 2013, p. 90).

David Easton lleva a sus últimas consecuencias un largo y sinuoso proceso iniciado en la década de 1920 de redefinición de la política, de alejamiento de las ciencias humanísticas y de acercamiento a las

ciencias naturales en un intento de imitación paradigmática. En este momento, se puede hablar de una auténtica ruptura epistemológica en cuanto que la aplicación de los instrumentos fundamentales del comportamentismo parece empujar hacia una científicidad desconocida para los anteriores cultivadores del análisis político y, a su vez, por la disponibilidad de nuevos instrumentos y técnicas que parecen favorecer la búsqueda de la científicidad. A decir de numerosos cultivadores de la ciencia política, el resultado global de esta fase no se puede definir como de una mayor científicidad, ya que se pone especial énfasis en la formulación de hipótesis, en la recogida de datos y en la elaboración de explicaciones, es decir, cuando no se impone la teoría –que sigue siendo poca y como consecuencia de nivel medio– a los datos, se incurre en un hiperfactualismo o se privilegian los datos sobre la teoría.

El discurso de David Easton, nutrido con aportaciones antropológicas y sociológicas, atento a las aportaciones de la cibernética más que de la economía, se mueve en búsqueda de los elementos que hagan del análisis de la política lo más científico posible. En este sentido, es crucial el encuentro que se produce con el comportamentismo. Nacido y desarrollado en el campo de la psicología, el comportamentismo en política se caracteriza por la insistencia que pone en la necesidad de observar, analizar y aislar los comportamientos concretos de los actores políticos, por el recurso y la elaboración de técnicas específicas como entrevistas, encuestas, sondeos de opinión, simulaciones, análisis de contenido, hasta las más sofisticadas cuantificaciones. Según David Easton, caminando en esta dirección es como el análisis de la política puede considerarse ciencia

Por su parte, Gabriel Almond y Bingham Powell (1972) desarrollaron un esquema para los sistemas políticos, considerando particularmente los estudios comparativos en materia política. Lograron amalgamar las aún distantes teorías del micro y macrodesarrollo político con las argumentaciones sobre la calidad de la cultura política, para dar cuenta del grado de desarrollo de los sistemas políticos, además diseñaron una tipología sobre la modernización e institucionalización de las estructuras políticas: los sistemas políticos *angloamericanos*, *continentales*, *preindustriales* y *totalitarios*; las cuales eran una clasificación y clara muestra de cómo funcionan y se desarrollan los propios sistemas políticos, permitiendo observar la diferenciación

estructural y la secularización cultural. Dicho concisamente, la modernización política, para Almond y Powell, es entendida como el proceso mediante el cual un sistema político alcanza una cada vez mayor diferenciación estructural, es decir, división del trabajo político, y una cada vez más extensa secularización cultural, esto es, el proceso mediante el cual las actividades políticas y la percepción social de las mismas se hace cada vez más racional y menos sujeta a principios y valores extrapolíticos.

En un grado de menor generalidad encontramos al régimen político, el sistema político incluye al régimen político, este último es el conjunto de reglas que definen el acceso al poder político, precisa la forma de la designación de las personas que ocuparan las estructuras de autoridad y la forma en que se toman las decisiones.

A finales de la década de 1960, Juan José Linz Storch de Gracia, mejor conocido como Juan Linz (1990), estudió cinco democracias europeas y siete iberoamericanas, para encontrar cuáles son los elementos comunes que explican un posible cambio de régimen, cambio que conlleve hacia la denominada modernización democrática. Así, observa que la crisis del gobierno autoritario es un indicador de probabilidad para que se genere un proceso de cambio de régimen político. Sin embargo, el análisis de este tipo de situaciones puede ser desvinculado del estudio sobre las transiciones hacia la democracia, ya que sólo después de haber observado la crisis, se pueden conectar estas crisis con el origen de la transformación del régimen autoritario en uno democrático. A pesar de esta advertencia, es viable observar la crisis del gobierno autoritario con base en cuatro principios: 1) las particularidades del régimen autoritario y de la coalición gobernante; 2) las causas del proceso de erosión experimentado por la referida coalición; 3) las manifestaciones de la crisis, y 4) la apertura de la transición política es causa suficiente y necesaria de la crisis de la coalición autoritaria. La idea de Linz reclama una atención, ya que plantea una aproximación a las principales características del régimen y a su coalición gobernante. La naturaleza y evolución del régimen autoritario se constituyen en elementos decisivos de influencia sobre el proceso de transición. Las diferenciaciones en el origen y composición, el grado de movilización, el nivel de institucionalización, la eficacia en la satisfacción de las necesidades sociales y la existencia de principios de legitimidad son factores que contribuyen a diferenciar

al régimen de partida y simultáneamente, al proceso transicional y a su resultado final (Martínez, 2000).

La legitimidad autoritaria manifiesta su crisis en la conjugación de tres elementos: 1) cuando se presenta un aumento en el número de simpatizantes insatisfechos en la coalición dominante debido a una menor satisfacción de sus demandas; 2) cuando se erosiona la capacidad del régimen para limitar la expansión del pluralismo, y 3) cuando las dos manifestaciones anteriores se conjugan y permiten el incremento de los umbrales de movilización política que va acompañada de una disminución en las posibilidades de represión. En suma, el desgaste de la cohesión en la coalición autoritaria se evidencia en dos momentos: 1) cuando el régimen ve reducida su legitimidad y 2) cuando se crean las condiciones para la presencia de otras opciones al mismo. La crisis del régimen no es motivo determinante para el inicio de un cambio político, sino que los altos indicios de imprecibilidad determinan el posible (re)surgimiento de otros destinos finales (Linz, 1996). En esta coyuntura, el cambio de régimen hacia un sistema democrático se presenta como una alternativa factible. Juan Linz aporta a los estudios de la modernización política, los criterios para revisar: 1) los actores implicados, los que pretenden cambiar al régimen y los que se oponen a los cambios del mismo, y 2) la dinámica del proceso e intensidad del cambio, las cuales se refieren a la crisis de legitimidad y eficiencia decisional.

Las contribuciones al estudio del régimen político de Leonardo Morlino (1985) van en sintonía de las principales modificaciones acaecidas en el régimen autoritario y se corresponden con las diversas fases consecutivas del proceso de cambio político. Para Morlino, el cambio de régimen se puede presentar en cualquiera de sus tres niveles, a saber: 1) a nivel de la comunidad política, 2) a nivel del régimen y 3) a nivel de las autoridades. La exposición de un proceso de transición política presenta dos problemas. El primero está unido en la diferente óptica de cada uno de los actores considerados en relación con la percepción sobre las fases de apertura. Así, la coalición autoritaria puede entender el proceso de transición como una fase de reequilibrio del régimen, mientras que la oposición puede percibir ciertas medidas liberalizadoras como un camino hacia la democracia. El segundo se relaciona con el problema de definir el límite del proceso. De acuerdo con el esquema adoptado, la transición finaliza mediante la quiebra

del régimen autoritario y la instalación de un gobierno electo por procedimientos democráticos; es decir, se trata de concluir el proceso mediante una institucionalización de carácter formal-legal. Sin embargo, puede argumentarse que la transición sólo culmina cuando el nuevo régimen democrático procesa los llamados legados autoritarios de índole político o cuando se produce la renovación de la élite gobernante. El proceso de transición desde un régimen autoritario se caracteriza por la alteración de las reglas con relación a los grados de oposición que acepta éste respecto a los grupos susceptibles de ser incluidos en la esfera de la toma de decisiones. El periodo de transición se caracteriza por una indefinición y una fluidez institucional, derivadas tanto de la persistencia de normas y actitudes del anterior ordenamiento institucional, en convivencia con otras propias del nuevo régimen que previsiblemente se instaurará, como de la presencia de diferentes soluciones políticas apoyadas por los diversos actores inmersos en el proceso de cambio de régimen. Leonardo Morlino propone la revisión de las coaliciones políticas, que la fractura o inestabilidad del sistema político es producto de la ausencia de una coalición y que la consolidación de una coalición conlleva a la estabilidad del propio sistema, es decir, cuando se consensa el proyecto modernizador.

Desde la década de 1930, se plantea que los procesos de modernización se perciben como un contexto estratégico, con la presencia de diversas opciones, de difícil predictibilidad sobre el comportamiento de los actores y en donde las acciones de carácter enérgico pueden producir resultados notorios. Igualmente, con la utilización de esta metáfora se subraya la idea de que el espacio propio de la transición se constituye como una acción orientada hacia la definición de las reglas, y que esta acción se desarrolla en un marco normativo e institucional débilmente limitado.

Los estudios sobre las RIG son un tema que comenzó a ser centro de interés en los círculos académicos a partir de la década de 1930. El estudio de las RIG proviene de la tradición estructuralista y guarda una relación cercana con el neoestructuralismo, ya que estudian, en un primer momento, las características de los gobiernos, y en segundo, la serie de vínculos de relación, cooperación, colaboración, apoyo e intercambio entre dos o más ámbitos de gobierno con una problemática común. De igual manera, las RIG mantienen cierta familiaridad con los planteamientos de la Nueva Gerencia Pública, en el sentido que la

negociación, el intercambio y la conciliación del gerente son el centro de la explicación para la eficiencia, eficacia y pertinencia económica, más que la propia revisión de los marcos formales e institucionales que regulan el actuar de los gobiernos. Varios conceptos acompañaron la explicación de estos fenómenos, entre ellos encontramos: fortalecimiento de los gobiernos locales, descentralización, federalismo, instituciones, decisiones, escenario político, entre otros.

Una relación fundamental, poco valorada, es la que se establece entre la reflexión del institucionalismo y las relaciones intergubernamentales; más aún, la reflexión sobre las relaciones intergubernamentales se desprende del cuerpo teórico del nuevo institucionalismo. Las RIG aluden al conjunto de relaciones formales e informales de procesos y comportamientos federales, estatales y locales; y se caracterizan por revisar la interacción de todos los ámbitos de gobierno, la potencial e inminente participación de funcionarios y políticos profesionales en el proceso de toma de decisiones. En la vida cotidiana de los gobiernos, sus diferentes relaciones no son entre los gobiernos mismos, sino por medio de funcionarios, políticos y autoridades, el propósito de las acciones y actitudes de éstos tienen como resultante del entendimiento de la interacción entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y local. La permanente interacción entre políticos, funcionarios y autoridades se desenvuelve en arreglos informales pero orientados hacia el logro del cumplimiento de objetivos de carácter formal y legal. Las políticas que se generan como logro de la interacción entre políticos, funcionarios y autoridades, son la inacción o acción de estos actores.

Las relaciones intergubernamentales se definen como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno (Agranoff, 1992). Cada ámbito de gobierno tiene reservadas las competencias que le permiten actuar en su jurisdicción, por lo que otra autoridad no puede, por derecho, intervenir en él. Esta afirmación resulta innegable en los regímenes federales, donde el sistema de distribución de competencias se da de manera explícita, definiendo materias en favor del gobierno federal; la regla general consiste en que la Constitución otorga una garantía institucional para que cada gobierno tenga reservado su propio ámbito de actuación y de autoridad.

Para las RIG, las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos locales se pueden explicar mediante tres modelos de la interacción gubernamental: autoridad coordinada, autoridad inclusiva y autoridad traslapante. En el primer modelo hay una clara separación y funciones perfectamente definidas entre el ámbito nacional y el estatal, los gobiernos locales dependen de este último; en el segundo modelo, tanto el gobierno estatal como el local dependen de forma directa del nacional, en éste hay una simpatía cercana con los gobiernos unitarios; finalmente, el tercer modelo se caracteriza por una autonomía limitada y una interdependencia fundada en el respeto y la negociación entre los tres ámbitos de gobierno, las acciones del gobierno operan simultáneamente y las decisiones discrecionales son limitadas.

Las combinaciones que se pueden extraer de los modelos, en buena medida explican la naturaleza de las RIG; dichas combinaciones explican las relaciones que buscan resolver problemáticas comunes mediante factores y atribuciones: jurídicas, técnicas administrativas y políticas. La característica o naturaleza jurídica de las RIG se sustenta en la representación de la soberanía y personalidad jurídica que poseen las autoridades para trazar las líneas de acción de los gobiernos y negociar, intercambiar o ceder espacios y recursos para el cumplimiento de éstos; por otro lado, la característica técnica hace alusión a los instrumentos de gestión destinados para la negociación entre los diferentes ámbitos de gobierno, los recursos humanos y materiales especializados son fundamentales para incrementar y mejorar la capacidad de negociación; la característica administrativa implica una capacidad y actitud para sobreponer la racionalidad administrativa a la racionalidad jurídica. La acción de los funcionarios, políticos y autoridades responde a una racionalidad limitada, la racionalidad jurídica responde a una rigidez de la norma, encontrar redes de coordinación y gestión por vía de la negociación explica la naturaleza administrativa de las RIG; la naturaleza política de éstas considera las pautas de acción que trascienden a las relaciones gubernamentales, la generación de las acciones del gobierno o políticas públicas no tienen su origen en los problemas públicos sino en la interpretación personal que el gobernante hace de los asuntos públicos, la clásica distinción mosquiiana (Mosca, 2006) entre la clase gobernante y la clase dirigente son un claro ejemplo.

Más aún, en la diversidad de funciones en un mismo ámbito de competencia radica la naturaleza de las RIG. Para Robert Agranoff (1992), las RIG se caracterizan por sobrepasar las acciones legales de gobierno; el recurso humano es fundamental; las relaciones entre funcionarios, políticos y autoridades suponen un contacto permanente; cualquier actor público es un participante potencial de las RIG, y las políticas públicas tienen su origen en las propias RIG. El encuentro entre dos o más ámbitos de gobierno por medio de la intervención de un actor político es la característica generalizada de las RIG. Los estudios sobre el federalismo son un marco ideal para encontrar la reflexión de las RIG.

Sin dejar de reconocer la importancia de esta regla, en la realidad existen problemas de orden local o nacional que requieren del concurso de todos los gobiernos que están inmersos en dicho entorno, es decir, que los temas del desarrollo, las necesidades sociales, los imperativos de la infraestructura y los servicios se manifiestan independientemente de que corresponda a un sólo gobierno su provisión. Éste es uno de los principales argumentos para fomentar las relaciones intergubernamentales concebidas y desarrolladas como mecanismos de colaboración acordada, pactada o convenida. La existencia de un marco de relaciones pactadas genera un orden normativo también intergubernamental, de tal forma que los convenios celebrados de gobierno a gobierno cobran un significado enorme en el marco de las reglas programáticas, presupuestales y de control, además de comprometer una variedad enorme de autoridades que se suman al cumplimiento de dichos convenios.

El propósito de las RIG puede resumirse en un principio general de la administración: la asociación competitiva, caracterizada por la suma de esfuerzos, y la concertación de acciones bajo una misma línea de trabajo.

### **Tendencias conceptuales de las RIG**

La administración pública y su relación con las RIG es un tema emergente dentro de los estudios disciplinarios de la administración pública. El interés por el estudio comparado de las RIG se inicia a finales de los años setenta, cuando se comienza a revisar el conjunto de

interacciones que tienen lugar entre todos los ámbitos y tipos de unidades del gobierno (Lynn y Wildavsky, 1999). La reflexión de las RIG se ha orientado al estudio acerca de cómo se han estudiado las relaciones entre las administraciones de distintos ámbitos territoriales. Los distintos modelos empleados en el estudio de las RIG han intentado superar el enfoque institucionalista clásico que supone una dicotomía entre el Estado federal y el Estado unitario (González, 1985). Los estudios de las RIG se pueden ordenar en tres modelos: 1) relaciones intergubernamentales, 2) dependencia de poder y 3) análisis de redes.

Deil Wright (1978; 1997) planteó en los años setenta que el estudio del federalismo como modelo dominante y de gran valor político en Estados Unidos se inicia en la década de 1930. La propuesta particular de Wright es estudiar la convivencia, las relaciones nacionales, estatales y locales, es decir, estudiar con un término relativamente nuevo a los caracteres del federalismo estadounidense. Este término es RIG. Para comprender totalmente el funcionamiento centralizado del sistema político de Estados Unidos, es importante trascender al concepto de federalismo ya que carece de precisión conceptual, es limitada su capacidad heurística para comprender las características de los estudios comparados y se asocia con algunos defectos propios a Estados Unidos. El federalismo estadounidense presenta particularidades formales y legales, es profundamente estructural ya que por medio de un orden institucional pretende definir y distribuir el poder político.

Las particularidades del federalismo estadounidense plantean seis rasgos (Wright, 1978): 1) el federalismo es una unión permanente de entidades políticas con motivos comunes, entes políticos denominados estados cuasi soberanos que constituyen una unión; 2) el federalismo supone la división de poderes y la delimitación de la autoridad entre el gobierno central y los gobiernos estatales. El gobierno nacional posee los poderes que le delega la Constitución, son explícitos porque están escritos en la propia Constitución e implícitos porque se pueden deducir de forma recta de los enumerados en la Constitución. Las potestades concurrentes de cada ámbito de acción permiten ejercer un control efectivo sobre las personas dentro de los límites territoriales del gobierno nacional y de los gobiernos estatales; 3) el federalismo es la operación directa de un conjunto de poderes dentro de un ámbito, sobre las personas y propiedades que se encuentren dentro de

éste; 4) la particularidad del control directo del federalismo da como resultado una doble ciudadanía. Las personas pueden participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos nacional y estatal, pueden sufragar en elecciones nacionales y estatales; 5) los gobiernos nacional y estatal poseen órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, son entes con una totalidad de competencias para elaborar, promulgar y hacer cumplir sus propias leyes. Cada ámbito posee un aparato administrativo contratado autónomamente para cumplir y hacer cumplir las leyes nacionales y estatales, y 6) en el federalismo norteamericano prevalece la supremacía nacional, ésta establece la idea de que la Constitución de Estados Unidos así como de las demás leyes constituyen la ley suprema de la nación; las leyes de los Estados quedarán vinculadas por ésta.

Estos rasgos hacen que el federalismo en Estados Unidos presente ciertas limitantes al momento de intentar comprender otras unidades; el concepto de federalismo caracterizado por estos rasgos es limitado por cinco razones: 1) sólo se centra en las relaciones entre el gobierno nacional y el gobierno estatal y en algunas ocasiones con el gobierno local; 2) sus métodos de análisis son fuertemente legalistas y formalistas; 3) frecuentemente se interpreta como un conjunto de relaciones jerárquicas entre un estrato superior, medio e inferior; 4) el federalismo no ha atendido los procesos administrativos, a la administración pública y los problemas burocráticos, y 5) el concepto de federalismo se ha usado sin cuidado y con excesos, el concepto de federalismo en Estados Unidos ha sido modificado de tal suerte, que hoy en día es imposible una delimitación. El agotamiento conceptual de federalismo hace legítimo pensar en un nuevo esquema conceptual y se hace constructivo explorar a las RIG como concepto alternativo. Las unidades que integran al gobierno pueden variar en cantidad, el concepto de RIG reconoce las relaciones nacionales-locales, estatales-locales, nacionales-estatales-locales e internacionales. Las RIG toman en cuenta todas las relaciones entre la totalidad de las unidades del gobierno, explican la totalidad de los cambios sociopolíticos recientes que quedaban fuera de los anteriores conceptos políticos (Wright, 1978).

Para Deil Wright (1997), las RIG contribuyen al entendimiento del sistema político de Estados Unidos porque incorporan ciertos rasgos distintivos: 1) el número, variedad de unidades y jurisdicciones políticas; 2) por el número y la variedad de funcionarios que pueden par-

participar en la toma de decisiones; 3) la frecuencia y regularidad de las relaciones entre funcionarios de diferentes jurisdicciones; 4) todos los comportamientos y actividades llevadas a cabo por los funcionarios, y 5) una interpretación explícita de la política, con lo que se presta una mayor atención a la asignación de recursos y a los asuntos financieros. El concepto viejo de federalismo politiza las relaciones entre unidades del gobierno, mientras que el concepto nuevo de federalismo hace alusión a las RIG, éste presupone unas relaciones entre las unidades del gobierno más allá de su legalismo y formalismo.

Por su parte, Rod Rhodes (1997a) afirma que el institucionalismo ha sido la corriente predominante en el análisis político, no obstante, los estudios, tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos, describen las relaciones intergubernamentales pero no se explican; se excluyen a las organizaciones privadas del análisis, a pesar de la participación e intervención de éstas en la gestión de los servicios públicos y poco les preocupa la metodología, se limitan a describir el sistema de gobierno empezando por describir su Constitución. El estudio del institucionalismo clásico se realiza mediante su método descriptivo-inductivo de tipo formal-legal e histórico-comparativo.

Para Rhodes, el estudio de las instituciones posee toda una tradición histórica, el estudio institucionalista se remonta a la década de 1930, cuando Herman Finer analiza y compara las instituciones políticas de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania; el análisis institucionalista de Finer, a decir de Rhodes, se coloca dentro de una teoría del Estado. En este sentido, el institucionalismo adopta los valores políticos de la democracia liberal, poder acotado, oposición institucionalizada y responsable, funcionarios profesionales e imparciales, individuos con derechos y obligaciones e instituciones políticas que los protejan.

Los estudios sobre las instituciones ocupan reglas, procedimientos, organizaciones formales de gobierno y análisis fundados en un hiperfactualismo. Para Rod Rhodes (1997b), uno de los primeros críticos de este análisis institucionalista es David Easton. La propuesta conductista plantea que es insuficiente la revisión institucionalista, propone un nuevo orden intelectual que oriente a los análisis políticos a un estudio de la teoría general de la política, al análisis de la macropolítica y una revisión del sistema político, y los aleje de los estudios de micropolítica, hiperfactualismo y ambigüedad definicional. Roy

Macridis (1998) es otro crítico conductista, afirmaba que la comparación entre los gobiernos era extremadamente formalista y dejaba de lado todas las relaciones de poder que están presentes en la complejidad de las relaciones sociales, en las conductas políticas y que éstas determinan la formación de las decisiones.

Para los institucionalistas, el objeto, el método y la teoría son elementos básicos que tiene que tomarse en cuenta para diferenciar los tipos de instituciones, no puede inferirse una serie de procesos que sólo se presentan en una parcela del gran proceso político. El análisis institucional presenta un enfoque fragmentado: constitucionalismo, ciencia de la administración y nuevo institucionalismo son sus visiones representativas.

La característica de los estudios constitucionales se funda en la relación de los enfoques formal-legal y el reformismo liberal democrático, sus planteamientos-fuerza se encuentran entre los argumentos tradicionales o formales y el encuentro con nuevos derechos o formas de convivencia social. Los argumentos formal-legales y sus instituciones se convierten en el punto de llegada; a su vez, los argumentos liberal democráticos y sus instituciones se convierten en el punto de partida de formas de organización más elevada y perspectivas teóricas más amplias. El constitucionalismo es el ejemplo fiel de un argumento institucional acabado e inacabado que estudia las instituciones.

Por su parte, el enfoque de la ciencia de la administración plantea un análisis de las instituciones fundado en el estudio formal de las organizaciones, los estudios de los organismos, estructuras, funciones y relaciones que estudia la teoría de la organización como medios para alcanzar la eficiencia y eficacia, fueron tomados como útiles por la ciencia de la administración, hasta que las estructuras formales fueron criticadas como insuficientes por los defensores de las relaciones humanas, que recalcan la importancia de las organizaciones informales, la mirada fue dirigida al estudio de las decisiones en las organizaciones y posteriormente al papel de la dirección. La ciencia de la administración ha estudiado el carácter formal de las organizaciones.

Finalmente, el nuevo institucionalismo supone una crítica al viejo institucionalismo. Para Rhodes (1997b), March y Olsen, en *El redescubrimiento de las instituciones*, sostienen que el institucionalismo clásico es sociocéntrico o contextual; reduccionista, ya que interpreta la política como resultado de las acciones individuales, y utilitarista,

porque explica las acciones individuales como resultado de un interés personal, mientras que el nuevo institucionalismo marca el papel de autonomía que tienen las instituciones. El nuevo institucionalismo es resultado del encuentro de la historia con la teoría de la organización con la intención de estudiar a las instituciones políticas.

Para Rod Rhodes, los estudios sobre las instituciones políticas atienden más que una teoría o método; revisan un tema, no obstante, la importancia de las instituciones para los estudios de la ciencia política es fundamental. Ahora habrá que dejar claro el grupo de conceptos con los cuales se selecciona y analiza un problema, es decir, aclarar los presupuestos implícitos en el enfoque clásico del estudio de las instituciones por un enfoque explícito en el estudio de las mismas. Adoptar una postura crítica significa comparar las teorías que se traigan a colación para revisar un tema, es necesario matizar el eclecticismo de la ciencia política, realizar estudios multiteóricos y estudiar las instituciones desde un pluralismo metodológico. Las organizaciones gubernamentales se pueden estudiar recolectando una gran cantidad de datos, para analizar su complejidad y argumentar de forma coherente su cambio.

Las relaciones intergubernamentales, para Rhodes (1981), tienen que ser estudiadas mediante el modelo de dependencia de poder, éste sustituye el término de agencia por el de agente, la idea era contextualizar las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno nacional e incluye el término de asociación para hacer referencia a la sociedad que mantienen las autoridades locales y centrales en el mismo poder. Los intercambios entre los gobiernos son muy variados, las relaciones de dependencia producen relaciones de intercambio de recursos políticos, financieros, organizativos y legales. El modelo de dependencia de poder permite comprender las relaciones corporativas presentes en las negociaciones y decisiones políticas.

La tendencia del estudio de las RIG, centrada en el análisis de redes, parte del supuesto de que las negociaciones y decisiones políticas, antes que ser producto de las relaciones corporativas, son resultado de relaciones pluralistas. Son resultado de la intermediación de los actores.

Para Jacint Jordana (1995), el análisis de redes estudia la intermediación entre los diferentes actores. Lo característico del análisis de redes es que la mirada no sólo se dirige a las relaciones verticales del

gobierno, sino también a las horizontales entre los sectores público y privado. Para Jordana, un mayor estudio empírico y un entendimiento de las redes de políticas públicas facilita una comprensión del Estado y de cómo se gestionan las decisiones públicas.

Los estudios de las organizaciones de interés y gobierno, en los últimos años, presentan importantes reformulaciones, principalmente porque la administración pública ya no es el principal actor dominante en la elaboración e instauración de las políticas públicas. Las nuevas investigaciones empíricas han puesto mayor atención a las particularidades de las estructuras administrativas, para entender cómo las diferentes organizaciones y sus principales actores intervienen en la satisfacción de sus intereses. La perspectiva del análisis de políticas públicas permite reconocer la existencia de dependencias mutuas entre las organizaciones públicas y privadas. Las decisiones políticas surgen de redes de actores que interactúan en ámbitos locales, regionales y nacionales.

Para Jordana (2001), durante los años ochenta se presentaron importantes interpretaciones sobre las relaciones entre la administración pública y las organizaciones de diferentes intereses, la noción que logró el consenso es la de redes de políticas, ya que permite hablar de un marco general de contextos sectoriales donde intervienen actores públicos y privados sin hacer alusión o presuponer un tipo de modelo predeterminado de relaciones. La naturaleza de las relaciones administración-sociedad no es preconcebida, es determinada empíricamente, la naturaleza responde a las características de las relaciones; cuantitativa y cualitativamente las redes de políticas son diferentes.

Una vez analizados los datos empíricos y sus dimensiones es posible relacionarlos con algún modelo de intermediación de intereses con el ánimo de formar tipologías de redes de políticas, la formulación tentativa de estos modelos teóricos pueden incluir: número de actores, ámbito de actuación, funciones básicas, estructura de relaciones entre actores, estabilidad de las relaciones entre actores, grado de institucionalización de la red, reglas de conducta, distribución del poder y estrategias de los actores.

Los procesos de intermediación de intereses hacen alusión a la combinación de los análisis meso (interpretaciones teóricas) y macro-social (adopción de decisiones o mecanismos de entrada y salida de las redes). La integración teórica de las redes de políticas permite su-

perar problemas conceptuales que se presentan en las relaciones entre la administración y su entorno.

En el análisis de redes de políticas (Jordana, 2002) el Estado es una figura compuesta de instituciones y organismos, los cuales no presuponen una dirección unificada, no cuentan con una capacidad de aplicación general. Para los pluralistas, la autoridad estatal ésta fragmentada y compite, como estructura político-administrativa por la dirección de las decisiones políticas. Por otra parte, la tradición corporatista centra su atención en modelos cooperativos y de representación dentro del Estado. Las redes de políticas entienden al Estado como un conjunto de normas, reglas e instituciones que comparten e integran una diversidad de actores públicos, todos cumplen un rol y están sujetos a derechos y obligaciones.

El Estado no requiere una función o dirección determinada, sus instituciones políticas son las que cumplen con roles específicos y buscan el cumplimiento de objetivos especializados.

Para Laura Chaqués Bonafont (2004), la red de políticas es un marco conceptual que ayuda a explicar la interacción existente entre actores públicos y privados. La característica distintiva del análisis de redes es que niega la posibilidad de utilizar un modelo único para explicar el proceso de elaboración y aplicación de las políticas públicas, a diferencia del modelo de intermediación de intereses el cual explica las relaciones Estado-sociedad de manera pluralista o corporatista. Las redes de políticas públicas desagregan el análisis de las relaciones Estado-sociedad para comprender de forma completa las políticas públicas.

Otra perspectiva a partir de la cual se rescata el estudio de las RIG la encontramos en la acción pública, ésta es un tipo de acción colectiva. La “acción colectiva” es una forma de acción del colectivo, es el cauce que tomara la acción de cierto número de personas cuando actúen conjuntamente con un mismo propósito. La acción colectiva puede ser detonada por un tipo de tensión (Smelser, 1999) o por incentivos y castigos (Olson, 1992). La “acción pública” es un tipo de acción colectiva; ya que gobernar es conducir o direccionar una acción colectiva. Por ello, gobernar no es sólo el acto del gobierno, es el acto que permite y amalgama los actos de un colectivo. Las nuevas formas de acción pública precisan, para su aprehensión, de un enfoque multilateral que relacione al gobierno con la sociedad civil. Pero no se trata sólo de una interacción entre el gobierno y la sociedad civil, sino

de la gobernabilidad como expresión de la gobernanza, en términos de ajuste entre las necesidades y las capacidades del gobierno. La acción pública no irrumpe los campos conceptuales y empíricos para sustituir términos como relaciones intergubernamentales, políticas públicas, políticas sociales, tercer sector o gestión social, sino plantea que los hechos estatales, políticos y sociales son diferentes; sugiere que para su estudio y explicación, requieren perspectivas teóricas y disciplinares diferentes, ya que supone que el poder político no cuenta con el monopolio de lo político, ni del trabajo en materia de los asuntos públicos (Thoenig, 1997).

La acción pública es una categoría de análisis que nos permite conocer, analizar y reconstruir el espacio de encuentros y desencuentros de la acción gubernamental y la acción social. La acción pública como proceso pretende constituirse en ese espacio institucionalizado, donde se amalgamen las acciones del gobierno y las acciones de la sociedad civil organizada, mediante la constitución de ciertas redes que les permitan definir y atender los problemas públicos. Como categoría o como proceso, la acción pública adquiere significado en los contextos donde se conoce y reconoce que el Estado se encuentra fragmentado, en el cual figuran diversos actores, diversas fuerzas que promueven un conjunto de acciones. La presencia y reconocimiento de diferentes instancias que tratan de incidir en la toma de decisiones, en contextos institucionales flojos e informales, puede exacerbar la presencia de liderazgos o de rasgos corporativos; por el contrario, la aceptación de un faltante en el desarrollo, la incapacidad del Estado para hacer frente a las demandas sociales y la presencia de distintas fuerzas políticas y económicas, en contextos institucionales fuertes o formales, es la base fundacional que explica las fuentes de la acción pública. La acción pública en los contextos locales en ocasiones se confunde con la agenda de gobierno, ésta puede asemejar tres procesos: la definición de los problemas, la delimitación de las responsabilidades de acuerdo con la asignación de actividades territoriales y las funciones que se desarrollarán de acuerdo con la organización a la que se pertenezca (Cabrero, 2005). Como resultado de la idea anterior, Metcalfe y Richards (1990) se refieren a la acción pública como a un macroproceso, que tiene que ver con el cambio y concretamente, con el cambio estructural.

La acción pública es un proceso tendiente a lograr la cooperación entre organizaciones en circunstancias en que el marco tradicional de las políticas públicas y la cooperación interorganizativa se cuestionan. Es esta tarea la que no tiene analogía en el mundo privado, lo que pone al descubierto la limitación de la aplicación de las técnicas de gestión privada al ámbito público. La forma de definir lo público pone de manifiesto la dirección que toma el Estado social o el Estado liberal, más aun de su crisis o legitimidad.

La acción pública, como macroproceso, requiere de un proceso de gestión interorganizativo en el que los diversos intereses y organizaciones implicadas en una política concreta, se involucren en un proceso participativo de solución conjunta de problemas y de decisiones colectivas para rediseñar las reglas del juego y redefinir sus papeles y responsabilidades.

La acción pública, como categoría de análisis o como parte de la práctica cotidiana, se crea y recrea a partir de tres fuentes o supuestos: 1) el Estado actúa en convivencia con otros interlocutores, el Estado no se conduce sólo; 2) la sociedad trata y resuelve sus problemas de diferentes maneras, interpreta y construye su esfera pública de formas diferentes, y 3) la naturaleza de lo político se diluye cuando ésta es disminuida a datos, cuando los análisis de las ciencias sociales reducen a datos las demandas sociales, políticas o económicas.

Finalmente, el estudio de las RIG en una versión menos formalista, la encontramos cuando se plantea que en los espacios públicos (calles, avenidas, plazas públicas, barrios, redes sociales de medios electrónicos o colonias) es frecuente observar elementos fundacionales para la configuración de formas, incipientes o no, orientadas a resolver problemas de interés o carácter colectivo. El interés común y la cooperación entre agentes heterogéneos son factores integrantes de una estructura de ayuda y parte de una estructura de gobernanza, es decir, la discusión y resolución de un problema público sin la necesaria presencia de una agencia gubernamental. Los supuestos de la gobernanza se caracterizan en que no sitúa la satisfacción de las necesidades o demandas de la sociedad en las capacidades de respuesta de los gobiernos. Por el contrario, las tensiones entre necesidades y capacidades son producto de la dinámica de interacciones, pautas, complejidades e interdependencias entre los diferentes actores, dada su diversidad de significados, interpretaciones y anhelos. Pueden con-

templarse al mismo tiempo como elementos sociales, políticos, públicos, privados, y estatales en sus mutuas interdependencias. La acción pública es la forma en cómo las sociedades construyen, resuelven y evalúan los problemas colectivos.

La gobernanza, como aquella tendencia para revitalizar la administración pública y reactivar lo público, es una consecuencia directa de la lucha por democratizar el régimen político y es resultado del despertar de los ciudadanos y la sociedad civil, que ahora toma partido sobre la actuación de las funciones públicas y se pronuncian en los asuntos públicos. A partir de la era de un mundo globalizado y sin fronteras comerciales, el viejo paradigma de la soberanía estatal se ha visto fragmentado, y en el mejor de los casos, esa administración pública que ya no respondía eficientemente en los nuevos esquemas maduró la necesaria búsqueda de nuevos referentes, soluciones y conceptos para continuar su marcha como un instrumento decisivo de gobernabilidad y eficacia administrativa y no sólo de búsqueda del bienestar público, a costa de los déficit gubernamentales.<sup>1</sup>

Para Patrice Duran (1999), la gobernanza es una forma de acción pública. Mientras que la gobernanza es un concepto que se circunscribe al contexto de una gestión pública, en la cual las instituciones gubernamentales han perdido el monopolio de la conducción de la acción pública, el concepto de acción pública permite observar a los diferentes actores que participan y cómo es que emergieron, y cuál es la lógica que amalgama la acción (instituciones) para propiciar una acción eficaz que altere las condiciones actuales. La acción pública es el espacio que crea y recrea una racionalidad y legitimidad que le permite a la administración pública legitimarse por medio de la administración pública misma.

La gobernanza, por definición, se centra en la revisión de los otros esquemas de la administración pública, pero desde el contexto de sociedades modernas, en las que el dinamismo público, la participación ascendente de organizaciones no gubernamentales y la nueva coyuntura del ejercicio democrático –en el marco de transiciones políti-

---

<sup>1</sup> El enfoque del *governance* aporta a la administración pública, pautas y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes políticos (Mayntz, 2001).

cas– es una constante antes no estudiada. La gobernanza analiza categorías antes impensadas por los teóricos de la administración pública, ya que simplemente no existían las condiciones históricas y el trabajo administrativo que ahora se demanda desde la misma sociedad, más politizada y organizada. Se puede definir la gobernanza

...como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales (Kaufmann, 2000, p. 10).

En los términos de la gobernanza, la administración pública suma valores en cuanto a la dirección eficaz, económica y coordinada de los servicios públicos y del Estado; enriqueciéndolos con los conceptos de equidad y eficacia directiva del gobierno. En otras palabras, además de responder a las preguntas sobre cómo se puede ofrecer más y mejores servicios con los recursos disponibles en términos de eficacia, así como atender la interrogante sobre cómo mantener el nivel óptimo de servicios en términos de economía, la administración pública también atiende la disyuntiva sobre si acaso los servicios gubernamentales fomentan la equidad social (Aguilar, 2007). Después de haber sido empleado el término por los economistas para señalar las distintas formas de intervención de las empresas en su espacio socioeconómico, varios autores empiezan a recurrir a este concepto para interpretar los cambios más actuales que, de forma más o menos confusa, se aprecian en las formas de acción pública (Mayntz, 1993 y Jessop 1995).

Jean-Claude Thoenig (1997) resume estas preocupaciones al insistir en la complejidad de las nuevas formas de interacción entre actores de las políticas públicas. Para él, se encuentran en la gobernanza las ideas de dirección de gobierno sin otorgar primacía al Estado. Plantear la cuestión de la gobernanza sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social, así como en términos

de capacidad de acción. Plantear esta cuestión supone replantear las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y los diferentes ámbitos en recomposición.

Desde una perspectiva más global, mediante los trabajos de Mayntz (1993), se constata que el ejercicio de las funciones de gobierno es cada vez más difícil, toda vez que la tarea consiste en agregar demandas sociales contradictorias en el contexto de una sociedad plural. La traducción de esta dificultad toma la forma de un dilema entre la representatividad de los dirigentes y la eficacia de las políticas.

Jean-Claude Thoenig (1997) entiende la gobernanza como un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre. Aunado a ello hace referencia a un triple problema que atañe a la acción pública: 1) la densidad técnica y la complejidad de la acción pública aumentan, esto es, la elección pública ha de tener en cuenta datos relativos a universos científicos, técnicos, económicos, sociales o políticos cada vez más heterogéneos, lo que determina necesariamente que la integración de los actores políticos de estos universos sea problemática; 2) el entorno organizativo de la acción pública es cada vez más fluido e incierto, es decir, cada decisión vincula a actores de estatuto diverso cuya integración niega la dicotomía público-privado. Además, en un contexto donde se combinan elementos de descentralización y factores de concentración de decisiones, toda política pública adopta la forma de gobernanza a múltiples niveles o gobernanza multinivel (Hooghe, 1996), lo que debilita la capacidad de reacción de cualquier actor considerado aisladamente, y 3) la articulación entre los procesos electorales –formas de elección de las élites gobernantes, esquemas de debate público y condiciones de competencia por los cargos de elección popular– y la política de los problemas –definición de problemas públicos y procesos de ejecución y representación de la acción pública– es cada vez más problemática. En particular, se pone de manifiesto la debilidad de la relación entre las exigencias de la competencia electoral y las necesidades de la ejecución de las políticas públicas.

En estas condiciones, la gobernanza aparece como una forma de gobierno en la que la coherencia de la acción pública no pasa por la acción aislada de una élite político-administrativa relativamente ho-

mogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación en distintos ámbitos, cuyo resultado siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones, a un tiempo que en el universo de los procesos electorales y de la política de los problemas. Así, los espacios políticos supranacionales se revelan como escenarios privilegiados en los que se desarrollan estas nuevas formas de acción pública que pondrían de manifiesto la transformación de las formas de representación en las sociedades complejas, y en particular, la tendencia a la ruptura entre la esfera de las políticas públicas y la esfera de la representación política, lo que implica una mayor opacidad e incertidumbre en los sistemas de representación de intereses.

La noción de Estado como elemento director de la sociedad es central en las teorías de la gobernanza (Kooiman, 1993). Sin embargo, lo que se pone aquí en cuestión son dos problemas relacionados: 1) la medida en que esa capacidad de dirección de la esfera estatal continúa basándose en el control social o en el control de los recursos esenciales y 2) el proceso de definición de los objetivos de la acción pública como fruto de la interacción de actores políticos, públicos y privados.

Esta perspectiva estadocéntrica permite la consideración del Estado tanto como variable dependiente como independiente. En este último caso, el papel del gobierno es de hecho uno de los aspectos capitales de la gobernanza. La presencia del Estado en los procesos de gobernanza puede ir desde su contemplación como coordinador, hasta ser tan sólo un actor más. Una de las cuestiones centrales consiste en llegar a saber en qué medida la gobernanza altera el poder y las capacidades del Estado. La emergencia de nuevas formas de acción pública basadas en la colaboración público-privada, la actuación de las organizaciones del tercer sector o las modificaciones inducidas por organizaciones supranacionales o transnacionales ponen en tela de juicio la configuración institucional del Estado y las formas de gestión de sus instituciones. Así, al tiempo que las fórmulas de prestación de servicios (o *partenariados*) permiten al Estado un contacto más estrecho con determinados sectores sociales, este tipo de formas de colaboración influyen en el aparato del Estado y lo obligan a ser tan

flexible como las organizaciones con las que está en contacto. La consecuencia más inmediata es que los modelos clásicos de mando y control tienen que ser sustituidos por formas de gestión descentralizada. En definitiva, el papel del Estado en los procesos futuros de gobernanza puede explicarse parcialmente a partir del análisis del impacto que los procesos de gobernanza del pasado han tenido en el Estado y en sus instituciones.

La misma adopción del concepto de gobernanza permite una mejor comprensión del papel que desempeñan los actores no estatales en la producción de bienes públicos. El análisis de la gobernanza exige conocer las vías de contacto entre el proceso político, el conflicto social y la adopción de decisiones públicas. Es imprescindible saber cómo los gobiernos ejecutan las decisiones. En este campo, la literatura sobre instauración de políticas ha subrayado la necesidad de rastrear los efectos de los programas públicos y de su impacto efectivo en la sociedad con la finalidad de averiguar el grado de cumplimiento de los objetivos inicialmente planteados. En las teorías de la gobernanza todos estos elementos son partes de un proceso integrado más que fases diferenciadas de las políticas públicas, toda vez que hace especial hincapié en las interacciones institucionales asociadas por lo general con la toma de decisiones públicas.

Esa administración pública en crisis se centró en la manera de establecer la constitucionalidad del ejercicio gubernamental; es decir, en cómo administrar las organizaciones públicas eficaz y honestamente en el marco de la legalidad y presumiblemente, sirviendo al interés público. Ese punto de partida era fundamentalmente institucional, normativo y estático: básicamente era una conceptualización de la responsabilidad moral y política, pensada en términos jerárquicos y de rendición de cuentas de las organizaciones públicas, respecto a la autoridad que ejercía el control gubernamental.<sup>2</sup>

Por ello la discrecionalidad administrativa del Estado significaba un papel central, pues la administración pública se ejercía con el poder y control político, y por otro lado, con las medidas del gobierno. Ello significó que la participación de la sociedad y de otros organis-

---

<sup>2</sup> Como orígenes y pilares centrales de la administración pública, tenemos: por un lado, la parte normativa y legalista del derecho, así como del poder atribuido a las ciencias políticas, y por el otro, las ciencias de gestión empresarial (Lynn y Wildavsky, 1999).

mos eran menores, pues el Estado se constituyó como un ente omnipotente. La omnipresencia de los valores descriptivos ponía en evidencia la construcción de sistemas políticos democráticos: el Estado, el poder político y público eran los protagonistas y hacedores de políticas. Con la nueva participación de otros actores en el espectro político y administrativo, surgido de nuevas relaciones de poder y de intercambios cooperativos entre instituciones viejas y nuevas –aun más en procesos de transición–, se ha buscado rediseñar el gobierno y por ello la búsqueda de nuevos enfoques que permitirán hacer vigente la administración pública, a la luz de una nueva revisión y conceptualización. De ahí que emerge desde el trabajo académico y de la investigación (lo que en países desarrollados ya ha sido consolidado) la propuesta de la gobernanza (Colomer y Negretto, 2003).

Es evidente que en la historia los diversos enfoques de aproximación a la administración pública han respondido a la necesidad de resaltar una faceta del objeto de estudio, pues en cada momento de la historia del pensamiento y en la acumulación incremental de saberes disciplinarios, se arman nuevas propuestas de aproximación a la realidad, lo cual es la esencia de las ciencias sociales.

La administración pública no es novedosa en el sentido de que desaprovecha los viejos esquemas, sino porque se apoya en ellos para explicar y enriquecer las nuevas realidades. Se debe recordar que lo nuevo no significa, en la mayoría de los casos, que se deja atrás el pasado por ser un lastre, sino simplemente porque es un afán del investigador usar otros miradores para interpretar las nuevas relaciones entre la sociedad y el poder público.

En las condiciones actuales es necesario que se manifieste en los servidores gubernamentales la vocación para interpretar los nuevos procesos sociales desde la lógica público-administrativa y política, pues es menester que las organizaciones públicas se fundamenten en la importancia de la dimensión política. Esto es precisamente el campo de estudio de la administración pública: mayor eficiencia, flexibilidad en las estructuras burocráticas y mejor y mayor atención al gobierno, en términos de gestión y de agenda pública institucional; al público o ciudadano: al cliente –siempre con derechos políticos–, que es el soberano en un Estado democrático. La gobernanza, como tendencia actual de la administración pública, entonces, es el resultado de la revisión de los enfoques pasados, la discusión de su vigencia y,

en su caso, la actualización, así como el ensayo de formas administrativas que permitan hacer eficiente el trabajo gubernamental en sociedades dinámicas y en coyunturas de cambio.

Hoy en día la capacidad institucional de la administración pública tiene que revisarse en razón de los cambios que se desarrollan en la sociedad, la economía y la vida pública, porque son el centro que justifica la intervención de los gobiernos en las áreas de interés público. Una alternativa para rehabilitar la vida de las instituciones es utilizar las reformas para depurar inercias, conductas, procesos, estructuras y órganos que dieron de sí y que por lo mismo, no tienen oportunidad de sobrevivir con eficacia creciente, motivo por el cual han de ingresar a zona de valoración, revisión y mejoramiento. Las reformas corresponden a las instituciones que favorecen la incorporación de mejoras relacionadas con la transformación de las condiciones que han de permitir el mejor cumplimiento de los objetivos y las metas. Las reformas se inscriben en la lógica de alternar, modificar y fortalecer lo que existe; en este caso, el orden administrativo que es crucial para los gobiernos.

## **Reflexiones finales**

El estudio de las RIG es un tema emergente de las ciencias políticas y la administración pública. Los estudios de las RIG se han enfocado en temas concretos: federalismo fiscal, relaciones financieras, contaminación, deterioro ambiental, temas territoriales, problemas de urbanidad. Los movimientos nacionalistas, las estructuras compartidas de los gobiernos locales, la reorganización de los distritos electorales y los problemas de conducta electoral son temas aún más emergentes y marginales.

El trabajo del gobierno consiste en fijar normas y establecer una dirección, el papel de las RIG es constituirse en una herramienta que cubra ese espacio; para Deil Wright, las RIG tienen que afrontar y solventar problemas particulares en diversas jurisdicciones mediante la construcción de redes de comunicación para producir resultados significativos y útiles. Para Agranoff, se trata de separar las organizaciones vía el desarrollo de acciones conjuntas y encontrando posibles líneas de actividad de gestión compartida. Rhodes enfatiza que los

estudios sobre las redes han empezado a precisar los tipos de técnicas que funcionan para su estudio. Afirma que las redes y sus resultados no responden a los gestores como controladores del sistema administrativo. El gestor efectivo desarrolla un papel de facilitador, no persigue una sola estrategia, busca dos o más trayectorias para promover una red que fomente una acción y un beneficio conjunto.

Para Jacint Jordana, las redes de políticas permiten identificar a los protagonistas del proceso político y conocer el motivo de sus acciones. Comprender de manera estructural las relaciones de los diferentes actores permite entender la totalidad del proceso político y no sólo las condiciones individuales de cada actor.

En definitiva, en un entorno dinámico, diferenciado y complejo, la coordinación jerárquica es difícil de lograr y el potencial de las medidas de desregulación es limitado y conduce a fallas del Estado. La gobernanza se articula por medio de redes de políticas que adquieren la forma de áreas semiinstitucionales con su propia estructura de coordinación y de resolución de problemas.

Frente a las ventajas que aportan estos mecanismos de articulación de intereses y de provisión de bienes públicos, se alza la sombra de la falta de legitimidad que es producto de la ausencia de procesos de control democrático de las decisiones públicas. Esto conduce a un dilema: las RIG cumplen funciones necesarias para la superación de las insuficiencias de los sistemas de negociación, pero no pueden considerarse instituciones formales por sus propias deficiencias. Éste es el problema de la legitimidad en sistemas políticos basados en la responsabilidad democrática. Se trata de instituciones informales, esto es, no organizadas formalmente, no jerárquicas, en las que se entablan relaciones relativamente permanentes entre actores para lograr beneficios comunes.

Un número creciente de trabajos empíricos de investigación exponen, especialmente en el contexto de organizaciones supranacionales, la proliferación de RIG en las que los distintos actores implicados en el diseño y la instauración de las políticas públicas coordinan sus intereses mediante procesos de negociación no jerárquica, lo que no es incompatible con el hecho de que la coordinación jerárquica y la desregulación desempeñen un papel importante en la elaboración de políticas públicas.

A diferencia de las teorías que parten de una perspectiva estado-céntrica basada en una autoridad nacional responsable de la coordinación jerárquica de las políticas públicas, la noción de red de políticas permite desvelar la emergencia de estructuras políticas que le permiten al gobierno atender los asuntos públicos, sin la participación exclusiva del gobierno.

La acción pública debe atender los lineamientos básicos contenidos en la Constitución, pero no ante lo desconocido e imprevisible, basándose sólo en metas cuantitativas. Entre estos principios constitucionales, que deben inspirar la práctica del gobierno, destacan los derechos humanos, que junto con el derecho general no pueden ni deben subordinarse o condicionarse al desarrollo o terminación de un proceso, o de un proyecto de sociedad, ya que todo el tiempo valen como criterios políticos activos no sólo como ideales políticos.

La modernización no debe limitarse a un puro racionalismo, a un Estado que pudiese ser el único centro de decisiones: la sociedad habla y resuelve de formas muy diversas. La representación política no puede ser integral, por ello los ciudadanos se manifiestan y participan directamente expresando variadas experiencias sociales.

Si por ausencia de criterios generales de valor, un gobierno se limita a actuar dentro de un racionalismo técnico y un positivismo legalista que no deje lugar a la participación ni a la creatividad, tenderá a convertirse en utilitario; no reconoce la legitimidad a muchos grupos sociales y actúa exclusivamente, y sin referencias, en un campo de intereses. Un régimen así ignora y se despreocupa de las normas y derechos, no acepta sino su propio proyecto para la satisfacción de necesidades sociales, convierte a la sociedad en un objeto y no respeta el espacio de diálogo.

La Constitución da lugar a múltiples posibilidades dentro de la libertad de pensar, actuar, asociarse y de expresarse; el concepto constitucional de planeación democrática no condiciona el sentido de la intervención de los ciudadanos a decisiones oficiales previamente tomadas, como tampoco, en términos de lógica matemática, un futuro social que ha de estar lleno de libertades e iniciativas. He aquí la importancia por la que la política mexicana debe diseñarse y realizarse en atención a valores y grandes lineamientos básicos; de nada vale tratar de imponer una sola idea acerca de lo que es socialmente útil y luego calcular esa utilidad de una única manera.

En síntesis, el Estado de derecho es fundamento de la práctica política y debe serlo de todos los proyectos o vías de solución que los grupos sociales se propongan en sus propias legitimidades y capacidades para comunicarse; este derecho valida formas de vida individual y social que se desarrollan fuera del ámbito de la autoridad pública y originan múltiples responsabilidades sociales.

Los grupos dotados de autonomía son, en este sentido, singulares fuentes de derecho; orientados de cierta manera buscan justicia y deben generar sus propias reglas.

Todos tenemos libertad para expresar públicamente nuestra opinión y convicciones; cuando el derecho establecido por el Estado es un conjunto de sistemas jurídicos, uno y otros vitalizan a lo social. Por un lado, la participación que es acceso a los centros de poder y por otra la gestión autónoma que es manifestación de una comunidad en un espacio que le es propio; son signos distintos e indiscutibles de democracia y pluralismo. En nuestros contextos, es poca la atención que se presta a los ritmos y condiciones previas necesarias para que emerjan y se consoliden las instituciones, las organizaciones pretenden socializar o imponer sus valores mediante la simplificación o estandarización de los procesos de participación de suerte que los cambios institucionales o quedan inconclusos o carecen de valor instituyente que legitime a la gobernanza mediante la acción pública.

## Referencias bibliográficas

- Agranoff, R. (1992), “Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, en M. Huerta Merino, *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Conacyt.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007), “El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza”, *XII Congreso Internacional del CLAD*, Sto. Domingo, 30 de octubre-2 de noviembre.
- Almond, G. y B. Powell (1972), *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós.
- Bevit, M. y R. A. W. Rhodes (2003), *Interpreting British Governance*, Gran Bretaña, Routledge.

- Blanco, I. y R. Gomà (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Blau, P. M. y M. Meyer (1971), *Bureaucracy in Modern Society*, Randon House.
- Cabrero Mendoza, E. (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
- Chaqués Bonafont, L. (2004), *Redes de políticas públicas*, Madrid, CIS.
- Colomer, J. y G. Negretto (2003), “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, en *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, México, CIDE, septiembre.
- Duran, P. (1999), *Penser l’action publique*, París, LGDJ.
- Easton, D. (2013), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.
- González Encinar, J. J. (1985), *El Estado unitario-federal*, Madrid, Tecnos.
- Guillén López, T. (1999), *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, México, IFE.
- Helem, D. (1989), *The Economics Border of the State*, Oxford, Oxford University Press.
- Hooghe, L. (dir.) (1996), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi Level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Jessop, B. (1995), “The Regulation Approach, Governance and Postfordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change”, *Economy and Society*, vol. 24, núm. 3.
- Jordana, J. (1995), “El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, mayo-agosto, Madrid, INAP.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”, *Documento de Trabajo I-22EU*, BID / INDES, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2002), “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: los casos de Argentina y Bolivia”, *Documento de Trabajo I-38U*, BID / INDES, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Kaufmann, D. *et al.* (2000), “La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción”, en *Finanzas y Desarrollo*, Washington, D.C., FMI.
- Keynes, J. (1984), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE.
- Kooiman, J. (dir.) (1993), *Modern Governance. New Government-society Interactions*, Londres, Sage.
- Linz, J. (1996), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- Lynn, N. y A. Wildavsky (comps.) (1999), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / FCE.
- Macridis, R. (1998), *Las ideologías políticas contemporáneas: regímenes y movimientos*, Madrid, Alianza.
- Marshall, T. H. (1997), “Ciudadanía y clase social”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 79, Madrid.
- Marshall, T. H. y T. Bottomore (2005), *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Losada.
- Martínez Rodríguez, A. (2000), “Transición política”, en L. Baca Olamendi *et al.* (comps.), *Léxico de la política*, México, Flacso / FCE.
- Mayntz, R. (1993), “Governing Failure and the Problem of Governability. Some Comments on a Theoretical Paradigm”, en J. Kooiman (dir.), *Modern Governance. New Government-society Interactions*, Londres, Sage.
- \_\_\_\_\_ (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas, CLAD.
- Metcalf, L. y S. Richards (1990), *Improving Public Management*, Londres, Sage.
- Michels, R. (1996), *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Morlino, L. (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Mosca, G. (2006), *La clase política*, México, FCE.
- Offe, C. (1990), *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, CNCA / Alianza.
- Olson, M. (1992), *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa.
- Pareto, W. (1991), *Economía política y ciencias sociales*, México, Instituto Politécnico Nacional.

- Przeworski, A. (1990), *Capitalismo y socialdemocracia*, México, Alianza.
- Rhodes, R. A. W. (1981), *Control and Power in Central-local Government Relationships*, Farnborough, Gower.
- \_\_\_\_\_ (2014), “Thinking on: a Career in Public Administration”, disponible en <<http://www.raw-rhodes.co.uk/wp-content/uploads/2012/08/PA-Thinking-copy-edited2.pdf>>, consulta: 22 de abril de 2014.
- \_\_\_\_\_ (1997a), *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- \_\_\_\_\_ (1997b), “El institucionalismo”, en D. Marsh y G. Stoker (eds.) (1997), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza.
- Rose, R. (1998), *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, FCE.
- Rowland, A. M. (2000), *Los municipios y la coordinación intergubernamental*, México, CIDE.
- Smelser, N. (1999), *Teoría del comportamiento colectivo*, México, FCE.
- Thoenig, J. C. (1997), “Política pública y acción pública”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, México, CIDE, primer semestre.
- Wright, D. S. (1978), “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 6, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE.

# LOS FUNDAMENTOS DEL GOBIERNO LOCAL DESDE UNA PERSPECTIVA FOUCAULTIANA

*Miguel Guerrero Olvera*

## **Introducción**

Las tendencias actuales que manifiestan el gobierno de lo local han sido explicadas desde muy diversos enfoques, desde aquellos que lo analizan como resultado del proceso de globalización, pasando por los que enfatizan el surgimiento de la democracia a nivel local, hasta aquellos que lo analizan desde la perspectiva del federalismo; pero pocos estudios existen que analicen estas tendencias desde el enfoque del poder, y menos aún desde la aproximación que del poder realiza la obra de Michel Foucault.

La riqueza de su enfoque nos aproxima a su interpretación como un momento de la gubernamentalidad del Estado, categoría que utiliza Foucault para explicar el desarrollo de la acción de gobierno a partir del Estado como sistema de gobierno, en donde lejos de prevalecer la conducción de la población bajo mecanismos de naturaleza jurídica o administrativa, se prioriza el campo de la libertad como tecnología encaminada al gobierno de los fenómenos y los procesos sociales desde su propia naturalidad, sustituyendo la prohibición y la disciplina por la regulación, con lo que hoy día estaríamos ante una forma de gobierno político que hace de la libertad una tecnología del poder para lograr la conducción de la población, es decir, su gobierno, con amplios márgenes de participación por parte de los sujetos y las instituciones gobernadas, entre ellas lo local, encaminado ello a lograr mayor efectividad en la conducción y una mayor economía de los

costos del ejercicio del poder político, contando con formas de participación que derivan, finalmente, en procesos de autoevaluación, autorresponsabilidad, autogestión y autocontrol, con lo que la acción de ser gobernado se convierte, para los sujetos y las instituciones, en una responsabilidad moral y solidaria con un alto grado de éxito por el compromiso adoptado, que transita hacia la exigencia de lealtad y solidaridad individual y colectiva.

### **La libertad como tecnología de gobierno desde la obra de Foucault**

Entre los diversos corolarios<sup>3</sup> que podemos entresacar de la obra de Foucault, bien podemos resaltar el siguiente: “Sin libertad no hay gobierno”. Corolario por demás relevante que nos permite comprender los supuestos y los alcances de la obra de este autor para explicar la acción del gobierno como ejercicio del poder. Pasemos a estos supuestos para entrever los alcances de dicho corolario, particularmente en lo que refiere al gobierno de lo local.

El primero de estos supuestos se refiere la interpretación del Foucault sobre el poder. En principio, para Foucault el poder no es una esencia, tangible y perceptible en sí misma, sino una práctica derivada de la relación que se establece entre dos fuerzas. Dos fuerzas que inevitablemente, al entrar en relación, darán lugar a una relación de poder que siempre será una relación de fuerzas; de tal forma que si el poder es una relación de fuerzas, toda relación de fuerzas en una relación de poder (Deleuze, 1987, p. 99). Es en este sentido que Foucault afirma que no puede existir una sociedad sin relaciones de poder, dado que “vivir en una sociedad es vivir de modo tal que es posible que unos actúen sobre la acción de los otros. Una sociedad ‘sin relaciones de poder’ sólo puede ser una abstracción”.

De lo anterior se desprende la caracterización que realiza Foucault de toda fuerza, al señalar que necesariamente una fuerza está en relación con otra fuerza, por lo que lejos de pensarla como un atributo, ella se define en función de la relación, del acto de un alguien (una

---

<sup>3</sup> Se utiliza la palabra corolario no en el sentido de una proposición que no requiere comprobarse, sino en el sentido de ser consecuencia de algo.

fuerza) que establece una relación con otro alguien (otra fuerza), y siempre será una relación de poder por la afectación pretendida, particularmente en términos de una acción de conducción, es decir, de una acción que por dinámica recae sobre otra acción, por lo que toda fuerza incita, induce, desvía, facilita o dificulta, amplía, hace más o menos probable, aunque también puede ser incitada, inducida, desviada, facilitada o dificultada en su acción, que puede hacerse más o menos probable. Dentro del pensamiento de este autor tales acciones son nombradas categorías del poder:

En sí mismo, el ejercicio del poder no es una violencia a veces oculta; tampoco es un consenso que, implícitamente, se prorroga. Es un conjunto de acciones sobre acciones posibles; opera sobre el campo de posibilidad o se inscribe en el comportamiento de los sujetos actuantes: incita, induce, seduce, facilita o dificulta; amplía o limita, vuelve más o menos probable; de manera extrema, constriñe o prohíbe de modo absoluto; con todo, siempre es una manera de actuar sobre un sujeto actuante o sobre sujetos actuantes, en tanto que actúan o son susceptibles de actuar. Un conjunto de acciones sobre otras acciones (Foucault, 2006, p. 15).

Toda relación de fuerzas, es decir, de poder, tiene la característica de que en ella la fuerza que es conducida siempre tendrá la posibilidad de resistirse, lo que implica la presencia de estrategias de lucha por conducir o no ser conducido; las cuales son nombradas estrategias de poder, por convertirse en modos de acción indispensables en toda relación de poder:

En referencia al primer sentido indicado, puede llamarse “estrategia de poder” al conjunto de medios establecidos para hacer funcionar o para mantener un dispositivo de poder. También puede hablarse de estrategia propia de las relaciones de poder en la medida en que éstas constituyen modos de acción sobre la posible, eventual, supuesta acción de los otros. Los mecanismos puestos en práctica en las relaciones de poder pueden, entonces, describirse en términos de “estrategias” (Foucault, 1998, p. 19).

Adicionalmente, y por la consideración del poder como una práctica, más que una esencia o sustancia, en su ejercicio cobran relevancia las tecnologías utilizadas para conservarlo e incrementarlo, es decir, para conservar e incrementar la capacidad de conducción, de afectación sobre otro u otros sujetos; a estas tecnologías se les define como

prácticas para incrementar la fuerza que se ejerce sobre otra fuerza, es decir, como ejercicio del poder. Entre las diversas tecnologías de poder, resalta la libertad:

Esas libertades, a la vez ideología y técnica de gobierno, deben comprenderse en el interior de las mutaciones y transformaciones de las tecnologías de poder. Y de una manera más precisa y particular, la libertad no es otra cosa que el correlato de la introducción de los dispositivos de seguridad (Foucault, 2006, p. 71).

Como se mencionó en un principio, la libertad es una condición indispensable para la presencia de relaciones de poder: “En este juego, la libertad puede muy bien aparecer como condición de existencia del poder (al mismo tiempo como su precondition, puesto que debe existir la libertad para que el poder se ejerza, y también como su soporte permanente)” (Foucault, 1998, p. 16). Indiscutiblemente no es una libertad en el sentido de hacer lo que se quiera, es un sentido de libertad vinculado con la naturalidad de las acciones de los sujetos, podemos decir de “espontaneidad” que permita al sujeto sentirse libre, pero que en realidad está siendo un comportamiento inducido, incitado, conducido, es decir, gobernado mediante procesos de regulación encaminados no a prohibir, que es propio de la norma, ni tampoco a prescribir, que es propio de la reglamentación y de la disciplina, por lo que bien podemos afirmar que el poder es una acción reguladora.

Cabe señalar que para Foucault el poder no tiene necesariamente una connotación negativa, por restrictiva, sino que se encamina a liberar las potencialidades de los sujetos para que actúen en un sentido de realización de sus potencialidades para ser gobernadas al menor costo posible, por lo que el tema de los costos del poder desempeña un papel importante en su obra, de tal forma que el poder, no sólo más exitoso, sino el de menor costo, será aquel en donde el sujeto presente el menor grado posible de resistencia, sin que ella deba estar ausente, pero sí paulatinamente graduada para que los actos de vigilancia y de supervisión sean lo menos costosos posibles, digamos pues que el poder es un juego estratégico de libertades en donde el conflicto no está ausente, pero sí conducido desde el poder.

En este sentido, el concepto de orden desempeña un papel fundamental en el ejercicio del poder, pero no es un orden impuesto que derive en prohibiciones o prescripciones, sino un orden acorde con la

naturaleza de los fenómenos y procesos sociales, ante los cuales el poder ha de desempeñar un acto de conducción y de vigilancia de las acciones de los sujetos para que no trasgredan el orden existente, que ha de ser acorde con los objetivos pretendidos desde el poder, y que a decir de Foucault estos objetivos se identifican con el mantenimiento de los privilegios, la acumulación de ganancias, el ejercicio de una función, entre otros (Foucault, 1998, p. 17).

Resalta el hecho de que para Foucault el ejercicio del poder “no es un hecho bruto, un dato institucional, ni es una estructura que se mantiene o se rompe: se elabora, se transforma, se organiza, se provee de procedimientos que se ajustan más o menos a la situación” (Foucault, 1998, p. 18). Por ello, desde el poder se impulsa la presencia de un sistema de diferenciación, es decir, de diferencias jurídicas, de estatus y de privilegios en la apropiación de la riqueza y de ubicación en los procesos de producción, culturales, entre otros (Foucault, 1998, p. 17); se generan modalidades instrumentales, séase la amenaza, la palabra y sus efectos, la vigilancia, las reglas, etc., formas de institucionalización referidas a los dispositivos de control y de regulación de las relaciones de poder, y finalmente, los grados de racionalización, relacionados con la eficacia de los instrumentos y la certeza de los resultados, así como con el costo, económico o de resistencia, del ejercicio del poder (Foucault, 1998, pp. 17-18).

Es este carácter dinámico y flexible del poder del que deriva el hecho de que no se corresponde con una intención previa en la forma de lo producido, planificada, organizada, ejercida y controlada, es decir, administrada, sino a una acción de gestión, de conducción, con un alto margen de disposición para adaptarse a las condiciones requeridas para el desarrollo natural de los procesos sociales, lo que pone distancia entre el poder y la dominación, entre el poder y la coerción, que es en esta última en lo que habría de convertirse el poder por ausencia de la libertad.

Es por la libertad que el poder es diferente de la dominación, dado que

...los estados de dominación aluden a un tipo de relación de poder más estructurada, más estable, más institucionalizada en juegos de penalidades y coerciones, y donde el margen de maniobra de los objetos del poder se encuentra, por tanto, mucho más restringido que en los juegos estratégicos entre libertades. En un contexto de estados de dominación, entonces, las prácticas

de libertad apenas existen o se encuentran muy limitadas (Foucault, 1994e, citado por De Marinis, 1999, p. 11).

En suma, el poder es una práctica para cuyo ejercicio se hace indispensable un margen de libertad que se manifiesta como resistencia, pero no de tal magnitud que no se corresponda con lo pretendido, pero con tal margen de acción que implica no un acto de imposición, sino de conducción acorde con el desarrollo natural de los fenómenos y los procesos sociales, y con la instauración de estrategias y tecnologías tales que garanticen el éxito en la conducción de conductas.

La afirmación realizada por Foucault, en el sentido de que el poder es propio de todo terreno de las relaciones entre los hombres, séase la familia, la escuela, el matrimonio, etc., lo indujo a desarrollar el estudio del poder en lo político, como campo de acción específico del poder ejercido no sobre los hombres, como compete al derecho que recae sobre el territorio, ni sobre los cuerpos, como corresponde a la disciplina, sino sobre la población. Para ello fue que realizó una especie de genealogía del Estado atravesada históricamente por su categoría de la gubernamentalidad, respecto a la cual señaló:

Con esta palabra, “gubernamentalidad”, aludo a tres cosas. Entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. Segundo, por “gubernamentalidad” entiendo la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente, no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar “gobierno” sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno [y por otro] el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, creo que habría que entender la “gubernamentalidad” como el proceso o, mejor, el resultado del proceso en virtud del cual el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se “gubernamentalizó” poco a poco (Foucault, 2006, p. 136).

Implícito en lo anterior, se encuentra el desarrollo histórico por el que atravesó la gubernamentalidad del Estado, que a decir de Foucault el Estado no puede ser entendido como sustancia, sino como una práctica de poder, como un momento de manifestación del gobier-

no político, como una práctica de gobierno, es decir, que si el gobierno es una modalidad de poder, el Estado es un tipo de gobierno.

Si bien al gobierno le corresponde mantener el equilibrio entre fuerzas, no para mantener la quietud, sino para manipular, mantener, distribuir y restablecer relaciones de fuerza en un espacio de competencia entre dichas fuerzas; al Estado le compete ser el gobierno en su forma política, es una forma de conducción que se fue construyendo al transitar por diversos momentos que Foucault identifica como Estado de justicia, Estado administrativo y, finalmente, Estado de gobierno:

Y acaso podríamos, de una manera global, tosca y por consiguiente inexacta, reconstituir las grandes formas, las grandes economías de poder de Occidente de la siguiente manera: ante todo, el Estado de justicia, nacido en una territorialidad de tipo feudal y que correspondería a grandes rasgos a una sociedad de la ley -leyes consuetudinarias y leyes escritas-, con todo un juego de compromisos y litigios; segundo, el Estado administrativo, nacido en una territorialidad de tipo fronterizo y ya no feudal, en los siglos XV y XVI, un Estado administrativo que corresponde a una sociedad de reglamentos y disciplina; y por último, un Estado de gobierno que ya no se define en esencia por su territorialidad, por la superficie ocupada, sino por una masa: la masa de la población, con su volumen, su densidad y, por supuesto, el territorio sobre el cual se extiende, pero que en cierto modo sólo es uno de sus componentes. Y ese Estado de gobierno, que recae esencialmente sobre la población y se refiere a la instrumentación del saber económico y la utiliza, correspondería a una sociedad controlada por los dispositivos de seguridad (Foucault, 2006, p. 137).

Al Estado de justicia le correspondió ser el tránsito entre el régimen feudal y el capitalismo, se ubica en el periodo de la monarquía absoluta, la cual en su conflicto con la aristocracia echó mano del derecho como instrumento y estrategia de poder al depositar en el monarca el ejercicio de la soberanía como fuente del derecho que habría de manifestarse como la voluntad del soberano real mediante leyes, reglamentos, edictos, etcétera.

Cabe señalar que la concepción jurídica del poder se limita a señalar el “no debes”, es decir, se identifica fundamentalmente con la prohibición como forma de conducción de la conducta, de gobierno; concepción que daría lugar al surgimiento y desarrollo de dos mecanismos para racionalizar el ejercicio del poder: el mercantilismo, al que “le compete el problema de cómo asegurar, dentro de un sistema de sobe-

ranía estricta, un desarrollo económico máximo por medio del comercio” (Foucault, 2006, p. 32), y el cameralismo, que en tanto ciencia de las finanzas y de la administración sustituiría a los consejos tradicionales del monarca como órganos de planificación y de control para el manejo del Estado (Foucault, 2006, p. 32).

El segundo momento del desarrollo del Estado como sistema de gobierno lo identifica Foucault con el Estado administrativo, en él prevalecen los reglamentos y la disciplina como estrategias de gobierno, y el Estado se convierte en razón, en sí misma de la acción de gobierno, dando lugar con ello al surgimiento de la razón de Estado, que a decir de Foucault su objetivo es “mantener al Estado en buen estado”, por lo que busca su conservación y ampliación (Foucault, 2006, p. 330).

Una característica de la razón de Estado es que plantea como objetivo la obediencia del individuo, por lo que la disciplina se utilizará como tecnología de gobierno; una tecnología cuya función será prevenir, evitar que algo ocurra mediante la coacción, de señalar cuál deberá ser el comportamiento esperado, es decir, la disciplina establece lo obligatorio, lo que se debe de hacer, es prescriptiva.

A la par con la disciplina como tecnología de gobierno, durante el llamado Estado administrativo se hará presente la llamada ciencia de la policía, que tendrá como antecedente el poder pastoral en tanto se plantea como finalidad del Estado lograr la felicidad de los gobernados, pero que respecto a la acción de gobierno ira encaminada a asegurar el esplendor del Estado, al incremento de sus fuerzas mediante el ejercicio de la autoridad pública que representa la transición de la soberanía de la persona del rey al Estado:

Bajo el nombre de policía se comprenden las leyes y reglamentos que conciernen en el interior de un Estado, que tienden a consolidar y acrecentar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, la explotación de las minas, los bosques, las forestas, etc., visto que la dicha del Estado depende de la sabiduría aplicada a la administración de todas esas cosas (Foucault, 2006, p. 359).

La racionalidad característica del Estado administrativo se corresponde con el uso de la estadística en tanto “conjunto de principios doctrinales acerca de la manera de acrecentar el poderío y la riqueza

del Estado” (Foucault, 2006, p. 128) mediante el conocimiento preciso de los bienes del Estado, por lo que más que el conocimiento de las leyes, lo que el gobernante debe poseer es el conocimiento de las cosas, y esto se lo proporciona la estadística: conocimiento sobre población, mortalidad, natalidad, riquezas individuales, riquezas del Estado: minas, bosques; balanza comercial, etcétera (Foucault, 2006, p. 320).

Cabe resaltar que durante estos dos momentos del desarrollo del Estado, el tema de la población está ausente, al menos como se hará presente en el Estado de gobierno, ya que para el mercantilismo el interés sobre la población es estrictamente como fuerza productiva, y en el caso de la razón de Estado la población está ausente de manera explícita, sólo es un referente para incrementar las fortalezas del Estado, pero con el advenimiento del llamado Estado de gobierno, la población desempeñará un papel fundamental.

Durante el Estado de gobierno, o gubernamentalidad del Estado, la población deja de ser considerada exclusivamente como fuente de la riqueza, como en el mercantilismo y el cameralismo, para pasar a ser “considerada como un conjunto de procesos que es menester manejar en sus aspectos naturales y a partir de ellos” (Foucault, 2006, p. 93):

¿Qué es esa naturalidad? A mi parecer, para decir las cosas muy brevemente, se manifiesta de tres maneras. Primero, la población, tal como se la problematiza en el pensamiento, pero [también] en la práctica gubernamental del siglo XVIII, no es la simple suma de los individuos que habitan un territorio. No es tampoco el mero resultado de su voluntad de reproducirse, ni la contracara de una voluntad soberana que puede favorecerla o darle forma. De hecho, la población no es un dato básico; depende de toda una serie de variables. Variará con el clima. Variará con el entorno material. Variará con la intensidad del comercio y la actividad en la circulación de las riquezas. Variará, desde luego, según las leyes a las cuales esté sometida, por ejemplo, los impuestos, las leyes del matrimonio. Y variará también con las costumbres de la gente.

Es a partir de este tema de la naturalidad que la libertad en la obra de Foucault adquiere su significado, por la consideración de que la población es un fenómeno natural que no se puede cambiar por decreto, lo cual no significa que no se puede alterar, pero ello deberá ser producto de agentes y técnicas, ilustrados, meditados, analíticos, calculados y calculadores, por lo que no se busca la obediencia de los súbditos, sino influir sobre cosas aparentemente lejanas de la po-

blación, que con base en el cálculo se sepa que actuarán en concreto sobre ella. Lo que significa una forma distinta en la organización y la racionalización de los métodos de poder (Foucault, 2006, p. 95) que ahora estarán sustentados en una forma distinta de saber: la estadística, que permitirá el saber que tan frecuentemente suceden los fenómenos a gobernar, es decir, la población como un conjunto de fenómenos naturales.

Cuando Foucault se refiere a la población no lo hace pensando en el pueblo, que posee más bien un referente jurídico, sino a la población como “una multiplicidad de individuos que están y sólo existen profunda, esencial, biológicamente ligados a la materialidad dentro de la cual existe” (Foucault, 2006, p. 42), y se refiere a esta materialidad como el medio, que “es lo necesario para explicar la acción a distancia de un cuerpo sobre otro” (Foucault, 2006, p. 41). Este medio es trabajado, fabricado, organizado, condicionado por lo que Foucault nombra como dispositivos de seguridad. El medio afecta a quienes residen en él. El medio es el campo de intervención de los mecanismos de seguridad, en él circulan relaciones de efectos y causas. A través del medio, “en vez de afectar a los individuos como un conjunto de sujetos de derechos capaces de acciones voluntarias –así sucedía con la soberanía–, en vez de afectarlos como una multiplicidad de organismos, de cuerpos susceptibles de prestaciones, y de prestaciones exigidas como en la disciplina, se tratará de afectar, precisamente, a una población” (Foucault, 2006, p. 41).

Cabe resaltar que el objetivo de los mecanismos de seguridad del Estado “es garantizar el desenvolvimiento de esos fenómenos naturales que son los procesos económicos o los procesos intrínsecos de la población. Esto es el objetivo fundamental de la gubernamentalidad” (Foucault, 2006, p. 404). Razón por la cual, en los mecanismos de seguridad más que una normación, lo que existe es una normalización, en el sentido de que la norma se deduce de la forma normal de ser del fenómeno en cuestión (Foucault, 2006, p. 84), a diferencia de lo que acontece en el caso de los mecanismos jurídicos y disciplinarios:

En otras palabras, la ley prohíbe, la disciplina prescribe y la seguridad, sin prohibir ni prescribir, y aunque eventualmente se dé algunos instrumentos vinculados con la interdicción y la prescripción, tiene la función esencial de responder a una realidad de tal manera que la respuesta la anule: la anule, la limite, la

frene o la regule. Esta regulación en el elemento de la realidad es, creo, lo fundamental en los dispositivos de la seguridad (Foucault, 2006, p. 69).

En este contexto la libertad es una condición para la instrumentación de los mecanismos de seguridad y, en consecuencia, del ejercicio del poder, es decir, de gobernar, por la consideración de que:

La libertad no es otra cosa que el correlato de la introducción de los dispositivos de seguridad. Un dispositivo de seguridad -o, en todo caso, el dispositivo del que les he hablado- sólo puede funcionar bien con la condición de que se dé algo que es justamente la libertad, en el sentido moderno que [esta palabra] adopta en el siglo XVIII: ya no las franquicias y los privilegios asociados a una persona, sino la posibilidad de movimiento, desplazamiento, proceso de circulación de la gente y las cosas. Y es esa libertad de circulación en el sentido amplio de la expresión, esa facultad de circulación, lo que es menester entender, creo, cuando se habla de libertad, y comprender como una de las facetas, uno de los aspectos, una de las dimensiones de la introducción de los dispositivos de seguridad (Foucault, 2006, p. 71).

Como ya se ha mencionado, la libertad, como tecnología de poder, no significa una conducta arbitraria, sino conducida, inducida, facilitada, como estrategia para la anulación de la realidad que se contrapone a lo pretendido desde el poder, pero de forma tal que esta anulación represente una economía en los costos en el ejercicio del poder que son sumamente elevados cuando lo que prevalece son la prohibición o la prescripción de comportamientos, que han de exigir acciones de supervisión y control puntual y constante.

Por el contrario, los dispositivos de seguridad insertan al fenómeno en cuestión, por ejemplo, el robo, en una serie de acontecimientos probables, de forma tal que desde el poder se realiza un cálculo de los costos de que ese fenómeno suceda, o de los costos de evitarlo, permitirlo o no, lo cual implica buscar una media entre lo óptimo y lo aceptable (Foucault, 2006, p. 21), convirtiéndose la economía de costos en una cuestión fundamental para los mecanismos de seguridad, es decir, qué es más costoso, permitir que suceda el fenómeno o no; por ejemplo, en el robo, qué es más costoso: la represión o la delincuencia.

Por ello, mientras que la disciplina busca la perfección, la seguridad busca maximizar los elementos positivos y minimizar los aspectos riesgos e inconvenientes, por saber que jamás los suprimirá del

todo, por ejemplo, el robo y las enfermedades (Foucault, 2002, p. 39). En este sentido, el concepto de orden dentro del Estado de gobierno no está dado a partir de lo perfecto, sino de tener en cuenta lo que puede pasar y mantener, y evitar que los aspectos riesgosos e inconvenientes se desborden. Esto implica una visión dinámica de la realidad, de ahí la importancia de estarla monitoreando, vigilando (Foucault, 2006, p. 39).

Por tal motivo, los mecanismos de seguridad no prohíben ni prescriben, regulan, trabajan sobre la realidad sin tratar de impedirla por principio, sino de influir sobre ella; la regulación, a diferencia de la reglamentación o la prohibición, deja libres a su desarrollo a los fenómenos, mantiene cierta “permisividad, en el sentido de dejar que las cosas caminen” (Foucault, 2006, p. 62).

Cabe señalar que la presencia de los mecanismos de seguridad no anula la presencia de mecanismos jurídicos o disciplinarios. Los mecanismos de seguridad no sustituyen a los jurídico-legales ni a los disciplinarios, lo que habrá de suceder es que uno de ellos se vuelve dominante, como es el caso del llamado Estado de gobierno (Foucault, 2006, p. 23), en donde, como ya hemos señalado, la libertad se convierte en una condición indispensable para el ejercicio del poder, y en el caso del Estado, como forma de gobierno político, corresponde a la libertad de la población en la acción de conducción de su conducta como práctica del poder político.

En suma, dentro de la caracterización que hace Foucault del ejercicio del poder, el gobierno político, que recae sobre la población, habrá de priorizar los mecanismos de seguridad sobre aquellos de naturaleza jurídica o disciplinaria, conduciendo la conducta mediante estrategias y tecnologías que lejos de pretender imponer una visión propia del deber ser, habrá de inducir los comportamientos de tal forma que el grado de resistencia no derive en una confrontación permanente, lo que habría de representar altos costos en la acción de gobierno, sino para regular la conducta de manera acorde con sus propios procesos para así acotarlos y suprimirlos gradualmente para la consecución de la conducción pretendida, es decir, tornarla gobernable.

## Genealogía del gobierno de lo local

Como es propio de toda genealogía, referida al gobierno de lo local, habremos de referirnos a su origen y desarrollo, utilizando para ello la figura del municipio, que, a decir de Julián Salazar, “el municipio, al igual que el Estado, son instituciones básicas que rigen la vida del ser humano en sociedad” (Salazar, 2008, p. 25), por lo que su antecedente más remoto se localiza en las primeras formas de organización social, particularmente en Grecia, en donde a partir de la organización familiar, definida mediante criterios fundamentalmente religiosos, se constituye el hogar como centro de unidad de los individuos, pasando a constituir, con el paso del tiempo, una forma de organización más compleja en la figura de la *gens*, que es definida como “una gran familia, una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y al sacerdote siendo jefe y juez” (Ochoa, 1968, citado por Salazar, 2008, p. 27).

La complejidad en la interacción de diversas familias trajo aparejada la necesidad de formas de organización más complejas para dar respuesta a nuevas actividades de índole comercial y de defensa, dando lugar al surgimiento de la *fratría*, vinculada por nexos religiosos bajo la protección de un dios común, y que al paso del tiempo, la vinculación entre diversa fratrías daría lugar al surgimiento de una tribu, adquiriendo la relación entre los individuos un carácter político para transitar finalmente a la figura de la ciudad, en donde los vínculos entre los individuos serían ahora de carácter domiciliario.

Fue en Atenas en donde el legislador Solón otorgó el derecho constitucional a la ciudad de formar parte en las asambleas y las magistraturas, y finalmente:

Clístenes habría de completar las reformas iniciadas por Solón, al repartir al pueblo ya no en fratrías ni en tribus, sino en “*demos* (municipios), la diferencia entre ésta y la anterior organización consistía en que el pueblo no se repartía según su nacimiento, sino por su domicilio. Este mismo procedimiento se implantó en muchas ciudades griegas [...] cuando el pueblo hubo logrado la igualdad quiso gobernarse a sí mismo [...] apareció el municipio urbano” (Ochoa, 1968, citado por Salazar, 2008, p. 28).

Fue al transitar este tipo de organización social de lo local hacia Roma cuando se manifestó la forma de gobierno en la persona de los

tribunos, que “eran hombres en quienes se depositaba la confianza comunal; el pueblo elegía uno para cada cuatro tribus o barrios de la ciudad; se trataba de una especie de concejo comunal a pequeña escala. Los tribunos se reunían para deliberar juntos los problemas de la ciudad” (Salazar, 2008, p. 29). Hasta aquí podemos encontrar la presencia del gobierno de lo local como una forma de organización natural, pero que al adquirir Roma el carácter de imperio la exportó como forma de organización para controlar a los territorios conquistados, en tanto forma jurídica de gobierno.

Un rasgo característico de esta forma de organización política en los territorios conquistados fue no contar con independencia política, siendo económicamente autárquica y contando con la suficiente autonomía para regular sus cuestiones internas, pero sujetas al poder supremo de Roma, teniendo como obligación básica el pago de tributo al imperio, lo que convirtió a esta forma de organización en un excelente mecanismo de control en el que sustentó el imperio su romano su desarrollo y grandeza, por lo que, a decir de Adolfo Posada:

La primera lección que la historia municipal del Imperio romano nos da, es ésta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico, que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente (Posada, s/f, citado por Fernández, 2003, p. 30).

La presencia de estos dos momentos en la historia del municipio, como forma de gobierno de lo local, nos permite entender el carácter complementario y no contrapuesto de las dos grandes teorías en torno al origen del municipio: las iusnaturalistas y las jurídicas.

Las teorías llamadas iusnaturalistas consideran que “la ley no crea al municipio, sino que se concreta a reconocerlo; su competencia y atribuciones le son connaturales, no atribuidas; los depositarios de su poder público y de su administración son representantes del municipio, no funcionarios nombrados por el poder central” (Fernández, 2004, p. 24). En consecuencia, este tipo de teorías resaltan el carácter comunal del municipio vinculado por aspectos de índole religioso, económico e incluso moral, en tanto forma de asociación que vincula a los individuos por criterios naturales, de vecindad, no construidos

desde el poder central. Como consecuencia de lo anterior, para esta corriente, el Estado es una forma de organización posterior al municipio.

En contraparte, las llamadas teorías jurídicas parten del supuesto de que el municipio es una formación posterior al Estado, y en consecuencia, derivada de él, por la consideración de que es “resultado de la potestad estatal en ejercicio de su función legislativa, habida cuenta que sólo el ordenamiento legal puede crear, transformar, fusionar y disolver al ente municipal” (Fernández, 2004, p. 25); por tal motivo, el municipio será considerado simplemente como una división administrativa, de lo que deriva, complementariamente a esta corriente jurídica, otra corriente nombrada precisamente administrativa, para la cual:

El municipio es producto de la descentralización administrativa territorial, regional o por región -pues bajo esas diversas denominaciones se le conoce en la doctrina-, que representa una forma organizacional, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal, sin que ésta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder (Fernández, 2004, p. 26).

Como ya hemos señalado, la referencia a estas dos corrientes en torno al origen del municipio como forma de gobierno de lo local, desde una perspectiva que las contrapone, bien puede resultar bizantina sin la consideración del municipio en un tiempo y un espacio determinado, bien refiramos el caso del municipio en Grecia, en donde se manifiesta como forma de organización natural, o bien nos estemos refiriendo al municipio en Roma, en donde en un primer momento manifiesta rasgos de naturalidad semejante al caso de Grecia, pero que su transición hacia el imperio dio lugar a su manifestación jurídico-administrativa, particularmente con relación a los territorio conquistados.

De lo anterior pasaremos a ocuparnos posteriormente, cuando tratemos la situación actual del gobierno de lo local. Por lo pronto, atento a esta genealogía, referiremos el caso de su evolución en la Edad Media, en donde, a decir de Jorge Fernández:

Si bien es cierto que la caída del vasto Imperio romano no entrañó el aniquilamiento de la institución municipal, sí dio lugar a su transfiguración en numerosas nuevas versiones surgidas al influjo de la organización y tradiciones propias de los pueblos bárbaros, que se adueñaron del poder público en los desmembrados territorios del caído imperio (Fernández, 2004).

Durante la época de la monarquía, también nombrada como Antiguo Régimen, el rasgo característico fue el de un fuerte centralismo que convivió con una serie de privilegios antiguos en los territorios del reino. La figura que operó este centralismo a favor del monarca fue la del intendente, con alta capacidad de intervención en los asuntos locales, complementada con la del controlador general en quien recaía la dirección administrativa y el control del fisco. Resalta como medida que posibilitó este centralismo la expropiación que realizó el monarca sobre los señores feudales, del cobro de impuestos, la jefatura del ejército y la facultad legislativa, siendo quizá este exceso centralizador, entre otros, el que derivó en Francia en el estallamiento de la Revolución en 1789, en donde durante el periodo revolucionario prevaleció una fuerte tendencia hacia la descentralización como medida encaminada a debilitar los poderes del rey, más como una medida idealista que como parte de un proyecto definitivo, pues pronto habría de revertirse esta tendencia con las reformas impulsadas por el orden napoleónico, entre cuyos elementos más relevantes encontramos los siguientes:

*a) Generalización y uniformidad del régimen municipal; b) creación de un municipio por cada núcleo de población, incluso menor; c) carácter electivo de las administraciones locales; d) bipartición de las funciones asignadas a los municipios, distinguiendo entre funciones “propias” y funciones estatales “delegadas”, con una paralela doble calificación del alcalde; e) establecimiento de departamentos, también configurados como principal circunscripción desconcentrada de la administración estatal; f) instauración de un prefecto en esta circunscripción, representante del gobierno central, y dotado de intensos poderes de dirección y control; g) y sometimiento a tutela de los órganos y actos de la administración local (Vandelli, 1992, p. 33).*

El modelo derivado de las reformas napoleónicas extendió su influencia lejos de su país de origen, tal fue el caso de Bélgica, las diversas repúblicas italianas, las Islas Jónicas y todos aquellos territorios conquistados por el Imperio napoleónico, como lo fueron los países del área del Rin y, en general, más de la mitad de la población

europea fue administrada bajo este modelo, incluyendo aquella ubicada desde la Península Ibérica hasta Polonia, los Países Bajos, las islas griegas, los territorios alemanes, gran parte de África, entre otros más. En el caso de la Península Ibérica, cobra relevancia su referencia porque sería a través de ella como se habría hecho llegar a la América Latina donde existía influencia española, como lo fue el caso de México, ello a partir de la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812 (Vandelli, 1992, pp. 72-73).

Cabe resaltar, dentro este modelo de instituciones napoleónicas, la coexistencia de dos principios diferenciados: la burocracia y la democracia; el primero representado en la figura del prefecto, y el segundo, en la persona del alcalde. Este último como figura representativa de procesos de elección que dota al municipio de elementos propios de la actividad política, en tanto que el prefecto es representativo del control centralizado, al fungir como elemento de conexión entre el centro y la periferia, por lo que, a decir de Ana María Nieto-Guerrero:

Si nos olvidamos del perfil histórico, con todo lo que de confusión tiene, tampoco la actualidad se muestra segura al intentar distinguir entre política y administración, en lo que concierne a la administración local. Tomando como punto de partida la indiferenciación entre los planos político y administrativo, en los ayuntamientos, la venganza de la política es, por el momento, completa. La política ha irrumpido en la gestión administrativa, colocando a los corporativos, en todo aquello que pueda tener alguna importancia, en el campo de la gestión administrativa. Las carencias son, en este aspecto, elementales: falta objetividad en el montaje y la gestión administrativa, y se carece de aptitudes técnicas adecuadas para el desarrollo de unas administraciones que, como las locales, son genuinamente finalistas (2001, p. 16).

En el caso del gobierno de lo local en América Latina, cobra relevancia lo señalado por Nieto-Guerrero, por la consideración que nos merece la presencia de rasgos derivados de la referencia institucional al federalismo, que ha generado una falsa percepción de su plena vigencia como régimen de gobierno, lo que se ha fortalecido por el discurso gubernamental y por la existencia de diversos programas encaminados a su fortalecimiento; sin embargo, un análisis histórico desde una perspectiva política nos ubica en una realidad distinta, en la que su ausencia ha sido una constante, generando un régimen caracterizado por fuertes dosis de autonomía regional y local por la presencia del fenómeno del caciquismo como instancia de intermediación entre el

centro y la periferia bajo formas de intercambio perversos, de lealtad por arbitrariedad e impunidad en beneficio tanto del fortalecimiento del presidencialismo como del interés particular de grupos hegemónicos de naturaleza regional y local, todo ello en claro detrimento del interés general de los grupos sociales mayoritarios.

Diversos fenómenos han derivado como consecuencia de estos rasgos, resaltando una forma de esquizofrenia que ha dado lugar a una realidad partida y a un mundo imaginario en el que se manifiesta una especie de doble personalidad que los ha caracterizado, federal en la norma, pero centralista en los hechos, así como una forma de autonomía perversa en la figura de los caciques regionales y locales que agudiza los rasgos esquizofrénicos, tornando más compleja la realidad política y marcando una distancia casi insalvable hacia el federalismo enunciado constitucionalmente y siempre presente en los discursos y programas gubernamentales, pero ausente en sus rasgos positivos en la realidad; pero, paradójicamente presente, de forma perversa, como factor de poder en los distintos niveles de gobierno, particularmente en el municipal

La gran complejidad característica del régimen federal en estos países deriva no de la ausencia de garantías institucionales, sino de su inobservancia como reglas del juego político, pues su lugar lo ha sustituido, como rasgo característico, la presencia de una alta discrecionalidad derivada de lealtad al Ejecutivo federal a cambio de una fuerte dosis de impunidad y arbitrariedad para beneficios particularistas.

Lo anterior se ha manifestado en un fortalecimiento de espacios de poder regionales en la persona de fuertes cacicazgos que han adoptado la representatividad de los grandes colectivos frente al Estado, quien, paradójicamente, ha visto mermadas sus fortalezas como instancia institucional en beneficio de figuras personalistas y de fortalecimiento al presidencialismo imperante durante décadas en las cuales la triada enunciada como: descentralización en la norma, centralización en los hechos y descentralización *de facto* de los poderes regionales y locales, se ha cargado hacia este último elemento de forma por demás perversa.

Por todo ello, el municipio lejos ha estado de ser el ámbito decisonal por excelencia, dando lugar a mecanismos de control político con sus consabidos efectos perversos en el terreno del bienestar social y del desarrollo local, rasgos que le han caracterizado desde el siglo

pasado hasta nuestros días; no obstante, existen indicios de transformaciones radicales desde lo que implica la acción de gobierno tradicionalmente enmarcada por la presencia de un Estado omnipresente y un Ejecutivo federal fuerte, bajo la caracterización que nos antecede, pero que hoy día pareciera transita hacia otros derroteros.

## **De la gestión administrativa a la gestión de gobierno del municipio**

Implícita en el pensamiento de Foucault está la distinción entre gestión administrativa y gestión de gobierno, derivada de la diferencia que establece el citado autor entre el Estado administrativo y el Estado de gobierno, correspondiendo a la primera ser el ejercicio de la soberanía, primeramente en la figura del monarca y posteriormente en el Estado como fuentes del derecho, una forma de gestión que está caracterizada por prohibiciones y prescripciones que transitan mediante toda una cadena de mando por su cercanía con el modelo burocrático y que derivan finalmente en la presencia de la razón de Estado.

En consecuencia, a esta forma de gestión administrativa le son propias la aplicación de la norma y la disciplina como tecnologías de poder encaminadas a planificar, organizar, dirigir y controlar la conducta social bajo mecanismos de supervisión y control para garantizar el éxito del gobierno, que se complementará con estrategias permanentes de atención a las necesidades básicas de la población, primeramente bajo la figura de la ciencia de la policía y posteriormente a partir del llamado Estado de bienestar. Por tal motivo, a la policía le compete, por un lado, ser la encargada de asegurar el resplandor del Estado (Foucault, 2006, p. 358), y por el otro, responsable de la sociedad, de que los hombres vivan bien, dado que el bienestar de los individuos será la fuerza del Estado:

Bajo el nombre de policía se comprenden las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tienden a consolidar y acrecentar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, la explotación de las minas, los bosques, las forestas, etc., visto que la dicha del Estado depen-

de de la sabiduría aplicada a la administración de todas esas cosas (Foucault, 2006, p. 359).

En consecuencia, “el Estado de policía es un gobierno que se confunde con la administración, un gobierno que es enteramente administrativo y una administración que, para sí y detrás de sí, tiene el peso íntegro de una gubernamentalidad” (Foucault, 2007, p. 55), caracterización que bien puede hacerse extensiva al llamado Estado de bienestar, en donde encontramos la presencia de los rasgos antes aludidos: la norma y la disciplina como tecnologías del poder manifestadas en el interior del Estado como sistema de gobierno, particularmente en lo relativo al gobierno de lo local, y la atención corporativa y clientelar de los requerimientos de bienestar de los grupos sociales.

De esto último da cuenta la caracterización, tanto histórica como actual, del municipio, al ser definido como:

Una persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad (Fernández, 2004, p. 20).

En él prevalecen aspectos de naturaleza fundamentalmente jurídica, y su ámbito de acción está circunscrito a preceptos derivados de un marco jurídico primario, como lo es el constitucional, tanto federal como estatal,<sup>4</sup> lo que hace de él una entidad que cae bajo conducción del Estado.

A la par con esta conducción de naturaleza jurídica, encontramos mecanismos disciplinarios relevantes, particularmente en lo que compete a casos como el de nuestro país, en donde el caciquismo se ha

---

<sup>4</sup>En el caso de México, “lo encontramos establecido y acotado –aun cuando no con la precisión y claridad suficientes– a través de los artículos constitucionales 3o., 21, 27, fracción VI, y, principalmente, del artículo 115, preceptos en los que se atribuye al municipio la realización de diversas actividades para el ejercicio de funciones públicas, prestación de servicios públicos, ejecución de obras públicas, así como para llevar a cabo otras actividades socioeconómicas de interés público. Es de hacerse notar que la competencia municipal no quedó deslindada en el texto original de nuestra Constitución vigente, sino que su acotamiento ha sido producto de varias modificaciones formuladas por el poder revisor de la Constitución” (Fernández, 2004, p. 20).

manifestado de forma plena a lo largo de la historia, como bien lo acotaba en la década de 1960 Pablo González Casanova: “La influencia del cacique subsiste, sin embargo, en los gobiernos locales y las pequeñas comunidades de las zonas más atrasadas del país, pero antes que contar en las decisiones de la política estatal o nacional cuenta en las concesiones de los gobiernos estatales y federal, y sobre todo, se hace sentir directamente sobre las propias comunidades” (González, 1984, p. 47).

La lejanía en el tiempo de esta afirmación en modo alguno le niega actualidad al caciquismo como fenómeno de relaciones personales, compadrazgos, lazos familiares, etc., vigente hoy día en el interior del sistema político, por lo que entre el caciquismo y la forma de gobierno instrumentado ha existido una simbiosis por demás perversa que ha trascendido el ámbito de la vida política para reflejarse en el terreno social y económico de la vida municipal. En el ámbito gubernamental este fenómeno ha representado un mecanismo de control social por demás eficaz para fines particularistas y de grupos políticamente organizados, por lo que, a decir de Salvador Maldonado:

Los caciques representan no tanto una paradoja entre regionalismo y centralismo, sino un mecanismo por medio del cual se construye y reproduce la hegemonía del Estado. Son el producto de la cristalización del proceso de significación del Estado en el espacio regional; eslabonamientos de una red política que se extiende en forma de higuera, en los mismos términos en que los recursos de un territorio, la implementación de un proyecto, o un plan de gobierno se convierten en objeto de disputa y manipulación. El cacicazgo aparece indisociado del Estado nacional porque contribuye a dar coherencia a los procesos hegemónicos. Aunque suele representarse en figuras políticas dominantes, tiene cabida en aquellos subterfugios donde las políticas públicas y las demandas de la población se diseminan en un juego de intereses clientelistas, que los líderes están acostumbrados a realizar por cuenta propia o por compromisos con el partido y sus grupos de poder (2003, p. 120).

La caracterización que no hace este autor aterriza la funcionalidad del caciquismo en el interior del fenómeno del corporativismo como mecanismo de control social sustentado en intereses convenientes y convenencieros. Para el Estado, por funcionar como excelente mecanismo de manipulación política y de legitimidad obtenida a cambio de atender de manera selectiva las necesidades inmediatas de los grupos inducidamente organizados, y para los sujetos participantes en di-

chos grupos, por funcionar como mecanismo de acceso a los beneficios derivados de políticas gubernamentales sustentadas no en la institucionalidad normativa, sino en la discrecionalidad temporal sujeta a los vaivenes políticos, en donde la lealtad al gobierno federal en turno le ha de representar un amplio margen de acción caracterizada por la impunidad y el autoritarismo

Resulta evidente que el municipio como entidad territorial ha sido depositario de las acciones derivadas de actuar como una entidad jurídica y como objeto de discursos y programas legitimadores de la conducción que les ha caracterizado, distorsiones que también se han manifestado en su forma jurídica y programática bajo criterios eminentemente centralistas, lo que ha hecho del municipio objeto no sólo de programas gubernamentales desde el ámbito federal, sino, fundamentalmente, objeto de control político bajo tecnologías propias de la soberanía y la administración, es decir, de la prohibición y la disciplina; sin embargo, parecieran existir nuevos vientos que encaminan al municipio y al gobierno de lo local a la aplicación distintas que corresponden a lo que Foucault nombró como Estado y gestión de gobierno.

Como ya se ha mencionado, para Foucault el Estado de gobierno sustituye, sin que esto implique su ausencia, al Estado de justicia y al Estado administrativo, de tal forma que no ha de ser la prohibición ni la disciplina su rasgo característico, sino lo que este autor nombró como mecanismos de seguridad, para los cuales la libertad y la permisividad son dos condiciones indispensables de un gobierno exitoso y de un menor costo, dado que su objetivo no es ni prohibir ni prescribir, sino conducir la conducta de la población, utilizando en tal acción la naturalidad de los fenómenos y de los procesos.

En este sentido, para el Estado de gobierno lo óptimo no deberá ser lo pretendido, sino lo posible, en tal grado que ello no implique poner en riesgo a la población como conjunto, aun y cuando ello represente el perjuicio de unos cuantos para seguridad de la población, es decir, se debe ser permisible con aquellos fenómenos que aun por indeseables no sean de tal magnitud que pongan en riesgo el orden natural de las cosas, lo que convierte el cálculo de dichos riesgos en una condición indispensable de la acción de gobierno

¿Cuál va a ser entonces el principio de cálculo de ese costo de producción de la libertad? El principio de cálculo, por supuesto, es lo que llamamos seguridad [...] Problema de seguridad: proteger el interés colectivo contra los intereses individuales. A la inversa, lo mismo: habrá que proteger los intereses individuales contra todo lo que pueda aparecer, en relación con ellos, como una intrusión procedente del interés colectivo [...] En resumen, a todos esos imperativos -velar por que la mecánica de los intereses no genere peligros, ya sea para los individuos o para la colectividad- deben responder las estrategias de seguridad que, en cierto modo, son el reverso y la condición misma del liberalismo. La libertad y la seguridad, el juego entre una y otra, es eso lo que está en el corazón mismo de esa nueva razón gubernamental cuyas características generales les he presentado. Libertad y seguridad: esto animará desde adentro, para decirlo de alguna manera, los problemas de lo que llamaré la economía de poder (Foucault, 2007, pp. 85-86).

A diferencia de los mecanismos de justicia que prohíben, y de los de disciplina que prescriben, lo propio de los mecanismos de seguridad será la regulación, cuya función será manipular, suscitar, facilitar, dejar hacer, es decir, conducir, manejar y no reglamentar:

El objetivo esencial de esa gestión no será tanto impedir las cosas como procurar que las regulaciones necesarias y naturales actúen, e incluso establecer regulaciones que faciliten las regulaciones naturales. En consecuencia, será menester enmarcar los fenómenos naturales de tal manera que no se desvíen o que una intervención torpe, arbitraria y ciega los haga desviar. Habrá que introducir, entonces, mecanismos de seguridad. Como los mecanismos de seguridad o la intervención, digamos, del Estado tienen la función esencial de garantizar el desenvolvimiento de esos fenómenos naturales que son los procesos económicos o los procesos intrínsecos a la población, ése será el objetivo fundamental de la gubernamentalidad (Foucault, 2006, pp. 403-404).

Ante el tema de la regulación Foucault nuevamente trae a colación el tema de la libertad y la naturalidad de los fenómenos, dado que para este autor regular es gobernar bajo los parámetros propios en que se desarrollan dichos fenómenos y no bajo un modelo ideal o una norma preestablecida, de tal forma que la libertad significará un dejar hacer condicionado por el hecho que este hacer no represente peligro o riesgo para la estabilidad política del Estado, por lo que se habrán de calcular los riesgos de este dejar hacer y ponerle límites cuando el riesgo aparezca, tratando en lo posible de respetar el desarrollo normal que

manifiesten los fenómenos, en monitoreo constante del rumbo que ellos presenten, pero lejos ello de cualquier prohibición o prescripción de conductas como forma prioritaria del ejercicio de gobierno.

Lo hasta aquí señalado respecto a lo que Foucault nombra como mecanismos de seguridad, no significa en modo alguno un relajamiento del poder, sino formas distintas de organizarlo e instaurarlo, es decir, de nuevas tecnologías del poder en donde la categoría de riesgo pasa a ocupar un papel central y el gobierno se encamina a la prevención de peligros que pongan en entredicho no la existencia de un orden total, por ideal, sino a la gestión del desorden, es decir, calcular los riesgos de un peligro derivado de ciertas acciones, para conducir las hacia otro tipo de comportamiento, acorde con una mayor economía en el ejercicio del poder, de la conducción de conductas, por lo que hoy día pareciera ser que la acción de gobierno se dirige a la minimización del riesgo.

En esta búsqueda de minimización del riesgo han surgido nuevas tecnologías del poder encauzadas también a la economía del ejercicio del poder, utilizando para ello la construcción de nuevos sujetos que coadyuven en la acción de su propio gobierno, sujetos autorresponsables que se autogobiernen bajo criterios de responsabilidad moral derivada de ser ellos quienes establezcan cuál ha de ser su conducta esperada mediante procesos de autoevaluación y de establecimiento de metas acompañadas de su propia supervisión por el compromiso adquirido, por lo que la lealtad para con ellos resulta trascendente. Corresponde así a la acción del gobierno sólo estar monitoreando el grado de cumplimiento de lo establecido por ellos mismos para corregir las desviaciones encontradas, convirtiéndose así en un gobierno que vigila, que audita:

Ahora el desafío está en los individuos, quienes deben hacer uso responsable de su autonomía, y por tanto de su ampliada capacidad para elegir, como ejercicio pleno de la libertad, que llega en un momento en que ya no tiene mucha importancia o, como señala Leo Straus, “la otra cara de la libertad sin cortapisas es la insignificancia de la elección” (Gtinberg, 2006, p. 70).

En consecuencia, la acción de este nuevo sujeto ha de estar derivada del cumplimiento de ciertos valores, no ya la disciplina ni la obediencia, sino la lealtad y la solidaridad como vínculos consigo mismo y con su comunidad de pertenencia, por lo que el ejercicio del poder

ha de ir encaminado no a prohibir ni prescribir, sino a facilitar un entorno adecuado para el cumplimiento de las metas autoimpuestas por el sujeto:

El individuo promovido por la gubernamentalidad neoliberal necesitará ser producido, fabricado. Se trata de convertir, entonces, al individuo dependiente y necesitado, al ciudadano social, ligado a la colectividad por mecanismos estatales de solidaridad, en un individuo activo y autorresponsable, capaz de elegir por sí mismo y de sacarle el máximo partido a sus recursos personales en la búsqueda de un estilo propio y singular con su intención de economizar el ejercicio del poder, lo que se pretende desde el liberalismo avanzado es que el individuo aporte la mayor cantidad de energía aplicada a su autogobierno, que sea personalmente autónomo para desarrollar un proyecto de vida, optando racionalmente entre una amplia gama de opciones, y de este modo, pueda autogestionar su individualidad (Sepúlveda, 2011, pp. 110-111).

Intermedio entre esta nueva estrategia de gobierno entre el Estado y el individuo empieza a manifestar el rescate de lo comunal, de la comunidad como instancia representativa de los nuevos valores de lealtad y solidaridad, pero también de responsabilidad activa que sustituye la función tradicional del Estado como instancia responsable de atender el bienestar de la población, para pasar a hora a los grupos comunitarios, entre ellos lo local, en donde “surgen nuevos modos de participación vecinal, de compromiso y de *empowerment* local y de residentes, debiendo tomar sobre sus propias vidas, habrán de, según se piensa, reactivar la automotivación, la autorresponsabilidad y la confianza de sí bajo la forma de una ciudadanía activa en el interior de una comunidad que se autogobierna” (Rose, 2007, p. 123).

Encontramos así nuevas formas de autogobierno, sustentado en una devolución de libertad y autonomía vinculadas con la lealtad, la solidaridad y la responsabilidad compartida, como formas de organización que rescatan el carácter natural de integración social propias de la familia, el vecindario, de una libertad acotada como tecnología del poder que posibilita la conducción de la conducta con una gran economía del poder, pero a la vez también con posibilidades de mayor éxito por la presencia de menores márgenes de resistencia, al manifestarse no sólo como una mayor disposición del Estado para otorgar autonomía, sino porque la consecución de metas autoimpuestas, por el individuo y su comunidad, dan lugar a una forma de contrato moral

que se interioriza y otorga una especie de responsabilidad autoimpuesta, derivada de la autoevaluación y la autodirección, como nuevas formas del ejercicio del poder no planificado, normativo o prescriptivo, sino vigilante de procesos de riesgo que habrán de ser conducidos hacia lo pretendido mediante las acciones correctivas necesarias derivadas de un puntual monitoreo desde el poder de la acción de los individuos que ahora actúan con la plena convicción de ser ellos quienes dictan el curso del porvenir, individual y colectivo, pero que en realidad manifiestan esta autonomía bajo parámetros de acción delimitados y encausados para la gestión del riesgo:

Por tanto, la nueva razón gubernamental tiene necesidad de libertad, el nuevo arte gubernamental consume libertad. Consume libertad, es decir que está obligado a producirla. Está obligado a producirla y está obligado a organizarla. El nuevo arte gubernamental se presentará entonces como administrador de la libertad, no en el sentido del imperativo “sé libre”, con la contradicción inmediata que puede plantear. El liberalismo no formula ese “sé libre”. El liberalismo plantea simplemente lo siguiente: voy a producir para ti lo que se requiere para que seas libre. Voy a procurar que tengas la libertad de ser libre [...] El liberalismo, tal como yo lo entiendo, ese liberalismo que puede caracterizarse como el nuevo arte de gobernar conformado en el siglo XVIII, implica en su esencia una relación de producción/destrucción con la libertad. Es preciso, por un lado, producir la libertad, pero ese mismo gesto implica que, por otro, se establezcan limitaciones, controles, coerciones, obligaciones apoyadas en amenazas, etcétera (Foucault, 2007, p. 84).

Tal es el sentido que hoy día adquiere la transición de un Estado de justicia y administrativo a un Estado de gobierno, en donde el gobierno de lo local se encamina hacia el rescate de la comunidad más que como un debilitamiento de la acción del gobierno político, como un cambio de estrategias y tecnologías en el ejercicio del poder, es decir, en la conducción de lo local a partir de nuevas tecnologías que bien parecieran encaminar, mediante una lectura superficial, al gobierno de lo local hacia su punto de origen, en donde el municipio se manifestó como una forma natural de organización para el bienestar y participación democrática de los individuos y de su comunidad, sin embargo, y hay que decirlo, en realidad estamos ante nuevas formas del ejercicio del poder político, ahora bajo los mecanismos nombrados por Foucault como mecanismos de seguridad y mediante tecnologías del poder tales como la libertad y la autonomía, lo que lejos se en-

cuentra de poder ser caracterizados como la vigencia a ultranza de un federalismo democrático, como suele llamarse a esta nueva modalidad por quienes no alcanzan a analizarla desde la perspectiva aportada por Foucault y por su categoría de la gubernamentalidad.

## Reflexiones finales

La lectura desde la perspectiva de Foucault sobre los fundamentos del poder, aterrizados al caso del gobierno de lo local, nos induce a una relectura de los procesos no sólo históricos sobre el municipio —como gobierno de lo local—, sino a su situación actual en donde su tránsito como objeto de gobierno lejos se encuentra de procesos de ingobernabilidad por la ampliación de sus mecanismos de libertad y autonomía que hoy día son demandados por diversas voces; a un cambio de estrategias y tecnologías que más bien nos hacen pensar en formas novedosas del gobierno político, no necesariamente intensivo, sino permisivo de márgenes de conducta que lejos de violentar el orden de cosas imperantes, posibilita la consecución de un orden pretendido desde el poder, de forma más inteligente y al menor costo posible, por la inclusión de los sujetos e instituciones gobernadas, como es el caso del municipio, a los procesos mismos de gobierno, mediante mecanismos participativos que finalmente derivan en un sentido de compromiso moral en el gobierno de sus acciones, es decir, en la conducción de su conducta por el gobierno político, bajo niveles mínimos de resistencia, lo que bien podríamos nombrar como legitimidad por participación.

## Referencias bibliográficas

- De Marinis, P. (1999), “Gobierno, gubernamentalidad. Foucault y los anglofoucaultianos”, en F. García y R. Ramos (comps.), *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Deleuze, G. (1987), *Foucault*, Barcelona, Paidós.
- Fernández, J. (2003), “Ámbito municipal”, en M. Gámiz (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, UNAM.

- Foucault, M. (1998), “El sujeto y el poder”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, núm. 3. (julio-septiembre de 1988), pp. 3-20.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Seguridad, territorio, población*, México, FCE.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Nacimiento de la biopolítica*, México, FCE.
- González, P. (1984), *La democracia en México*, México, Era.
- Grinberg, S. (2006), “Educación y gubernamentalidad en las sociedades del gerenciamiento”, *Revista Argentina de Sociología*, Argentina, Instituto de Investigaciones Sociológicas.
- Maldonado, S. (2003), “Poder regional en el Estado de México: entre ‘grandes hombres’ y ‘pequeños caciques’”, *Relaciones*, otoño, año/vol. XXIV, núm. 096, México, Colegio de Michoacán.
- Nieto-Guerrero, A. (2001), *Los entes locales municipales: entre la política y la administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rose, N. (2007), “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno”, *Revista Argentina de Sociología*, vol. 5, núm. 8, pp. 111-150.
- Salazar, J. (2008), *Elementos básicos de la administración local*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sepúlveda, M. (2001), “El riesgo como dispositivo de gobierno: neoprudencialismo y subjetivación”, *Revista de Psicología*, vol. 20, núm. 2, pp. 103-124.
- Vandelli, L. (1992), *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Madrid, Ministerio para la Administraciones Públicas.

# LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA

*Miguel Ángel Sánchez Ramos*

## **Proemio**

La acción gubernamental de por sí es compleja dada la amplia gama de asuntos que atiende y que son demandados, ésta incrementa su complejidad cuando se instrumenta mediante diversos órdenes de gobierno, como es el caso de un sistema federal en el cual subyacen competencias legales que precisan, a la vez que confunden, la intervención de cada ente para la atención de las diferentes funciones público-administrativas y gubernamentales.

La acción gubernamental exige, entonces, figuras jurídicas y políticas que faciliten la intervención de todos a favor de su cometido, el cual redundará en el bien público temporal como premisa de la misma acción estatal. Una de esas figuras lo constituyen las relaciones intergubernamentales, mismas que son expresiones manifiestas de la capacidad de gobierno de la que hacen gala los gobernantes para que dentro de la interacción propia del desempeño de su cargo, encuentren eco y camino propicio para desarrollar sus objetivos.

Las relaciones intergubernamentales se convierten en necesarias para el buen puerto de la función gubernamental, la cual requiere recursos jurídicos, políticos, financieros, administrativos, organizacionales y de toda índole para atender la complejidad de asuntos públicos y gubernamentales que le son inherentes al gobierno. Estas relaciones implican la interacción de sujetos que gobiernan, que están dispuestos a relacionarse, a construir un significado, a dar sentido al

símbolo de la función gubernamental. Entonces, las relaciones intergubernamentales estriban en gran sentido en la capacidad personal que desplieguen los gobernantes.

Sin lugar a dudas, esa interacción intersubjetiva que se establece entre los gobernantes está determinada por el contexto sociopolítico y cultural. No puede ser otra la arena de las relaciones que la política, misma que se desarrolla dentro de una escena social y es producto histórico de una cultura.

México tiene peculiar forma de establecer las relaciones intergubernamentales e incluso éstas no pueden ser definidas de una forma válida para todos los participantes y para siempre; éstas van ir adoptando mecanismos que sus propios actores van significando con el tiempo y su experiencia.

La política mexicana ha evolucionado, ha transitado por un camino de democratización, el cual se va construyendo con la intervención y ausencia de los diferentes actores políticos y sociales. El México de hoy no es el mismo que el de hace un cuarto de siglo; ha habido nuevas condiciones que han apuntalado un sistema político con instrumentos propios de la evolución política. Hay elecciones regulares y competitivas que han establecido pluralidad.

Aquel proceso de liberalización que se inició en 1976 y 1977 floreció con diversas medidas que se alentaron y adoptaron. Éstas eran las primeras decisiones para abandonar un régimen autoritario pero que a la vez siguiera permitiendo el control del mismo a la élite que lo tenía.

México como país se convierte en una manifestación de complejidades diversas, de donde resalta el interés por estudiar, para el presente capítulo, su sistema de Estado, de gobierno, de régimen, todo esto revisado conforme a un enfoque de democratización dentro de un paradigma de constructivismo social, marco que permite comprender las relaciones intergubernamentales que se establecen entre los ámbitos de gobierno de México en un periodo específico que coincide con el proceso de democratización.

Por tanto, el objetivo de este capítulo estriba en analizar el nivel de institucionalización de las relaciones intergubernamentales durante el proceso de democratización que se vive en México. Para tal efecto, es pertinente precisar el sistema estatal, de gobierno y régimen que México ha adoptado, lo que viene a contextualizar las relaciones intergubernamentales.

Lo que se pretende demostrar en este título es que las relaciones intergubernamentales en la transición política mexicana gravitan más en la capacidad de relaciones personales y actitudinales de los gobernantes que en mecanismos formales que consoliden los vínculos y acciones en pro de la sociedad y las comunidades gobernadas.

Para tal efecto, se ha estructurado la exposición en seis apartados. El primero permite la manifestación de la epistemología a partir de la cual se analiza la problemática pública y política, dentro de las cuales se encuentran las relaciones intergubernamentales (RIG, en adelante). El segundo momento lo compone la semblanza de la transición política en el proceso de democratización que ha definido México vivir; así, en el tercer apartado se caracteriza al federalismo mexicano actual describiendo la forma de su gobierno y de su régimen.

En un cuarto párrafo se aboca la conceptualización de las RIG enfatizando en los elementos distintivos que la integran. Para con esto centrar la atención en el quinto punto destinado a la ejemplificación de la complejidad de algunas RIG que permitirán demostrar la hipótesis que se ha descrito. Finalmente, un punto que recupera las reflexiones finales sobre el tema y enumera las líneas generales por atender en el subcampo de la disciplina en estudio.

## **Democratización y constructivismo social**

La percepción de la realidad está condicionada a las maneras en cómo se ha construido la idea de la misma realidad social, a procesos de internalización los cuales se exteriorizan mediante el lenguaje como símbolo que da identidad a los seres humanos. La explicación que se expresa del orden institucional e histórico, entonces, es un proceso de construcción de legitimación y cuyo fin es reproducir de generación en generación la objetivación del orden institucional que ha prevalecido. La legitimación otorga validez cognoscitiva a los significados, justifica las acciones y busca su aceptación.

La realidad social es construida por medio de la problematización de sus asuntos, situación que merece niveles de abstracción y concreción simultáneos y de aproximación sucesivas. Esta perspectiva compone el paradigma del constructivismo social (Berger y Luckman,

2008; Spector y Kitsuses, 1977; Blumer, 1971), mismo que acompaña al análisis del presente capítulo

El constructivismo social se aparta de los modelos de análisis como el realismo o liberalismo, dado que observa la realidad como construida por la acción social y las interpretaciones que los actores hacen de ella, todo esto gracias a las interacciones intersubjetivas que se establecen en el medio. Así, el constructivismo tiene como elementos de análisis la construcción de la realidad, el lenguaje, como elemento fundamental de la comunicación humana, y la vida cotidiana.

Así, como dice Blumer (1971), lo central del enfoque constructivista consiste en ver los problemas sociales no como el producto tan sólo de condiciones objetivas en la sociedad, sino que son producto de un proceso de definición colectiva, el cual circunscribe ciertas condiciones como problemas.

La aludida definición colectiva parte de dos realidades apreciadas por dos actores intervinientes; primero, por el ciudadano común que percibe a la realidad de acuerdo con su inmediatez con ella, a una clara superficialidad y falta de reflexión en torno a la realidad que vive. Por otro lado, como segundo actor, quien se plantea la reflexión de la realidad y su posible conocimiento, lleva a otro nivel la misma realidad convirtiéndola en una construcción idealizada que suscita preguntas y reclama respuestas. Es justamente el acuerdo entre estos dos actores el punto central en la construcción de la realidad, y es mediante el diálogo, el lenguaje y la construcción de significados que se puede arribar a los consensos.

El enfoque constructivista propone trascender en el análisis de los hechos y los datos concretos para analizar la construcción del discurso. Dicha construcción del discurso pasa necesariamente por el análisis de la comunicación humana mediante el lenguaje; es éste para algunos un sistema de signos vocales propio de la sociedad humana que permite el entendimiento por medio de la materialización del pensamiento. Con el lenguaje describimos hechos y realidades a partir de conceptos convencionales que permiten diferenciar objetos y situaciones e ir más allá de la realidad inmediata para poder evocar cualquier fenómeno aun en su ausencia.

Por medio del lenguaje se dice lo que se piensa, así como se construye el propio pensamiento permitiendo incluir las experiencias vivi-

das en categorías amplias cuyos términos adquieren un significado para mí y para mis interlocutores.

Si se parte de la realidad existente que cobra vida con la construcción colectiva, se admite también la existencia del transcurrir del tiempo y con él la de los actores sociales mediante las acciones de la cotidianidad.

“La vida cotidiana se presenta como una realidad interpretada por los hombres y que para ellos tiene el significado subjetivo de un mundo coherente” (Berger y Luckman, 2008, p. 34). Son los hombres los que crean su interpretación a partir de los significados que ellos mismos construyen, por eso se puede percibir al mundo como coherente para ellos, en su contexto.

La democratización, como un proceso social y político, es una manifestación de la construcción social y política que se hace mediante la intersubjetividad, lo que lleva a establecer que no basta con la voluntad y la idea que se tenga de ella, sino que además se exige sostenerla en los hechos, vivirla. Una construcción de significado social a la vez que busca su aceptación promueve su controversia, esta correlación de fuerzas es lo que define la construcción social del concepto o categoría y de la vivencia sociopolítica en cuestión.

La democratización, como un proceso de permanente construcción social y de largo alcance y plazo (Whitehead, 2011), requiere de un trabajo continuo y no sólo de una manifestación de voluntad y la desaparición de los hechos en la realidad.

La democratización requiere de ensayos sucesivos de discusión, definición y redefinición de lo que se desea alcanzar, no basta con el diseño y la espera de resultados. La democratización exige presencia permanente.

Vistas así las cosas, entonces, se confirma que la construcción de la democratización es un proceso que tiene un principio pero que no tiene un final específico, y que además su final se logra gracias a la acción continua de sus actores y de la permanente construcción de significados que se van acordando entre los diferentes actores políticos y sociales. Esas condiciones mínimas se convierten en una especie de aspiración en ascendente, pues considerarlas como en un estadio inamovible, significaría que es muy poco probable que un Estado alcance el nivel democrático.

La democratización política es el proceso que nos lleva a la formación de reglas, producto de consensos y participación. En esta lógica, la democratización exige intervención, acuerdos, respeto a las reglas. Subyace en esto que hay, por tanto, necesidad de significar estos elementos, de construirlos en el tiempo, de volverlos a discutir y tenerlos presentes. No basta con la definición de una ley y dejar que el proceso avance solo, todo aquel que busca que la democratización sea todo eso, tiene la obligación consciente de permanecer, actuar, impulsar, discutir, redefinir, (re)consensuar, y así sucesivamente. Alejarse de este proceso es convertirse en simple espectador, dejando a los actores que definan las nuevas reglas y formas de llegada de la democratización.

### **Transición mexicana**

El proceso de democratización en México puede ser considerado como una expresión de transición democrática, el paso de un régimen no democrático a uno con características democráticas, ha venido desarrollándose en un lapso largo y que ha traído formas más o menos duraderas y consistentes de democracia. Estas formas no son las últimas ni las mejores, pues de acuerdo con la epistemología expuesta, son las que se han construido y las que se han defendido a partir de la interacción intersubjetiva que se ha establecido entre los diversos actores presentes y ausentes en la vida política cotidiana del país.

*México*, antes de la década de 1980, era un ejemplo de un sistema de un sólo partido, el cual tenía monopolizada la política, el poder y sus manifestaciones. El acceso al poder *sólo podía lograrse mediante* esa organización partidista: Partido Revolucionario Institucional (PRI), mismo que era el que legitimaba ideológicamente al gobierno, produciendo así niveles altos de institucionalización política.

Es este mismo partido y su élite los que definen el proceso de democratización, como partido monopolizador, único, que arriesga el control del gobierno, su condición de partido único, y promueve un sistema multipartidista. En este sentido, se ajusta bastante bien al escenario que Samuel Huntington (1994) define como proceso de democratización de transformaciones. En este escenario, son los mismos regímenes autoritarios los que deciden pasar a un sistema

democrático, dado que el gobierno era mucho más fuerte que la oposición y *condujo por medio* de reformas políticas hacia la democracia.

Huntington (1994) identifica cinco fases en este escenario: *a)* aparición de reformadores en el régimen; *b)* la obtención del poder por los reformadores; *c)* fracaso de la liberalización; *d)* legitimidad tardía: someter a los ultraconservadores, y *e)* ganarse a la oposición.

Ésta es la que más se ajusta a la realidad mexicana que el escenario del traspaso, que consiste en una acción combinada de gobierno y oposición, un traspaso dialéctico donde: *a)* el gobierno se compromete a liberalización y comienza a perder autoridad; *b)* la oposición explota el debilitamiento y amplía sus apoyos para derrocarlo; *c)* el gobierno reacciona con fuerza para contener y suprimir la movilización del poder político por parte de la oposición; y *d)* los líderes del gobierno y de la oposición perciben el inicio de una ruptura y empiezan a indagar las posibilidades de una transición negociada.

No se trata de un traspaso en la transición mexicana, dado que el gobierno no reviró con fuerza para contener el poder, ni negoció la transición. La alternancia se logró vía las elecciones, la apuesta de la reforma electoral de 1977, que consistió en integrar a la oposición a la vía electoral para discutir y debatir el proyecto de gobierno y nación.

Fue la reforma de 1977 la que promovió una oposición a los espacios de gobierno, primero a los municipios y luego a los gobiernos de los estados (el primer triunfo en 1989 por parte del Partido Acción Nacional –PAN– en Baja California), luego, en su conjunto, la oposición gana la mayoría de la Cámara de Diputados (1997), hasta que en el 2000 logra la conquista de la Presidencia de la República (Alianza por el Cambio, integrada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México).

La reforma política electoral de 1977 fue promovida desde el gobierno para que las minorías tuvieran representación y aprendieran a gobernar. Con estas decisiones el régimen buscaba legitimidad nacional e internacional. En este año se modifica el sistema electoral para convertirlo en mixto con dominante mayoritario, de esa forma la Cámara de Diputados tendría representantes electos por el principio de mayoría relativa electos conforme al sistema de distritos uninominales, y diputados, por el principio de representación proporcional designados conforme al sistema de listas votadas en circunscripciones plurinomi-

nales. Para ese entonces, 300 por el primer principio y 100 por el segundo principio. Así daba cabida a la pluralidad política.

Para 1983 se promueve otra reforma constitucional, llevando este régimen electoral a las legislaturas locales y a los municipios grandes. En 1987, se generaliza que el sistema mixto, mayoría simple y representación proporcional, exista para integrar la totalidad de los municipios mexicanos. En la reforma de 1999 se concede al municipio ser gobernado y ya no sólo administrado por un ayuntamiento. Medidas que promueven pluralidad en el ejercicio del gobierno, disminuyendo, que no desapareciendo, la centralización del poder.

También es importante la expedición en 1980 de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual viene a regular la relación en materia tributaria y de participaciones para los gobiernos subnacionales.

Este párrafo del capítulo no pretende dar cuenta histórica de la transición, para eso hay otras obras, ese propósito no es el de este ensayo, lo que se desea es describir la contribución institucional para con las relaciones intergubernamentales. Las reformas mencionadas lo que vinieron a pretender desarrollar es la horizontalidad entre los ámbitos de gobierno. Veamos los casos.

La reforma político-electoral de 1977 busca fortalecer, por un lado, la pluralidad en la integración de los órganos de representación, y por otro, darle igualdad al Poder Legislativo ante un Ejecutivo que era muy centralizador y fuerte. Las siguientes reformas en materia electoral, sobre todo las dirigidas al sistema electoral, buscan fortalecer el pluralismo y la integración de la oposición al gobierno, condiciones, ambas, que dan legitimidad y permiten la inclusión de propuestas que promoverán la transición hacia la democracia.

Estas reformas al sistema electoral fueron promoviendo en los hechos pluralidad en el Congreso de la Unión. La máxima expresión de esto se consumó en 1997 cuando la Cámara de Diputados, por primera vez, no tenía mayoría absoluta por parte del PRI. También, por supuesto, los logros registrados en los gobiernos de los estados en donde a partir de 1989 se aceptó reconocer el triunfo del PAN en Baja California y luego 1991 en Guanajuato y 1992 en Chihuahua y así sucesivamente reconocer a la oposición triunfos en las gubernaturas estatales. No se diga de los municipios, éstos fueron los primeros lugares de triunfos reconocidos para la oposición.

Una reforma más que buscó la horizontalidad entre los órganos de poder es aquella que se diseñó entre 1994, dirigida a la autonomía y fortalecimiento del poder judicial, incluso con la inserción de la controversia constitucional como instancia jurídica para la defensa de los derechos incluso del municipio. Un avance significativo en materia de RIG, será el Poder Judicial quien arbitre las relaciones entre los actores gubernamentales.

La reforma constitucional de 1983 concede facultades reglamentarias al municipio por medio del ayuntamiento, situación que lo coloca a éste en un nivel de mejor relación respecto a los otros ámbitos; sin embargo, no fue suficiente ni esta reforma ni la relativa a la libertad hacendaria, dado que el municipio siguió dependiendo financieramente de las otras esferas de gobierno.

La situación financiera del municipio no mejoró a pesar de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, que reguló las participaciones para esta arena de gobierno como consecuencia de la adhesión en materia tributaria. No mejoró su situación porque el municipio es dependiente de estas participaciones en 60% promedio de su ingreso. Estos niveles de dependencia lo hacen estar supeditado a los programas que se diseñan en las otras arenas gubernamentales.

La transición política diseñada con estas reformas constitucionales estableció el entramado de una relación menos vertical, que no horizontal, entre los ámbitos de gobierno y los órganos de poder. No se establece la horizontalidad dado el diseño del sistema de Estado y de gobierno establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que sea importante revisar estas reglas.

La transición política ha promovido procesos de descentralización del presupuesto, donde la creación del ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación juega un papel de suma importancia en la distribución de los recursos hacia la periferia. Éstos son muy significativos tanto para los estados como para los municipios, ambos dependen en más de tres cuartas partes de estos recursos conjuntados con las participaciones federales.

## Características del federalismo mexicano actual

México adopta para su régimen estatal el sistema federal, consistente en la coexistencia de un órgano de poder que ejercerá la soberanía y otros órganos que serán autónomos. Coexistencia de tres ámbitos de gobierno con dos órdenes jurídicos. Este diseño hace suponer que existen precisiones en los ámbitos jurisdiccionales para cada arena de gobierno, y es ahí en donde empieza el quiebre de la *real politik* mexicana.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución general establece el régimen de excepción, dado que instituye las atribuciones no enumeradas en la Carta Magna a la federación se consideran reservadas a los estados, también es cierto que dada la tradición y herencia histórica cultural es la federación la que se asume como garante de las funciones y competencias. Bastaría este artículo y el 73 de la misma Constitución para poder definir las competencias de la federación; sin embargo, este último precepto considera en su última fracción una frase que da cabida a una serie de facultades tácitas que en los hechos invaden las competencias de los estados.

En apelo a esta última fracción del 73 constitucional se ha venido modificando la Constitución mediante reformas ejercidas por el poder constituyente permanente, integrando así materia de competencia a la federación. Lo singular del caso no estriba en la composición del mismo Congreso de la Unión, pues se trata de un poder constituyente integrado por este Congreso y por las legislaturas locales, en donde se resalta que tanto en un órgano como en los otros hay representantes de los intereses locales, en el primero reside en los senadores y en las últimas en los mismos diputados locales. Pero unos y otros han dado su beneplácito para llevar a cabo las reformas constitucionales que han otorgado competencia a la federación en diferentes ramas como la ecología, el medio ambiente, el agua, y la más reciente en materia electoral para toda la nación.

Estas imprecisiones obligan a que las RIG dependan aún más de la voluntad de los políticos, dejando su efectividad en una condición de alta versatilidad.

La forma de gobierno estipulada para la federación es la republicana para los tres ámbitos de gobierno, lo que hace que el presidente de la República dure en el cargo 6 años, igual que los gobernadores y

el jefe de gobierno del Distrito Federal, así como los senadores; los diputados federales y locales duran 3 años; y los ayuntamientos duran 3 o 4 años según lo establezca su Constitución local. Para las RIG no es problema la forma de gobierno sino lo asincrónico que resultan los cambios de los gobiernos, dado que no todos los relevos son simultáneos y esto hace que las RIG dependan más de la voluntad de los gobernantes para continuar con los acuerdos y poder finalizar con efectividad programas o acciones que se habían convenido con otros actores.

El régimen político adoptado y desarrollado en México es el presidencialismo y no tanto el presidencial, hay exacerbación de funciones para con el Ejecutivo. En términos de la federación, el presidente de la República fue el actor que concentró funciones y poder en el tiempo del régimen autoritario, no se ha desaparecido del todo pero si desvanecido el poder exacerbado que ejercía, dada la pluralidad del Congreso, el debilitamiento electoral del partido en otrora hegemónico y predominante. Las reformas de la transición condujeron hacia la disminución de poder por parte del presidente, pero ante este vacío son los gobernadores de los estados quienes asumen un papel predominante y de concentración. Los gobernadores se convierten en el fiel de la balanza de la política interna de sus entidades, concentrando un amplio poder que en la mayoría de los casos se ejerce mediante la disposición del presupuesto, la asignación de cargos públicos y políticos, el manejo incluso de su partido. Todos estos incentivos han permitido a los gobernadores desequilibrar hacia su favor las RIG en el interior de los estados.

En el interior de los municipios, son los presidentes municipales los que se convierten en los actores concentradores de funciones. Su predominio radica en el manejo del presupuesto y de cargos públicos que pueden repartir sin mucha cortapisa por parte de la oposición. A pesar de que el gobierno municipal radica constitucionalmente en los ayuntamientos, son los presidentes municipales, como ejecutivos, que asumen la concentración de facultades incluso rebasando lo legal y sometiendo a sus cabildos dada la ventaja del manejo de información que el sistema privilegia a los alcaldes.

Ante estas condiciones del régimen, las RIG, entonces, se centran principalmente en tres actores: presidente de la República, gobernador y presidente municipal. Se centra en estas figuras porque son los

ejecutivos de cada arena de gobierno y los que han concentrado los respectivos presupuestos. La acción gubernamental además de coordinación requiere de presupuesto en la mayoría de los casos.

Histórica y socialmente se ha construido el significado de que es a estos sujetos públicos y políticos a quienes corresponde la representación política del gobierno, en consecuencia se centra en ellos el poder de decisión para la acción de gobierno. Son ellos los que median, negocian y acuerdan la inversión, la acción y el destino de los pueblos. En ellos se centran las RIG, principalmente, por eso la importancia de detallar los elementos de estas.

### **Conceptualización de las RIG**

Las RIG son una estrategia alternativa a la que recurren los gobernantes para llevar a plenitud la función de gobernar. Dadas las definiciones del entramado institucional, se vuelven ventajosas para aquellos políticos que cuentan con mejores dotes para los vínculos personales, dado que las RIG están muy cargadas de las capacidades personales manifiestas en las actitudes de aquellos que gobiernan. En esta tesitura, no todos los gobernantes tienen experiencias exitosas con las RIG, puesto que dependen de su amplia o limitada gama de vínculos que establezcan con los personajes políticos de los otros ámbitos de gobierno, sobre todo para el caso de las unidades subnacionales. En esta lógica, los que están en menor ventaja son los presidentes municipales.

El sistema federal, en teoría, da mayor impulso a las RIG en el entendido de que se trata de un sistema en donde hay órdenes de gobierno con facultades muy claramente definidas. No es el caso de México, ni por su Constitución, ni por la forma en que se ejerce la política (régimen político) ni por la herencia histórica social que ha concebido y legitimado el ejercicio del poder a favor de la federación.

Un precursor importante en el estudio de las RIG es Deil Wright (1997), quien abonó bastante para el análisis de estas interacciones entre gobernantes sobre todo en el contexto de los Estados Unidos de Norteamérica. Su obra ha sido una referencia básica para los estudios de este corte en Latinoamérica, conservando las distancias y proporciones que merece el caso.

Para Deil Wright (1997), las RIG son:

1. Actuaciones y relaciones constitucionalmente reconocidas entre el nivel nacional, el estatal y el local, también en ellas tienen lugar las que se establecen con los órganos de poder y con los organismos públicos.
2. Expresiones y manifestaciones de actividades y actitudes personales de los titulares de las unidades, órganos y organismos gubernamentales y públicos.
3. Promueven intercambio continuo de información institucional y personal.
4. Despliegan procesos propios para la toma de decisiones. En ellos intervienen autoridades, funcionarios y empleados. Incluyen el diseño e implementación de políticas.
5. En consecuencia, están investidas de la dimensión política, hay voluntades, intenciones, acciones y omisiones que son parte de la formulación, implantación y evaluación de las *policies* que se derivan de las RIG.

Las RIG, si bien parten de un marco constitucional, están más en la arena de la política y de las relaciones personales que las autoridades y funcionarios despliegan para actuar o no actuar a favor de la determinación de políticas que traigan beneficio para sus comunidades.

Las RIG no se mueven por la acción jurídica, aunque ésta es necesaria para la formalidad de las actuaciones, mas están en el campo de las relaciones públicas y personales que definen a la política. Estos vínculos que se alimentan más por las relaciones personales de las autoridades y funcionarios se formalizan mediante acuerdos y convenios, mismos que pueden entrar en controversia en tribunales administrativos o judiciales, cuando alguna de las partes incumple. Entonces, las RIG exitosas estriban más en el despliegue decidido de la voluntad de los políticos que del adecuado espíritu jurista. Tan están en la arena personal de los políticos que no existe una regulación propia para las RIG.

Como puede verse, ya desde el mismo concepto se enfatiza en que son las RIG relaciones personales, empero, para el caso de México, su limitante se ubica en la falta de construcciones sociales que institucionalicen esos mecanismos y no hacerlos depender de la voluntad versátil del gobernante.

En la academia existe el debate en establecer que las RIG constituyen una arena del análisis político que se encarga de estudio de las interacciones que llevan a cabo las unidades de gobierno, mientras que la gestión intergubernamental se refiere a la ejecución cotidiana de esas interacciones y relaciones (Agranoff, 1997). Para el presente capítulo, se consideran como parte del mismo campo, como sinónimos, dado que no es propósito del mismo el debate de la definición del objeto de estudio de esta subdisciplina, sino del análisis de la realidad mexicana en el periodo de la transición.

Por supuesto que las RIG se hacen realidad con el despliegue de apoyos financieros, mismos que provienen de mecanismos fiscales. Las RIG cuentan con subvenciones provenientes de transferencias condicionadas o no condicionadas, la mayoría de los casos del erario federal. Esta misma definición ayuda a la comprensión de que las RIG están supeditadas a recursos de la federación, por tanto, existe una gran dosis de lineamientos que se establecen desde este ámbito que definen el tipo, duración y alcance de las RIG.

La materia de las RIG es muy diversa, puede estar desde la mera política, hasta pasar por espacios de interés económico, cultural, deportivo, ecológico, servicios públicos, programas sociales, entre otros. Tan diversos como asuntos atiende la administración pública. Las RIG se materializan en el contexto de la dicotomía centralización descentralización, en este binomio se hacen presente para aportar, frenar, impulsar, liberar, acordar. Son producto de la lucha de esa dicotomía.

Las RIG requieren de una cultura o subcultura administrativa (Waldo, 1967) en términos que constituyan, construyan, una idea, una estructura, una vida, una forma de gestión, de representación, de adopción de decisiones, de utilidad de órganos y ministerios en interacciones a favor del Estado de bienestar.

En términos de esta subcultura o construcción de las RIG se establecen burocracias propias para estos fines con valores y vocabulario que los identifica, se construyen confianzas y lazos que los mueven e impulsan, y por supuesto intereses y representaciones en los vínculos asociativos. El incremento en la capacidad de los actores mejora la interacción intersubjetiva y con ello precisa la construcción de sólidas RIG.

Una vez que se ha conceptualizado sobre las características de las RIG, es prescindible dar vista a las particularidades con las que se han desarrollado en México en el periodo de la transición.

## Vicisitudes de las RIG

El análisis de las RIG en México sí tiene un momento de parte aguas, claramente se ven otras RIG a partir de la transición política que se inicia, como ya se mencionó arriba, con las reformas liberalizadoras y el proceso de democratización, pero sobre todo, se nota diferencia con mayor claridad a partir de la alternancia en la Presidencia de la República. No se trata de un cambio intempestivo, ni tampoco que a partir del 1 de diciembre del 2000 sean otras. La maduración de la nuevas RIG se fue estableciendo desde años antes, pero la alternancia ayuda a construir mecanismos de relaciones que tienen diferidas correlaciones de fuerzas.

En el régimen autoritario se identificaron RIG dominadas por un Ejecutivo federal fuerte que contaba con el manejo casi omnipotente del presupuesto y del partido al que pertenecía. Situaciones nada menores, pues la distribución del recurso se hacía a su antojo y el partido tenía controlada la gran mayoría de cargos públicos y políticos en el extenso territorio de la República. Así que para hacer carrera política se necesitaban las dos cosas: contar con recursos para gestiones y apoyos, y la luz verde del partido (el presidente de la República o alguno de sus representantes) para estar nominado y poder ejercer algún cargo político.

La transformación del régimen hacia uno democrático fue asentando las bases, como se mencionó *supra*, que trajeron competitividad electoral sustentada en la formación de partidos políticos que buscaban el poder y ya no sólo ser satélites del otrora partido gobernante. Es la competitividad electoral la que abre la puerta al establecimiento de unas RIG no tan sometidas a la figura presidencial, pero no libres de dominio ni presión. Con la competitividad ha venido la pluralidad y con ella se ha construido una mejora en las relaciones de poder; no la óptima pero se trabaja hacia ese fin. La democratización, ya se dijo, es permanente construcción de acuerdos.

Otro factor de equilibrio son las reformas que han dado mayor margen de maniobra al municipio y al Poder Judicial. Son centrales las reivindicaciones que se han hecho a favor de estos dos órganos.

Sin embargo, a pesar de la competitividad, la pluralidad y el equilibrio de competencias, las RIG no cuentan con instituciones que consoliden los acercamientos y gestiones de los gobernantes entre sí, de-

jando a la deriva los quehaceres y futuro de la comunidad. Las RIG estriban de las relaciones personales de los políticos; éste es el argumento principal del capítulo, para tal efecto es momento de exponer información empírica que documenta este argumento. Para tal fin, se procede a relatar algunas, sólo algunas, experiencias documentadas de RIG donde las relaciones personales son la razón de las mismas a la vez que pueden convertirse en los límites.

Juan Pablo Rojas (2010), en su artículo “Relaciones intergubernamentales y conflicto intergubernamental por el agua entre Guanajuato y Jalisco en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago”, demuestra muy bien como las RIG son lo bastante complejas y personales. Hay un acuerdo de coordinación para preservar la calidad del agua que se remite a 1989 firmado por cinco gobernadores de igual número de estados. Para el 2000 se plantea, dentro de esta coordinación, la modificación de los parámetros de distribución de agua. Estableciéndose una tensión, principalmente entre los gobiernos de Jalisco y Guanajuato. Tensión que proviene del constante incumplimiento de acuerdos firmados (Rojas, 2010). Nótese como a pesar de tener acuerdos en las RIG éstos no se cumplen, y por tanto, generan tensión en el seno de las mismas, alterando las negociaciones y haciendo más compleja la realización de los objetivos pactados.

El incumplimiento de los acuerdos estriba en que la coyuntura que alienta la coordinación deja de existir y cambian los intereses, generando que los actores con poder suficiente de decisión abandonen las disposiciones acordadas, iniciando con eso las hostilidades, tensiones y conflictos. Sólo un nuevo consenso permite la estabilidad de las RIG. El conflicto de esa supuesta coordinación surge con otros actores políticos, ya no con aquellos que iniciaron los acuerdos. Esto demuestra que son otras las intencionalidades de los actores, por lo que recupera sentido que se imponen en las RIG las voluntades personales por encima de los intereses generales.

Otro caso es el que documenta Vicente Ugalde (2002) en su artículo “Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de Guadalcázar”, en el cual describe como un gobierno local puede estar sometido a la presión de los intereses estatales e incluso federales sin importarles a estos las razones, impacto y desarrollo de los habitantes de las comunidades. El interés del gobierno federal y estatal fue el de dar permiso para que una empresa ex-

tranjera, Metalclad, pudiera confinar los residuos peligrosos en un predio del municipio Guadalcázar. Sin embargo, el gobierno municipal, a pesar de que esta empresa ya tenía los permisos estatales y federales, decidió no otorgar el permiso de uso de suelo. Situación que trabajó una serie de presiones no sólo con la empresa sino también con los otros ámbitos de gobierno.

En este caso resalta también la coyuntura del cambio de gobernador, siendo que el sucesor no está de acuerdo con los permisos otorgados e incluso llega a presidir una sesión de cabildo del municipio de Guadalcázar para acordar la no otorgación de la licencia de uso de suelo (Ugalde, 2002). Incluso el conflicto llega a las arenas judiciales, las que dieron la razón al gobierno municipal y entonces, la empresa recurre a un arbitraje internacional contemplado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, resultando un fallo que condena al gobierno municipal al pago de 16.7 millones de dólares de indemnización (Ugalde, 2002).

En este caso, el gobierno federal siempre del lado de la empresa; el gobierno estatal expidió permisos, pero luego con el cambio de administración, apoyó al ayuntamiento. Demostrándose nuevamente que lo personal juega un papel de suma importancia para darle sentido a las RIG.

Martha Cecilia Jaramillo (2010), en su artículo “La descentralización: una mirada desde las políticas y las relaciones intergubernamentales en Baja California”, da cuenta de que las RIG que se están estableciendo en el proceso de descentralización están impregnadas de presiones y maneras no formales. De igual manera precisa que las RIG se reducen a un formato consistente en que la federación diseña e instrumenta las políticas en materia de salud, aplicando su acción en el estado. El gobierno del estado ejerce su poder sobre los municipales dejando a éste la participación en campañas masivas de difusión de los programas. Se nota la prevalencia de un afán por figurar en las firmas de acuerdos y no en asumir el compromiso por cumplir lo acordado. También en este artículo queda subrayado que el gobierno federal es el que diseña la política, comparte un poco con el estatal en términos de una política de descentralización, pero no se comparte con los municipios, al contrario, a éstos se les domina y somete restándoles importancia y protagonismo en el proceso de descentralización.

Sobre una experiencia del Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios que desarrolló el gobierno de Jalisco entre 2001 y 2007, es analizada por Alberto Arellano Ríos y Roberto Arias de la Mora (2013), en su artículo “La política social en Jalisco. El caso del Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios”. Este programa surge para impulsar el desarrollo comunitario en localidades rurales de alta y muy alta marginación en el estado de Jalisco buscando sinergias interinstitucionales, intersectoriales e intergubernamentales (Arellano y Arias, 2013).

Para la ejecución del programa se previeron convenios de colaboración, integración del Comité para la Planeación del Desarrollo (Coplade) que pretendía la coordinación de las RIG, mismo que facilitó el arranque del programa. La instrumentación de la coordinación de las RIG estuvo a cargo de un grupo profesional *ad hoc* que buscó el financiamiento del gobierno federal a través del Programa de Incentivos Estatales por concurso ante la Secretaría de Desarrollo Social de la federación.

El análisis que llevan a cabo los autores del programa de Jalisco da a conocer que la filiación e ideología partidista fue un factor informal importante que contribuyó en el desarrollo del mismo; por tanto, las diferencias políticas, las cuales no sólo pueden darse por filiación partidista sino también por ideología, fueron motivo para la obstaculización del buen desempeño del programa.

“La interrupción del financiamiento federal se debió a la coyuntura política marcada por el anuncio de Felipe Calderón Hinojosa, entonces secretario de Energía, de aspirar a la candidatura del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República” (Arellano y Arias, 2013, p. 104). Como puede verse, son nuevamente las coyunturas las que hacen la definición de la suerte de las RIG, en consecuencia, *éstas* son débiles ante el potencial que pueden prometer para el desarrollo de las comunidades. Es así como se evidencia que las RIG están superadas a las relaciones humanas, personales y coyunturales de los políticos en perjuicio del desarrollo de todo tipo, en este caso fue social, pero puede ser económico, político y de cualquier índole.

Un ejemplo más lo encontramos en “La coordinación intergubernamental para el desarrollo metropolitano en el Estado de México: el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México”, documento que escribe Jaqueline Esperanza Meza Urías (2004). Este artículo ayuda

más a demostrar que no existen las figuras jurídicas pertinentes para las RIG ,y en específico para la coordinación intergubernamental como es el caso de las zonas metropolitanas. La ausencia de la norma trae baja distribución de incentivos, no claridad en las intervenciones, ni en los resultados.

La ausencia de norma es notoria en que no ha habido la problematización para construirla como problema público y poder así construir las RIG formales. No se ha interiorizado como asunto que merezca la interacción mediante el lenguaje y construya la norma que permita y asegure la vialidad a la coordinación y RIG. Hubo un avance en 2003 que reformó la Constitución en los artículos 77, 116 y 122; sin embargo, se nota que está ausente la construcción social de las RIG en el ámbito político y público. No existe el imaginario positivo de la necesidad de las RIG y de su formalización, si no por el contrario, se siguen fomentando acciones centradas en actitudes personales.

Los mecanismos de la coordinación intergubernamental utilizados para la realización de proyectos comunes en la Zona Metropolitana del Valle de México se refieren principalmente a los convenios de coordinación. Estos convenios carecen de obligatoriedad y sanciones en caso de que alguno de los actores involucrados no cumpla con los acuerdos que se estipulan dentro del mismo, ya que no existe una normatividad que los avale jurídicamente en la Constitución federal (Meza, 2004, p. 10).

Con esta cita se enfatiza que no está redondeada, construida la idea de la importancia de las RIG, por tanto, se depende de las voluntades inerciales de los políticos. “En estricto sentido, no hay relaciones entre gobiernos, sino entre políticos y funcionarios” (Carrera, 2005, p. 2).

Como puede apreciarse hasta lo tratado aquí, los municipios son los menos favorecidos para con las RIG, y los menos ocupados en construir formas que los posicionen en mejores condiciones. Se han hecho esfuerzos por organizar asociaciones de municipios, pero no han pasado de agrupaciones que reúnen a los alcaldes del mismo partido. Las RIG exigen más que eso.

El caso de los gobernadores ha sido distinto, ellos sí han avanzado por construir la idea de la distribución del poder y la concentración de ésta, en mayor medida, en sus manos. Para ello fue necesario crear un frente que les permitiera, por medio del lenguaje, la definición de los

símbolos necesarios para pelear el poder y así enfrentar a la federación. El seno de este frente es la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), constituida en 2002, que ha reunido a los 31 gobernadores y un jefe de gobierno del Distrito Federal. Ésta es la mejor expresión y más seria de las RIG en la transición, la unión ha permitido construir estrategias claras de mejoría de trato, sobre todo en materia presupuestaria, ante la federación. La forma de rotación de la presidencia de la conferencia ha permitido que no sea caro su costo de mantenimiento y no se concentre en un gobernador el poder. Un trabajo que relata con bastante precisión los orígenes de la Conago se localiza en Flamand (2009).

La Conago logra en 2003 sentar al presidente de la República, Vicente Fox, y firmar la “Declaración de Cuatro Ciénegas” como una carta de intención de reformas constitucionales para fortalecer el federalismo.

Sus mayores preocupaciones han rondado en finanzas públicas, salud, manejo de desastres naturales, seguridad pública y desarrollo regional.

Los aciertos de la Conago pueden resumirse en siguientes seis puntos:

1. Afiliación de todos los ejecutivos de las entidades federativas, por tanto, su representación y representatividad es plena.
2. La Convención Nacional Hacendaria de 2004, que define la distribución de competencias fiscales con la federación, estados y municipios.
3. La conversión del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) como parte del ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación. Así el gobierno federal está obligado a transferir 1.4% de la recaudación federal participable.
4. Negociación de reglas para la operación y uso del Fondo de Desastres Naturales y la creación del Fondo Federal para manejo de riesgo y Desastres Naturales para proveer recursos a estados y municipios para reconstruir infraestructura y ayudar a civiles afectados por desastres.
5. Los ingresos estatales se han incrementado sustancialmente a partir de sus negociaciones con el gobierno federal.

6. Participación muy activa en los intereses de los migrantes mexicanos, presionando al gobierno federal para contemplar en su presupuesto recursos para la ayuda a migrantes y su repatriación.

La Conago surgió como consecuencia de la competitividad electoral y su pluralidad en el ejercicio del gobierno. Los gobernadores han sabido capitalizar el proceso de democratización nacional para acumular el poder que se estaba transfiriendo del centro a la periferia. Esta conferencia ha permitido una interacción con una correlación de fuerzas más equilibrada entre las entidades y la federación.

Fuera de esta arena están los municipios, que no disfrutaban de la democratización porque no han organizado sus ideas para hacerlas realidad. No hay organización intermunicipal suficiente para poder enfrentar la concentración de poder que están llevando a cabo los gobernadores. El diseño institucional inhibe que los presidentes municipales puedan moverse para organizarse y crear una asociación que permita la negociación con sus propios gobernadores. Los alcaldes han apostado a la capacidad de sus relaciones personales con los funcionarios estatales y federales que buscar alianzas con políticos homólogos para coordinar esfuerzos y definir estrategias.

Los presidentes municipales han hecho uso de la controversia constitucional para frenar la invasión de competencias por parte de otros ámbitos de gobierno. En el cuadro 1 puede observarse que del total de controversias constitucionales interpuestas ante la Suprema Corte entre 1995 y 2009, es el municipio quien ha interpuesto más de la mitad; esto da claridad al argumento del atropello de competencias del que es víctima el municipio. Sin embargo, no es un asunto que todos los alcaldes promuevan, más bien se encuentra que se trata de municipios con cierto nivel de desarrollo económico y en la mayoría de los casos que son de filiación partidista diferente a la del gobernador. Esto refuerza el supuesto de este capítulo en el sentido de que las RIG se someten a la dominación de la voluntad política y personal más allá de que se trate de instituciones formales y sólidas.

Cuadro 1. *Controversias constitucionales: Sentido del acto inicial por actor legitimado (1995-2009)*

Sentido de acto inicial	Admite %	Desecha %	Previene %
Municipio	54	11	6
Ejecutivo estatal	8	1	1
Judicial estatal	4	0.2	1.
Legislativo estatal	3	0.1	0.5
Ejecutivo federal	2	-	-
Legislativo federal	1	-	-

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la SCJN con datos propios. Los datos de 2008 y 2009 fueron proporcionados por la Subsecretaría General de Acuerdos de la SCJN, disponible en <[http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis\\_cc.aspx](http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis_cc.aspx)>.

Dadas así las condiciones en que se encuentran las RIG en México, se puede afirmar que aún no están institucionalizadas, no han pasado de la etapa primaria de las mismas. Se avanzó para dejar de ser la federación la parte dominante de la relación; sin embargo, sigue siendo esta arena la más importante por el manejo del presupuesto. La dependencia financiera que los estados y municipios tienen de las transferencias presupuestales que vienen de la federación, son clave para entender la dominación de las RIG.

### Reflexiones finales

A partir de la revisión de la calidad de las RIG en la transición se hace necesario recapitular las formas centrales de las mismas:

Las RIG están significadas a partir de los símbolos que políticos ven como oportunidad de acción y desempeño y no como mecanismos de creación de consenso y sinergias para el bienestar social.

Las RIG en la transición no se han despegado de la herencia sociopolítica y cultural del contexto que han establecido dos símbolos: el primero, que el gobierno federal es el centro del poder por la concentración de presupuesto que tiene; el segundo, que el Ejecutivo (federal, estatal y municipal) es el principal actor del gobierno. Luego, entonces, la demo-

cratización no ha construido nuevos símbolos para el ejercicio del gobierno y con ello las RIG siguen centradas en patrones del viejo régimen.

La pluralidad, producto de elecciones competitivas logradas por las reformas electorales y políticas, ha establecido una nueva etapa para las RIG, donde la descentralización ha sido un factor vital para las mismas. Estas dos condiciones, pluralidad y descentralización, han favorecido el papel de los gobernadores, quienes con la formación de la Conago han logrado mejorías presupuestales sustanciales para las entidades federativas, de esa manera han negociado distribución de recursos con la federación, pero aún ésta sigue reservándose la mayoría de los recursos y, por ende, conserva mayor poder, lo que hace que el desarrollo regional dependa de su intervención.

La construcción social que sobre el estado y gobierno se ha hecho en México ha permitido la reproducción de características del régimen, como es la centralización, concentración y dominación. De esta construcción los menos beneficiados son los municipios, tanto en el ámbito gubernamental como en social, haciendo más dependiente la intervención de los otros órdenes de gobierno bajo la base de relaciones personales que los alcaldes tengan con los gobernadores y funcionarios estatales y federales.

El nivel de institucionalización de las RIG en México es débil, no se ha construido el significado positivo que éstas tienen y la necesidad de normar su actuar para beneficio de la sociedad. Las RIG dependen de la voluntad personal de los gobernadores.

La problematización sobre las RIG no sólo merece la atención de los políticos, sino de la interacción social para impulsarlas de forma sólida. La intersubjetividad sobre el tema reclama a políticos, servidores públicos, académicos, intelectuales, ciudadanos y organizaciones, quienes mediante el lenguaje puedan establecer los símbolos que afiancen a las RIG.

Desde el enfoque constructivista, la informalidad de las RIG es una construcción convencional de la política que legitima el desempeño de los actores gubernamentales, estadio que se antoja lejano y lento para ser transformado por ellos mismos.

La democratización, una vez que ha afianzado avances en la materia electoral, requiere virar hacia los acuerdos de las relaciones para construirlas en forma horizontal como merece una sociedad democrática y de Estado de derecho.

La transición política ha promovido la pluralidad y la pretendida horizontalidad entre los órganos de poder y ámbitos de gobierno, pero aún prevalece la dominación de la federación, la creciente concentración de poder en manos de los gobernadores y la dependencia financiera de lo subnacional.

Las RIG, al estribar en la voluntad y relación personal, se convierten en coyunturales y no institucionales. De esta forma se cumple el objetivo y propósito demostrativo pretendidos para este capítulo.

### Referencias bibliográficas

- Agranoff, R. (1997), “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en R. Bañón y E. Carrillo, *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza.
- Arellano Ríos, A. y R. Arias de la Mora (2013), “La política social en Jalisco. El caso del Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios”, *Espacios Públicos*, pp. 93-116.
- Berger, P. y T. Luckmann (2008), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Blumer, H. (1971), “Social Problems as Collective Behavior”, *Social Problems*, núm. 18.
- Birkhead, G. (1967), “El cambiante sistema intergubernamental”, en R. C. Martin (comp.), *Administración pública. Ensayos en honor de Paul H. Appleby*, México, Herrero Hermanos.
- Carrera, H. A. (2004), “Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)”, *CLAD*, pp. 1-28.
- \_\_\_\_\_ (2005), “La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas”, *CLAD*, pp. 1-11.
- Flamand, L. (2009). “La Conferencia Nacional de Gobernadores en México. ¿Cómo resolver un problema de acción colectiva?”, en M. C. Pardo, *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México / Centro de Estudios Internacionales.

- \_\_\_\_\_ (2010), “Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos”, en J. L. Méndez, *Políticas públicas. (Los grandes problemas de México, vol. 13)*, México, El Colegio de México.
- Jaramillo, M. C. (2010), “La descentralización: una mirada desde las políticas y las relaciones intergubernamentales en Baja California”, *Región y Sociedad*, pp. 178-200.
- Huntington, S. (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós.
- Meza Urías, J. E. (2004), “La coordinación intergubernamental para el desarrollo metropolitano en el Estado de México: el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México”, *CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, pp. 1-18.
- Raich, U. (2009), “Descentralización y disparidad fiscal en la zona metropolitana del Valle de México”, en M. C. Pardo, *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México / Centro de Estudios Internacionales.
- Rojas, J. P. (2010), “Relaciones intergubernamentales y conflicto intergubernamental por el agua entre Guanajuato y Jalisco en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago”, *Red de Investigadores Sociales sobre el Agua*, pp. 1-20.
- Sánchez Ramos, M. A. (2008), *La democratización en el ámbito municipal en México: el caso de los estados de México y Morelos*, México, IEEM
- Spector y Kitsuse (1987 [1977]), *Constructing Social Problems*, Nueva York, Aldino.
- Ugalde, V. (2002), “Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de Guadalcázar”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, pp. 77-105.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano”, en J. L. Méndez, *Políticas públicas. (Los grandes problemas de México, vol. 13)*, México, El Colegio de México.
- Waldo, D. (1967), “Administración pública y cultura”, en R. C. Martin (comp.), *Administración pública. Ensayos en honor de Paul H. Appleby*, México, Herrero Hermanos.

- Whitehead, L. (2011), *Democratización. Teoría y experiencia*, México, FCE.
- Wright, D. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE.

# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO

*Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda*

## **Introducción**

A diferencia de Estados Unidos, que ha cultivado desde los albores del siglo pasado el campo de estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG) como un área particular de la Administración Pública, en México se ha despertado el interés por su estudio hasta muy recientemente. La razón se encuentra en el telón de fondo que acompañó al estilo y pauta gubernamental conocido como presidencialismo, fenómeno en el que el predominio (Cosío, 1972) del presidente de la República era capaz de opacar y dirigir el desempeño de otros poderes públicos y de otros órdenes de gobierno, con lo que se cancelaba la posibilidad de interacción franca entre las diferentes unidades gubernamentales. Era, pues, absurdo buscar explicaciones sobre la toma de decisiones y la acción gubernamental en donde primaba apriorísticamente el sometimiento y el autosometimiento a la figura presidencial. Las formas de interacción han venido cambiando gradualmente en ocasión de la alternancia y de la pluralidad política.

En este trabajo las RIG constituyen el foco de atención; como campo de estudio de la Administración Pública, destaca su novedad y explica las razones sobre su tardía incorporación al análisis; como categoría de análisis, identifica los contornos e identidades con otros enfoques como políticas públicas, federalismo y redes de políticas. La organización del documento refiere, entonces, tres aspectos sustantivos: uno, el marco de referencia de la transformación publiadmi-

nistrativa en México; dos, el núcleo conceptual de las RIG, y por último, las áreas de políticas que generan RIG o que deberían de generarlas en un contexto en proceso de transformación como el mexicano.

## **La administración pública en el marco de la reforma del Estado**

Es un lugar común remitirse a la forma que adquirió la administración pública del Estado desarrollista y sus sucesores para entender sus crisis y la manera en que ha intentado resolverlas. Con tal estrategia intelectual podemos comprender las tendencias del Estado mexicano y las asignaturas publiadministrativas que hoy animan su crítica y renovación, y en abono al propósito que guía estas líneas, podemos inferir el impacto experimentado en las relaciones intergubernamentales. Consecuentemente, se acredita el carácter histórico de la administración pública que de suyo se niega a ser determinada por sucesos y actores meramente coyunturales.

Para abordar los cambios significativos en la historia de la administración pública, ocurridos en las últimas décadas, es conveniente referirse al Estado gendarme, vigente en el siglo XIX y las primeras décadas del XX, como aquel que se confeccionó en la idea de que su papel se reducía a la defensa de la soberanía nacional y a garantizar la seguridad de las personas y sus derechos de propiedad, por lo que bastaba con las herramientas jurídicas y los tribunales, de manera especial el derecho administrativo, para entender el desempeño del gobierno como brazo ejecutor de ese arreglo estatal.

Ante los efectos perversos de la Gran Depresión, el Estado cobró la forma que predominó durante varias décadas; se inspiró en los postulados del keynesianismo, en el sentido de reconocer al gobierno como un agente económico, obligado a intervenir (con sus variados instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, políticos y tecnológicos) para atender las fallas de mercado y sus efectos colaterales.

La intervención económica del gobierno ocurrió mediante un despliegue en la producción de bienes y servicios públicos a gran escala, lo que incentivó rápidamente la idea y el modelo de que el gobierno del Estado tenía su razón de existir en la procuración del bienestar de la sociedad. Conocido, consecuentemente, como Estado social, se concibió como promotor del desarrollo social, resultando en conse-

cuencia un aparato grande y complejo. En esta etapa siguió vigente el derecho como poderosa herramienta normativa y de análisis. Los principales problemas de la administración pública se mantuvieron en la inquietud sobre cómo acotar y sanear los procesos administrativos en el marco de la norma jurídica y de la procuración de los derechos sociales.

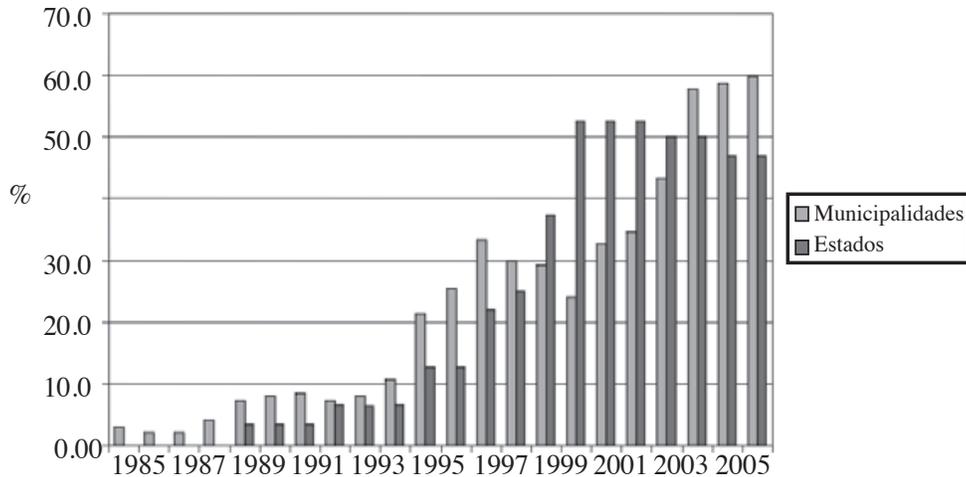
A los primeros años de la posguerra siguió un replanteamiento en muchas de las áreas del pensamiento social en Occidente, y la administración pública no fue la excepción; el enfoque predominante del derecho administrativo fue puesto en tela de juicio cuestionando sus limitaciones para explicar una realidad más dinámica y más compleja. La noción del Estado y su gobierno como un ente monolítico fue desplazada por una visión que describía las estructuras gubernamentales como un conjunto de organizaciones en donde se fragmenta el poder y se hacía difusa la lógica de la acción o, mejor dicho, se convertía en múltiples lógicas grupales (Aguilar y Rivero, 2006). Para expresarlo de otro modo, la lógica unívoca, identificada en el Estado social, se convirtió en un conjunto de lógicas diversas, inconexas y, a veces, hasta contradictorias entre sí.

En la década de 1980 se inauguró una nueva etapa entre las diferentes organizaciones de los poderes públicos, específicamente, se abrió un periodo diferente, con racionalidades y motivaciones diferentes, en las relaciones intergubernamentales. En el contexto latinoamericano, y concretamente en México, la crisis del Estado (social) de desarrollo se identificó con cuatro problemas estructurales, que desestabilizaron y reconfiguraron la institucionalidad posrevolucionaria: el político, el fiscal, el administrativo y el cultural (Aguilar, 1996).

En el primer caso, el agotamiento del sistema político fue la consecuencia de la falta de legitimidad y el surgimiento de actores políticos alternativos, no alineados. Terapéuticamente, se sugirió la apertura política a las libertades y al ejercicio democrático para renovar las estructuras de representación, amén de fortalecer el derecho como guía de actuación política. Fue, pues, el inicio de la alternancia en el gobierno (véase, gráfica 1). La incursión de los partidos diferentes al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que ya habían logrado triunfos electorales en algunos municipios, continuó en los estados norteros y anunció el fin del viejo sistema político (Aguilar Camín, 2004). Justamente, uno de los efectos de la ampliación de las liberta-

des políticas y el respeto a los procesos electorales fue que organizaciones gubernamentales de extracción política diferente rediseñaran el contenido de sus agendas conjuntas y la forma de interrelacionarse entre sí.

Gráfica 1. *Porcentaje de municipalidades y estados gobernados por partidos diferentes al PRI, 1985-2006*



Fuente: Tomado de Banco Mundial (2007).

En el terreno fiscal, la exigencia social y de los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) se concentró en restringir o evitar la veleidad, discrecionalidad e ineptitud, a favor de finanzas sanas, equilibrio presupuestal y, valorativamente, austeridad en la asignación del gasto público, así como en la demanda de mayor conocimiento y honestidad en las obras y acciones públicas con el fin de evitar el gasto dispendioso, propio de la conducta clientelar y caprichosa de los años dorados de la primera posrevolución. La aplicación del gasto gubernamental, como formato recurrente para resolver los problemas de orden común, cobró mala fama y su contención se volvió obligada.

Ahora bien, la asignatura fiscal no sólo se concentró en el balance entre ingreso y gasto, también se crearon diferentes instrumentos para redistribuir los beneficios y las tareas fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno, dando lugar a una necesaria intergubernamental-

dad que no termina de coordinarse, acaso por la asimetría en el reparto de los recursos, pero que ha trazado un nuevo marco relacional.

En el tercer caso, la administración pública se convirtió en el blanco de ataques, atribuyéndole las causas de muchos de los males sociales. De manera significativa, sus actores se colocaron en el ojo del huracán; calificada socialmente la burocracia gubernamental como patrimonialista y desviada del interés público, el clamor fue garantizar la eficacia y la recuperación de su carácter público. Para ello, los correctivos sugeridos fueron profesionalización, descentralización y pública rendición de cuentas.

En este renglón, las relaciones intergubernamentales también se vieron impactadas, al menos de dos maneras: por un lado, las políticas descentralizadoras abrieron un filón de posibilidades al introducir la discusión sobre las atribuciones y facultades que deberían trasladarse del centro a la periferia, destacando como nudo problemático el grado de autonomía de las instancias receptoras, por otro lado, la exigencia de mejores estándares en el desempeño de los servidores públicos (profesionalismo) introdujo la discusión sobre el nivel de competencia necesario para enfrentar los nuevos entramados de relaciones gubernamentales con criterios cada vez más paritarios.

Por último, la debilidad ciudadana, cifrada en clave de sociedad gubernamentalmente dependiente, pasiva y sólo receptora de bienes y servicios públicos, fue cuestionada y, consecuentemente, arengada para activarse y ser corresponsable de la prosperidad de su comunidad, en el marco de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad. Pero esa nueva relación entre el gobierno y la sociedad implicó la reanimación de gobiernos estatales y municipales para que, en un marco de mejores relaciones intergubernamentales, mejoraran oferta y demanda de bienes y servicios públicos mediante la gestión, el acuerdo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

La crisis fue, sin duda, la musa para la revisión práctica y disciplinaria de la administración pública, durante muchos años; sin embargo, el sobrepeso de las aristas económicas (sobre todo, la fiscal) fue tan contundente que las políticas de ajuste de la década de 1980 (inspiradas en el denominado Consenso de Washington. Véase, tabla 1) se caracterizaron por su énfasis en la eficiencia (primera generación de reformas) y en la reducción del Estado, circunstancia que propició

una exploración allende la economía para situarse en el valor de lo público.

Tabla 1. *Agenda para la reforma del Estado en la década de 1980*

Equilibrio fiscal. Gasto público orientado a la inversión (más que al subsidio) Ampliación de la base tributaria. Tasas de interés reguladas por el mercado. Libre tipo de cambio. Disminución/eliminación de aranceles al comercio internacional. Privatización. Desregulación. Garantía a los derechos de propiedad.
--

Fuente: Elaboración propia a partir de: Center for International Development at Harvard University; Fleury, 1999.

Si pública la administración, el acento fue reivindicarla de tal manera que el público ciudadano recibiera más valor por su dinero (Caiden, 1994). El diagnóstico y la fórmula para superar (complementariamente) el predominio del valor de la eficiencia fue perfilar formas publiadministrativas que reaccionaran positivamente ante la triple crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad gubernamental (Cabrero, 1997).

En el intento por explorar alternativas críticas y panorámicas, Cabrero esbozó una respuesta a la triple crisis bajo las siguientes consideraciones en torno a la acción gubernamental:

La eficiencia, como prerequisite de supervivencia, como método de análisis en la relación insumo/producto, orientando la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen; la eficacia, como método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente; y la legitimidad, como marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdo, y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar (1999, p. 22).

Este marco ampliado significa la revitalización de la administración pública, particularmente en lo referente a nuevas relaciones gobierno-sociedad y gobierno-gobierno, su contenido armoniza con lo que diversos autores tematizaron como la segunda generación de reformas (Fleury, 1999; Cunill, 1999; Oszlak, 1999), consistentes en trascender las políticas de ajuste (neoliberalismo, en el vocabulario de esos años) y enfocarse en el ciudadano y el bienestar social, es decir, en modificar ya no sólo el tamaño sino las cualidades del Estado y de las instituciones públicas, destacando asignaturas como justicia, equidad, calidad y, consecuentemente, lo público. Esta tendencia se ha mantenido hasta la primera década del presente siglo.

En la dimensión de lo público se han proyectado nuevos escenarios de relaciones intergubernamentales, promovidas por diversos cambios en los órdenes organizacional, político y de macronivel (el Estado). En el orden organizacional se aprecian cambios en la distribución de tareas y funciones entre las diversas instancias de gobierno (viejas y nuevas) que alteran no sólo la composición del aparato gubernamental sino la forma de decidir, acordar y coordinarse entre ellas. En el orden político, la alternancia política sigue pluralizando el mosaico gubernamental en cualquiera de sus niveles, provocando que voces diversas nutran y revitalicen el régimen federal, pero también que agencias gubernamentales del mismo sello político se esmeren en la racionalidad e inclusión de sus interrelaciones. En el macronivel, las transformaciones constitucionales han encontrado tierra fértil al orientarse discursivamente a favor de estados y municipios, mejorando las posibilidades de diálogo y discusión, aunque siempre sujetas a su plena realización en la vía de los hechos.

## **Las políticas públicas y las RIG**

El estudio de la administración pública durante el siglo XX en gran medida descansó en el estudio del Estado, así, asumida como institución estatal requería entenderla como la “organización de acciones –normativamente reglamentada y estructurada– para la realización de finalidades que le son pre dadas y ordenadas autoritativamente por el gobierno del Estado...” (Aguilar 1983, p. 364); comprenderla atrave-

saba por entender al Estado, sin embargo, esta visión, limitada a él, deja afuera otras dimensiones, como la de considerarla proceso administrativo.<sup>1</sup>

El estudio de la administración pública, trascendiendo su visión sólo estatista, se ha enriquecido con las aportaciones del estudio de las políticas públicas; a través suyo se ha vuelto visible el quehacer gubernamental, trascendiendo su enigmática ocurrencia dentro de la “caja negra” (Easton, 2001). La promesa analítica y normativa de esta disciplina, basada en racionalidad y democracia, ha dejado claro que los tiempos actuales son de diversidad. Por eso reconoce escenarios más propicios para las relaciones gobierno-sociedad, pero también para las relaciones gobierno-gobierno, foco de este trabajo. Viene bien, entonces, pensar, en un contexto como el mexicano, en relaciones intergubernamentales vistas a través de las políticas.

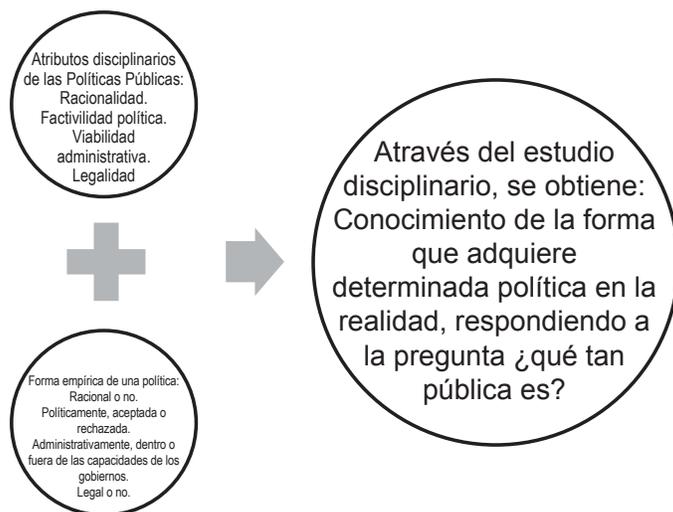
Resulta polémico, aun entre tratadistas, la expresión políticas públicas, su pertinencia es cuestionada en un ambiente en donde siguen vigentes problemas de ineficiencia, corrupción, inequidad y otros males del marco nacional (contrarios al valor público), pero es indudable que resulta un referente para cuestionar el contenido público de políticas específicas. Con una idea cercana a la estrategia metodológica basada en los tipos ideales weberianos, la consideración de lo público en las políticas sirve como referente para ordenar la información que se va obteniendo empíricamente.

La siguiente figura ilustra el valor analítico de las políticas a partir de considerar su contenido público:

---

<sup>1</sup> Para Luis Aguilar (1983), la administración pública no posee un solo objeto de estudio, reducirla a tal condición monista limita su comprensión. Los objetos que él identifica se refieren a la administración pública como institución del Estado, como proceso administrativo y como técnicas administrativas.

Figura 1. *Valor analítico de la disciplina de políticas públicas*



Fuente: Elaboración propia.

La tarea de las siguientes líneas es clarificar sus premisas.

Esta disciplina ha cobrado gran celebridad, sin embargo, lo que ha ganado de fama lo ha perdido de poder explicativo; políticos y aficionados se refieren a ellas para enunciar cualquier acción gubernamental, y es entendible si se considera que en su interior las acepciones son múltiples y variadas, y que responden al enfoque teórico de quien las enuncia, y aun, a su cristal ideológico. No es un problema de imprecisión conceptual, sino que denota una gran riqueza que se debe asumir con prudencia y gran esfuerzo por direccionarla hacia los objetivos explicativos.

Comprendida dentro del marco institucional, al hablar de una política “se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos...” (Aguilar, 1996, p. 22).

Vista así, simplemente como política, pareciera cualquier acto de autoridad, pero estamos hablando de políticas públicas. El adjetivo imprime el toque distintivo y hace alusión a una asignatura emergente. Durante el periodo del Estado desarrollista lo público se entendió como zona reservada para la actuación del gobierno central, dicho de otro modo, el gobierno federal se reservó para sí el monopolio de lo

público. Ante la crisis del Estado desarrollista y generadas las dudas acerca de la eficiencia y eficacia de su gobierno para atender todos los problemas de orden común, se replanteó la naturaleza del espacio público y de su composición.

Pronto se concluyó que el gobierno federal debería ser sólo un agente más en el complejo entramado gubernamental. La ciudadanía, las organizaciones civiles, los partidos y organizaciones políticas y, preponderantemente, los gobiernos estatales y municipales, hoy coexisten con el gobierno central y con el resto de las instituciones del Estado en un espacio antes angostado. La emergencia de otros actores gubernamentales en la escena pública (por efecto de la alternancia política, los procesos de urbanización y la pluralización, entre otros) ha inhibido, poco a poco, la gestión gubernamental compulsiva por despachar todo desde el centro, aun y considerando la recurrente tentación centralista.

Los problemas que enfrentan las políticas públicas no son sólo aquellos en los que el gobierno federal ha decidido intervenir; su definición, cada vez más, corre a cargo también de otros gobiernos involucrados y también cada vez más mediante la discusión, de la síntesis resultante del intercambio de argumentos y regateos. Definir los problemas ha implicado, en parte, seleccionar valores, instrumentos y prioridades regionales para su tratamiento, lo que se dificulta al enfrentar múltiples visiones de la realidad involucradas. Las RIG con orientación pública cobran alto valor en el desarrollo político, pues inhiben visiones unívocas y descartan autoritarismos en la toma de decisiones. Si públicas han de ser las políticas, su ocurrencia destaca el consenso en la asignación de importancia y atención a los asuntos discutidos.

Otro elemento central en las políticas públicas es el de la (tendencia a la) racionalidad económica y técnica, pues no sólo los intercambios políticos asentados en la composición plural del espacio público han de mejorar la calidad de las RIG; aplicar de manera más cuidadosa los recursos públicos significa responder al contexto actual que obliga a reconocer que de suyo son escasos. El dispendio de recursos es contrario a la publicidad de las políticas y es afín a regímenes opacos y con bajo sentido de responsabilidad. También, el cuidado en el empleo de los desarrollos técnicos y tecnológicos para lubricar las RIG

(nuevos procesos administrativos, tecnologías de comunicación) dota a las políticas de un contenido público mejorado.

Así, se entiende que las políticas públicas que generan relaciones intergubernamentales son decisiones y acciones que se encadenan entre diversos órdenes de gobierno o entre instancias diferentes de un mismo orden gubernamental, encaminadas a resolver problemas públicos en un marco de relaciones de poder, que requieren deliberación, cooperación y ajustes mutuos a fin de agregar valor público a la acción gubernamental por medio del incremento de racionalidad y democracia.

Desde mediados del siglo XX y a partir de que Lasswell introdujera la idea inaugural de las políticas públicas, los enfoques que se han cultivado en su proceso de construcción han sido básicamente tres (Moreno, 1993). Uno, el modelo racional, inspirado en los postulados de la microeconomía y en la teoría de la decisión, que nos recuerda la historia inmediata del gobierno del presidente Salinas en donde el espíritu tecnocrático definió muchas de sus estrategias (de corte economista); otro, el modelo incrementalista, producto de la postura pluralista, el cual reconoce relaciones de poder en los procesos decisionales y la imposibilidad del monopolio del poder; y finalmente, la mezcla de los dos primeros. Estos enfoques reconocen, cada uno con sus argumentos y diferentes énfasis, que el valor público descansa en la pluralidad y racionalidad.

La consideración de los enfoques de políticas públicas es útil en el contexto mexicano en donde ha prevalecido la idea de que el gobierno nacional es publiadministrativamente superior a los gobiernos estatales y municipales. Es cierto que, al haber concentrado la acción pública dentro de su perímetro, el gobierno federal (en la época del desarrollo) acumuló tal experiencia que puede explicar esa apariencia, pero el contexto actual demanda cualidades diferentes que se relacionan con mecanismos como el de “ajustes mutuos” (en Aguilar, 1996), que armoniza con el de racionalidad limitada (Simon, 1988) de los actores. Quizá, el riesgo de la pluralidad sea la vulnerabilidad de las agencias gubernamentales con menores recursos y capacidades, ya que frente a intereses de organizaciones con ventajas pueden sucumbir a sus intereses, soslayando otros más meritorios de atención y tratamiento. Esta posibilidad es real y sólo se reduce en la medida en

que los procesos de políticas son evidentes, alcanzables por el escrutinio público.

Precaviendo el riesgo de posiciones extremas (entre la hiperracionalidad y el pluralismo político), Majone (1977) destacó la importancia del acto comunicacional en el proceso de las políticas; para él, la discusión de los expertos del gobierno deja de ser el punto más importante en el proceso decisional y se convierte en un momento y posibilidad en el abanico de opciones a elegir. El espacio público se ensancha; con asimetría en los instrumentos de intervención, otros actores se involucran en la atención de los asuntos de orden común. Interpretando a Majone, las RIG ocurren por discusión, por deliberación. La argumentación es su herramienta y ésta nace de la acumulación de evidencia significativa, la cual puede cumplir con su cometido de persuasión.

La visión de Majone es superior a la de Lindblom ya que atiende la complejidad de la interacción política, pero no se limita a ella; existe un esfuerzo por insertar lo que podríamos denominar racionalidad pública, es decir, que no se subordina a la uniracionalidad. Se destaca la pluralidad de intereses, pero sustentados en evidencia y no en meras declaraciones. El gobierno federal tendrá sus razones, pero éstas se discutirán en conjunto con las de otros actores; diversas racionalidades que en una suerte de dialéctica intergubernamental resultan en la síntesis que identificamos como racionalidad pública.

## **Redes**

La descripción de una política como un curso de acción puede generar la idea de que ocurre de manera lineal, esto es, que la dependencia responsable opera, sin más, determinado programa o proyecto sin que nadie interfiera en su arreglo previamente planeado. Pero en realidad no ocurre así. Una política implica interrelación con diferentes sujetos interesados en ella, particularmente con otras organizaciones gubernamentales.

Aun en los años más estables de la posrevolución el férreo gobierno federal ponía a la consideración de sus aliados políticos (organizaciones campesinas, obreras y populares, además de sindicatos y cá-

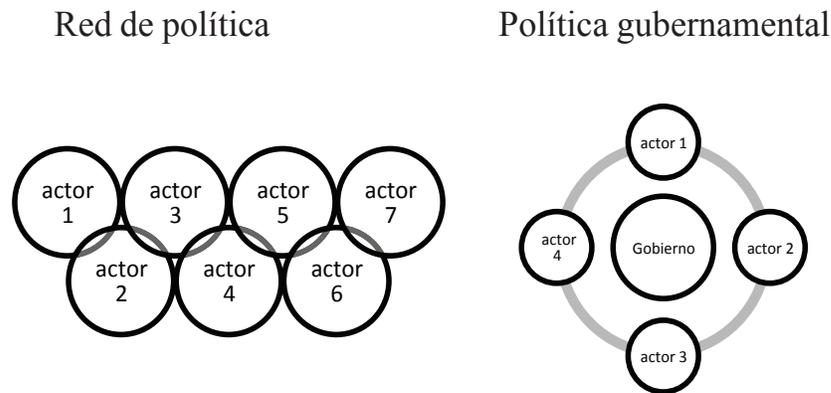
maras empresariales) las particularidades de sus políticas, sólo que este arreglo corporativista mantenía como premisa el respaldo al *establishment*; era más el refrendo del pacto político que el intercambio de información y recursos con miras a la racionalidad. En cuanto a la relación entre dependencias de gobierno de diferentes niveles, se limitaba a articular tareas que el predominio central había dictaminado como: necesarias y viables. La maquinaria intergubernamental respondía a la política más que a las políticas.

Con el agotamiento del viejo sistema político y la creciente demanda social por gobiernos eficaces, las relaciones entre diversas organizaciones gubernamentales se han complejizado con una sostenida tendencia a la formación de redes de políticas, las cuales se van configurando en torno a los problemas y programas públicos. La gran diferencia entre las relaciones de signo corporativista y centralista con las redes de políticas radica en que éstas se caracterizan por un real intercambio e interdependencia entre sus participantes con cierta independencia operativa.

La idea de red de políticas proviene de diferentes facturaciones conceptuales (Klijn, 1988), pero mantiene su orientación hacia las políticas, destacando la dificultad de un monopolista de las decisiones (generalmente, el gobierno). La constante es la interdependencia y la interacción. Una política gubernamental, ciertamente, involucra a diversos actores, pero lo hace con el gobierno al centro; una red de políticas involucra a diversos actores de los cuales uno de ellos es el gobierno, en ella se establecen relaciones más dirigidas por los asuntos públicos que por un dominador gubernamental (véase, figura 2).

De entre las acepciones cercanas destaca la de subsistema de políticas, cuyo contenido, a diferencia del de redes de políticas, quiere enfatizar que existe un sistema mayor (el político) que determina al subsistema (Aguilar, 1996b). A fin de cuentas la idea de interacción e interdependencia se mantiene y la denominación de “red” se vuelve más recurrente para expresar pluralidad.

Figura 2. Diferencia entre una red de política y una política gubernamental



Fuente: Elaboración propia.

La novedad en el contexto mexicano es que la inercia centralista va abriendo paso a fenómenos de intergubernamentalidad y anuncia cambios en el sistema político y en la distribución del poder, aunque ello no signifique necesariamente que las redes se desempeñen escrupulosamente. De hecho, para Ripley y Franklin (1987, citado en Klijn, 1998), este fenómeno, que denominaron como subgobierno, consiste en que un “grupo de individuos efectivamente toman la mayor parte de las decisiones rutinarias en una considerable área de política” (p. 23), con el riesgo que ello implica en términos de ciudadanos y grupos de poder beneficiados asimétricamente.

En la actualidad, las relaciones entre diversas organizaciones intergubernamentales no pueden entenderse solamente a partir de lo que fueron los *a priori* del sistema político fincado en un centro de poder omnímodo, dictador de pautas de políticas y de relaciones sociales en general. El análisis de las redes de políticas permite identificar las formas de relación entre diversos actores, sus interdependencias y la forma en que estas variables impactan el sistema político en tanto que son “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas de políticas” (Klijn, 1998, p. 34), y ésta es una realidad emergente en México.

De acuerdo con Klijn, las tres características importantes que pueden observarse en las redes de políticas públicas son:

- Las redes existen debido a las interdependencias entre actores.
- Las redes constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas.
- Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores.

Estas características permiten delinear una percepción más general sobre lo que hoy invocamos como gobernanza, lo que implica que a pesar de la persistencia de pautas autoritarias y verticales en el ejercicio de poder político y en la acción directiva, un tramo de la gestión ocurre en tramas de actores más o menos complejas.

### **El núcleo conceptual de las RIG**

Uno de los textos más profusos sobre relaciones intergubernamentales, escrito por Wright (1997), acoge la definición de que ellas son “un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal [de Estados Unidos]” (p. 71), su origen, continúa, se remonta a la tercer década del siglo XX, con el arribo del *new deal* y la expansión vertical y horizontal de la actividad gubernamental, dato engañoso para el contexto mexicano, pues en la misma época, aunque también con una creciente actividad gubernamental, el escenario era de predominio del gobierno federal.

Las RIG constituyen una ventana metodológica para analizar esa dimensión oculta del gobierno que opera como subgobierno que, sin cauce institucional definido (sin electorado, sin plan formal, con escaso control), es capaz de determinar la vida asociada y vastas áreas de políticas. Para Wright (1997), las preguntas pertinentes respecto al fenómeno en cuestión son: *a)* a quiénes incluyen (desde ciudadanos y funcionarios involucrados hasta gobiernos de todo tipo y tamaños); *b)* en dónde ocurren (a lo largo y ancho del sistema político y administrativo); *c)* cuándo (son de contenido actual y aluden a las políticas públicas, aunque miran al pasado e impactarán en el futuro); y qué son.

Las RIG, como disciplina, nacen en el contexto norteamericano, por lo que su utilización en otras coordenadas geográficas requiere de adaptaciones que tienen que ver con valorar las particularidades de los casos en estudio. Pero, en cualquier contexto, es menester diferenciarlas de otros esquemas analíticos que pueden confundir a quien emprende la tarea de explorar relaciones entre diversas instancias públicas. Por ejemplo, toman distancia del federalismo, concepto entendido como el régimen por el cual, de manera pactada, los miembros fundan, al ceder parte de sus facultades, un ente nacional que los representa y que asume atribuciones de dirección en las materias concedidas, por lo que el objeto de su existencia es la distribución del poder gubernamental y político en determinada demarcación territorial.

Wright ofrece una serie de razones (1997) para diferenciar las RIG del federalismo. En primer término, las RIG analizan relaciones que trascienden las de los estados (miembros fundadores) y la autoridad federal, se enfocan a las que ocurren entre diversos gobiernos de todos los órdenes. Otra razón es que trasciende los legalismos del federalismo al examinar además las acciones que efectivamente dan forma a su entramado. La tercera razón es que mientras en el federalismo subyace cierta jerarquía entre la autoridad central y el resto de los miembros, para las RIG la relación entre diferentes combinaciones de gobiernos no está mediada necesariamente por el dominio de uno sobre otro (aunque puede ser el caso). También se han diferenciado las RIG del federalismo porque suponen menos carga emocional para denotar su objeto, es decir, prescinden menos de adjetivos al analizar (por ejemplo, sus tipologías describen, examinan, pero no muestran estadios deseados).

La quinta razón, con singular importancia, es que las RIG se enfocan a las políticas y a sus resultados, por lo que sus inquietudes trascienden cuestiones como el fundamento legal para la distribución y elección de programas y prefieren abordar asuntos relativos a los actores en el diseño, a los acuerdos que surgen en el proceso, a las estrategias de acuerdo para la instauración, a las alternativas de tratamiento, entre muchos otros, propios de este campo de acción pública.

Sostienen Marando y Florestano que, mientras el federalismo aborda genéricamente las relaciones autónomas y compartidas, las RIG se refieren a “formas más particulares de la operación de un sistema de gobierno federal” (2001, p. 385) y advierten sobre un enfoque

con un sutil parecido, conocido como administración intergubernamental (AIG). Citan para establecer tal diferencia:

Mientras las relaciones intergubernamentales identifican a los actores del sistema y la forma como se relacionan, la administración intergubernamental provee los recursos necesarios para entender cómo y por qué se interrelacionan estos niveles cómo lo hacen y cómo podemos intervenir en el sistema (Mandell, 1979; citado en Marando y Florestano, 2001, p. 391).

Es evidente que la línea diferencial es delgada, pero alcanza a distinguir que las RIG, preferentemente, constituyen un esfuerzo explicativo (de teoría positiva) mientras que la AIG se enfoca a la acción, intervención y corrección (teoría normativa). Lo cierto es que ambos conceptos significan una contribución para entender los entramados intergubernamentales y a la vez dejan entrever su denso y complicado mundo.

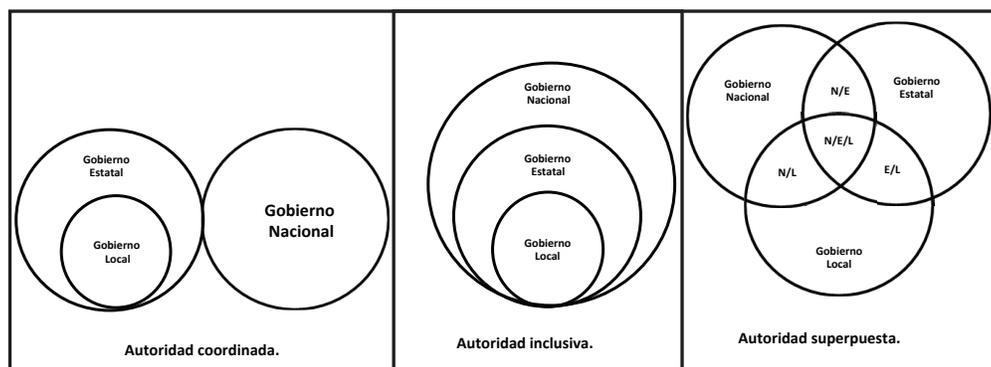
En el contexto norteamericano, las RIG incluyen a los órdenes de gobierno nacional, estatal y local, con una alusión muy particular a las relaciones entre los dos últimos: los gobiernos locales se subsumen en los estatales (Regla de Dillon), pero en el caso mexicano es extremadamente diferente, pues los municipios están enteramente reconocidos como orden de gobierno con atribuciones y prerrogativas expresadas constitucionalmente que las soberanías estatales no pueden ignorar ni modificar a su antojo; tal situación enmarca una serie de relaciones potencialmente más dinámicas en mérito de su inserción formal en el texto supremo del Estado.

Las RIG, en su formación disciplinar, han desarrollado tres modelos de autoridad (Wright, 1997) como guía para estudiar las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno. Por supuesto, como modelos representan características genéricas de la realidad que cobran sentido cuando se criban en el análisis de casos específicos. Los modelos se han denominado: *a)* de autoridad coordinada; *b)* de autoridad dominante o inclusiva, y *c)* de autoridad igual o superpuesta.

En el primer modelo, “unos límites claros y bien determinados separan al gobierno nacional de los gobiernos estatales” (Wright, 1997, p. 105), quedando los gobiernos locales dentro de los estatales. El tipo de relación es de independencia y la pauta de autoridad es de autonomía. En el segundo, los gobiernos estatales y locales son absorbidos por el nacional, formándose una relación de dependencia y jerar-

quía. El tercer modelo se basa en una relación de interdependencia entre los tres órdenes de gobierno; la negociación se convierte en el principal instrumento en la toma de decisiones.

Figura 3. *Los modelos de RIG*



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

Los modelos de relaciones de autoridad constituyen verdaderas guías para problematizar fenómenos concretos de RIG, y se vuelven aún más útiles cuando exploramos el potencial de sus variables de análisis; Carrera (2004), al explorar las aportaciones de Wright, Simeon y Rhodes, enlista una serie de elementos con capacidad para explicar fenómenos específicos:

- 1) Las fases históricas (evolución histórica).
- 2) Las personas; funcionarios, autoridades y grupos de interés, con sus metas y objetivos.
- 3) El contexto sociocultural y jurídico-institucional.
- 4) Los medios informales e informales que se emplean en las interacciones.
- 5) La diversidad de recursos que se ponen en juego, de índole financiera, política, jurídica y de información.
- 6) La reciprocidad en las relaciones entre diferentes gobiernos.

De esta manera se ofrece un dispositivo analítico con potencial para recabar información empírica.

## Las áreas generadoras de RIG en México

La evolución de las RIG ocurre en medio de fuertes tensiones entre el cambio y la permanencia del modelo monocéntrico de gobierno, sin embargo, más allá de estilos personales y corporativos se aprecia cierta sostenibilidad en la pluralización de los actores públicos. Particularmente, el gobierno mexicano (2012-2018) ha emprendido una serie de reformas (constitucionales e institucionales) que, aunque su propósito principal no sea la intergubernamentalidad, requieren de ella para su puesta en marcha. Quizá la más relevante, por su carácter polémico, sea la energética, reforma (artículos 25, 27 y 28) que permite el arribo de la iniciativa privada a este sector. Aunque su efecto en términos de RIG sea de cierta manera limitado en vista de que su foco sea el gobierno federal. Con este mismo foco, la reforma en telecomunicaciones (artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105) está encaminada a estimular la competencia económica, sobre todo en este sector, por lo que se abre la posibilidad de la inversión extranjera en telecomunicaciones y comunicaciones vía satélite (con restricciones de hasta 49 % en radiodifusión).

Si se esquivan las reformas hacendaria y financiera (de incumbencia central, básicamente) la educativa y la política son de contenido proclive a la intergubernamentalidad, aunque no dejan de ser proyectos impulsados desde el centro. La primera (artículos 3 y 73) tiene que ver con la recuperación de la rectoría del Estado en el sistema educativo nacional y con la calidad de la educación. Al ser materia concurrente, y por efecto de la reforma constitucional, las relaciones intergubernamentales se multiplican y crece la expectativa de su enriquecimiento ante la diferenciación de los actores involucrados. Por su parte, la reforma política se ha centrado en dos puntos: uno, referente a la posible reelección de legisladores (federales y locales) y miembros de ayuntamiento, otro, la constitución del Instituto Nacional Electoral que tiene por objeto generar un modelo de elecciones nacional a partir de la distribución de facultades entre esta entidad y los órganos electorales locales. La expectativa de relaciones intergubernamentales crece al socaire de estas reformas, aunque su impulso, inicialmente, venga del centro.

En general, más allá de coyunturas sexenales, y tomando como horizonte temporal las tres últimas décadas, las áreas de políticas ge-

neradoras de RIG que, por su dinamismo y emergencia, han cobrado notoriedad en México, se refieren a las materias hacendaria, de planeación, concurrencia y descentralización. Aunque puede haber áreas de traslape, por ejemplo, descentralización y hacienda pública que coinciden en el gasto público, cada una de ellas se impone como criterio principal para visualizar las RIG.

### *Coordinación hacendaria*

Uno de los rasgos distintivos del federalismo mexicano ha sido el diferendo entre su forma factual y su forma jurídica, cuestión visible en la distribución inequitativa de competencias y recursos hacendarios entre las diferentes esferas de gobierno, por eso, ahora que se ha vuelto moneda de curso común la discusión por mejores formas de coordinación, esta área se vuelve especial generadora de RIG. La etapa contemporánea de la coordinación hacendaria cobra corporeidad a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual se deriva de la Ley de Coordinación Fiscal, vigente desde 1980. Dicha ley refiere disposiciones y estructura organizacional que regula los esfuerzos cooperativos de la federación y los gobiernos estatales (incluido el Distrito Federal) en materia tributaria, mediante la coordinación y la colaboración intergubernamental, además regula los criterios y mecanismos para distribuir las participaciones y las aportaciones destinadas a estos últimos.

El SNCF ha extendido su campo de acción fiscal al hacendario (IN-DETEC, 2012). En su primera etapa se concentró en la coordinación en materia de ingreso y hoy atiende cuestiones relativas al gasto, deuda y transparencia. El incremento de sus áreas de atención es el producto de una creciente interacción entre sus miembros y, aunque mantiene deudas históricas en materia de equidad, posibilita la apertura para revertir el arreglo vertical del federalismo fiscal.

La expresión de la inminente intergubernamentalidad del SNCF (al menos en la formalidad) se halla en los instrumentos y mecanismos que en su seno se han creado; destacan los convenios de adhesión al sistema que en su naturaleza (no coercitiva, sino voluntaria) implican relaciones que primariamente se entienden horizontales. Los convenios se asumen como actos bilaterales en donde los ejecutivos extien-

den la norma y la administración por efecto de sus voluntades para acordar el mejoramiento de determinada área gubernamental.

Uno de los mecanismos de intergubernamentalidad del SNCF es la creación de comités y grupos de trabajo, los cuales, además de organizarse funcionalmente y atender los asuntos de la agenda común, destacan por la manera en que se forman, a partir de los propios miembros del sistema. En referencia general, el SNCF se estructura a partir de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, que incluye al secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por parte del gobierno federal y a los 32 titulares de finanzas de los estados y del Distrito Federal. Después, se encuentra la Junta de Coordinación Fiscal, formada con el titular de la SHCP y los titulares de finanzas de ocho entidades federativas. En la misma línea se encuentra la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, con estructura igual a la anterior, pero que incluye a personal del INDETEC. Por último, como ya se señaló, los comités y grupos de trabajo. No es este el lugar para referirnos a sus funciones; lo que llama la atención es su configuración plural, intergubernamental.

Además de las posibilidades de intergubernamentalidad que ofrece la estructura orgánica del SNCF, sus acuerdos y resultados han derivado en un referente para que otras instancias como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago)<sup>2</sup> y diferentes asociaciones de municipios<sup>3</sup> en México se sumen a la discusión y propuesta de nuevos esquemas de coordinación hacendaria.

---

<sup>2</sup> La Conago, constituida a partir de 2002, es un foro permanente en donde los gobernadores de las entidades federativas y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México comparten sus puntos de vista y procuran una agenda común para fortalecer, en el régimen federal mexicano, sus posiciones. De acuerdo con Soria (2004), su presencia ha sido tan significativa que ha logrado, en materia fiscal, ser un espacio de discusión paralelo al SNCF.

<sup>3</sup> En el orden municipal las autoridades se han asociado, principalmente con criterio partidista, para atender sus intereses comunes e interactuar con otras instancias de gobierno y poderes públicos, así, 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) cuentan entre sus miembros a prácticamente todos los municipios del país.

## *Planeación*

Las transformaciones del Estado han tenido una expresión concreta en la administración pública, una de sus manifestaciones ha sido el replanteamiento del marco relacional del gobierno federal con la sociedad, con la iniciativa privada organizada y con estados y municipios. Particularmente, con estos últimos ha modificado sus mecanismos e instrumentos para transitar, aunque gradualmente, hacia una relación más horizontal en materia de planeación, basada en estrategias de intergubernamentalidad. La corporeidad de esta estrategia se ve en el denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual tiene una historia evolutiva que da cuenta de diversos episodios que se balancean entre la apertura real a la participación y el discurso sin efectos prácticos.

Aunque sigue siendo la planeación del desarrollo una atribución constitucional del gobierno federal, en mucho ha cambiado la interlocución con los diferentes actores del conjunto social. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) manifiesta (Gobierno de la República, 2013) en su contenido haberse confeccionado con la participación de diferentes actores del conjunto social. Pero, más importante aún es que su contenido se traduce en materia de coordinación intergubernamental.

La coordinación en la planeación encuentra aguas arriba de su historia a los Comités Promotores del Desarrollo de los Estado (Coprodes) y al Convenio Único de Desarrollo (CUD), instrumentos intergubernamentales de los años setenta que, bajo el auspicio y dirección de la Presidencia de la República, pretendían coordinar la participación de los estados y municipios en la planeación del desarrollo y en la definición del gasto público.

Es hasta 1981 que los Coprodes se transforman en Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades), como instrumentos plenos para el desarrollo regional, la novedad es que la presidencia se encuentra en manos de los gobernadores a diferencia de su antecedente, cuya titularidad encarnaba en el gobierno federal. Con la expedición de la Ley de Planeación en 1983, se consolidó la idea y forma de la planeación participativa y cobraron vida otros instrumentos como el Convenio Único de Desarrollo (CUD) y se fortalecieron los Coplades.

En continuidad con las transformaciones en las relaciones intergubernamentales, en 1992, el CUD se transforma en Convenio de Desarrollo Social (CDS), instrumento encaminado sobre todo a operar la política de desarrollo social en el territorio nacional. En su seno han cobrado juridicidad acuerdos y mecanismos de tipo administrativo y financiero que contribuyen a equilibrar el gasto público y, en alguna medida, a definir los problemas de orden común de manera más plural.

La integración de los Coplades es prometedora si consideramos: que *a*) su titularidad ya no recae en el gobierno federal; *b*) que su composición debe de ser plural, al incorporar actores públicos, sociales y privados (pluralidad horizontal); *c*) que representan un puente con el gobierno federal y con los municipios (pluralidad vertical), y *d*) que cada vez es más un espacio de concertación y coordinación intergubernamental.

### ***Concurrencia***

En la organización del federalismo mexicano, al gobierno federal la Constitución le reserva atribuciones expresas, mientras que a los estados de la federación les corresponden las facultades residuales, es decir, el resto de las funciones. En ese arreglo, los estados se encargarían de la mayoría de las materias gubernamentales, pero no es así. En realidad, el gobierno federal, ante la complejidad de algunos tramos de la vida pública, termina por atender materias que se entenderían reservadas para los estados. A este traslape se le denomina concurrencia y es fuente de relaciones intergubernamentales.

Destacan algunos ejemplos. De acuerdo con la Constitución, la educación, la seguridad pública, el sistema penitenciario y la gestión de los asentamientos humanos, entre otras, son áreas de concurrencia en donde cada orden de gobierno posee atribuciones específicas; sin embargo, en tanto que la realidad rebasa la generalidad jurídica, resulta necesaria la coordinación para atender con mayores expectativas de éxito cada una de ellas.

En el contexto actual, por exponer un caso particular, la seguridad pública se ha vuelto una materia de obligada atención conjunta entre los órdenes federal, estatal y municipal. La Constitución establece que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el

Distrito Federal, los estados y los municipios, de tal suerte que en el sexenio del presidente Calderón (2006-2012), bajo la denominación de SUBSEMU, cobró forma un programa que implicó la transferencia de recursos federales a los municipios. En el seno de dicho programa se pudo apreciar una intensa dinámica de los actores, que más allá de los resultados, llama la atención la intergubernamentalidad que produjo, aun con sus encuentros y controversias. Se puede apreciar el surgimiento de instrumentos novedosos que derivan en la coordinación de esfuerzos, pero sobre todo de la idea de que cada vez es más difícil la actuación solitaria de lo que fuera el gran gobierno.

### ***Descentralización***

La descentralización es una fuente de intergubernamentalidad que, dependiendo del impulso (cabrero, 1998) que la origina (de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba), cobra formas colaborativas o de resistencia. Por supuesto que no es el caso valorar de manera abstracta si la descentralización es útil o no, ello depende del tiempo y circunstancia en que ocurre. Lo que realmente interesa es la dinámica que desata entre los diversos actores que involucra (la instancia que transfiere competencias y la instancia que las recibe).

Aunque la descentralización signifique en principio transferir facultades del centro hacia la periferia y su interés sea agilizar los aparatos administrativos, no se puede suponer neutralidad política e ideológica. En términos generales, la descentralización ha sido simultáneamente una herramienta administrativa y política que implica la redistribución de la acción pública y, por tanto, una reconfiguración del poder político. El caso mexicano de las últimas tres décadas es paradigmático si consideramos que la premisa ha sido centralizar descentralizando (Rodríguez, 1999, p. 29), y ello impone su sello distintivo en las RIG que desencadena este proceso.

En efecto, luego de la concentración del poder político y administrativo que resultara del arreglo posrevolucionario, los episodios históricos de descentralización fueron inducidos de arriba hacia abajo, es decir, fueron estrategias definidas unilateralmente por el centro, marcando así una forma peculiar de atender el proceso por parte de los ac-

tores involucrados, en donde los que recibían atribuciones quedaban condicionados y orientados por la élite que cedía.

Ha sido el caso de las políticas de desarrollo regional, materializadas en las comisiones de cuenca durante la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952), o las políticas de descentralización industrial en la década de 1970, sin embargo, casos como éstos pertenecen a la historia de estabilidad política y partido dominante, la interrogante medular es qué pasa con las RIG en las políticas de descentralización iniciadas en los años ochenta del siglo pasado, las cuales han tenido como marco de referencia mayores y crecientes dosis de dispersión del poder político. Podemos suponer que actualmente, las políticas descentralizadoras ocurren bajo un esquema tendencialmente plural, en donde el flujo de facultades ocurre en ambientes de negociación.

## **Reflexiones finales**

El estudio de las RIG, como insumo en la comprensión de la administración pública mexicana, resulta pertinente, toda vez que la premisa que guiaba el fenómeno, es decir, el predominio del gobierno federal, ha venido cambiando en las tres últimas décadas. En su lugar, se aprecia cierta pluralización que plantea dudas sobre cómo se resuelve contemporáneamente la distribución del poder en el ejercicio gubernamental y sobre cómo se toman las decisiones en la definición de las políticas en curso.

En la agenda de investigación, entonces, se posiciona el estudio de las RIG. El reto es construir su dispositivo analítico de forma tal que no incurra en una burda copia del esquema estadounidense, el cual ha sido útil para explicar el fenómeno en el contexto de origen, pero que poco tiene que decir de una realidad mexicana distante, con pautas directivas diferentes y en curso de transformaciones profundas.

También, el estudio de las RIG enfrenta el reto de recuperar el bagaje que otras disciplinas han producido, ya sea para determinar su cercanía y complementariedad conceptual, o para establecer la distinción que evite confusiones semánticas. De las políticas públicas, habrá de recuperar el valor de lo público, en términos de racionalidad y creciente democratización. Su cercanía se vuelve más nítida cuando

resultan insumos comunes del intercambio de recursos entre actores gubernamentales y el acuerdo que dirime controversias entre puntos de vista divergentes.

Otra idea que concilia elementos conceptuales con las RIG es la formación de redes como forma explicativa sobre el transcurso de la vida pública. Así como las redes implican el reconocimiento de un casi imposible monopolio en la toma de decisiones por alguno de los actores, las RIG en sociedades democráticas o en proceso de democratización parten de la misma premisa, en tanto que explican cómo operan las políticas que involucran a diferentes agencias gubernamentales con recursos, puntos de vista e intereses diversos.

Aunque la literatura especializada establece una clara diferencia entre RIG y federalismo, es menester identificar la forma en que ambos enfoques se comunican; qué variables y dimensiones caracterizan a cada uno y cómo se complementan en la búsqueda de una visión más holística de la realidad. Esta tarea resulta conveniente en el contexto mexicano por dos razones, por un lado, porque el federalismo mexicano ha sido construido con cierto contrasentido a los principios que lo sustentan constitucionalmente, y por otro, porque es sabido que el federalismo, como régimen, se construye casuísticamente.

Por último, resulta provechoso identificar las áreas que el contexto mexicano en transformación generan RIG. Primero porque ayuda a reconocer que las RIG siempre han existido en la historia del Estado mexicano, pero no con la premisa del predominio en retirada del gobierno federal, es decir, el cambio político y administrativo está gestando escenarios que plantean dudas; el *a priori* se va desdibujando. Después, porque ayudan a trazar una línea en el tiempo que monitorea dicho cambio, el antes y el después.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Camín, H. (2004), *Después del milagro*, México, Cal y Arena.
- Aguilar Villanueva, L. (1983), “Los objetos de conocimiento de la administración pública”, *Revista de Administración Pública* (s/vol.), núm. 54, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- \_\_\_\_\_ (1996), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

- \_\_\_\_\_ (1996b), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, A. y M. Rivero (2006), “Innovación en la gestión de los residuos sólidos en la Región VII del Estado de México”, *Revista Espacios Públicos*, vol. 9, núm.18, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Banco Mundial (2007), *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*. Copyright [en línea]. Disponible en internet: <[http://contorno.org.mx/contorno/resources/media/pdf/Gobernabilidad\\_Democratica\\_en\\_Mexico\\_BM.pdf](http://contorno.org.mx/contorno/resources/media/pdf/Gobernabilidad_Democratica_en_Mexico_BM.pdf)>, consulta: 29 de agosto de 2014.
- Cabrero Mendoza, E. (1997), *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*, México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Gerencia pública municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa / Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Caiden, G. (1994), “Revitalización de la administración pública”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (s/vol.), núm. 1 (enero de 1994), Caracas.
- Carrera Hernández, 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)”, *Memoria del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España.
- Center for International Development at Harvard University [en línea]. Disponible en internet: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>>, consulta: 5 de septiembre de 2014.
- Cosío Villegas, D. (1972), *El sistema político mexicano*, México, Era.
- Cunill Grau, N. (1999), “Retos de las reformas de segunda generación. ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?”, *Nueva Sociedad* (s/vol.), núm. 160, Buenos Aires, Argentina.
- Easton, D. (2001), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrourtu.

- Fleury, S. (1999), “Reforma del Estado en América Latina”, *Nueva Sociedad* (s/vol.), núm. 160, Buenos Aires, Argentina.
- Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)*, México.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) (2012), *Legislación y Normatividad en Materia de Coordinación Hacendaria en México*, México, Indetec.
- Klijn, E. H. (1988), “Redes de políticas, una visión general”, en W. J. M. Kickert y J. F. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Londres, Sage, traducción [en línea]. Disponible en internet: <<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>>, consulta: 22 de mayo de 2014.
- Lindblom, Ch. (1996). “La ciencia de salir del paso”, en L. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Marandano, V. y P. Florestano (2001), “La administración intergubernamental”, en Lynn y Wildavsky A., *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / FCE.
- Moreno, P. (1993), “Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas”, *Revista de Administración Pública* (s/vol.), núm. 84, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Oszlak O. (1999), “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado”, *Nueva Sociedad* (s/vol.), núm. 160, Buenos Aires, Argentina.
- Rodríguez, V. (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, FCE.
- Simon, H. (1988), *El comportamiento administrativo*, Argentina, Aguilar.
- Soria, R. (2004), *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*, tesis doctoral, México, UAM [en línea]. Disponible en internet: <<http://www.eumed.net/tesis-doctorales/rsr/ficha.htm>>, consulta: 8 de septiembre de 2014.

Wright, D. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México, Universidad Autónoma de Colima / FCE.



# EL PROCESO URBANO EN MÉXICO Y SU RELACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

*Enrique Moreno Sánchez*

## **Introducción**

En el inicio de este siglo XXI, el país ha experimentado una tendencia urbana, que se asocia a las variables población y economía; la parte de los recursos naturales ha sido poco entendida.

Por primera vez en la historia, la mayor parte de la población mexicana vive en ciudades, y al tiempo en que suceden estos grandes cambios demográficos que plantea de por sí enormes retos, el modelo de sociedad que hoy impera (sociedad del conocimiento, sociedad de la información, sociedad postindustrial) y el desarrollo tecnológico que conlleva son causa de que las distancias físicas pierdan importancia y que el papel de las ciudades evolucione para dejar de ser “centros” de sus eternos territorios próximos y convertirse en nodos de redes amplias. Hoy las ciudades son espacios privilegiados para la creatividad y la innovación, deberían, por tanto, reunir las condiciones necesarias para atraer, atrapar y fomentar el talento, el conocimiento para transformarlos en bienestar (Cabrero y Díaz, 2013, p. 25).

Las políticas urbanas en México han dependido de la coyuntura económica y política que se presenta, y en tiempos de crisis es fundamental encontrar mejor equilibrio entre las actividades y servicios que se realizan en el país. En el presente, las grandes zonas metropolitanas del mundo se hallan integradas económicamente al circuito de la producción y consumo internacionales, de manera o intensidad di-

ferente a lo que se hizo en el pasado. También es de considerar en el análisis local si existen políticas públicas encaminadas a una nueva redistribución de la población en el territorio, a partir de criterios económicos y de actividades productivas, así como la relación que se tiene con la región. Lo anterior conduce a plantear las preguntas: ¿existe una política de ordenamiento urbano-regional-territorial para el país? ¿Cómo ha sido el proceso de urbanización y la relación intergubernamental en México?

Son preguntas que este trabajo describe la manera de abordarlas y estudiarlas; sin embargo, no son las únicas preguntas que se plantea el trabajo, en cada subtítulo existen cuestionamientos que guían la temática referida.

Los estudios urbanos se han caracterizado por nutrirse de aportes teóricos y metodológicos provenientes de diversas disciplinas, estableciendo un vínculo permanente con las ciencias sociales, las humanidades y los diseños, pero también con las ciencias naturales y exactas. En particular, de un flujo constante de abordar y entender, tanto la ciudad como el espacio y el territorio desde las disciplinas mismas, e incluso, desde las nuevas áreas de especialización que se han llegado a desprender de las primeras, tomando cierta autonomía.

La hegemonía teórica-metodológica en torno a lo urbano ha sido dispuesta, en primera instancia, por aquellas disciplinas que reconocen al espacio como un campo de conocimiento propio: la geografía y la arquitectura; mientras que la economía y la sociología, al reconocer la especialidad que define lo urbano, han hecho aportes sustanciales para su comprensión, colocándose entre las principales fuentes de conocimiento de los estudios urbanos, sin desconocer la demografía, la estadística, la administración, el derecho y la ecología, que han tenido una influencia parcial (Pino, 2006, p. 40).

Otros investigadores, como Rosales y Chauca (2010, p. 61), consideran que la visión territorializada ha reconocido la interacción urbano-rural en el urbanismo. Dicha disciplina ha destacado la falta de planeación territorial de las ciudades y las consecuencias tanto en la organización de la ciudad (por ejemplo, la desigual distribución de servicios urbanos), diferenciándose de zonas centrales de zonas periféricas en donde la urbanización se ha producido de manera irregular, como los cambios en la morfología del paisaje. Ejemplo de ello son las zonas periurbanas, con una combinación de uso de suelo habita-

cional y agrícola. Esta visión urbanística del crecimiento de las ciudades se encuentra inscrita en una lógica territorial, debido a que es necesario reconocer el carácter regional del proceso de urbanización para comprender las transformaciones morfológicas de las periferias urbanas. Sin embargo, esta disciplina, dado su énfasis en el ordenamiento del territorio, no presta mayor atención a las repercusiones sociales que estos procesos de expansión tienen en los espacios locales.

Es indudable que al considerar las relaciones intergubernamentales y el proceso urbano en México, nos referimos también a los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), donde tomar decisiones implica descentralización y política. Donde lo urbano tiene otra connotación diferente a lo educativo, a lo de la salud o a lo relativo a la seguridad; es decir, se presentan como aristas diferentes, pero también como una relación intergubernamental para explicar qué y el porqué de un proceso urbano en el país.

Es en la relación intergubernamental donde la construcción de agendas permite conocer la capacidad de gestión o, en su caso, la reiterada forma de atender demandas sociales, como la prestación de servicios públicos, uso de suelo, infraestructura y gestión de gobierno, que permiten el adecuado desarrollo urbano del país.

Al respecto, Gadsen (2004) considera que el escenario que ha quedado después de los 70 años de un solo partido en el poder, está compuesto por gobiernos paralelos que compiten ante una misma población y un mismo territorio. En este sentido, en el país no hay más que municipios. Fuera de los municipios solamente hay embajadas como parte del territorio nacional, algunas islas que son federales y el Distrito Federal, que tiene consideraciones peculiares. Fuera de éstos, todo el territorio nacional lo forman municipios, y los municipios son comprendidos por estados que no tienen otro territorio que el municipal; éstos, a su vez, son comprendidos por el gobierno federal, que opera prácticamente en todo el territorio municipal de los estados. El gobierno federal tiene casi todo el poder de operación; sin embargo, en realidad los que operan en el nivel concreto con escaso poder son las unidades pequeñas; es decir, los municipios (Gadsen, 2004, p. 54).

Las herramientas metodológicas utilizadas fueron las siguientes: el método es deductivo, y consiste en tomar conclusiones generales para explicaciones particulares. El trabajo se inicia con los postulados, teorías, principios y leyes de aplicación universal para solucio-

nes particulares, compara y analiza los datos cuantitativos disponibles y realiza un análisis cualitativo de cada uno de los temas propuestos, con apoyo y seguimiento del objetivo planteado.

Por lo que se refiere a las técnicas de investigación, se realizó una revisión documental de la información disponible, de la temática referida. También se revisó la información electrónica alusiva a la temática.

## **El objetivo**

El objetivo de este trabajo es aportar conocimiento del proceso urbano y la relación intergubernamental que tiene dicho proceso, el cual tiene efecto importante para el país y los ciudadanos que habitan en el territorio.

Este trabajo se organizó en cuatro partes. La primera reflexiona acerca de lo urbano; en el segundo apartado describe la importancia que adquiere la sustentabilidad y su relación con el proceso urbano. El siguiente apartado describe la relación intergubernamental y la urbanización en el contexto nacional, y finalmente, presenta las conclusiones.

## **Lo urbano en México**

Entre 1900 y 2010 la población urbana del país se multiplicó 55 veces al pasar de 1.4 a 79 millones de habitantes. El comportamiento gráfico del grado de urbanización simuló una “s” alargada, mostrando mayor pendiente durante el periodo 1940-1980, por lo que este periodo se caracterizó por el mayor avance de la urbanización en el país en toda su historia. El grado de urbanización está asociado al crecimiento natural y social en las áreas urbanas, como también al aumento en el número de dichas localidades. La población urbana se distribuye entre un conjunto de localidades que conforman el sistema urbano nacional, las cuales son de diferente tamaño y van en un *continuum* desde pequeñas ciudades, ciudades intermedias, y de gran tamaño (Sobrino, 2012, p. 297).

También, Sobrino (2012) alude que el incremento en el grado de urbanización, el crecimiento en el tamaño de áreas urbanas y el desarrollo de los sistemas nacionales y regionales de ciudades han propiciado nuevas formas de ocupación del territorio y de interrelaciones entre los asentamientos humanos, y le llama regiones urbanas. Una región urbana es una superficie que contiene gran zona metropolitana y áreas urbanas circunvecinas de menos tamaño, en un radio que se ha delimitado hasta 150 kilómetros, o también áreas urbanas de tamaño millonario o intermedio, sin gran dominancia por parte de alguna de ellas. En esta configuración de asentamientos ocurre una serie de interrelaciones e interdependencias que se traducen en redistribución de población y actividades económicas, especialización productiva de cada centro de población y complejos sociales (Sobrino, 2012, p. 309).

La marcada urbanización de México en ciertas regiones y ciudades del país –en las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey– generó fuerte incremento en la densidad de población, pero con calidad de vida más deficiente e ingresos muchos menores, así como limitado acceso a mejores empleos. Esta situación creó fuertes presiones sobre la oferta de servicios públicos y constituirá factor de riesgo para la conservación de los recursos naturales, acentuándose los problemas que promueven el deterioro del ambiente. Ahora se agrega la variable de delincuencia organizada, tal es el caso del aumento registrado en grandes metrópolis, y entidades como Michoacán, Tamaulipas, Guerrero, Estado de México, donde la violencia, crimen, secuestros, robos, son una constante en los últimos trece años, y que coincide con el inicio del siglo XXI.

Por estas razones, conocer y analizar integralmente la estructura y las características de un territorio y las formas y pautas en que una sociedad lo ocupa y lo explota es central, porque representa una condición *sine qua non* para valorar lo que este territorio ofrece para el desarrollo y los límites que tiene para sostenerse en el tiempo. Esto marca las contradicciones sociopolíticas más graves de la sociedad mexicana moderna. Por una parte, se reconoce el territorio como la base material para toda la actividad económica y social, y por otra, este reconocimiento es tan obtuso y limitado que lo valorizado como una mercancía, desconoce su condición relacional y las consecuencias que una decisión tiene en el sistema socioespacial en general (Iracheta, 2012, p. 131).

Sugiere las preguntas: ¿quiénes son los responsables de estas tareas? ¿Son los gobiernos en sus distintos niveles los encargados del proceso de urbanización?, o ¿es tarea específica de un gobierno en específico? ¿Debe existir una adecuada relación intergubernamental para las tareas urbanas del país?

Son preguntas que permiten abordar el análisis, la reflexión y la discusión de un tema que sigue siendo polémico, debatible y cuestionable, y este trabajo pretende enriquecer el debate al respecto. Lo que sigue siendo cuestionado es la disparidad espacial, el vínculo social y económico. En general, se considera que el país ha desarrollado profundas disparidades socioespaciales, excesiva concentración económica y poblacional, y se reflejan en infraestructuras, vivienda, ambiente, calidad de vida, seguridad, transporte, entre otras.

En la década de 1970, la industrialización del país tuvo como resultado el traslado masivo de mano de obra del campo a las ciudades, en una etapa en que los niveles de crecimiento poblacional alcanzaron su máximo histórico. La población urbana creció a tasas mayores de 4.5% anual, producto principalmente de la migración campo-ciudad y la elevada concentración en tres principales zonas metropolitanas: Valle de México, Guadalajara y Monterrey, que en 1980 alojaban a la mitad de la población urbana total.

La migración fue fundamental para varios miles de personas que se asentaron en lugares donde el mercado formal e informal de suelo tiene gran importancia. En muchas ocasiones esto no obedece sólo a la necesidad económica, también se asocia a características políticas, de partido o gobierno local que permitieron la ocupación irregular del suelo por familias o personas “pobres”, que iniciaron su modesta edificación de viviendas; luego, el gobierno del estado y el municipio inician el proceso de regularizar predios y poco a poco introducen servicios básicos de agua, drenaje y energía eléctrica. Una de las problemáticas se refleja en los servicios, en el empleo, en la calidad de vida de sus habitantes y, más reciente, en el llamado “impacto ambiental”.

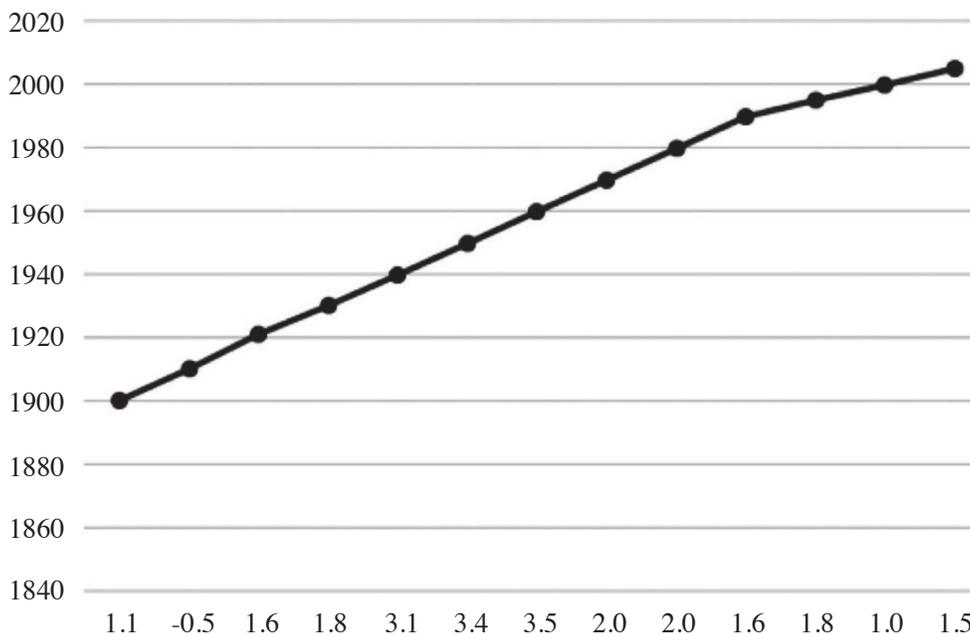
La reestructuración económica de la nación, orientada principalmente hacia la exportación, la apertura comercial y la reducción de la participación del Estado en la economía, ha contribuido a modificar las tendencias de crecimiento urbano. Entre los cambios más importantes destacan la disminución del ritmo de crecimiento de la pobla-

ción urbana en su conjunto y la pérdida del poder de atracción de las tres principales metrópolis del país. De esta forma, se dio paso a un mayor dinamismo demográfico y creciente importancia. En la década de 1970, la industrialización del país tuvo como resultado el traslado masivo de mano de obra del campo a las ciudades, en una etapa en que los niveles de crecimiento poblacional alcanzaron un máximo histórico (Conapo, 2011, p. 204).

Igualmente, las características físicas, geográficas y ambientales del territorio condicionan las relaciones sociales al ofrecer ventajas o desventajas para el aprovechamiento de recursos naturales y las condiciones ambientales (clima, localización, altitud, etc.), que son fundamentales para la producción económica y en general para la vida humana (Iracheta, 2012, p. 130).

Durante todo el siglo XX hubo cambios y mutaciones demográficas inéditas en el país. La nación tuvo el mayor crecimiento poblacional en el periodo 1950-1990; la siguiente gráfica muestra dicha tendencia.

Gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI de 1980 a 2010 y de Leñero (1985).

Como se observa en la gráfica, el mayor crecimiento de la población estuvo en los decenios señalados, y donde las tasas de crecimiento poblacional fueron de 3.4% de 1950 a 1960, y de 3.5% de 1960 a 1970, 2.0% de 1970 a 1980, respectivamente, siendo las tasas más altas registradas en el siglo XX, y seguramente será difícil que se repitan en el país en el siglo XXI. Lo anterior coincide con la mayor urbanización del país, al pasar de una población de 25 791 017 en 1950 a más de 103.3 millones en el 2000 (INEGI, 2000). Es elocuente que este crecimiento no es ajeno a variables cuantitativas de la transformación urbana fincada en el crecimiento de la población en zonas antes rurales o semirurales y un proceso significativo que se dio del campo a la ciudad, y que en el presente sigue siendo una constante en las principales zonas metropolitanas. Se conoce que las tasas de población más altas se dieron en zonas urbanas, pues duplicaron el promedio nacional (Leñero, 1985; INEGI, 2010).

México es un país cada vez más urbano, 76.8% de la población reside en localidades de 2 500 o más habitantes. Al mismo tiempo que se intensifica el proceso de urbanización, se aprecia la dispersión de la población en gran número de localidades menores de 2 500 habitantes. El 23.2% de la población reside en casi 189 mil pequeñas localidades distribuidas en el territorio nacional. Entre el Censo de 2010 y el Censo del 2000 se observa que las poblaciones pequeñas y medianas crecen más que las grandes ciudades (INEGI, 2010).

La población se expresa en el aumento de las localidades urbanas y el nacimiento de nuevos espacios urbanos, no planificados, no considerados en los planes y programas de gobierno local, estatal o federal. Enfrentamos a una urbanización creciente desde el punto de vista ecológico y sociológico, significa una intensificación de la densidad social; es decir una multiplicación de interrelaciones humanas que implican, por un lado, variaciones cualitativas de la relación social más impersonal, funcional, institucionalizada y de tipo “secundario”; pero por el otro, mayor intensidad de la dependencia social cotidiana de la presión social, de choque y conflicto, mayor “modernización” en la cultura y libertad en la conducta; y mayor acceso y demanda de servicios públicos (Leñero, 1985, p. 79).

Es indudable que México ha experimentado un proceso de urbanización no ajeno a las transformaciones mundiales que experimenta el continente americano y, en particular, el país. También este proceso

de urbanización presenta vínculo importante con la transformación estructural del territorio en las décadas de 1950 a 1990, donde a la mitad del siglo pasado se generan nuevos territorios urbanos no existentes o en un proceso de semirruralidad, que es el caso de las periferias en las grandes metrópolis de México (México, Distrito Federal, Guadalajara, y Monterrey).

El país ha transitado en las últimas cinco décadas por un proceso de modernización asociado con variables como población y desarrollo urbano en distintas regiones. La modernización de autopistas, carreteras, puertos y aeropuertos son dimensiones que tienen que ver con las modificaciones de consumo, formas de vida, cultura y desarrollo del país. Asimismo, la creación de grandes edificios, megaproyectos como el “metro”, “trenes ligeros”, aeródromos y plazas comerciales expresan contenidos urbanos poco analizados en el contexto del cambio del territorio nacional, que en el pasado fue predominantemente rural.

Según el Consejo Nacional de Población y Vivienda (Conapo, 2011), la población urbana de México se distribuye en 364 ciudades de 15 mil o más habitantes. Estas ciudades se clasifican en cuatro rangos:

- Una megaciudad con 20 millones de habitantes (Zona Metropolitana del Valle de México).
- Diez grandes zonas metropolitanas con poblaciones que van de uno a menos de cinco millones de habitantes (Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tlaxcala, Tijuana, Toluca, León, Juárez, La Laguna, San Luis Potosí y Querétaro, por orden de magnitud).
- 80 ciudades medias de 100 mil a menos de un millón de habitantes.
- 273 ciudades pequeñas, de 15 mil a menos de 100 mil habitantes. En términos relativos, 52.4% de la población urbana reside en once grandes metrópolis de más de un millón de habitantes. En el extremo contrario, las ciudades pequeñas concentran sólo 11.4% del total urbano, mientras que las ciudades medias aportan poco más de una tercera parte (36.2%) de la población urbana total.

En lo que va del presente siglo, la población urbana creció a una tasa de 1.5% anual, más de medio punto por arriba del promedio del país (0.9%). Destaca el crecimiento de las zonas metropolitanas de uno a cinco millones de habitantes, cuya población, en conjunto, creció a tasa promedio de 2%, seguida de la población de las ciudades medias con tasa de 1.7%. La Zona Metropolitana del Valle de México y el conjunto de las ciudades pequeñas registraron ritmos de crecimiento muy por debajo del promedio urbano y similar al promedio nacional. De esta forma, las ciudades grandes y medias continúan consolidándose como los centros urbanos más dinámicos del país (Conapo, 2011, p. 202).

En términos relativos, 52.4% de la población urbana reside en once grandes metrópolis de más de un millón de habitantes. En el extremo contrario, las ciudades pequeñas concentran sólo 11.4% del total urbano, mientras que las ciudades medias aportan poco más de una tercera parte (36.2%) de la población urbana total.

Además, la problemática urbana, social y económica contiene dimensiones no únicas, pero sí fundamentales en el país. Lo que hagamos con el territorio repercute sensiblemente en el desarrollo de una sociedad. Es claro que la superestructura social, es decir, la economía, la política, la cultura e incluso la ideología, son determinantes en lo que ocurra con los territorios, porque es en esas instancias donde se decide qué recursos explotar, dónde localizar las infraestructuras, los asentamientos, etcétera (Iracheta, 2012, p. 130).

Un rasgo característico del proceso de urbanización reciente es el crecimiento y desarrollo de sus más grandes aglomeraciones urbanas, las llamadas *megaciudades*, las cuales se asocian a concentraciones de más de seis u ocho millones de habitantes. Aunque estas ciudades han consolidado su crecimiento desde hace varias décadas, sólo recientemente ha surgido un mayor interés por elaborar estudios más sistemáticos y comparativos tanto en países desarrollados como en desarrollo (Aguilar, 2004, p. 5).

Existe una aparente contradicción que existe entre las pérdidas en la hegemonía experimentada por los espacios metropolitanos y su cada vez mayor dimensión, se precisa al observar el comportamiento que tiene cada una de las unidades territoriales que conforman las megaciudades; es decir, que las grandes metrópolis no funcionan uniformemente como un todo, sino que manifiestan comportamientos dis-

pares según las unidades territoriales que conforman y los procesos que se llevan a cabo. De este modo, son los núcleos urbanos centrales los que pierden cierto protagonismo, mientras que, en contraposición, se presenta un importante crecimiento de la periferia, sobre todo la periferia extendida; es decir, de aquella que está más allá de los límites de las zonas metropolitanas “oficiales” y que se encuentra vinculada al funcionamiento a la ciudad central. Dicha transformación está conformando un territorio periurbano que cada vez tiene una mayor importancia en la estructura morfológica y funcional de las grandes ciudades. A la fecha, se reconoce una creciente disolución de la tradicional imagen de una ciudad compacta con relaciones funcionales jerárquicas de tipo centro-periferia que poco a poco se transformó en una ciudad más dispersa y fragmentada, en donde física y funcionalmente se tienen cada vez mayores problemas para definir sus límites y donde prevalece una mayor variedad de núcleos centrales que hacen más complejas las relaciones, caracterizadas por mantener mayores flujos de tipo horizontal. Por tanto, es en estos lugares donde se observa una de las mayores transformaciones del fenómeno metropolitano, por lo que también se ha vuelto en una de las más importantes reflexiones dentro de los estudios recientes de la dinámica de las grandes ciudades (Vieyra y Escamilla, 2004, pp. 475-476).

De las diversas razones que surgen para enfocar la atención en las megaciudades, podemos señalar las siguientes. Primera, su enorme concentración de habitantes y el alto porcentaje que representan de los totales nacionales. Segunda, en cada región estas ciudades son los polos económicos de relevancia global y concentran funciones de alto nivel en términos de administración y toma de decisiones corporativas, poder político en información y telecomunicaciones. Tercera, estas ciudades concentran de manera notable muchos de los costos sociales de la urbanización, que incluyen acelerado crecimiento demográfico, altos niveles de pobreza, tráfico y congestión, deterioro ambiental, deficiente administración, etcétera. Y cuarta, las pautas de expansión espacial asociadas a estas grandes ciudades, están adquiriendo nuevas formas territoriales dentro de las regiones que las contienen, lo cual representa una nueva etapa de desarrollo (Aguilar, 2004, p. 5).

## ***Urbanización y sustentabilidad***

El concepto más aceptado de “desarrollo sustentable”, popularizado a partir del *Informe Brundtland*, alude a la satisfacción de necesidades de la población humana actual y futura, lo que se relaciona con el uso de los recursos naturales (WCED, 1987). Posteriormente, uno de los acuerdos de la Agenda 21 (UNDP, 1993) se refiere a la necesidad de crear indicadores de sustentabilidad en diferentes niveles espaciales y temporales.

Se han generado múltiples datos relativos a la capacidad de carga de los ecosistemas, así como de la viabilidad económica de las actividades productivas que permitan a quien las realiza satisfacer sus necesidades primordiales. En la mayor parte de casos, las evaluaciones refieren un estado de pobre sustentabilidad ambiental, lo cual pone en riesgo el futuro de la especie humana. Los indicadores de sustentabilidad se han convertido en una importante herramienta de toma de decisiones para gobiernos nacionales y locales, comunidades y actores sociales involucrados (Hammond *et al.*, 1995).

Es imperativo admitir que existe relación causal entre la teoría económica dominante y la crisis ambiental y social, cuyas principales manifestaciones locales y globales fueron políticamente reconocidas desde principios de los años setenta. En este sentido, ha generado una compleja estructura de relaciones causa-efecto que lo comprometen con la insostenibilidad biofísica y social que hoy se busca detener. El desarrollo sustentable busca un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental. La cuestión económica y ambiental en el oriente del estado es asunto social; las soluciones técnicas-científicas y jurídicas son tareas para establecer un adecuado proceso social.

Uno de los principales impactos del desarrollo urbano es la expansión indiscriminada sobre el entorno inmediato, mismo que se expresa en cambios en el uso del suelo y el deterioro de la cubierta vegetal, con la consecuente pérdida de los servicios ambientales ligados a ésta, como la captación de agua de lluvia, la recarga de acuíferos, la captura de gases de efecto invernadero y la regulación climática, entre otros. En México, el alto costo del suelo y la vivienda urbana, comparado con el bajo nivel de ingreso de la mayoría de la población, y las limitaciones del financiamiento público y privado en materia de

vivienda, han determinado que buena parte de la población de las ciudades resuelva sus necesidades de alojamiento en asentamientos irregulares y precarios, mediante la autoconstrucción total o parcial de la vivienda, en terrenos generalmente situados en la periferia de las ciudades y sin certeza jurídica en cuanto a la propiedad (Conapo, 2009, p. 205).

En cuanto a la “dimensión social” de la sustentabilidad, como lo han definido numerosos autores (Azar *et al.*, 1996), son pocas las evaluaciones que van más allá de indicadores de la satisfacción de necesidades básicas, aunque existen métodos cuantitativos para estimar, por ejemplo: la distribución del ingreso, o bien, índices compuestos (índice de desarrollo humano) que reflejan el acceso de la población a servicios básicos como educación, salud e ingresos per cápita (UNDP, 2004).

El conocimiento de la realidad urbana, y de la sustentabilidad en un territorio como México, significa en gran medida contar con herramientas metodológicas que permitan tener información apropiada, tomar adecuadas decisiones en el ámbito local, también tener una mejor idea de los problemas de agotamiento de recursos, o de los que ya existen. Ayuda a ubicar el contexto metropolitano de su condición poblacional, su carácter estratégico para la planificación del desarrollo urbano en la zona metropolitana en el mediano y largo plazos, ya sea porque este municipio posee en su interior áreas de alto valor ambiental que se deben preservar, o bien, porque cuentan con zonas aptas para el desarrollo urbano que deben ser incorporadas de manera ordenada.

Se han generado múltiples datos relativos a la capacidad de carga de los ecosistemas, así como de la viabilidad económica de las actividades productivas que permitan satisfacer las necesidades primordiales. En la mayor parte de casos, las evaluaciones refieren un estado de pobre sustentabilidad ambiental, lo cual pone en riesgo el futuro de la especie humana.

Es imperativo admitir que existe relación causal entre la teoría económica dominante, y la crisis ambiental y social cuyas principales manifestaciones locales y globales fueron políticamente reconocidas desde principios de los años setenta.

El estudio de la sustentabilidad permite el análisis de cómo elaborar propuestas en torno a las diversas características de un territorio, o

de una región; asimismo, se conoce de mejor manera la condición urbana, sus recursos naturales, el tipo de desarrollo, el impacto ambiental, económico y social así, y el papel que se tiene en la protección, conservación y prevención ambiental de una región. Es necesario avanzar e impulsar un marco normativo que permita contar con herramientas teóricas, metodológicas, para evaluación, análisis y toma de decisión en México y su articulación con los distintos niveles de gobierno, donde existen diversos universos que incluyen o excluyen unidades geopolíticas, lo cual ha traído problemas de interpretación, duplicidad y confusión en el manejo de información para su adecuado análisis.

## **Problema**

Durante muchos años, el crecimiento económico y la conservación ambiental daban la impresión de ser actividades incompatibles; sin embargo, se han logrado avances importantes en la integración de los aspectos ambientales con los económicos y sociales, lo cual hace posible abordar los problemas de deterioro ecológico asociados al desarrollo. La característica que distingue al desarrollo es que sitúa en un mismo nivel de prioridad la superación de la pobreza (la satisfacción de las necesidades de la generación presente) y la preservación del ambiente (no compromete la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer necesidades); lo que implica no subordinar un propósito al otro. Sin embargo, surge la siguiente pregunta: ¿el tema de sustentabilidad es materia del gobierno federal, de las entidades de la República o del municipio o del ciudadano?

Esta pregunta plantea la creación de un análisis innovador que involucre dimensiones del problema escasamente abordado en torno al tema ambiental en el país, mismo que ha transitado desde diversas coyunturas en el tiempo hasta la nueva estructura urbana-territorial-económica en el presente siglo, donde la reestructuración del capitalismo a nivel global tiene un efecto aún no valorado en lo local y regional. Existen varias formas de abordarlo; este trabajo no pretende dar una solución acabada, ni ser respuesta a una problemática tan compleja. Es necesario realizar primero el análisis teórico-institucional, que permita conocer las dimensiones señaladas.

Si el proceso de urbanización es visto como una cuestión de oferta de vivienda u otros usos del suelo y un gran negocio inmobiliario dominado por desarrolladores, constructores y terratenientes, como es la tendencia en la mayor parte de las ciudades mexicanas, entonces la localización adecuada de esos usos, desde una perspectiva de la sociedad, reflejada en los planes urbanos, se convierte en una decisión marginal, siendo la consecuencia, por tanto, una estructura urbana desordenada e insustentable. Igualmente ocurre cuando se contaminan los mantos freáticos, el suelo o el aire por las industrias y los vehículos, lo cual se interpreta como un problema “de costos”, y en consecuencia, no hay ninguna posición seria por parte del gobierno para “retribuir a la naturaleza” por el daño causado. Por eso la economía mexicana está clasificada en el lugar 70, por su bajo respeto a la conservación del ambiente y los recursos naturales, aunque económicamente se la ubique entre las 15 primeras del mundo (Iracheta, 2012, p. 132).

Es importante tener presente que el desarrollo de una nación también depende de sus recursos, de su población y de la forma de poder organizarlos de mejor manera. Pero también de entender y comprender que existen procesos socioculturales en varias comunidades rurales, semiurbanas, que presentan significados diferentes y distintos a un modelo económico impuesto y la heterogeneidad ambiental, política y administrativa que existe en la República.

El explosivo fenómeno de urbanización ha tenido efectos significativos a escala global sobre la naturaleza y la calidad de la vida urbana al grado de afectar la estabilidad ecológica, política y social de los sistemas urbanos. La evolución y el desarrollo que han tenido las ciudades hasta la actualidad han producido sistemas artificiales, inestables y con una alta vulnerabilidad que se mantienen con enormes demandas de materiales diversos y energéticos que con frecuencia son transportados desde distancias cada vez más lejanas. Este marcado desequilibrio entre el consumo de recursos y la producción de alimentos y satisfactores básicos para la población urbana, así como la elevada tasa de generación de productos de desecho, ha provocado un impacto sustancial sobre la naturaleza (López-Moreno y Díaz-Betancourt, 1998, p. 8).

En el país existen aún los grandes paradigmas teóricos, metodológicos, sin resolver, de los instrumentos para el análisis del desarrollo sustentable. La idea de “internalizar” la “dimensión ambiental” para

asegurar la preservación de los recursos naturales en un nuevo proyecto de desarrollo aún presenta la dificultad de poder incorporar las “externalidades ambientales”.

La prosperidad económica y de dinámica movilidad social en México se muestra con los daños ecológicos y ambientales en diversos municipios y regiones del país. Podría decirse que el balance existente entre los beneficios económicos y sociales de la industria y del comercio y los elevados costos ambientales no ha cuestionado las posibles ventajas de un tipo de desarrollo. Las inversiones que se esperan por las distintas reformas como la energética (2014), de los empresarios deseosos de invertir en recursos naturales como suelo, agua, petróleo, gas y derivados no se debaten y analizan, ni la debida forma al impresionante daño ambiental al uso de suelo, a la desaparición de predios dedicados a la agricultura y ganadería, a la deforestación, la degradación de los ríos, ni la gradual pero creciente contaminación por ruido, gases y desechos en los distintos municipios y regiones del país.

Iracheta (2012) considera que dentro del modelo de desarrollo dominante en México hay una respuesta preexistente en la política pública (en el sentido althusseriano) sobre el problema del desorden territorial, la ciudad insustentable y también sobre otros problemas relacionados con el proceso de desarrollo. Tales respuestas no enfrentan el problema de la crisis territorial y ambiental del país, sino que se orientan a privilegiar el predominio del interés dominante de acumulación de capital, lo que se refleja en la persistencia de las “soluciones” desde el mercado y no desde la acción decidida del gobierno. Ésa es la razón de la crisis de la planeación urbana y ambiental y de las políticas públicas territoriales en México y explica por qué no se han alcanzado siquiera los logros de otras sociedades similares de América Latina (Iracheta, 2012, p. 139).

También, el mismo académico alude a que a menudo encontramos que las acciones territoriales en las regiones y en las ciudades, sean públicas o privadas, no se coordinan, se cambian sin razones y son frecuentemente arbitrarias, teniendo al menos dos consecuencias negativas. Por una parte, no resuelven el problema que en sus documentos han formulado (planes, programas y proyectos), y por la otra, sus impactos negativos tienden a ser mayores de los que supusieron los políticos, planificadores y funcionarios (Iracheta, 2012, p. 139).

## Urbanización y relación intergubernamental

Lo intergubernamental tiene relación con los procesos administrativos y políticos de diferentes niveles de gobierno, del cuestionamiento a las prácticas sociales, de las “políticas” de la “gestión urbana” y de la intervención del Estado y de las demandas ciudadanas, así como de la intervención de una burocracia (federal, estatal y municipal) que busca una adecuada relación intergubernamental con los distintos órdenes de gobierno y con los sectores de la población en el tema urbano.

Las relaciones gubernamentales tienen que desarrollar instituciones que permitan la superación de ese conflicto e impulsen las relaciones de conciliación para propiciar las bases que permitan un desarrollo de las regiones, de los distintos niveles de gobierno y de la sociedad. Los desequilibrios territoriales como tipos de instituciones informales tienen que ser disminuidos por arreglos institucionales e intergubernamentales para propiciar condiciones de igualdad para un desarrollo de la sociedad en su conjunto.

La relación intergubernamental plantea esquemas de cooperación y de participación ciudadana en decisiones que recaen primero en el ámbito local, luego en lo estatal y en congruencia con el sistema federal. Las decisiones de cualquier orden de gobierno (local, estatal o federal) en lo relativo al proceso urbano han tomado relevancia en el inicio del nuevo siglo. Gran parte de las disputas sociourbanas y políticas del país están asociadas al tema de la tierra en las últimas dos décadas.

Esos procesos interactúan y se condicionan entre sí, definiendo o redefiniendo el esquema de reglas formales e informales que regulan la relación entre los tres órdenes de gobierno. Por ejemplo, la transferencia a los gobiernos estatales y municipales de un mayor poder de decisión sobre la aplicación del gasto público interactúa con la capacidad técnica de esos órdenes de gobierno y con la existencia o no de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y procesos transparentes. Efectivamente, en México, el proceso de descentralización de recursos fiscales, ocurrido desde mediados de los años noventa, ha enfrentado problemas derivados tanto de la limitada capacidad de los gobiernos locales en materia de planeación y administración, como de la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia

en el ejercicio del gasto público. A su vez, una mayor participación de la sociedad civil organizada es indispensable para una efectiva fiscalización de los recursos públicos (Tamayo y Hernández, 2004, p. 11).

Es tema que cada día es centro de discusión y debate en el país, en las distintas entidades del país. Sugieren las siguientes preguntas: ¿es posible establecer límites administrativo-jurídicos a los procesos urbanos en cada nivel de gobierno? ¿Existe a nivel nacional una política gubernamental institucional para ordenar la dispersión administrativa del tema urbano? ¿Lo urbano y la relación intergubernamental es un problema que afecta el desarrollo del país?

Son preguntas para el análisis de esta problemática, que cada día presenta vigencia y mayor grado de involucramiento de los distintos órdenes de gobierno, de la intervención del Estado en un tema que remite al territorio nacional, a la heterogeneidad política, de organizaciones sociales y políticas, de empresas dedicadas al desarrollo urbano, a la construcción de vivienda, de infraestructura, de costos políticos, de políticas gubernamentales, y de políticas públicas y prácticas urbanas poco analizadas y cuestionadas en la racionalidad social y económica que prevalece en el inicio del siglo XXI.

Los territorios locales, las zonas urbanas y las zonas metropolitanas son el escenario donde se desarrollan los procesos sociales de mayor conflicto cada día, las obras urbanas, la infraestructura y el conflicto que pueden derivar de ellas, se transforma en efectos políticos de los más importantes en los últimos años, que coincide con el inicio del nuevo siglo XXI. El análisis de las condiciones económicas, sociales y urbanas, así como la gestión del gobierno municipal y estatal, se presenta para estudiar los fenómenos urbanos y el impacto en lo económico y lo social o, en su caso, revisarlo si manifiesta un tipo de desarrollo urbano en una heterogeneidad regional y metropolitana. De ahí la importancia que adquiere la relación que mantienen dos o más gobiernos en el proceso de urbanización de una región, metrópoli o área urbana.

En el inicio del siglo XXI, el país ha experimentado una tendencia urbana que se asocia a las variables población y economía, la parte de los recursos naturales y el ambiente ha sido poco entendida. Se parte de la idea de que los municipios, regiones y entidades tienen su fortaleza socioeconómica con las grandes ciudades, con las metrópolis, con las zonas urbanas, ya que la gran concentración de población da

paso a una economía de carácter urbano y de interdependencia entre el macrocentro urbano que representa a la ciudad y la periferia que se asocia con los municipios cercanos.

Las políticas públicas y gubernamentales en el ámbito del gobierno local deberían incidir en crear condiciones para un desarrollo sustentable y sostenible y articularse como cuestiones de calidad de vida y derechos ciudadanos que permitan nuevas formas de gobernabilidad en el ámbito local. El debate actual sobre el federalismo y la democracia en México exige elaborar propuestas que permitan revertir las desigualdades que prevalecen entre el centro y las regiones entre el norte y el sur, entre las ciudades ricas y las pobres, entre quienes en su interior acceden a condiciones de vida excelentes, comparables a cualquier metrópoli del mundo, y quienes deben soportar carencias y deficiencias en acceso a los bienes y servicios básicos; es decir, se trata de abordar la territorialidad de la democracia (Ziccardi, 2003, p. 329).

Hernández y Tamayo (2004) consideran que, en general, las líneas de acción propuestas por los actores gubernamentales de los tres órdenes de gobierno son contrastantes, aunque, en el fondo, reconciliables y complementarias. Si la descentralización fiscal ha de impactar de manera favorable la vida de los mexicanos, será necesario diseñar y desarrollar muchas acciones, pero de manera integral y cuidando las interacciones. En particular, uno de los pilares sobre el que debe descansar una reforma de gran envergadura consiste en instaurar los cambios legales e institucionales requeridos. El reto es lograr un mayor equilibrio entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, pero, para ello, será fundamental adecuar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo *ex ante* criterios de equidad y justicia distributiva (Hernández y Tamayo, 2004, p. 14).

Lograr transformaciones en una estructura gubernamental es una tarea de largo plazo. En el gobierno moderno convergen dos racionalidades: la administrativa y la política. Éstas tienen campos de aplicación diferentes. Al confluir en un mismo territorio los diferentes propósitos se convierten a veces en incompatibles. Por otra parte, el gobierno municipal se encuentra ante dos presiones de cambio fuertes. En primer lugar, el contexto internacional y nacional ha cambiado en los veinte años recientes de tal modo que prácticas administrativas (por ejemplo, cobros de impuestos, derechos y permisos; pagos a pro-

veedores; control del trabajo y horario interno del personal) y de gobierno (por ejemplo, interacción con los ciudadanos y quienes solicitan atención a algún problema, trámite o petición particular) basadas en un cierto carácter informal, no pueden realizarse ahora sin incurrir en un alto costo financiero y político (Bazdresch, 2007, p. 49).

Iracheta (2012) considera que es fundamental que el gobierno mexicano en sus tres niveles deba crear condiciones para la promoción, incentivación y control efectivo del mercado privado del suelo y de edificios. Con base en el artículo 27 constitucional, se requiere recuperar el papel y la responsabilidad social del suelo y dejar claro los derechos y responsabilidades de los propietarios sobre la propiedad inmobiliaria. Igualmente, crear reservas territoriales, bancos de tierra y nuevos mecanismos para promover la inversión inmobiliaria bajo una política integrada que atienda tres principios.

El primero es que sólo se permitirá el asentamiento en lugares determinados por los planes de desarrollo urbano realizados participativamente (la localización como palabra clave). El segundo es que la plusvalía mexicana inmobiliaria debe regresar a la comunidad, que es la que por medio de las obras públicas y decisiones de planificación urbana gubernamental, la han propiciado. El tercero es que en esta política de suelo urbano debe considerarse a los grupos de menores ingresos, de manera que se reduzca la irregularidad en la tenencia del suelo y la localización inadecuada de los asentamientos populares, por medio de la oferta masiva de suelo bien localizado y con los servicios públicos (Iracheta, 2012, p. 147).

El mismo autor alude la importancia de la planeación urbana, que debe cumplir con cuatro premisas: contar con la voluntad política gubernamental para ser el mecanismo único del desarrollo de las áreas urbanas; enfocarse al desarrollo integral (planes de desarrollo social-económico-territorial-ambiental); plantear una visión de ciudad a largo plazo y las condiciones jurídicas y fiscales para que se respete y se ejecute desde ahora, y finalmente, contar con el apoyo efectivo de la sociedad por medio de la participación comunitaria en su elaboración, aplicación y evaluación. La dignificación de las áreas urbanas debe ser política y permitir atacar desde su estructura los problemas económicos y sociales de las ciudades, ya que de no enfocarse a la cohesión social, a la reducción de las desigualdades sociales y espaciales y a la reducción efectiva de los impactos ambientales, las dinámicas que

muestra la prospectiva pueden llevar a muchas ciudades y regiones rurales a situaciones de control no remoto (Iracheta, 2012, p. 148).

En este sentido, México, como República y Estado federado, tiene necesidad de relacionar los diversos procesos urbanos, sociales, culturales, económicos, en contraste con el paradigma malthusiano o neoliberal que sigue siendo para muchos una explicación limitada al desarrollo urbano y su relación intergubernamental.

### **Consideraciones finales**

El proceso de urbanización en México se presenta diferenciado y no homogéneo, si bien es cierto que existen particularidades, esto no obedece sólo a la necesidad económica, también se asocia con características políticas, de partido o gobierno local, que permiten la ocupación irregular del suelo por familias o personas, organizaciones con necesidades “fuertes” de tener un predio y luego una vivienda, servicios e infraestructura que permite un nuevo proceso urbano, donde la gestión, la organización del territorio cada día más urbano pertenece a decisiones y estrategias que se vinculan con los distintos niveles de gobierno.

Si bien es cierto que existe en cada nivel de gobierno mayor grado de responsabilidad para atender el proceso urbano en cada entidad y municipios del país, sigue existiendo un rígido diseño y estructura institucional, lo cual no permite fórmulas más creativas, innovadoras y competitivas para un adecuado proceso urbano para el país, que involucre una mejor participación ciudadana en temas relevantes como definir en cada gobierno local la capacidad o justificación de proyectos urbanos. Lo anterior tiene que analizarse y remitirse también a los procesos de descentralización que tienen los gobiernos locales con el gobierno federal, por ejemplo, en obras de infraestructura carretera, puertos, aeropuertos y demás que son medios de comunicación del país.

Cada sexenio, dentro del documento del Plan Nacional de Desarrollo, se establecen criterios, sugerencias para una mejor descentralización y coordinación de tareas con los distintos niveles de gobierno, y que en la relación intergubernamental no logran fortalecer el federalismo, generar autonomía estatal y municipal para proyectos urbanos que permitan un mejor ordenamiento urbano-territorial-ambiental del

país. El discurso político sigue centrado en la relación intergubernamental a partir de lo establecido en la Constitución y en las leyes que de ella emanen.

Las actividades económicas, sociales, culturales, educativas y empresariales parecen cada día poco vinculadas a la ordenación de un territorio, a un modelo económico que impone decisiones, donde el reto fundamental sigue siendo la adecuada relación entre los gobiernos locales y el gobierno federal. Diversas zonas del país enfrentan retos importantes en el desarrollo urbano y el proceso que lleva; sin embargo, es notorio en los distintos planes municipales y de desarrollo urbano que presentan rezagos en la gestión y definición de proyectos urbanos que involucren la intermunicipalidad del desarrollo regional, de desarrollos inmobiliarios, de zonas de reserva, la localización de empresas, de familias, de una periurbanización, de una adecuada planificación y descentralización de las actividades urbanas en beneficio de la población mexicana.

También, el país requiere de nuevas estrategias innovadoras, competitivas, que permitan realizar la transformación económica, espacial, territorial de los grandes centros urbanos, ahora en la era de la globalización donde existen dos grandes racionalidades para modificar: *a)* la estructura territorial que existe donde se ubica la población del país, su base productiva, lo social, los recursos naturales existentes, y *b)* las instituciones que permiten realizar las distintas tareas humanas, el gobierno, la gobernabilidad, la gobernanza digital.

Los cambios que requiere y demanda el país tienen que pasar por nuevos acuerdos entre los gobiernos locales, estatales y federal, a fin de que los procesos urbanos tengan otro sustento, otra fisonomía, que no sea el conocido desbordamiento urbano que ha existido y privilegie la descentralización de tareas y actividades que establece la Constitución y su artículo 115, para el caso de los gobiernos locales. Las transformaciones del proceso urbano y la relación con lo intergubernamental tienen relación con los cambios económicos, demográficos, de usos de suelo, culturales, políticos, ambientales y de mejor planificación de la redistribución espacial de la población a partir de los elementos mencionados.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, G. A. (coord.) (2004), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, Porrúa / Conacyt / UNAM.
- Azar, C. et al. (1996), *Sustentabilidad y campesinado: experiencias agroecológicas en Latinoamérica*, México, Mundi Prensa.
- Bazdresch, M. (2007), “Cambio municipal y participación social”, en E. Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa / CI.
- Cabrero, E. (ed.) (2013), *Retos de la competitividad urbana en México*, México, CIDE.
- Conapo (Consejo Nacional de Población) (2009), “Capítulo IX. Distribución territorial de la población, urbanización y migración interna”, en *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional Sobre el Desarrollo 1994-2009*. Publicado en línea en <<http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/205/1/images/Cap00.pdf>>, consulta: 11 de noviembre de 2013.
- Gadsen, C. (2004), “Descentralización y desarrollo regional en México”, en R. Tamayo y F. Hernández (coords.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Miguel Ángel Porrúa / CIDE.
- Hammond, A. et al. (1995), *Environmental Indicators: A Systematic Approach to Measuring and Reporting on Environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development*, Washington, D.C., World Resources Institute.
- Iracheta, A. (2012), “Hacia una estrategia territorial para México”, en J. L. Calva (coord.), *Desarrollo regional urbano*, México, Juan Pablos Editor.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, y Geografía) (2010), *XI Censo de Población y Vivienda*, Aguascalientes, México, INEGI.
- \_\_\_\_\_ (2000), *X Censo de Población y Vivienda*. Aguascalientes, México, INEGI.
- \_\_\_\_\_ (1990), *IX Censo de Población y Vivienda*, México, INEGI.
- Leñero, L. (1985), *Sociocultura y población en México*, México, Edicol.

- López-Moreno, I. y M. Díaz-Betancourt (1998), “Urbanización y Biodiversidad”, *Ciudades*, núm. 38, Puebla, México, Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU).
- Pino, R. (2006), “Estudios Urbanos y perspectiva histórica. Un diálogo en construcción”, *Ciudades*, núm. 70, Puebla, México, RNIU.
- Rosales, R. y P. Chauca (2010), “Desarrollo local: escalas geográficas y procesos: las interrelaciones campo y ciudad”, en R. Rosales y P. Chauca (coords.), *Teorías, políticas y experiencias*, México, Plaza y Valdés.
- Sobrino, J. (2012), “La urbanización en el México contemporáneo”, en J. L. Calva (coord.), *Desarrollo regional urbano*, México, Juan Pablos Editor.
- Tamayo, R. y F. Hernández (2004), “Descentralización fiscal, planeación regional y participación social en México: una introducción”, en R. Tamayo y F. Hernández (coords.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Miguel Ángel Porrúa / CIDE.
- UNDP (United Nations Development Programme) (1993), *Agenda 21*, Estados Unidos, United Nations Development Programme.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World*, Estados Unidos, United Nations Development Programme.
- Vieyra, A. y I. Escamilla (2004), “La periferia expandida de la Ciudad de México. Transformaciones de su estructura industrial y laboral”, en A. G. Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, Porrúa / Conacyt / UNAM.
- WCED (World Commission on Environment and Development) (1987), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.
- Ziccardi, A. (2003), “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, México, CIDE.

# EL REGISTRO HISTÓRICO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

*Joel Mendoza Ruiz*

## **Introducción**

El reto de los investigadores mexicanos respecto a las relaciones intergubernamentales debe ser adecuar el contenido, ya clásico y siempre ajeno, para analizar de manera objetiva el evidente rezago de la acción coordinada en la federación mexicana.

Sobre los avances científicos en la materia es necesario señalar que, si bien existen estudios mexicanos que en su título aluden a las RIG, éstos muestran tres tendencias que permiten clasificar a la mayoría como inexactos, asistemáticos e intermitentes: 1) son diagnósticos generales con énfasis en el federalismo clásico o en el derecho constitucional, 2) son estudios sectoriales principalmente sobre federalismo fiscal, y 3) son análisis de casos que utilizan las características o los modelos clásicos de las RIG como marco referencial. El uso de un portal de búsqueda especializado (<[dialnet.uniroja.es](http://dialnet.uniroja.es)>) permitió localizar 11 títulos relacionadas con las RIG en México, de los cuales siete se relacionaron con lo señalado en el inciso uno y cuatro con lo referente al inciso dos. Otras producciones recopiladas por el autor con anterioridad se refieren a capítulos de libros que describen estudios de caso en el marco de las RIG (inciso 3).

Más allá de los textos señalados, una visión original que cumple con la adecuación del contenido pretendida es la de Óscar Mauricio Covarrubias Moreno. Ese autor señala que los problemas públicos se

han desbordado de los límites político-administrativos que fija el Estado multijurisdiccional, lo cual ocasiona el crecimiento de la transversalidad y la interdependencia (Covarrubias, 2007, p. 1). Por ello, ante el cuestionamiento *¿a qué combinación de gobiernos corresponde determinado problema?*, se debe desarrollar capacidad institucional en dichos gobiernos para formular políticas propias e instrumentar proyectos conjuntos (Covarrubias, 2007, p. 47). Al perfilarse la coordinación como una vía de estudio de la administración pública, las soluciones objetivas apuntan hacia agregados interorganizacionales con doble propósito: constituir lugares de actividad como punto obligado y exhortaciones para vincularse intergubernamentalmente (Covarrubias, 2007, p. 98).

El contenido anterior contrasta con el desempeño gubernamental contemporáneo, los avances son mínimos tanto en políticas estatales y municipales propias como en proyectos conjuntos. Un buen diagnóstico desarrollado expresamente en el marco de las RIG es el de Ady P. Carrera Hernández. Ella evidencia un fortalecimiento tardío de estados y municipios mexicanos como tomadores de decisiones en el escenario político, dado que en los Estados Unidos de América se dio en la década de 1930 y en México hasta los años noventa (Carrera, 2004, p. 1). En el periodo 1980-1989 todavía existía una pauta federal de obediencia altamente centralizada, las políticas de fortalecimiento fiscal y constitucional para gobiernos estatales y municipales habían tenido un efecto contrario. En la fase 1989-1996, por la alternancia en la extracción partidista de las autoridades municipales, los ayuntamientos fueron capaces de aprovechar el apoyo de la sociedad civil como su mejor recurso político ante la precariedad financiera. En tal sentido, la redefinición en la dinámica de las RIG obligó a la centralización extrema (Carrera, 2004, p. 21).

A partir de 1997 la descentralización controlada fue la única alternativa de estabilidad del sistema federal mexicano y benefició francamente a los gobiernos estatales (Carrera, 2004, p. 21). Sin embargo, la descentralización no es garantía de coordinación, a partir del 2000 lo que el autor de este texto denominó *inercia de jerarquía* ha impedido avances en la capacidad institucional de los gobiernos estatales y municipales, lo que a su vez limita la acción coordinada. La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) aparentemente pretendió equilibrar la operación del sistema de coordinación fiscal, aunque en su lu-

gar terminó ampliando la descentralización financiera sin prescindir de los controles federales. En el campo estratégico, son realmente pocos los gobiernos estatales que, por iniciativa propia, han realizado proyectos de desarrollo regional, programas redistributivos o acciones urbano-habitacionales. Sin la propagación de esas iniciativas, la coordinación no puede ser otra más que aquella que ha estandarizado y perpetuado el gobierno nacional.

La depuración y precisión de esa *perspectiva original que cumpla con la adecuación del contenido*, debe tomar como base que *la teoría de las RIG es un complejo conjunto de interacciones y cada país posee condiciones que determinan cómo se llevan a cabo* (Carrera, 2004, p. 2). De manera preliminar, lo anterior puede definir una línea de investigación con tres vertientes: 1) la evolución histórica de las RIG nacionales como base de su actual estatus, 2) los objetivos y metas definidas de los servidores *públicos y de los grupos de interés que se traducen en reglas formales y no formales de negociación*, y 3) la influencia del contexto sociocultural y del marco normativo institucional (Carrera, 2004, p. 3-4). Mediante el presente texto, habremos de dar el primer paso en lo que involucra el inciso uno, los demás aspectos serán retomados en otras producciones. Se dice *un primer paso* porque este capítulo constituye un subproducto de una investigación más amplia con relación al campo de consulta empírica. Se seleccionó el caso del Gobierno del Estado de México por ser el ámbito intergubernamental más próximo al autor, actualmente en el sentido geográfico y en el pasado como experiencia profesional.

El propósito de este estudio es definir etapas históricas convencionales por las características homogéneas encontradas en las RIG entre el gobierno federal, el Gobierno del Estado de México y los ayuntamientos mexiquenses; mediante el análisis documental específico de las interacciones relativas; para valorar la base del estatus actual del caso como muestra del estatus actual nacional. Por las imprecisiones encontradas en los estudios mexicanos de las RIG, en el desarrollo del propósito expuesto se consideró importante prevenir lo siguiente: a) evitar distraerse en análisis jurídicos o pautas generales del federalismo, lo primero es una práctica primaria y lo segundo ya lo han hecho magistralmente otros autores (Hernández, 1996; Méndez, 1997); b) prescindir del recuento de nuestra historia, el realce de los grandes sucesos debe ser obviado para detallar la *dimensión más escondida*

*del gobierno; c)* centrarse en las RIG, pues si bien existen campos más recientes de estudio como la gestión intergubernamental (GIG), se considera que al rezago de la acción coordinada mexicana corresponde necesariamente un marco básico y, como se ha insistido, adecuado.

Este capítulo se compone de esta introducción, cinco apartados y sus conclusiones. El marco referencial es simple y se desarrolla en el apartado “Definición de etapas históricas por tendencias y desarrollos políticos desde la perspectiva de las RIG”. Los siguientes cuatro títulos corresponden al desarrollo de las cuatro etapas históricas convencionales definidas por las características homogéneas encontradas en las RIG: 1) “Conflicto interno y colaboración ante el conflicto externo, o simplemente: etapa conflictiva”; 2) “Coordinación en el proyecto de orden y progreso, o sólo: etapa coordinada”; 3) “Proceso de centralización postrevolucionaria, o bien: etapa centralizadora”, y 4) “Proceso de descentralización y coordinación controladas, o únicamente: etapa descentralizadora”.

### **Definición de etapas históricas por tendencias y desarrollos políticos desde la perspectiva de las RIG**

La definición de etapas históricas ha sido posible por el estudio de las características homogéneas encontradas en las RIG (Wright, 1997, pp. 132-133). Los aspectos a considerar para definir fases han sido:

- 1) Los asuntos de política que dominaron la agenda pública.
- 2) Las percepciones dominantes que parecían tener los participantes.
- 3) Los mecanismos y técnicas que usaron para instrumentar las acciones y objetivos intergubernamentales.
- 4) La caracterización metafórica de la fase.
- 5) El periodo de clímax, dado que las etapas tienden a traslaparse,

### **Conflicto interno y colaboración ante el conflicto externo, o simplemente: etapa conflictiva**

En sus inicios, el sistema federal mexicano fue establecido bajo una versión radical. El gobierno federal era débil, dependiente fiscal y

militarmente de los gobiernos estatales, mientras que a estos últimos se les garantizó el total control de su administración interna en todo lo que no fuera competencia exclusiva del gobierno federal (Vázquez, 1999, pp. 24 y 30). Otros autores niegan el funcionamiento de un sistema federal en esa fase de la vida nacional, refieren en su lugar un *confederalismo* en el cual el Ejecutivo federal no tenía la fuerza suficiente para imponer una dirección política eficaz al país (Hernández, 1996, p. 19). La colaboración entre los gobiernos federal y estatales era mínima. La Constitución de 1857 consignó mayor cooperación sin detrimento de la libertad individual (Hernández, 1996, p. 20), Juárez incluyó en los programas de gobierno de sus primeros dos periodos (1858-1861 y 1861-1867) dar apoyo, clasificar rentas y estrechar vínculos con los gobiernos estatales (Flores, 2006, pp. 104, 105 y 124). En ambos casos no existe registro de resultados efectivos. Los gobiernos estatales, al ser una institución en formación, optaron por el control de la única organización socialmente acreditada: los gobiernos municipales.

En el Estado de México las interacciones federación-estado fueron coyunturales, derivadas de conflictos en la delimitación competencial: geográfica, financiera y de gobernación. Sólo se alcanzó el consenso en el reclutamiento militar tanto para combatir levantamientos internos como para la defensa nacional. Las percepciones de los actores del gobierno federal se orientaron a precisar el radio de actuación de los nuevos poderes nacionales y de la naciente clase gobernante. Mientras que las *imágenes* de los actores del Gobierno del Estado de México resultaron *antifederalistas* y tardíamente reactivas, las acciones derivadas fueron eminentemente defensivas y destinadas sólo a conservar la posición dominante a la que estaban acostumbrados durante los periodos colonial y de Iturbide (Macune, 1978, p. 15). Los mecanismos instrumentales de las RIG federación-estado se refirieron a procesos legislativos y judiciales, así como la coordinación militar.

La posición *antifederalista* de la diputación mexiquense se deduce de su tendencia a postergar el proceso legislativo de implantación del federalismo. La representación del Estado de México en el Congreso nacional, disuelto por el emperador Agustín de Iturbide en 1822 y reinstalado en 1823, se opuso decididamente a la convocatoria de un nuevo Congreso constituyente (Macune, 1978, p. 17). Al renovarse el

Congreso en 1823, la mayoría de diputados mexiquenses se opusieron a la fórmula federal bajo el argumento de que la libertad estatal mermaría el poder del gobierno nacional, aunque en conjunto no tuvieron un posicionamiento unificado y coherente (Macune, 1978, p. 20). En cuanto a la organización del gobierno estatal, a diferencia de otras provincias, los mexiquenses esperaron a que el Acta constitutiva de la federación mexicana estuviera publicada para instalar el Congreso local. La ley orgánica del Estado de México fue publicada el 6 de agosto de 1824 y la Constitución estatal hasta el 14 de febrero de 1827 (Macune, 1978, p. 22). En 1835, cuando se instauró la República central, el Estado de México secundó el abandono de la fórmula federal (Macune, 1978, p. 23).

En la frontera estado-municipios los actores estatales reprodujeron a escala el comportamiento federal. Los mecanismos de RIG correspondientes se basaron en una estructura de autoridades ejecutivas intermedias, esas interacciones fueron mucho más frecuentes que las existentes entre los gobiernos federal y estatal. El periodo de clímax de esta primera etapa, por la importancia de las definiciones operativas iniciales, se sesgó a los inicios de la vida nacional: 1824-1835. El resto del periodo incluyó sucesos importantes que significaron paréntesis en las RIG entre los gobiernos federal y mexiquense: el establecimiento de la República central (1835-1846), la guerra México-Estados Unidos de América (1846-1848), el centralismo de Antonio López de Santa Ana (discontinuo entre 1833 y 1855) y su desenlace en la Revolución de Ayutla (1854-1857), la Guerra de Reforma (1858-1861), y la segunda Intervención francesa volcada en el Segundo Imperio (1862-1867).

Sobre los conflictos por la delimitación geográfica, de inicio cabe aclarar que el Estado de México sufrió durante el siglo XIX siete segregaciones territoriales. La primera, del 18 de noviembre de 1824, se refirió a la separación de la Ciudad de México. La segunda, del 30 de mayo de 1849, correspondió a la creación del estado de Guerrero. La tercera y cuarta, del 16 de febrero de 1854 y 25 de noviembre de 1855, respectivamente, se relacionaron con ampliaciones del Distrito Federal. La quinta, del 3 de enero de 1863, concernió a la anexión del distrito de Calpulalpan al estado de Tlaxcala. La sexta, del 15 de enero de 1869, se debió a la creación del estado de Hidalgo. La séptima,

del 16 de abril de 1869, incumbió la creación del estado de Morelos (Naime, 1993, p. 35).

Se ha considerado que la tendencia a disponer del territorio del Estado de México fue superior a los tímidos intentos que se realizaron por recuperar la Ciudad de México (Naime, 1993, p. 35). En ese caso, la mayor algidez en los hechos se registró en 1824, cuando en la preferencia de los legisladores federales competían por ser sede de los poderes nacionales la Ciudad de México, aún integrada al territorio del Estado de México, y otras opciones como Celaya, Guanajuato y Querétaro (Macune, 1978, p. 27). La Ciudad de México ganó las distinciones en virtud de que comparativamente sus condiciones sobrepasaban las otras opciones: como antecedente fue capital de virreinato, en recursos contaba con las mejores vías de comunicación, en lo político y económico concentraba poder y riqueza (Vázquez, 1999, p. 37).

Previendo el adverso desenlace, la diputación del Estado de México hizo que el cabildo de la Ciudad de México jurara la ley orgánica estatal. Adicionalmente, los congresistas mexiquenses postergaron la decisión final mediante la suma de temas al debate, como la definición de derechos de los habitantes de la Ciudad de México para participar en la política nacional, así como la gestión de una indemnización en el caso de que se le segregara la referida ciudad (Macune, 1878, p. 31). En lo específico, se acusó de soborno al diputado Lorenzo de Zavala por pasar de un posicionamiento a favor a otro en contra de la causa mexiquense (Vázquez, 1999, p. 37). Al concretarse la designación de la Ciudad de México como capital federal y la consecuente segregación del Estado de México, la resistencia del gobierno estatal consistió en retirar a sus diputados del Congreso general, en pedir al presidente Guadalupe Victoria su veto, así como en diferentes apelaciones registradas en 1825, 1829 y 1833 (Vázquez, 1999, p. 38).

Sobre la indemnización solicitada, se relevó al gobierno estatal del pago del contingente militar hasta 1829 (Salinas, 1999, pp. 57-58). Otras concesiones relacionadas fueron que el Gobierno del Estado de México siguiera cobrando las contribuciones del Distrito Federal hasta que se compensara el impacto financiero, que además los poderes estatales podían permanecer en la Ciudad de México hasta que decidieran su nueva residencia y prepararan su traslado (Macune, 1978, pp. 32-33). El cobro de las contribuciones del Distrito Federal por parte del Gobierno del Estado de México concluyó el 11 de abril de

1826 (Macune, 1978, p. 93). Un suceso posterior a la segregación del Distrito Federal fue el desacuerdo entre la comitiva de definición de límites, dado que algunos pueblos quedaban divididos por la ambigüedad del radio definido, no obstante, en la mayoría de los casos se optó por dejarlos del lado del Estado de México. Un caso más fue que el Congreso general autorizó el pago de dos funcionarios estatales del Estado de México para drenar el Valle de México por el canal de Huehuetoca (Macune, 1978, p. 37).

En relación con los conflictos financieros acentuados en 1833, si bien constituyeron un asunto administrativo primordial, la realidad es que para las RIG no se consideran francamente aplicables al tratarse de una pugna jurídica sin interacciones directas. La situación fue que al haberse heredado los conceptos impositivos de la etapa colonial, las leyes federales y estatales eran contradictorias. En la concesión de los tributos del clero, como aspecto principal, el ordenamiento federal prescribió que el Ejecutivo nacional celebrara directamente *concordatos con la silla apostólica* en contraposición a la legislación estatal que facultaba al gobernador para hacer lo propio ante la designación de un obispado por cada estado (Vázquez, 1999, p. 31). En la distribución de diezmos las contradicciones tuvieron un efecto similar. El conflicto registrado en esos asuntos concluyó con la instauración de la República central en 1835, sin concederse patronato alguno a las provincias (Macune, 1978, p. 138).

En el caso del conflicto de gobernación, los registros dan cuenta de que en 1848 la federación le ordenó al gobernador mexiquense Mariano Arrizcorreta modificar el reglamento estatal electoral, lo cual juzgó como una intromisión que lesionaba la soberanía estatal. La situación se resolvió legalmente a favor del gobierno estatal (Naimé, 1993, pp. 34-35), el suceso se considera mínimo y sin grandes implicaciones intergubernamentales.

La administración de las milicias fue un rubro que se perfiló de inicio como conflicto federal-estatal, sin embargo, posteriores circunstancias orillaron a la cooperación entre las partes. El desentendimiento inicial obedeció a la interpretación del propósito de las tropas, que para el gobierno federal habían sido creadas para organizar la defensa nacional mientras que para el gobierno estatal eran salvaguardas de su autonomía (Vázquez, 1999, p. 32). Sin embargo, antes de 1835 en el Estado de México nació una estrecha colaboración en-

tre el gobierno federal y el estatal, el motivo fue la creación de la milicia cívica destinada a enfrentar continuos levantamientos en contra del gobierno (Velasco, 1993, p. 84). Más adelante, durante la intervención norteamericana (1846-1848), el Gobierno del Estado de México creó las juntas patrióticas como organismos encargados de reunir armas, reclutar soldados y levantar el ánimo de los habitantes del estado (Velasco, 1993, p. 88), coadyuvando así con la causa nacional. En 1862, con motivo de la Intervención francesa, el Gobierno del Estado de México fundó la Secretaría de Relaciones con una sección de guerra para sumarse a los esfuerzos federales (Velasco, 1993, p. 90).

En cuanto a las RIG estado-municipios, destacó en primer término la reacción de algunos ayuntamientos mexiquenses, derivada de la segregación de la Ciudad de México, de ofrecer su cabecera municipal como capital estatal. Tales fueron los casos de Actopan, Coyoacán, Cuernavaca, San Agustín de las Cuevas (Tlalpan), Toluca, Tulancingo y Xochimilco (Macune, 1978, p. 38). Una vez instalado el gobierno estatal mexiquense, las relaciones con los municipios se valieron de autoridades intermedias subordinadas al gobernador, la cuales se denominaban prefectos y gozaban de la atribución de velar por los fondos públicos de los pueblos (Acedo, 2009, p. 29). Entre 1825 y 1834, la estructura jerárquica del Estado de México estaba integrada por un gobernador, 8 prefectos, 36 subprefectos y 180 ayuntamientos (Moreno, 1992, p. 108).

Como ya fue referido, la estructura intermedia estado-municipios propiciaba interacciones mucho más frecuentes respecto a las relaciones federación-estados. En 1834 existía como obligación de los ayuntamientos el informar a los subprefectos sobre los movimientos del registro civil y los incidentes de salud. En 1835 los cortes de caja de la tesorería municipal debían ser visados por el subprefecto y el prefecto. En 1863 se agregaron a los ayuntamientos labores de reclutamiento de reemplazos del ejército y de la guardia nacional o rural. En 1867 la estructura intermedia en concurrencia con los ayuntamientos debía definir y otorgar estímulos a alumnos sobresalientes (Moreno, 1992, pp. 111, 127, 136 y 157). A las acciones anteriores, evidencia clara de un intenso control de la instancia municipal, se suma la distribución territorial de oficinas del orden federal de gobierno. En 1827 se promulgó un decreto sobre inversión gubernamental en las cárceles de Cuautitlán, Tlalnepantla, Zacualtipán y Zumpango. En el mis-

mo año iniciaron funciones los jueces de letras o tribunal de primera instancia. Para 1842 existía ya en Cuautitlán una receptoría o administración de rentas (Mendoza *et al.*, 2012, p. 81).

### **Coordinación en el proyecto de orden y progreso, o sólo: etapa coordinada**

Para esta segunda fase, en respuesta a la consigna federalista de la Constitución de 1857, los ciudadanos regularmente se resistían a que el gobierno nacional invadiera las soberanías estatales (Hernández, 1996, p. 20). La definición de las relaciones entre los poderes federales y estatales abandonó el marco institucional, los grupos gobernantes se valieron del pacto político (Hernández, 1996, p. 28). Con esos antecedentes, el federalismo logró afirmarse entre 1867 y 1890, la base de cooperación fue la expansión de las comunicaciones y el progreso material a iniciativa del gobierno federal (Hernández, 1996, p. 26). Hacia 1890 la centralización administrativa y el control de los gobiernos municipales se agudizaron.

Las interacciones entre el gobierno federal y el del Estado de México tuvieron sus efectos en la construcción del ferrocarril y en el contenido de la educación pública. Sobre el aspecto de las percepciones o imágenes de los funcionarios participantes, se sugiere la práctica de actitudes persuasivas por parte del gobierno federal y, por lo menos en el caso de la autoridad mexiquense, una amplia receptividad y creciente asimilación. Los mecanismos instrumentales de las RIG federación-estado fueron eventos muy puntuales de planeación territorial y sectorial. En las RIG estado-municipios, sin cambios importantes respecto a la etapa anterior, se radicalizó el control ejercido por las autoridades ejecutivas intermedias. El periodo de clímax se estableció entre el primer proyecto ferroviario y el inicio del descontento por la desigualdad social en el estado: 1867-1907.

La construcción del ferrocarril en el Estado de México fue materia intergubernamental, pues resultó lógico que se aprovechara la ubicación geográfica de la región mexiquense para que los gobiernos federal y estatal coincidieran en acciones de desarrollo económico. Los primeros proyectos del tramo México-Toluca enfrentaron fracasos. En 1867 el proyecto de *Delbouis y Cia.*, basado en una concesión fe-

deral por cincuenta años, consideró la posible intervención del gobierno estatal mediante el pago de materiales y jornales para la construcción de la vía. El gobierno federal incluso liberó de impuestos la importación y el traslado de materiales (García, 1981, p. 51).

Un segundo intento fue la concesión directa al gobernador mexicano, Mariano Riva Palacio, para construir y operar un ferrocarril de México a Toluca con un ramal a Cuautitlán. El decreto fue publicado por el presidente Benito Juárez el 10 de octubre de 1870, el Congreso estatal mexicano autorizó una lotería para financiar el proyecto, la cual funcionó durante ocho años (García, 1981, pp. 60-61). La concesión se declaró caduca por no haberse concluido la construcción de los primeros 10 kilómetros en el plazo acordado de 18 meses, sin embargo, se revalidó el 10 de marzo de 1872 (García, 1981, p. 68). Para finiquitar la tutela gubernamental del proyecto, el 31 de mayo de 1875 se autorizó al presidente Sebastián Lerdo de Tejada suscribir otro contrato que garantizara la construcción del ferrocarril México-Toluca. El 15 de noviembre de 1877, siendo ya presidente el general Porfirio Díaz, Martín Bengoa y Luis Méndez contrataron los trabajos referidos, sólo se habían trazado con anterioridad seis kilómetros (García, 1981, pp. 70-71).

Los fracasos gubernamentales directos del proyecto ferroviario México-Toluca motivaron el otorgamiento de mayores libertades a los inversionistas privados para concretar las vías. En el mismo tramo de México a Toluca y su ramal a Cuautitlán, el gobierno federal otorgó a los concesionarios la libertad de trazo en la distribución de las vías; así como la autonomía para utilizar gratuitamente tierras, depósitos minerales y materiales de construcción. Esta última garantía se procuró *conforme a la Ley de Expropiación por Utilidad Pública*. Adicionalmente, en varias ocasiones el descontento de particulares se sofocó con la participación de fuerzas públicas enviadas por la autoridad estatal, ésa fue su nueva función en el proyecto (García, 1981, p. 93). El ferrocarril de México a Toluca fue inaugurado en 1882 (Baranda *et al.*, 1987, p. 236).

Hacia 1885, el inventario de vías férreas en el territorio del Estado de México registraba que el ferrocarril a Veracruz cruzaba por el distrito de Otumba, el de Irolo (Tepeapulco Hidalgo) por Texcoco, el de Morelos por Chalco, el Nacional Mexicano y el Central por Tlalnepantla y Cuautitlán, mientras que el de Toluca cruzó ese distrito y se

prolongó hasta Maravatío Michoacán. El impacto del ferrocarril fue la instalación de 13 grandes fábricas que se autorizaron en el territorio estatal entre 1889 y 1904 (García, 1999, pp. 171-172). La actividad agrícola permanente y el breve resurgimiento minero fueron beneficiados por la posibilidad de introducir maquinaria y sacar la producción, algunos productos de ambos ramos fueron exhibidos en la exposición internacional de París a inicios del siglo XX (Baranda *et al.*, 1987, pp. 240-244).

Las acciones intergubernamentales subsecuentes fueron el primero y segundo Congreso Nacional de Instrucción Pública, 1889-1890 y 1890-1891, respectivamente. El primer congreso determinó como mayor necesidad: *la uniformidad de la enseñanza elemental en el país, bajo tres premisas fundamentales: gratuidad, obligatoriedad y laicidad* (Ballín, 2007, p. 5). En el segundo congreso se abordaron asuntos específicos no detallados durante el primer congreso. Ambos congresos dan cuenta de una redefinición en las RIG gracias a las facilidades que permitió el ferrocarril como nuevo medio de comunicación. La participación del Gobierno del Estado de México en los congresos referidos tuvo como efecto el seguimiento fiel de la política educativa del presidente Porfirio Díaz. Dan cuenta de ello las obras de los tres destacados gobernadores de la época: los generales José Zubieta, José Vicente Villada y Fernando González (Baranda *et al.*, 1987, p. 229).

El general Zubieta dispuso en 1881 de la Junta Superior de Instrucción Pública del Estado de México, así como varias juntas distritales, para administrar fondos de inversión en la materia (Baranda *et al.*, 1987, p. 229). El general Villada redobló esfuerzos, se le atribuye la apertura de escuelas en toda la entidad con énfasis en las zonas rurales, el mejoramiento de los planteles existentes, la disposición de plazas y sueldos de maestros, así como la dotación de libros (García, 1999, pp. 180-181). De manera especial, el general Villada se ausentó de sus funciones como gobernador durante diez meses a partir de marzo de 1889 para cumplir una encomienda del presidente Díaz, precisamente en materia de educación pública, para lo cual viajó a los Estados Unidos de América y a Europa (Baranda *et al.*, 1987, p. 230). El general González continuó con la obra educativa a la muerte del general Villada, aunque se dice que su ámbito de acción se redujo a las grandes ciudades en detrimento de las zonas rurales (García, 1999, p. 185).

La paz y el progreso permitieron la visita del presidente Díaz al Estado de México en varias ocasiones, haciendo patente la condición del pacto político como sello de época. En 1878 el general Porfirio Díaz estuvo en Cuautitlán inaugurando un tramo de ferrocarril (Mendoza *et al.*, 2012, p. 82), en 1889 estuvo en Toluca visitando una nueva biblioteca pública que creó el gobierno estatal (Baranda *et al.*, 1987, p. 250), en 1900 estuvo en Zumpango para participar del banquete que ofreció la compañía concesionaria del desagüe del Valle de México (Lamoine, 1978, p. 110). En contraste, por la inconformidad social de finales del periodo porfirista, hacia 1907 las acciones intergubernamentales fueron trámites federales para la introducción de armas al Estado de México, fortaleciendo así la fuerza pública (García, 1999, p. 189).

Las relaciones entre el gobierno estatal y los ayuntamientos mexicanos no cambiaron mucho de formato, sólo se intensificó el grado de control. Ante el quebranto financiero por la suspensión del impuesto municipal de contribución personal, para beneficiar así la actividad económica, se dispuso fomentar una mayor captación municipal por su eficiencia administrativa. En ese sentido, a partir de 1887 se instauraron las visitadurías de rentas como intervenciones estatales para activar el cobro municipal de rezagos (Velasco, 1993, p. 93). Se instruyó también a los jefes políticos, que sustituyeron a los subprefectos a partir de 1869, rendir un informe diario de las actividades político-administrativas de cada distrito (Baranda *et al.*, 1987, p. 233).

### **Proceso de centralización posrevolucionaria, o bien: etapa centralizadora**

La consumación de los derechos sociales derivados de la Constitución de 1917 se implementó mediante una creciente burocracia central que sofocó las soberanías estatales y municipales. La organización sectorial federal intervino en ámbitos gubernamentales que anteriormente no le eran permitidos (Hernández, 1996, p. 25). Los ingresos y los servicios públicos se centralizaron paulatinamente. Al ser despojados, los gobiernos estatales y municipales se vieron obligados a tramitar autorizaciones federales en ámbitos que originalmente controlaban directamente (Hernández, 1996, p. 24). La centralización

contó con dos elementos fundamentales: un presidente de la república omnipotente y su partido político. El presidente disfrutaba de las llamadas facultades metaconstitucionales, que eran normas no escritas del sistema político. Su partido, el Revolucionario Institucional (PRI), ya entrada esta etapa se convirtió en el principal mecanismo de negociación de intereses en el sistema político mexicano. El PRI proporcionó control político y social, supliendo así a las instituciones legalmente establecidas (Carrera, 2004, p. 5).

Bajo esas condiciones, las interacciones entre los gobiernos federal y estatal se incrementaron y fueron dirigidas a concretar el modelo posrevolucionario; abarcando áreas estratégicas como la educación, la hacienda pública, las carreteras, el agua potable y la electrificación. Como percepciones o imágenes de los funcionarios participantes, se intuye la firme consigna de instrumentar los nuevos derechos sociales mediante el empoderamiento administrativo, financiero y político del gobierno federal. La contraparte estatal reaccionó en forma rezagada por limitaciones financieras y más tarde por disciplina política, lo cual fue determinante para que el gobierno federal impusiera, con lentitud pero constancia, la centralización de los sectores administrativos fundamentales. Los mecanismos instrumentales de las RIG federación-estado fueron la celebración de convenios y el desempeño de organismos especializados federales. En la interacción estado-municipios la legislación estatal fue la herramienta básica.

La especialización administrativa del Gobierno del Estado de México empezó en la década de 1940, destacaron en ese sentido las acciones de desarrollo industrial y agropecuario. Subyace como distintivo político de la etapa, la definición de un grupo único para organizar la sucesión del poder estatal hacia 1942, el llamado *Grupo Atlacomulco* impuso disciplina y terminó con los conflictos políticos estatales. El gobernador Isidro Fabela Alfaro (1942-1945) controló las decisiones de ese grupo hasta 1957, fue relevado en esa tarea por el presidente Adolfo Ruiz Cortines (Salazar, 1993, pp. 18-22). El periodo de clímax propone la etapa intergubernamental más prolongada de este estudio: 1922-1973.

El inicio de la fase correspondió al movimiento armado de la Revolución mexicana, caracterizado principalmente por la incursión de guerrilla zapatista en el Estado de México entre 1912 y 1915. La persecución zapatista logró combinar los diversos intereses involucra-

dos: el gobierno central, el ejército federal, el gobernador, los jefes políticos y los presidentes municipales (Ávila, 1999, p. 229). Durante esas guerrillas, las RIG se basaron en una comunicación telegráfica y postal constante entre las autoridades municipales y estatales, el motivo fue rendir informe sobre los abusos continuos de los contingentes militares en contra de la población local. Los saqueos y desórdenes públicos fueron protagonizados tanto por zapatistas, soldados federales y después carrancistas (Ávila, 1999, p. 231; Mendoza *et al.*, 2012, p. 91). La gestión estatal de contingentes para combatir el zapatismo tuvo dos momentos importantes: la visita del presidente Francisco I. Madero a Toluca en agosto de 1912 (Baranda *et al.*, 1987, p. 266), así como la visita del gobernador Manuel Medina Garduño a palacio nacional en octubre del mismo año (Ávila, 1999, p. 238). El conflicto armado dejó como saldo el desastre financiero del Gobierno del Estado de México.

En 1917 una segregación territorial más al Estado de México tuvo lugar en la agenda intergubernamental. Al iniciar las labores del Congreso federal constituyente, se dio trámite a una iniciativa de ampliación del Distrito Federal abarcando los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y parte de Tlalnepantla. Las razones eran de orden militar, político y civil. En el palacio de gobierno de Querétaro fue solicitada la reconsideración de lo expuesto al jefe del Ejército Constitucionalista, general Venustiano Carranza, por los diputados del Estado de México. La iniciativa fue resuelta por la Segunda Comisión de Constitución el 26 de enero de 1917 (Baranda *et al.*, 1987, p. 279). La octava segregación territorial al Estado de México moderó su impacto, pues se restringió al complemento de algunas delegaciones del Distrito Federal (Naime, 1993, p. 35).

En 1922 el gobierno federal inició su intervención en asuntos estatales precisamente por la vía del sector más eficiente de la etapa coordinada: el sistema de educación básica mexiquense. A fin de ampliar la cobertura del servicio educativo, las autoridades federal y estatal firmaron el 1 de febrero de ese año un convenio para la creación de 200 escuelas federales rudimentarias o *casas del pueblo*, el sostenimiento de dos escuelas normales rurales, una en Tenango y otra en Chalco; el pago de 25 becas para estudiantes de la escuela normal de varones y señoritas, y la manutención de bibliotecas públicas (López, 2008, p.

294). En 1925 el gobierno federal contaba ya con 246 escuelas (26%), frente a 601 escuelas estatales (71%). Un segundo convenio celebrado el mismo año redefinió los ámbitos de acción, el gobierno nacional atendería las escuelas de las zonas rurales y el estatal las escuelas de las cabeceras municipales y poblaciones importantes (López, 2008, p. 295). Se originaron dos sistemas educativos financieramente diferenciados: el federal y el estatal.

En 1928 un nuevo convenio federación-estado precisó en capacidades y alcances la distribución competencial acordada en 1925. El gobierno estatal asumió las obligaciones que el gobierno federal tenía en planteles de cabeceras municipales y poblaciones importantes, reduciendo al mismo tiempo el inventario de esas instalaciones. Mientras que en el ámbito rural se dejó la expansión de escuelas al gobierno federal (López, 2008, p. 298). La creciente intervención federal se basó posteriormente en participaciones contingentes. Debido a un conflicto magisterial en 1932, el gobierno federal tuvo que intervenir adelantando la entrega de participaciones federales por concepto de gasolina (López, 2008, p. 308). Los anticipos de ayuda federal se repitieron durante otro conflicto de profesores acontecido en 1935. En 1936, mediante un nuevo convenio intergubernamental, el gobierno nacional tomó por su cuenta 246 escuelas rurales, además de que concedió un préstamo de 50 mil pesos para saldar la deuda que el propio gobierno estatal tenía con los maestros por concepto de sueldos de 1935 y enero de 1936 (López, 2008, p. 313).

Si bien a partir de la década de 1940 el proceso de industrialización del Estado de México permitió una mejor solvencia en las finanzas estatales, el ejercicio de otras facultades federales permitió inclinar a su favor la balanza en el campo educativo. Por el carácter dual del sistema de educación básica mexiquense, federal y estatal, las diferencias evolutivas tendieron a distinguir la parte preponderante. El 10 de abril de 1944 la construcción de escuelas sumó a la causa nacional el desempeño del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), con lo que la federación adquirió la supremacía en ese ramo por la vía de la especialización financiera y técnica. Más adelante, el 12 de febrero de 1959, se alcanzó en el programa educativo un efecto similar con la fundación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg).

En paralelo al sector educativo, el inicio del proceso de centralización fiscal tuvo lugar en 1925. La celebración de una convención nacional hacendaria inauguró la práctica federal de incentivar la transmisión de facultades de los gobiernos estatales al nacional, el argumento fue evitar la doble tributación. El principal programa federal de ese entonces se basó en exentar a los gobiernos estatales del pago del 20% adicional sobre los impuestos estatales recaudados, a manera de contribución federal, a cambio de armonizar la legislación estatal con la federal e iniciar procesos para eliminar la doble tributación. La precariedad de las finanzas estatales mexiquenses durante el periodo 1928-1929 tuvo como agravantes el descontrol recaudatorio, la Guerra cristera y los primeros efectos de la depresión internacional. Ésa fue la razón por la que el Gobierno del Estado de México convino con el gobierno federal en los términos expuestos (Riguzzi, 1999, p. 213).

No obstante, al continuar el proceso de centralización fiscal el gobierno estatal mexiquense mostró mayor resistencia a la vez que el gobierno federal ampliaba sus incentivos. La convención nacional hacendaria de 1942 sentó las bases del sistema de distribución de participaciones sobre la franca centralización recaudatoria. Una tercera convención general celebrada en 1948 introdujo como pauta unificada de recaudación y distribución un nuevo impuesto al consumo, el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM). En 1972 el ISIM llegó a su máxima tasa participable: 4% de su rendimiento. Como respuesta, los gobiernos estatales se fueron incorporando paulatinamente al sistema coordinado mediante la suscripción de convenios, hasta que en febrero de 1973 lo hicieron los últimos dos bastiones del federalismo fiscal: los gobiernos de Baja California y del Estado de México (Díaz, 1995, p. 66).

Respecto a la particularidad del sector carretero, en 1925 el gobierno federal creó la Comisión Nacional de Caminos y dispuso del impuesto a las gasolinas para financiar acciones carreteras. En la siguiente década, el mismo gobierno federal fundó juntas locales de caminos para inducir un régimen cooperativo de financiamiento federal-estatal, la junta local de caminos del Estado de México se erigió el 11 de marzo de 1933 (Junta de Caminos del Estado de México, 2011, p. 3). Las RIG quedaron, desde sus inicios, sujetas a ese esquema de participación asimétrica. En 1958 el sector carretero federal estableció sus propias especificaciones para el proyecto geométrico de cami-

nos, acción con la cual completó su radio de influencia financiera, territorial y técnica sobre las escasas posibilidades estatales (Congreso Mundial de Carreteras, 1964, pp. 10-15).

Por su parte, el régimen cooperativo de financiamiento federal-estatal comenzó a rendir frutos hasta el periodo del gobernador Isidro Fabela (1942-1945), quien construyó 385 kilómetros de caminos destacando la carretera Toluca Querétaro (Fundación Colosio, 1998a, pp. 11-12). El gobernador Alfredo del Mazo Vélez (1945-1951) amplió la obra carretera a todo el estado; a la vez que la diversificó en terracerías, revestimientos, reparaciones y pavimentaciones (Fundación Colosio, 1998b, p. 11). El gobernador Salvador Sánchez Colín focalizó la construcción de caminos en el sur del estado mediante la construcción de 375 kilómetros de carreteras, además de fundar una red de pequeños aeropuertos (Fundación Colosio, 1998c, p. 11).

En materia de agua, los ayuntamientos en general manejaron ese sector administrativo durante el siglo XIX, sin embargo, la Constitución de 1917 planteó las aguas nacionales como elemento de desarrollo social. En consecuencia, la centralización administrativa se dio hasta 1948 mediante el manejo federal del crédito para obras hidráulicas, la asesoría técnica, el control del agua subterránea y la declaración de utilidad pública de las acciones inherentes (Aboites, 1998, p. 190). Al igual que en el caso de las carreteras, las escasas posibilidades estatales motivaron una intervención estatal rezagada. Los inicios de la administración mexiquense del agua se dieron durante el periodo del gobernador Isidro Fabela (1942-1945), cuando se inició la construcción de la red de agua potable en Zumpango, Caputitlán y Toluca (Gobierno del Estado de México, 1999, p. 50). Otras acciones similares durante ese periodo fueron obras de drenaje y de irrigación (Fundación Colosio, 1998a, p. 11).

Durante el sexenio del gobernador Alfredo del Mazo Vélez (1945-1951), las obras de agua potable y drenaje continuaron en Toluca y se ampliaron a una gran cantidad de localidades del estado (Fundación Colosio, 1998b, pp. 10-11). En 1970 el Gobierno del Estado de México participaba en dos programas de la gerencia de recursos hidráulicos en el Estado de México (dependencia federal), el Programa de Regeneración Integral de la Zona Oriente (PRIZO) y el sistema Naucalpan-Zaragoza-Tlalnepantla (NZT) (Gobierno del Estado de México, 1999, p. 79). La especialización técnica y financiera del ramo hídrico estatal

presumiblemente se dio hasta el 20 de enero de 1971 con la creación de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) como órgano dependiente del gobernador. La CEAS se constituyó como organismos descentralizado el 10 de julio de 1974 (Gobierno del Estado de México, 1974, p. 1).

Refiriendo ahora al suministro de la energía eléctrica, ese sector pasó a ser del dominio del gobierno federal mediante el proceso de nacionalización de la industria eléctrica fundado en la ley de expropiación de 1937. La generación eléctrica en manos de capitalistas extranjeros fue gradualmente adquirida y manejada centralmente por el estado, bajo una ideología nacionalista, en ausencia de grupos privados o regionales que pudieran comprarla (Hernández, 1996, p. 26). En 1949 se creó la Comisión Federal de Electricidad (CFE), un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio al que se le iban anexando las infraestructuras nacionalizadas.

El proceso de nacionalización de la industria eléctrica concluyó en 1960 con la compra de las últimas empresas, entre ellas The Mexican Light and Power Co. Bajo la denominación Compañía de Luz y Fuerza del Centro S. A. (LFC), esa empresa pública proporcionó el servicio de energía eléctrica en la zona central de México a partir de 1963 y hasta su extinción en octubre de 2009, después de esa fecha su infraestructura fue anexada a la CFE. Por lo anterior, tanto particulares como dependencias gubernamentales debían gestionar ante la CFE o LFC el suministro eléctrico que requerían según su posición geográfica. Correspondió al gobernador mexiquense Juan Fernández Albarrán (1963-1969) pasar al campo de las RIG la gestión de la energía eléctrica. Ese mandatario mexiquense realizó 73 obras de electrificación en 35 municipios, 18 de infraestructura eléctrica y 25 de transmisión alimentadora (Fundación Colosio, 1998e, p. 16).

En el caso del municipio mexiquense, aparentemente libre del control de los jefes políticos a partir de la Constitución de 1917, quedó ahora sujeto a otras acciones centralizadoras de las que derivaron sus RIG. En 1939 la ley orgánica municipal del Estado de México impuso la revisión bimestral de la cuenta pública municipal mediante la contaduría de la legislatura local (Moreno, 1992, p. 178). En 1942 la Ley de Planificación y Zonificación del Estado de México dispuso de organismos mixtos, en los que estaban representados en primer lugar los ayuntamientos, para la elaboración de planos reguladores. No

obstante, los ayuntamientos presentaron serias limitaciones al participar en la elaboración de los planos referidos debido a su dependencia política y financiera. Así lo reveló un estudio realizado entre 1969 y 1972 en Chalco (Moreno, 1992, p. 190). Por su parte, el plano regulador de Cuautitlán, aprobado por el cabildo en 1952, dependió de la autorización del gobierno federal debido a que su traza urbana prevista estaba condicionada a la configuración de cuatro ríos que cruzaban la cabecera municipal. La perseverancia del cronista municipal permitió la autorización del plano de Cuautitlán, aunque dentro de sus limitaciones técnicas se encontró la omisión de zonificación alguna (Mendoza *et al.*, 2012, p. 99).

### **Proceso de descentralización y coordinación controladas, o únicamente: etapa descentralizadora**

En esta última etapa se concretó la centralización, para después iniciar con la descentralización controlada, los sectores fiscal y urbano fueron los últimos en concretar sus procesos concentradores. Los principales mecanismos instrumentales han sido convenios y comisiones para llevar a la práctica una planeación desarrollista muy general. Los ejercicios de planeación originaron programas de gobierno basados en descentralizar recursos que debían invertir los gobiernos estatales y municipales en estricta observancia de las pautas normativas y estratégicas centrales (Méndez, 1997, p. 34). Más adelante, en sustitución de los convenios señalados, se constituyó un sistema formal de aportaciones federales: el Ramo 33. En la etapa reciente se instituyeron nuevamente los convenios de descentralización de gasto sectorial en paralelo al Ramo 33. Pese al dinamismo de los cambios financieros, las rutinas administrativas ya arraigadas desincentivan el desarrollo de la capacidad institucional de los gobiernos estatales y municipales, así como la evolución de los mecanismos de coordinación intergubernamental. Si bien algunos municipios avanzaron en la organización de la sociedad civil a partir de 1889, la dimensión avasallante del financiamiento federal tiene un efecto por demás perverso, pues distrae y limita el perfeccionamiento de las iniciativas propias.

Las áreas estratégico-administrativas que involucran RIG se han multiplicado de manera extraordinaria. Al inicio de la etapa la se-

cuencia fue moderada y destacó seis áreas: proyectos de desarrollo urbano y regional, planeación urbana, planeación estatal del desarrollo, convenios estratégico-financieros, el nuevo esquema de coordinación fiscal, así como el acuerdo amistoso de límites entre el Estado de México y el Distrito Federal. En la década de 1970 el gobierno estatal llegó al clímax de la especialización administrativa principiada en los años cuarenta y pasó a la especialización financiera. A partir de la década de 1990 el incremento de las acciones ha sido significativo y se ha dado en función de la mayoría de las secretarías estatales: Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Económico, Desarrollo Metropolitano, Desarrollo Social, Educación, Contraloría, Salud, Seguridad Pública, Turismo, Gobierno y Comunicaciones.

En relación con las percepciones o imágenes de los actores federales y estatales, ellos comparten el interés de aprovechar las acciones coordinadas para proyectar el mérito político. Los mecanismos encontrados en las RIG federación-estado son 17: acciones rutinarias derivadas del gasto descentralizado, órganos estratégicos, juntas de fondos y fideicomisos, trámites intergubernamentales, acciones de apoyo municipal, proyectos intergubernamentales, consejos directivos, convenios intergubernamentales, sistema estatal de coordinación fiscal, acciones de mejora regulatoria, actividades de planeación e información, sistema nacional de coordinación fiscal, compromisos del gobernador, asesoría intergubernamental, comisiones de premios, convenios internacionales y coordinación de las contralorías. Los mecanismos en las RIG estado-municipios involucran la coordinación regional dirigida por funcionarios estatales; acciones de fortalecimiento municipal como transferencias, descentralización y asesoría; la planeación y administración concurrente del desarrollo y de lo urbano; así como organismos descentralizados y paramunicipales. El periodo de clímax va de 1970 a la fecha.

En 1970 el Gobierno del Estado de México inició la aplicación de un modelo de desarrollo urbano en materia de RIG, se trató de solicitar al gobierno federal la expropiación de ejidos para su uso en proyectos determinados. Como primera experiencia, el gobernador Carlos Hank González solicitó al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con fecha 8 de abril de 1970, la expropiación de los ejidos de San Juan Atlamica, San Sebastián Xhala, Cuautitlán, Santiago Tepalcapa y dos fracciones del ejido de San Mateo Ixtacalco. El objeto de

la expropiación, según lo expresaba la solicitud, era la creación de zonas habitacionales e industriales. El desarrollo de los terrenos en cuestión, después de librar conflictos con la comunidad agraria, dio origen en 1973 al municipio de Cuautitlán Izcalli (Mendoza *et al.*, 2012, p. 105). Después de esa primera experiencia, otras aplicaciones de la expropiación ejidal fueron la regularización de la tenencia de la tierra por medio del organismo descentralizado estatal denominado Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), los informes de los gobernadores registraron acciones de ese tipo hasta 1981 (Mendoza, 2000, pp. 192 y 196).

En 1976, mediante la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se rompió por lo menos en los textos legislativos con el dominio exclusivo de los gobiernos estatales en la materia urbana. Al quedar habilitados los ayuntamientos y la federación para tomar parte de la planeación y administración urbana, se concretó presumiblemente la centralización y a la vez se inició la descentralización del sector (Mendoza, 2000, pp. 159 y 162). Se considera que este suceso no fue completamente relevante para las RIG, pues, a decir de algunos autores, la práctica suponía que los equipos gobernantes en cada estado estarían dispuestos a compartir la planeación y la regulación de las ciudades con otros órdenes de gobierno, lo cual no fue efectivo (Garza, 1992, p. 64). No obstante, para 1981, por iniciativa de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y bajo la coordinación con el instituto AURIS, un logro intergubernamental formal fue la elaboración y publicación del Primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México (Mendoza, 2000, p. 96).

En 1977 se crearon los comités promotores de desarrollo económico (Coprodes). Esos órganos intergubernamentales fueron orientados a lograr mayor coordinación federal-estatal teniendo como base el ejercicio de la planeación estatal, se pretendía fortalecer de ese modo el sistema federal. La suscripción simultánea del convenio único de coordinación (CUC) puntualizó la descentralización de la inversión federal en obras de infraestructura económica y social (Ramos *et al.*, 1995, pp. 100-101). En 1981 el Coprode del Estado de México se transformó en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (Copladem). Algunos autores consideran que en general los Coplade no han funcionado, su labor es generar foros de consulta y discusión sobre asuntos públicos, en lugar de ello se han convertido

en apéndices de las secretarías de desarrollo social y de planeación de los estados (Carrera, 2004, p. 19). En 1983, al conformarse el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la ley de planeación prescribió la celebración de convenios para la elaboración coordinada de todos los planes de desarrollo.

También en 1983, por adecuaciones estratégicas y financieras senenales, el CUC cambio de nombre a Convenio Único de Desarrollo (CUD), y en 1989 pasó a denominarse Convenio de Desarrollo Social (CDS). En el marco del CDS, el Estado de México recibió de la federación transferencias extraordinarias para la transformación radical de los municipios de Chalco Solidaridad y Chimalhuacán (Mendoza, 2000, p. 206). En 1993, además del CDS, existían 37 convenios entre la federación y el Estado de México. Los rubros eran diversos: población, trabajo, ecología, educación, agricultura, recursos hidráulicos, desarrollo económico y sanidad (Naime, 1993, pp. 36-41). Destacó en esa época un acuerdo para la desregulación económica, del cual se derivaba el Programa de Simplificación Administrativa para el Estado de México y sus Municipios (INAP, 1997, p. 308).

En 1997 varias transferencias federales se reorganizan en los fondos del Ramo 33, por lo que algunos conceptos dejaron de operarse por convenios, para hacerlo ahora por reglas de operación. En los casos de sectores omitidos del Ramo 33, los convenios se siguieron aplicando. Los tres principales fondos del Ramo 33 correspondieron al financiamiento de los sistemas educativos y de salud desconcentrados en los años noventa, así como al financiamiento de la política social descentralizada. Para 2003 el Ramo 33 fue adicionado mediante la incorporación de otro programa, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). A partir de 2004 la Cámara de Diputados mostró mayor apertura a las solicitudes de los gobernadores, de tal modo que a partir de ese año se descentralizó el gasto para la seguridad pública, desde 2005 para proyectos específicos de obra pública, y para 2006 el gasto descentralizado fue dirigido hacia distintos sectores. 2005 fue también el año que permitió la distribución de rendimientos petroleros excedentes, primero por medio un fideicomiso (FIES) y luego mediante la integración de un fondo de estabilización (FEIEF).

Pese a que los sucesos de planeación y de gasto descentralizado de los párrafos anteriores sugieren un gran contenido intergubernamen-

tal, lo cierto es que la actividad es vasta pero normalizada y de poco significado estratégico. La planeación del desarrollo nunca ha evolucionado desde la generalidad federal hasta una mayor especificación estatal o municipal. Las RIG entre los tres órdenes de gobierno resultan rutinarias: firmar convenios, gestionar techos financieros, ejecutar reglas de operación, comprobar gastos, atender auditorías y eventualmente evaluar los ejercicios.

A partir de 1980 empezó a funcionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, considerado el principal instrumento para apoyar el federalismo y fortalecer a los gobiernos estatales (Carrera, 2004, p. 7). En relación con los ingresos coordinados, en ese mismo año la Ley de Coordinación Fiscal previó instrumentos para la descentralización controlada de funciones fiscales a gobiernos estatales y ayuntamientos, lo cual se denominó *colaboración administrativa*. Hasta 2006, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) había suscrito con los gobiernos estatales 16 anexos al convenio original de colaboración administrativa (SHCP, 2007, p. 73), lo que representó una transferencia gradual de facultades. Sin embargo, entre 2003 y 2007 la SHCP realizó diagnósticos integrales a las haciendas estatales y municipales, resultando en lo general rendimientos escasos en la colaboración administrativa. En 2006 el Gobierno del Estado de México ocupó el lugar 27 de 32 entidades federativas en el rubro de presencia fiscal, su evaluación fue de 0.89 ante una media nacional de 0.93. En costo beneficio ocupó también el lugar 27, fue valorado con 8.56 cuando la media nacional era de 10.35. En 2005 fue calificado con 71.2 sobre una base de 100 en programas de recaudación, ocupó el quinto lugar del total de entidades federativas (SHCP, 2007, pp. 86-94).

En 1993 el jefe del Departamento del Distrito Federal y el gobernador del Estado de México firmaron un convenio amistoso para dirimir un conflicto de límites entre ambas entidades. El Gobierno del Estado de México reconoció la jurisdicción del Distrito Federal sobre la colonia San Felipe de Jesús, el Departamento del Distrito Federal reconoció la jurisdicción del Estado de México sobre una zona en conflicto del municipio de Ocoyoacac (Naime, 1993, p. 36).

En 2006 resultó destacada la labor de coordinación que realizó el Gobierno del Estado de México en la construcción de las obras inducidas del proyecto *tren suburbano Buenavista-Cuautitlán*. Las obras

viales por el impacto que generó la vía confinada estuvieron a cargo de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México en el ejercicio de recursos federales. En el Estado de México se proyectaron seis intersecciones a desnivel: 11 de Julio, Independencia, San Antonio, Venustiano Carranza, Morelos y Fresnos. Las acciones descritas fueron motivo de convenios de coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Para la realización de proyectos ejecutivos de las intersecciones viales y peatonales, así como de estudios de impactos vial y ambiental, intervinieron además asesores externos contratados. Otras acciones coordinadas importantes fueron las del desalojo de viviendas irregulares asentadas en los derechos de vía del ferrocarril. En tales circunstancias, se acordó la celebración de reuniones los días martes de cada semana a las 17:00 horas en el municipio de Tlalnepantla de la Secretaría General del Gobierno mexiquense, en esas reuniones se le dio seguimiento a la participación de las entidades públicas y privadas (Mendoza, 2013, p. 102).

En la época contemporánea, además de las RIG rutinarias derivadas de la transferencia de recursos del gobierno federal hacia los estatales y municipales, en el Gobierno del Estado de México se han detectado 159 interacciones clasificados en 16 tipos. Esa clasificación en orden de importancia es la siguiente: 1) órganos estratégicos (47.7%), 2) juntas de fondos y fideicomisos (9.4%), 3) trámites intergubernamentales (8.2%), 4) acciones de apoyo municipal (5.7%), 5) proyectos intergubernamentales (5%), 6) consejos directivos (3.8%), 7) convenios intergubernamentales (3.8%), 8) sistema estatal de coordinación fiscal (3.8%), 9) acciones de mejora regulatoria (3.1%), 10) actividades de planeación e información (3.1%), 11) sistema nacional de coordinación fiscal (2.5%), 12) compromisos del gobernador (1.2%), 13) asesoría intergubernamental (0.6%), 14) comisiones de premios (0.6%), 15) convenios internacionales (0.6%), y 16) coordinación de las contralorías (0.6%). Los detalles de lo expuesto se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. *Actividades intergubernamentales que realizan las dependencias centralizadas y descentralizadas así como las entidades paraestatales del Gobierno del Estado de México*

Dependencia del Gobierno del Estado de México	Actividades intergubernamentales
Secretaría de Agua	No aplica (Secretaría de Agua, 2014).
Secretaría de Comunicaciones	No aplica (Secretaría de Comunicaciones, 2014).
Secretaría de Desarrollo Agropecuario	Participa en cinco órganos intergubernamentales: Comité Técnico del Fideicomiso Fondo Alianza para El Campo del Estado de México, componente estatal del componente de extensión e innovación productiva del Estado de México, grupo operativo del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) del Estado de México, Comité Técnico del Fondo Mixto de Inversión Rural del Estado de México (Fonimex), Comité Técnico del Fideicomiso Ganadero del Estado de México (FIGAMEX. Secretaría de Desarrollo Agropecuario, 2014).
Secretaría de Desarrollo Económico	Participa en nueve acciones intergubernamentales: Comité del Fondo Mexiquense del Emprendedor (FOME); grupo de trabajo del Fondo Mexiquense del Emprendedor (FOME); Comité Técnico del Fondo Empresarial del Estado de México (FOSEEM); Subcomité de Apoyo Financiero y Recuperación del FOSEEM; Consejo Estatal de Mejora Regulatoria; convenios de colaboración con entidades municipales, estatales, federales e internacionales; revisión de las propuestas de catálogo municipal de trámites y servicios; asesoría de las comisiones municipales de mejora regulatoria; revisión de los programas anuales de mejora regulatoria de los municipios (Secretaría de Desarrollo Económico, 2014).

Tabla 1. (Continuación)

Dependencia del Gobierno del Estado de México	Actividades intergubernamentales
Secretaría de Desarrollo Metropolitano	Participa en 11 órganos intergubernamentales: Comité Técnico del Fondo Metropolitano del Valle de México, Comité Técnico del Fondo Metropolitano del Valle de Toluca, subcomités técnicos de evaluación de proyectos (2), Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México, Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana, Comisión Ambiental Metropolitana, Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Protección de Justicia, Comisión Metropolitana de Protección Civil, Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Secretaría de Desarrollo Metropolitano, 2014).
Secretaría de Desarrollo Social	Participa en seis órganos intergubernamentales: Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México, Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de Toluca, Comité Técnico del Fideicomiso F/685 Fondo Metropolitano del Valle de México, Comité Técnico del Fideicomiso F/803 Fondo Metropolitano del Valle de Toluca, Comisión Nacional de Desarrollo Social, Comité Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre en el Estado de México (Secretaría de Desarrollo Social, 2014).
Secretaría de Desarrollo Urbano	Participa en tres acciones intergubernamentales: Comité Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre en el Estado de México, Comisión Interinstitucional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de México, generación de información sobre la generación de empleos derivada de la autorización de conjuntos urbanos (Secretaría de Desarrollo Urbano, 2014).

Tabla 1. (Continuación)

Dependencia del Gobierno del Estado de México	Actividades intergubernamentales
Secretaría de Educación	Participa en cinco acciones intergubernamentales: otorgar asesoría técnica a los municipios en materia de infraestructura deportiva, diseñar un sistema de información que contenga infraestructura deportiva a nivel municipal, capacitar al personal de los institutos municipales de cultura física y deporte, asesorar a los municipios sobre la consolidación de los institutos municipales de cultura física y deporte, otorgar premios a los deportistas y entrenadores de las olimpiadas y paraolimpiadas nacionales (Secretaría de Educación, 2014).
Secretaría de Finanzas	Participa en diez órganos intergubernamentales: Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Consejo Nacional de Armonización Contable, Consejo Estatal de Armonización Contable, Coordinación Hacendaria con Municipios, Comité Estatal de Mejora Regulatoria, Comisión de Coordinación y Participación Catastral, Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del Estado de México, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (Secretaría de Finanzas, 2014).
Secretaría de la Contraloría	Participa en la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (Secretaría de la Contraloría, 2014).

Tabla 1. (Continuación)

Dependencia del Gobierno del Estado de México	Actividades intergubernamentales
Secretaría de Salud	Participa junto con autoridades de los tres órdenes de gobierno en 21 órganos intergubernamentales: Comisión de Bioética del Estado de México, Comité de Calidad de los Servicios de Salud, Comité de Farmacovigilancia, Comité de Seguridad en Salud, Comité contra las Adicciones, Comité de Vacunación, Comité de Prevención y Control de VIH/SIDA, Comité de Vigilancia Epidemiológica, Comité de Salud Bucal, Comité de Atención al Envejecimiento, Comité de Información Estadística Sectorial, Comité de Prevención de Accidentes, Comité de Formación y Capacitación de Recursos Humanos, Comité de Referencia y Contrarreferencia, Comité de Salud Reproductiva, Comité de Nutrición, Comisión de Certificación de Áreas Libres de Transmisión de Paludismo, Comité de Promoción de la Salud, Comité de Mortalidad Infantil, Comité de Prevención y Tratamiento del Cáncer, y Comisión de Certificación de Áreas Libres de Transmisión de Rabia Canina (Secretaría de Salud, 2014).
Secretaría de Seguridad Ciudadana	Participa en tres órganos intergubernamentales: coordinación de acciones de la región centro del país, Coordinación Nacional del Sistema Penitenciario, Comisión Interinstitucional de Actualización del Marco Jurídico del Consejo Regional de Seguridad Pública Centro del País (Secretaría de Seguridad Ciudadana, 2014).
Secretaría de Transporte	No aplica (Secretaría de Transporte, 2014).
Secretaría de Turismo	Participa en el convenio de coordinación para el otorgamiento de un subsidio en materia de desarrollo turístico, celebrado con la Secretaría de Turismo Federal. Participa también en convenios de coordinación de obra por encargo para municipios con vocación turística. Otorga asesoría a los municipios en materia de elaboración de material promocional (Secretaría de Turismo, 2014).

Tabla 1. (Continuación)

Dependencia del Gobierno del Estado de México	Actividades intergubernamentales
Secretaría del Medio Ambiente	No aplica (Secretaría del Medio Ambiente, 2014).
Secretaría del Trabajo	No aplica (Secretaría del Trabajo, 2014).
Secretaría General de Gobierno	Participa en diez acciones intergubernamentales: proporciona información, apoyo y canalización de asuntos a las instancias competentes; preside la comisión para la preseña Estado de México; participa en los gabinetes regionales; participa en la agenda <i>desde lo local</i> ; participa en el grupo de trabajo para la ejecución de proyectos de infraestructura carretera del Valle de Toluca; participa en los comités municipales de prevención y control del crecimiento urbano; participa en el grupo de trabajo Nevado de Toluca; participa en el Consejo Estatal de Seguridad Pública y en los consejos intermunicipales de seguridad pública; participa en la Comisión Interinstitucional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de México.

Tabla 1. (Continuación)

Dependencia del Gobierno del Estado de México	Actividades intergubernamentales
Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal	Identifica doce acciones intergubernamentales: concertar con las autoridades municipales acuerdos para otorgar descuentos a grupos en situación de vulnerabilidad, operar convenios de colaboración con la oficina de asuntos internacionales del gobierno estatal, promover que los 125 ayuntamientos se suscriban al periódico oficial <i>Gaceta de Gobierno</i> , registrar las firmas autógrafas de los funcionarios estatales y municipales, legalizar las firmas autógrafas de los servidores públicos que obran en los documentos públicos, elaborar y renovar constancias a los presidentes y tesoreros municipales para el cobro de participaciones, brindar asesoría en materia de legalización a los ayuntamientos, obtener firmas de los convenios amistosos de límites territoriales entre las autoridades municipales y estatales con entidades vecinas, dar atención a consultas o asesorías solicitadas por instancias municipales, llevar a cabo reuniones de concertación sobre asuntos agrarios así como su seguimiento, realizar convenios intergubernamentales para fortalecer los derechos humanos, recopilar para su consulta los bandos municipales (Consejería Jurídica Del Ejecutivo Estatal, 2014).
Centro de Control de Confianza del Estado de México	Cuenta con representantes federales y municipales en su consejo directivo (Centro de Control de Confianza del Estado de México, 2014).
Comisión de Agua del Estado de México	Participa como vocal en los diferentes programas federales de la comisión reguladora de seguimiento. Tiene representantes en los consejos directivos de los organismos descentralizados municipales de agua del estado (Comisión de Agua del Estado de México, 2014).

Tabla 1. (Continuación)

Dependencia del Gobierno del Estado de México	Actividades intergubernamentales
Comisión de Conciliación y Arbitraje Médico del Estado de México	No aplica (Comité de Conciliación y Arbitraje Médico del Estado de México, 2014).
Comité de Planeación del Estado de México	Entre sus integrantes cuenta con los presidentes municipales del estado, los titulares de las representaciones federales en el estado, integrantes de los poderes federales (Comité de Planeación del Estado de México, 2014).
Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna	Participa junto con autoridades de los tres órdenes de gobierno en siete órganos intergubernamentales: Consejo Asesor de la Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca, Consejo Binacional para la Recuperación del Lobo Gris Mexicano ( <i>canis lupus baileyi</i> ), Comité de Certificación de Áreas Libres de Paludismo y Rabia, Comité Estatal de Reforestación, Subcomité de Reforestación del Nevado de Toluca, Comité de Reforestación y Cultura Forestal del Estado de México, comités municipales de prevención y control de crecimiento urbano. Otorga el trámite <i>identificación de predios en áreas naturales protegidas</i> (Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna, 2014).
Comité Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México	Funge como secretario técnico del Comité De Regulación y Seguimiento del Programa de Infraestructura Indígena (Comité Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México, 2014).
Comisión para el Desarrollo Turístico del Valle de Teotihuacán	No aplica (Comisión para el Desarrollo Turístico del Valle de Teotihuacán, 2014).
Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social	Los municipios le solicitan dictamen previo de rezago social (Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, 2014).

Tabla 1. (Continuación)

Dependencia del Gobierno del Estado de México	Actividades intergubernamentales
Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social	Participa en dos órganos intergubernamentales: Consejo Estatal para Prevenir, Atender y Combatir la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas en el Estado de México; Consejo Mexiquense para la Atención de la Violencia de Género y Femicidio (Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, 2014).
Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología	Participa en el Subcomité de Evaluación del Programa de Estímulos a la Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación; aprobado por la Junta de Gobierno del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología, 2014).
Coordinación General de Comunicación Social	No aplica (Coordinación General de Comunicación Social, 2014).
Fideicomiso para el Desarrollo de Parques Industriales del Estado de México	Realiza regularmente trámites ante la Comisión Nacional del Agua, Comisión Federal de Electricidad, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Petróleos Mexicanos, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Fideicomiso para el Desarrollo de Parques Industriales del Estado de México, 2014).
Fideicomiso Público Irrevocable de Administración, Financiamiento, Inversión y Pago para la Construcción de Centros Preventivos C3	No aplica (Fideicomiso Público Irrevocable de Administración, Financiamiento, Inversión y Pago para la Construcción de Centros Preventivos C3, 2014).
Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México	No aplica (Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, 2014).
Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial	No aplica (Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial, 2014)

Tabla 1. (Continuación)

Dependencia del Gobierno del Estado de México	Actividades intergubernamentales
Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México	Desarrolla proyectos intergubernamentales mediante convenios. Actualmente existen proyectos en desarrollo con el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo y con la Comisión Nacional de Pesca (Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México, 2014).
Instituto de Investigación y Fomento a las Artesanías del Estado de México	No aplica (Instituto de Investigación y Fomento a las Artesanías del Estado de México, 2014).
Instituto de Evaluación Educativa del Estado de México	No aplica (Instituto de Evaluación Educativa del Estado de México, 2014).
Instituto de Fomento Minero y Estudios Geológicos del Estado de México	Participa en la elaboración del plan maestro del área de protección de flora y fauna Nevado de Toluca, que encabeza la delegación federal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Asesora a dependencias de los tres órdenes de gobierno en cumplimiento de sus funciones (Instituto de Fomento Minero y Estudios Geológicos del Estado de México, 2014).
Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México	En el Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del Estado de México participan funcionarios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En la Comisión Estatal de Coordinación y Participación Catastral del Estado de México participan cuatro representantes municipales para el ejercicio 2014. De esta última comisión estatal se derivan comisiones temáticas, como la Comisión Temática en Materia Catastral, donde participan funcionarios municipales según asuntos a tratar (Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, 2014).
Instituto de la Función Registral del Estado de México	No aplica (Instituto de la Función Registral del Estado de México, 2014).

Tabla 1. (Continuación)

<b>Dependencia del Gobierno del Estado de México</b>	<b>Actividades intergubernamentales</b>
Instituto de Salud del Estado de México	Participa como vocal en algunos comités que preside la Secretaría de Salud (Instituto de Salud del Estado de México, 2014).
Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios	Celebra convenios con institutos federales para atención médica especializada. Celebra convenios con ayuntamientos para reconocimiento de adeudos y forma de pago (Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, 2014).
Instituto Hacendario del Estado de México	Opera el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México (Instituto Hacendario del Estado de México, 2014).
Instituto Materno Infantil del Estado de México	No aplica (Instituto Materno Infantil del Estado de México, 2014).
Instituto Mexiquense de Cultura Física y Deporte	Participa en la Comisión de Honor y Justicia de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Instituto Mexiquense de Cultura Física y Deporte, 2014).
Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa	No aplica (Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa, 2014).
Instituto Mexiquense de la Juventud	No aplica (Instituto Mexiquense de la Juventud, 2014).
Instituto Mexiquense de la Pirotécnica	En el órgano de gobierno participan 21 vocales, entre ellos representantes de la Coordinación General de Protección Civil, de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), de la Procuraduría General de la República (PGR), del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), y cuatro presidentes municipales (Instituto Mexiquense de la Pirotécnica, 2014).
Instituto Mexiquense de la Vivienda Social	Participa en tres órganos intergubernamentales: Consejo Estatal de Organismos de Vivienda A. C., Comisión Consultiva Regional del Estado de México (Infonavit), comités municipales de prevención y control del crecimiento urbano (Instituto Mexiquense de la Vivienda Social, 2014).

Tabla 1. (Continuación)

<b>Dependencia del Gobierno del Estado de México</b>	<b>Actividades intergubernamentales</b>
Instituto Mexiquense del Emprendedor	En su consejo directivo participan funcionarios federales (Secretaría de Desarrollo Económico, 2014. Instituto Mexiquense del Emprendedor, 2014).
Junta de Asistencia Privada del Estado de México	No aplica (Junta de Asistencia Privada del Estado de México, 2014).
Junta de Caminos del Estado de México	Participa como vocal en el Comité de Regulación y Seguimiento del Programa de Infraestructura Indígena, a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Atiende solicitudes de dependencias de los tres órdenes de gobierno en cumplimiento de sus funciones (Junta de Caminos del Estado de México, 2014).
Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Valle Cuautitlán Texcoco	No aplica (Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Valle Cuautitlán Texcoco, 2014).
Junta local de Conciliación y Arbitraje del Valle de Toluca	No aplica (Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Valle de Toluca, 2014).
Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México	No aplica (Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México, 2014).
Procuraduría General de Justicia	No aplica (Procuraduría General de Justicia, 2014).

Tabla 1. (Continuación)

Dependencia del Gobierno del Estado de México	Actividades intergubernamentales
<p>Protectora de Bosques del Estado de México</p>	<p>Participa junto con autoridades de los tres órdenes de gobierno en trece órganos intergubernamentales: Comité Forestal del Estado de México, Comité Estatal de Sanidad Forestal, Comité de Protección Forestal, Comité de Fomento a la Producción Forestal, Comité de Educación y Cultura Forestal, Comité Estatal de Reforestación, Comité Técnico Estatal para la Compensación Ambiental por Cambio de Uso del Suelo en Terrenos Forestales del Estado de México, Comité Técnico Estatal del Programa Nacional Forestal, Comité para la Conservación y Restauración del Área de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca, Comité Técnico para el Programa Especial para la Restauración de las Microcuencas en Zonas Prioritarias del Cutzamala, Comité Técnico del Programa de Reforestación y Restauración Integral de Microcuencas, Comité Técnico del Fideicomiso para el Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos del Estado de México, y Comité de Operación del Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (Protectora de Bosques del Estado de México, 2014).</p>
<p>Reciclagua</p>	<p>No aplica (Reciclagua, 2014).</p>
<p>Secretaría Técnica de Gabinete</p>	<p>Seguimiento a las reuniones de la conferencia nacional de gobernadores, seguimiento a los compromisos con gobiernos municipales en gabinetes regionales (Secretaría Técnica de Gabinete, 2014).</p>
<p>Servicios Educativos Integrados al Estado de México</p>	<p>No aplica (Servicios Educativos Integrados al Estado de México, 2014).</p>

Tabla 1. (Continuación)

Dependencia del Gobierno del Estado de México	Actividades intergubernamentales
Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares	Se coordinan con autoridades de los tres órdenes de gobierno para: la construcción de infraestructura de autopistas y aeropuertos de jurisdicción estatal, la implementación del programa estatal de desarrollo del sector comunicaciones y transportes, realizar trámites derivados de los dos incisos anteriores (Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares, 2014).
Sistema de Radio y Televisión Mexiquense	No aplica (Sistema de Radio y Televisión Mexiquense, 2014).
Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México	Participa en reuniones de proyectos de transporte masivo con autoridades de los tres órdenes de gobierno a nivel de grupos de trabajo, consejos de integración ciudadana y Copladem (Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México, 2014).
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	Opera dos consejos intergubernamentales: Consejo Estatal para la Protección y Vigilancia de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; Consejo Mexiquense de Adopciones (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, 2014).
Tribunal contencioso administrativo del Estado de México	No aplica (Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, 2014).
Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje	No aplica (Tribunal estatal de conciliación y arbitraje, 2014).

Fuente: Elaborado por el autor con información pública otorgada por las dependencias o entidades señaladas en cada fila. Los expedientes de las solicitudes de información pública se detallan en las referencias consultadas.

Del análisis del cuadro anterior se desprende que las interacciones de las dependencias centralizadas son 99. La dependencia que más actividad intergubernamental muestra es la Secretaría de Salud con 21 comités o comisiones de salud (21.2%). La que menos RIG desarrolla es la Secretaría de la Contraloría, con sólo una actividad de coordinación de las contralorías (1%). Cinco secretarías no desarro-

llan actividad intergubernamental alguna (27.8% del total de secretarías). La clasificación en orden de importancia es la siguiente: 1) órganos estratégicos (47.4%), 2) juntas de fondos y fideicomisos (12.1%), 3) acciones de apoyo municipal (9.1%), 4) acciones de mejora regulatoria (5%), 5) trámites intergubernamentales (5%), 6) convenios intergubernamentales (4%), 7) proyectos intergubernamentales (4%), 8) sistema nacional de coordinación fiscal (4%), 9) planeación e información (3%), 10) sistema estatal de coordinación fiscal (3%), 11) coordinación de las contralorías (1%), 12) convenios internacionales (1%), y 13) comisiones de premios (1%).

Las interacciones de las dependencias descentralizadas y entidades paraestatales son 60. La unidad que más actividad intergubernamental demuestra es la protectora de bosques del Estado de México con 11 órganos estratégicos y dos juntas de fondos o fideicomisos (23.3%). Existen 12 unidades que sólo desarrollan una interacción: Centro de Control de Confianza del Estado de México; Comité de Planeación del Estado de México; Comité Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México; Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social; Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología; Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México; Instituto de Salud del Estado de México; Instituto Hacendario del Estado de México; Instituto Mexiquense de Cultura Física y Deporte; Instituto Mexiquense de la Pirotecnia; Instituto Mexiquense del Emprendedor; y Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México (1.7% cada unidad). 22 unidades no desarrollan actividad intergubernamental alguna (48.8% del total de unidades).

En suma, las interacciones del total de dependencias y entidades estatales se clasifican de la siguiente forma: 1) órganos estratégicos (48.3%), 2) trámites intergubernamentales (13.3%), 3) consejos directivos (10%), 4) proyectos intergubernamentales (6.7%), 5) juntas de fondos y fideicomisos (5%), 6) sistema estatal de coordinación fiscal (5%), 7) compromisos del gobernador (3.3%), 8) convenios intergubernamentales (3.3%), 9) actividades de planeación e información (3.3%), y 10) asesoría intergubernamental (1.7%).

Las relaciones cotidianas entre el gobierno estatal y los ayuntamientos se han desarrollado básicamente a escala regional mediante los llamados *cuarteles de trabajo*. La misión de esos cuarteles es

coordinar la acción de gobierno en un territorio determinado bajo el liderazgo de un servidor público estatal designado por el gobernador del estado. Durante el sexenio del gobernador Carlos Hank González, el territorio estatal se subdividió en las regiones sur, oriente y Valle de Bravo. En el sexenio del gobernador Alfredo del Mazo González existieron ocho zonas económicas y a cada una de ellas correspondió un fondo de desarrollo regional. Para el periodo del gobernador Ignacio Pichardo Pagaza, los cuarteles de trabajo pasaron a ser 23 (Naime, 1993, p. 56).

A partir de 1969 el Gobierno del Estado de México instituyó seminarios de información municipal, esto es, eventos anuales de capacitación y coordinación dirigidos a los funcionarios municipales (Moreno, 1992, pp. 191 y 193). Durante el sexenio 1969-1970 también dieron inicio acciones de apoyo estatal a los ayuntamientos, denominadas comúnmente *fortalecimiento municipal*. El principal programa de fortalecimiento municipal durante ese primer sexenio se denominó *Plan Echeverría de Remodelación de Pueblos*, el cual incluía obras de infraestructura básica y de embellecimiento. Otro apoyo se basó en una transferencia porcentual de los rendimientos del impuesto predial, acción que se conservó y amplió durante el sexenio siguiente (Mendoza, 2000, p. 193). Una acción más fue la creación del Fondo de Fomento Municipal, para apoyar a los municipios de menores recursos y coadyuvar en el fortalecimiento de sus haciendas (Velasco, 1993, p. 175).

En el periodo 1975-1981 los principales rubros del fortalecimiento municipal consistieron en la dotación de maquinaria, equipo, patrullas y materiales de construcción (Mendoza, 2000, p. 197). En el sexenio 1981-1987 se crearon empresas paramunicipales para la producción y distribución de bienes y servicios mediante la inversión estatal-municipal (Mendoza, 2000, p. 203). Otra acción fue la creación del Convenio de Desarrollo Municipal (Codem) como principal instrumentos de planeación y transferencia financiera entre el gobierno estatal y los ayuntamientos (Ramos, 1995, p. 88). El mecanismo de transferencias del Codem se conserva hasta la actualidad, aunque la denominación del programa ha estado cambiando. En 1990, más allá de los seminarios anuales, existían reuniones continuas de trabajo relacionadas con apoyos del gobierno estatal a los ayuntamientos (Moreno, 1992, p. 210).

Durante el sexenio 1987-1993 se diversificaron las acciones de fortalecimiento municipal: 1) transferencia de las funciones de tránsito, 2) transferencia de equipamiento de seguridad pública, 3) transferencia de la administración de minas y bancos de construcción, 4) transferencia de la supervisión de conjuntos habitacionales, 5) formación de comités municipales de prevención y control del uso del suelo urbano, 6) consolidación de los organismos descentralizados municipales de agua potable mediante apoyos específicos como el pago de su deuda, 7) sistematización técnico-administrativa del alumbrado público, y 8) transferencia del cobro del impuesto predial (Mendoza, 2000, p. 210). En el sexenio 1993-1999 se transfirieron las atribuciones para expedir licencias de uso del suelo y se instituyó un concurso de desarrollo municipal (Mendoza, 2000, p. 214). Otra acción de este último sexenio se refirió al *fortalecimiento y operación del sistema municipal de control y evaluación gubernamental*, que aplicaba en la acción coordinada de las contralorías estatal y municipales en relación con las transferencias de recursos estatales para la inversión municipal (INAP, 1997, p. 309).

En 1981 se elaboraron los 121 planes municipales de desarrollo urbano, así como programas de prevención y atención de emergencias urbanas de los municipios. Esas acciones incluyeron la colaboración de la secretaría de asentamientos humanos y obras públicas (federal) y la intervención municipal (Moreno, 1992, pp. 196-197). Los planes de desarrollo urbano municipal han pasado por varias denominaciones y fórmulas intergubernamentales, hasta los años noventa se elaboraban en la concurrencia estatal-municipal y los aprobaba el Congreso local. Después, su aprobación correspondió directamente a los ayuntamientos con el requisito de un dictamen previo de congruencia estatal. Las autorizaciones urbanas siguieron la misma pauta intergubernamental, hasta los años noventa el gobierno estatal expedía licencias de uso del suelo y los ayuntamientos licencias de construcción. Después, la emisión de ambas licencias quedó a cargo de los ayuntamientos, aunque en el caso de emplazamientos que generen impacto urbano se requiere del dictamen estatal correspondiente. Otra figura intergubernamental del desarrollo urbano municipal fue la conformación de comités de control del crecimiento urbano a partir de 1983 (Mendoza, 2000, p. 201).

A lo anterior se suman diversas acciones de alcance intergubernamental derivadas del proceso de reforma al marco legislativo estatal. En 1984, con la promulgación de la ley de planeación del Estado de México, la elaboración de planes de desarrollo incluyó la participación de los ayuntamientos en los ámbitos estatal y nacional, así como la congruencia nacional y estatal de los planes municipales. En el mismo año, la reforma a la ley orgánica municipal del Estado de México incluyó a los ayuntamientos en los procesos de regularización de la tenencia de la tierra y de la planeación urbana (Mendoza, 2000, 202). En 1993, la promulgación de una nueva ley orgánica municipal del Estado de México enfatizó la acción coordinada estatal-municipal mediante la suscripción de convenios; además de que previó la creación de organismos con potencialidad intergubernamental como los descentralizados, las empresas paramunicipales y los fideicomisos públicos (Mendoza, 2000, p. 209).

## **Reflexiones finales**

Las etapas históricas de las RIG en el federalismo mexicano han sido cuatro: conflictiva, coordinada, centralizadora y descentralizadora. En la etapa conflictiva se registraron pugnas por la delimitación competencial, los asuntos fueron geográficos, financieros y de gobernanación. Sólo se alcanzó el consenso en el reclutamiento militar. Las percepciones de los funcionarios participantes eran diferenciadas, la naciente clase gobernante nacional intentaba con dificultades definir su esfera de actuación, su contraparte estatal pretendía conservar la posición dominante de la que gozó en épocas anteriores. Los mecanismos de las RIG federal-estatal fueron procesos legislativos y judiciales, así como la coordinación militar. Los procedimientos estatal-municipales se basaron en el desempeño de autoridades intermedias con funciones ejecutivas. El periodo de clímax de la etapa conflictiva fue entre 1824 y 1835.

En la etapa coordinada los asuntos estratégicos fueron la construcción de ferrocarril y el contenido de la educación pública. Las percepciones de los funcionarios participantes empezaron a conjugarse, los actores nacionales buscaron persuadir sobre su modelo de desarrollo, sus similares estatales mostraron receptividad y asimilación.

Los mecanismos de las RIG federal-estatal fueron eventos de planeación territorial y sectorial. Los procedimientos estatal-municipales observaron la radicalización del control ejercido por las autoridades intermedias. El periodo de clímax de la etapa coordinada fue entre 1867 y 1907.

En la etapa centralizadora las políticas intergubernamentales fueron principalmente la educación, la hacienda pública, las carreteras, el agua potable y la electrificación. Las percepciones de los funcionarios nacionales señalaron un proceso de empoderamiento administrativo, financiero y político. Los funcionarios estatales, a diferencia de los anteriores, reaccionaron tardíamente por limitaciones financieras y más adelante por disciplina política. Los mecanismos de las RIG federal-estatal fueron la celebración de convenios y el desempeño de organismos especializados federales. Los procedimientos estatal-municipales fueron definidos mediante la reforma legislativa estatal. El periodo de clímax de la etapa centralizadora fue entre 1922 y 1973.

En la etapa descentralizadora los asuntos estratégicos han sido proyectos urbanos, la planeación urbana y del desarrollo, la coordinación fiscal, los límites con el Distrito Federal, el desarrollo agropecuario, el desarrollo económico, el desarrollo metropolitano, el desarrollo social, la educación pública, la contraloría, la salud pública, la seguridad pública, el turismo, la gobernación y las comunicaciones. Las percepciones de los funcionarios participantes, tanto federales como estatales, coinciden en aprovechar las acciones coordinadas para proyectar el mérito político. Los mecanismos de las RIG federal-estatal han sido 17, los cinco más importantes se refieren a acciones rutinarias derivadas del gasto descentralizado, órganos estratégicos, juntas de fondos y fideicomisos, trámites intergubernamentales y acciones de apoyo municipal. Los procedimientos estatal-municipales se han basado en la coordinación operativa regional, en la planeación concurrente del desarrollo y de lo urbano, así como en la descentralización y apoyos administrativos y financieros bajo la denominación *fortalecimiento municipal*. El periodo de clímax de la etapa descentralizadora ha sido entre 1970 y la actualidad.

En general, la introducción de asuntos de política pública en la agenda de las RIG ha sido un proceso caracterizado por su lentitud. Pasó de un asunto en la etapa conflictiva a dos en la etapa coordinada, cinco en la etapa centralizadora y 15 en la etapa descentralizadora. Lo

pausado del proceso se manifiesta en la secuencia de las etapas mediante dos lagunas (1835-1867 y 1907-1922) y un solo traslape (años setenta del siglo XX). A esa pasividad coordinada se suman, como muestra, el desempeño propio del Gobierno del Estado de México: la resistencia inicial a la instauración del federalismo, la preeminencia de las iniciativas federales sobre las propias en las tres últimas etapas, la sustitución de interacciones institucionales por pactos políticos desde la etapa coordinada hasta nuestros días, las dificultades financieras de la etapa centralizadora, así como la reproducción de los esquemas federal-estatal a la escala estatal-municipal. Las percepciones de los funcionarios participantes fueron unificadas hasta la etapa más reciente, de ella se ha derivado la actual complejidad de interacciones. Sin embargo, más allá de los resultados de las políticas públicas, tanto las percepciones como los mecanismos de las RIG están fuertemente condicionados por la generalidad estratégica, la dependencia financiera y los intereses políticos.

## Referencias bibliográficas

- Aboites, L. (1998), *El agua de la nación, una historia política de México (1888-1946)*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Acedo, B. (2009), *La libertad municipal en México, 1824-1928*, México, El Colegio de la Frontera Norte / Senado de la República / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Konrad Adenauer Stiftung / Asociación de Municipios de México A. C.
- Ballín, R. (2007), *El Congreso Nacional de Instrucción Pública de 1889*, IX Congreso Nacional de Investigación Educativa (Memoria Electrónica), México.
- Baranda, M. y L. García (1987), *Estado de México, una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de México / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Carrera, 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)*, Madrid, España, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

- Centro de Control de Confianza del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00008/CCCEM/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (Saimex).
- Comisión de Agua del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00016/CAEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Comisión de Conciliación y Arbitraje Médico del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00006/CAMEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Comisión para el Desarrollo Turístico del Valle de Teotihuacán (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/COVATE/IP/2014*, México, Saimex.
- Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00006/CEPANAF/IP/2014*, México, Saimex.
- Comité Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00004/CEDIPIEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Comité de Planeación del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00004/COPLADEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Congreso Mundial de Carreteras (1964), *La política seguida en México en materia de carreteras de cuota*, México, Secretaría de Obras Públicas, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, México.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00024/CJEE/IP/2014*, México, Saimex.
- Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00011/CIEPS/IP/2014*, México, Saimex.
- Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00009/CEMYBS/IP/2014*, México, Saimex.
- Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/COMECYT/IP/2014*, México, Saimex.

- Coordinación General de Comunicación Social (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00008/CGCS/IP/2014*, México, Saimex.
- Covarrubias, O. M. (2007), *Transversalidad y coordinación de las políticas de Estado en el federalismo*, Caracas, Venezuela, CLAD.
- Díaz, A. (1995), *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Fideicomiso para el Desarrollo de Parques Industriales del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/FIDEPAR/IP/2014*, México, Saimex.
- Fideicomiso Público Irrevocable de Administración, Financiamiento, Inversión y Pago para la Construcción de Centros Preventivos C3 (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/FC3/IP/2014*, México, Saimex.
- Flores, R. (2006), *La administración pública en la época de Juárez*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fundación Colosio (1998a), 1. *Isidro Fabela Alfaro, Serie gobernadores priistas mexiquenses*, México, Fundación Colosio Estado de México.
- \_\_\_\_\_ (1998b), 2. *Alfredo del Mazo Vélez, Serie gobernadores priistas mexiquenses*, México, Fundación Colosio Estado de México.
- \_\_\_\_\_ (1998c), 3. *Salvador Sánchez Colín, Serie gobernadores priistas mexiquenses*, México, Fundación Colosio Estado de México.
- \_\_\_\_\_ (1998d), 4. *Gustavo Baz Prada, Serie gobernadores priistas mexiquenses*, México, Fundación Colosio Estado de México.
- \_\_\_\_\_ (1998e), 5. *Juan Fernández Albarrán, Serie gobernadores priistas mexiquenses*, México, Fundación Colosio Estado de México.
- García, M. (1981), *La construcción del ferrocarril de México a Toluca*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- \_\_\_\_\_ (1999), “Orden, paz y progreso al estilo villadista y gonza- lista”, en M. Bazant (coord.), *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, México, El Colegio Mexiquense.
- Garza, G. (1992), *Una década de planeación urbano regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.

- Gobierno del Estado de México (1999), *Horizontes del agua en el Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México / Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- \_\_\_\_\_ (1974), *Ley que crea al organismo público descentralizado "Comisión Estatal de Agua y Saneamiento"*, México, Gobierno del Estado de México.
- Hernández, A. (1996), "Las tensiones internas del federalismo mexicano", en A. Hernández (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, FCE / El Colegio de México.
- Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00004/IGISPEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00005/ICATI/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/ICAMEX/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto de Investigación y Fomento a las Artesanías del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/IIFAEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto de Evaluación Educativa del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00004/IEEEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto de Fomento Minero y Estudios Geológicos del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/IFOMEGEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00006/IGECEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto de la Función Registral del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00046/IHAEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto de Salud del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00037/ISEM/IP/2014*, México, Saimex.

- Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00036/ISSEMYM/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto Hacendario del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00005/IFR/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (1997), *La administración local en México*, México, INAP.
- Instituto Materno Infantil del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00015/IMIEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto Mexiquense de Cultura Física y Deporte (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00033/IMCUFIDE/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00005/CIEEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto Mexiquense de la Juventud (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00007/IEMEJ/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto Mexiquense de la Pirotécnica (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/IMEPI/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00006/IMEVIS/IP/2014*, México, Saimex.
- Instituto Mexiquense del Emprendedor (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00004/IME/IP/2014*, México, Saimex.
- Junta de Asistencia Privada del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00006/JAPEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Junta de Caminos del Estado de México (2011), “Manual general de organización de la junta de caminos del Estado de México”, en Gobierno del Estado de México, *Gaceta de Gobierno*, tomo CXCI, núm. 13.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00006/JC/IP/2014*, México, Saimex.

- Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Valle Cuautitlán Texcoco (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00007/JLCACT/IP/2014*, México, Saimex.
- Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Valle de Toluca (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00006/JLCAVT/IP/2014*, México, Saimex.
- Lamoine, E. (1978), *El desagüe del valle de México durante la época independiente*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas.
- López, N. (2008). “El gasto educativo: de Agustín Millán a Isidro Fabela”, en A. Civera (coord.), *Experiencias educativas en el Estado de México, un recorrido histórico*, México, El Colegio Mexiquense A. C. / Gobierno del Estado de México.
- Macune, Ch. (1978), *El Estado de México y la federación mexicana*, México, FCE.
- Marando, V. L. y P. S. Florestano (1999), “La administración intergubernamental: el estado de la disciplina “, en N. B. Lynn y A. Wildavsky, *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / FCE.
- Méndez, J. L. (1997), “Estudio introductorio”, en D. S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Colima / FCE.
- Mendoza, J. (2000), *Derecho urbano y municipio libre en el ámbito de la urbanización capitalista: Cuautitlán Estado de México 1973-1999*, México, Instituto Politécnico Nacional.
- \_\_\_\_\_ (2013), *Las capacidades subsidiarias del gobierno estatal y de los Ayuntamientos del estado de Hidalgo en el contexto federal: finanzas públicas, políticas públicas, organización social*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. / Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo, A.C.
- Mendoza, J., B. Ortega y J. Cadena (2012), *Cuautitlán en la trayectoria de México*, México, Plaza y Valdés.
- Moreno, R. (1992), *Origen y evolución del municipio en el Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México.
- Naime, A. (1993), *La administración pública en el Estado de México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

- Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00008/PROPAEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Procuraduría General de Justicia (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00089/PGJ/IP/2014*, México, Saimex.
- Protectora de Bosques del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00004/PROBOSQUE/IP/2014*, México, Saimex.
- Ramos, V. y M. Cienfuegos (1995), *La programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Reciclagua (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/RECICLAGUA/IP/2014*, México, Saimex.
- Riguzzi, P. (1999), “Crisis y reorganización del sistema fiscal, 1909-1930”, en M. Bazant (coord.), *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, México, El Colegio Mexiquense.
- Salazar, J. (1993), *Estructura y dinámica del poder en el Estado de México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Salinas, Carmen (1999), “La integración del Estado de México como entidad política: 1824-1835”, en M. Bazant (coord.), *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, México, El Colegio Mexiquense.
- Secretaría de Agua (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00013/SAOPID/IP/2014*, México, Saimex.
- Secretaría de Comunicaciones (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00065/SECOMUN/IP/2014*, México, Saimex.
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00004/SEDAGRO/IP/2014*, México, Saimex.
- Secretaría de Desarrollo Económico (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00005/SEDECO/IP/2014*, México, Saimex.
- Secretaría de Desarrollo Metropolitano (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/SEDEMET/IP/2014*, México, Saimex.

Secretaría de Desarrollo Social (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00012/SEDESM/IP/2014*, México, Saimex.

Secretaría de Desarrollo Urbano (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00030/SEDUVI/IP/2014*, México, Saimex.

Secretaría de Educación (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00042/SE/2014*, México, Saimex.

Secretaría de Finanzas (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00058/SF/IP/2014*, México, Saimex.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007), *Diagnóstico integral del estado de guardan las haciendas estatales y municipales*, México, SHCP.

Secretaría de la Contraloría (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00025/SECOGEM/IP/2014*, México, Saimex.

Secretaría de Salud (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00039/SSALUD/IP/2014*, México, Saimex.

Secretaría de Seguridad Ciudadana (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00031/SSG/IP/2014*, México, Saimex.

Secretaría de Transporte (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00033/SETRAM/IP/2014*, México, Saimex.

Secretaría de Turismo (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/SETURDA/IP/2014*, México, Saimex.

Secretaría del Medio Ambiente (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00042/SMA/IP/2014*, México, Saimex.

Secretaría del Trabajo (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00005/ST/IP/2014*, México, Saimex.

Secretaría Técnica de Gabinete (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/SETEGA/IP/2014*, México, Saimex.

Servicios Educativos Integrados al Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00014/SEIEM/IP/2014*, México, Saimex.

Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00004/SRTVM/IP/2014*, México, Saimex.

- Sistema de Radio y Televisión Mexiquense (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00062/SAASCAEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00007/STMEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00007/DIFEM/IP/2014*, México, Saimex.
- Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00008/TRICA/IP/2014*, México, Saimex.
- Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00006/TRIECA/IP/2014*, México, México, Saimex.
- Vázquez, J. (1999), “Regionalismo y fundación del estado mexicano: el caso del Estado de México”, en M. Bazant (coord.), *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, México, El Colegio Mexiquense.
- Velasco, S. (1993), *Administración pública del Estado de México, aparato público y sociedad, poder y cambio, desarrollo y prospectiva, 1824-1993*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
- Wright, D. S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Colima / FCE.

## SOBRE LOS AUTORES

### **Jaime Espejel Mena**

Doctor en Administración Pública. Profesor-investigador de tiempo completo adscrito al Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores.

### **Miguel Guerrero Olvera**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Profesor-investigador en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Es investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores.

### **Miguel Ángel Sánchez Ramos**

Doctor en Ciencias Políticas. Profesor-investigador de tiempo completo adscrito al Centro Universitario Amecameca de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores.

### **Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda**

Doctor en Ciencias. Profesor-investigador de tiempo completo adscrito al Centro Universitario Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México.

**Enrique Moreno Sánchez**

Doctor en Urbanismo. Profesor-investigador de tiempo completo adscrito al Centro Universitario Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores.

**Joel Mendoza Ruiz**

Doctor en ciencias políticas y sociales con orientación en administración pública. Profesor-investigador de tiempo completo adscrito al Centro Universitario Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN . . . . .	7
LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: CONCEPTO Y TENDENCIAS . . . . .	17
Introducción . . . . .	17
El gran gobierno: funciones y dimensión territorial . . . . .	24
Las RIG y sus fuentes conceptuales: gobierno, sistema y régimen político . . . . .	30
Tendencias conceptuales de las RIG . . . . .	38
Reflexiones finales . . . . .	54
Referencias bibliográficas. . . . .	57
<i>Jaime Espejel Mena</i>	
LOS FUNDAMENTOS DEL GOBIERNO LOCAL DESDE UNA PERSPECTIVA FOUCAULTIANA . . . . .	61
Introducción . . . . .	61
La libertad como tecnología de gobierno desde la obra de Foucault . . . . .	62
Genealogía del gobierno de lo local . . . . .	73
De la gestión administrativa a la gestión de gobierno del municipio . . . . .	79
Reflexiones finales . . . . .	87
Referencias bibliográficas. . . . .	87
<i>Miguel Guerrero Olvera</i>	
	223

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA TRANSICIÓN	
POLÍTICA . . . . .	89
Proemio . . . . .	89
Democratización y constructivismo social . . . . .	91
Transición mexicana . . . . .	94
Características del federalismo mexicano actual . . . . .	98
Conceptualización de las RIG . . . . .	100
Vicisitudes de las RIG . . . . .	103
Reflexiones finales . . . . .	110
Referencias bibliográficas. . . . .	112
<i>Miguel Ángel Sánchez Ramos</i>	
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS RELACIONES	
INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO. . . . . 115	
Introducción . . . . .	115
La administración pública en el marco de la reforma del Estado . . . . .	116
Las políticas públicas y las RIG . . . . .	121
Redes. . . . .	126
El núcleo conceptual de las RIG. . . . .	129
Las áreas generadoras de RIG en México . . . . .	133
Reflexiones finales . . . . .	139
Referencias bibliográficas. . . . .	140
<i>Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda</i>	
EL PROCESO URBANO EN MÉXICO Y SU RELACIÓN	
INTERGUBERNAMENTAL . . . . . 145	
Introducción . . . . .	145
El objetivo. . . . .	148
Lo urbano en México . . . . .	148
Problema. . . . .	158
Urbanización y relación intergubernamental . . . . .	161
Consideraciones finales. . . . .	165
Referencias bibliográficas. . . . .	167
<i>Enrique Moreno Sánchez</i>	

EL REGISTRO HISTÓRICO DE LAS RELACIONES	
INTERGUBERNAMENTALES	
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO . . . . .	169
Introducción . . . . .	169
Definición de etapas históricas por tendencias y desarrollos políticos desde la perspectiva de las RIG . . . . .	172
Conflicto interno y colaboración ante el conflicto externo, o simplemente: etapa conflictiva. . . . .	172
Coordinación en el proyecto de orden y progreso, o sólo: etapa coordinada . . . . .	178
Proceso de centralización posrevolucionaria, o bien: etapa centralizadora . . . . .	181
Proceso de descentralización y coordinación controladas, o únicamente: etapa descentralizadora . . . . .	188
Reflexiones finales . . . . .	209
Referencias bibliográficas. . . . .	211
<i>Joel Mendoza Ruiz</i>	
SOBRE LOS AUTORES. . . . .	221

