

FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO Y BRASIL

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Joel Mendoza Ruiz,
Roberto Moreno Espinosa
(Coordinadores)

Colección: Argumentos

Número: 394

EDITORIAL FONTAMARA

ISBN 978-607-736-424-5

Conflictos por límites competenciales en México

Miguel Ángel Sánchez Ramos
Rafael Cedillo Delgado

Introducción

El Estado federal es una forma de organización compuesta y compleja, la primera porque se trata de la coexistencia de órganos de poder con competencias constitucionales; la segunda por referirse nada menos que a órganos cuyas atribuciones se ejercen en el mismo espacio geoterritorial, enfrentan la necesidad de acuerdos para poder hacer valer los méritos jurisdiccionales conservados para sí en la Constitución Política. El Estado federal supone entonces la coexistencia de dos órdenes jurídicos, el llamado federal y el de los Estados miembros o entidades que la componen; a su vez, conviven cuando menos tres ámbitos de poder y de gobierno dentro del mismo territorio.

Las características del federalismo impulsan la necesidad de generar acuerdos como instrumento de acción de las competencias de cada órgano de poder. La intervención de cada ámbito de poder en el terreno de los hechos se enfrenta y convive con los actos de otro órgano de gobierno, lo que lleva a la necesaria ocurrencia de formular acuerdos y acciones conjuntas. Estas circunstancias pueden estar impulsadas desde diferentes ángulos del análisis como de la praxis misma.

Algunas de las estrategias de generación de acuerdos y de sinergia para el desarrollo de las acciones multigubernamentales se encuentran en las Relaciones Intergubernamentales (RIG), en la Coordinación Intergubernamental (CIG) o en la Administración Intergubernamental (AIG). Cada una de estas estrategias tiene su connotación específica en un interés dado, mismo que se especificará más adelante dentro de este mismo capítulo.

México es una República federal, por lo que es inminente que despliega en el ejercicio complejo del gobierno algunas de estas estrategias mencionadas como formas de interacción que tienen un lugar, personajes y circunstancias definidas en un tiempo específico. No hay un marco institucional que defina cómo deben establecerse estas interacciones, lo que existe en un marco de referencia conocido como el régimen de excepción, mismo que explicita a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las atribuciones que son del orden federal, reservando lo no enumerado para el ámbito de los Estados.

Una característica del régimen constitucional mexicano es que cuenta con una constitución política de orden rígida, cuyas reformas se pueden lograr con una mayoría calificada (dos terceras partes) del Congreso de la Unión compuesto por dos Cámaras, y de la mayoría de las legislaturas de los Estados. Ante esta rigidez se presume que las reformas constitucionales son materia laboriosa de realizarse. Sin embargo, en los hechos, la Constitución Mexicana ha sido objeto de un gran número de reformas que han redefinido las competencias federales y estatales.

Además de la Federación y de los estados, coexisten los municipios como otro ámbito de gobierno con cierta libertad de acción en términos del federalismo teórico. En México, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enumera una serie de facultades, atribuciones y limitaciones para el municipio. Bajo el supuesto del régimen de excepción y al considerarse al municipio como la base de la organización política, territorial y administrativa del Estado, se comprende que éste realizará lo que le tiene estrictamente consignado este precepto constitucional en mención.

Sin embargo, el mexicano no se trata de un sistema constitucional con competencias exclusivas, pues considera en varios temas la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno para su consecución, como es el caso de la educación, de la salud, de la seguridad pública, entre otras. Ante esta circunstancia y la imperiosa realidad del despliegue de acciones gubernamentales por los diversos ámbitos de gobierno, es un hecho la posible invasión de competencias.

La invasión de competencias puede presentarse en la interacción gubernamental de diversas formas, una es la material y otra la formal. La primera sucede cuando se reduce al acto mismo de la autoridad, llevando a cabo tareas que no le son de su competencia legal. La otra, la formal, surge cuando a través de actos de creación de ley (en un sentido material dado que puede ser ley, decreto, acuerdo, reglamento o lineamientos) se estén creando facultades que invaden la competencia constitucional de otro órgano de gobierno. Frente a este problema surge la pregunta que guía este capítulo: ¿en México existen mecanismos de administración intergubernamental que maten los conflictos acontecidos entre los órganos de gobierno por la invasión de competencias?

La respuesta a esta pregunta ha constituido el supuesto hipotético a demostrar en este capítulo, la cual estriba en que en México no hay una forma institucional de administración intergubernamental para los conflictos de invasión de competencias formales, en consecuencia se recurre al Poder Judicial de la Federación para que como árbitro defina la solución de los casos. Para poder demostrar lo anterior, el artículo se estructura en tres apartados, el primero define el posicionamiento de enfoque a través del cual se analiza el conflicto de las interacciones intergubernamentales, estableciendo una diferenciación entre las relaciones y la administración de las mismas para subrayar la importancia del aspecto político como mediador del conflicto. El segundo apartado enlista las características del federalismo mexicano, sobre todo en el tenor de los vacíos que generan los conflictos de

competencias. Finalmente, en el último apartado se comentan algunos casos como ejemplo de esos conflictos y los cauces que tomaron para su solución.

¿Relaciones o administración intergubernamental?

La literatura especializada sobre las interacciones intergubernamentales no ha llegado a un consenso de definición de las arenas de los enfoques para el análisis. Así, se habla de RIG como estrategia de interacción en un sistema federal con competencias claramente delimitadas.

Para Deil Wright (1997), las RIG son:

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, expresiones y manifestaciones de actividades y actitudes personales de los titulares de las unidades, órganos y organismos gubernamentales y públicos; promueven intercambio continuo de información institucional y personal; despliegan procesos propios para la toma de decisiones. En ellos intervienen autoridades, funcionarios y empleados. Incluyen el diseño e implementación de políticas.

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.

El concepto de RIG circunda en las relaciones personales en donde se materializan decisiones, actitudes y acciones que permiten el despliegue de una infinidad de actos de autoridad y administrativos que buscan atender determinadas necesidades de la comunidad.

Las RIG no se mueven por la acción jurídica, aunque esta 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 a través de acuerdos y convenios, mismos que pueden entrar en controversia en tribunales administrativos y/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 (Sánchez, 2015: 101).

Las RIG, desde el ángulo del análisis, enfatizan en el estudio de las interacciones que llevan a cabo las unidades de gobierno a diferencia de la AIG, que busca la gestión de esas interacciones para evitar el conflicto y lograr llegar a dar respuesta a la causa final de la acción gubernamental, a través de la administración pública, que es el bien público temporal o el bienestar de la comunidad.

Agranoff (1997) refiere que la AIG implica una ejecución cotidiana en la gestión de la interacción de esas relaciones con el propósito de solucionar la materia principal de la acción y evitar el conflicto. A pesar de que Marando y Florestano (1999) consideran que las AIG son

embrionarias, sí se puede definir un campo que las distinga de las RIG. Las AIG son el vehículo político de las RIG que inhiben la generación de conflicto y el término del dirimiendo en los tribunales.

Cercano al de AIG se encuentra el de CIG, que ha sido tratado por Mauricio Covarrubias (2006). Sin embargo, hay una diferenciación que se precisa en el momento en que esa interacción que inhibe el conflicto llega a materializarse en la signatura de voluntades muy precisas que permiten la operación de acciones. Para Martínez Cabañas (1995) la CIG es una confrontación entre la racionalidad jurídico-política y eficacia económica-administrativa.

En los estados modernos con formas de gobierno federal, los problemas económicos y administrativos plantean la necesidad de la unidad de acción, de estrategias globales y de políticas uniformes para sortear la crisis económica y social, sin embargo se interpone una estructura formal que es necesario respetar, en este caso, la existencia de ámbitos de gobierno a nivel constitucional; de ahí que surja la coordinación intergubernamental como respuesta para lograr la coherencia en la lucha contra los grandes problemas del Estado (Martínez, 1995: 163).

La CIG es la estrategia de la conciliación entre los ámbitos diferenciados de competencias, pero a la vez capaces de personalidad jurídica que les permite acordar a través de convenios y operar en conjunto. Los convenios de coordinación son la estrategia dentro de las RIG, y el embrión de la descentralización administrativa y política que se genera en el federalismo.

La AIG genera los puentes entre los actores para que se privilegie el acuerdo por encima del conflicto que puede acarrear la imprecisión competencial de una materia en específico. Se encuentra más en la arena operativa que en la de las políticas en donde radica la esencia de las RIG. Las AIG son tácticas mientras que las RIG son estratégicas; son prescriptivas en comparación con las RIG que son descriptivas; las AIG son pragmáticas en comparación con las RIG que son teóricas e inclusive históricas.

El enfoque que se rescata en este capítulo es el de la AIG, dado que se considera que ésta, al privilegiar la política y mezclarla con la administración, permite la acción para la solución de problemas que aquejan a la sociedad y cuya intervención del gobierno es necesaria, por encima y anterior a la definición jurisdiccional.

En este sentido, bajo una perspectiva de AIG, las interacciones de los gobiernos no llegarán a los tribunales jurisdiccionales para resolver la delimitación de sus competencias y pondrán en espera su acción mientras no se definan sus campos de atribución.

La AIG contempla, entonces, la intervención de actores que pueden mediar la posibilidad de un conflicto resaltando la generación de la solución de la problemática.

En resumidas cuentas, las RIG son el sistema del principal vehículo para desarrollar la política interior de un Estado o país, sobre todo de tipo federal o compuesto. Al ser un sistema, se compone de determinados subsistemas, uno de ellos es la AIG, que administra

el conflicto posible entre las RIG, propio de las interacciones institucionales y personales para concluir en la CIG, como otra parte o subsistema de las RIG.

La administración del conflicto es política pura que se ejerce por los actores que cuentan con personalidad jurídica diferenciada, en un ámbito de horizontalidad jurídica dentro de una verticalidad política real. Los órdenes de gobierno tienen su propio orden jurídico, sin embargo, el sistema político es el que define la forma real de esa relación. Entonces, para el capítulo en cuestión, lo que interesa es el análisis de los instrumentos de AIG más allá de las manifestaciones reales de las RIG; el foco de interés está puesto en el campo de la solución de los conflictos que son connaturales en la interacción gubernamental, ¿las posibles controversias se resuelven en la esfera de lo político o lo jurisdiccional?

Características del federalismo mexicano

México se constituye en Estado federal con la coexistencia de un órgano de poder que ejercerá la soberanía y otros órganos que serán autónomos. A su vez, coexisten tres ámbitos de gobierno con dos órdenes jurídicos. Desde este precepto se considera que hay definición y delimitación precisa de competencias para cada ámbito de gobierno, situación que en los hechos puede no ocurrir.

El Estado mexicano se estructura para el ejercicio del poder a través de tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. En la arena federal hay tres órganos que ejercen las funciones del poder: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero se compone de dos cámaras, una de Diputados con la representación nacional y una de Senadores con la representación de las entidades federativas. El Ejecutivo es unipersonal a cargo del Presidente de la República, de él depende la administración pública. El Judicial es ejercido por la Suprema Corte de Justicia, la cual tiene facultades de control constitucional y de órganos jurisdiccionales, por los tribunales de circuito y por los juzgados de distrito.

En el plano estatal se reproduce la estructura del poder, hay tres órganos, uno Legislativo integrado por una sola cámara; un Ejecutivo, a cargo del gobernador, mismo que tiene a su cargo la administración pública; y un Judicial que se ejerce por los tribunales y juzgados de primera instancia.

En el ámbito municipal hay un gobierno ejercido por un ayuntamiento integrado por un presidente, uno o más síndicos, y por regidores, todos electos por el voto popular. Entre este gobierno y el del Estado no hay autoridad intermedia. El ayuntamiento cuenta con facultades reglamentarias, que no legislativas, para la jurisdicción de su territorio. El ayuntamiento es el órgano colegiado de deliberación que tiene el gobierno y administración municipal. El presidente municipal es el órgano ejecutivo del gobierno, en consecuencia, de él depende la ejecución de la administración municipal.

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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. Sin embargo, 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 (Sánchez, 2015).

La Federación entonces, cuenta con facultades explícitas en la Constitución general de la República, es el ente que asume la soberanía nacional. Los estados se reservan la cualidad de autonomía para dictarse su propia constitución. Los municipios son libres para ser gobernados por un ayuntamiento electo popularmente y éste dicta sus reglamentos para hacer valer el orden y el buen gobierno.

Con apego a la última fracción del artículo 73 constitucional, se ha venido modificando la Constitución a través de 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. Es ahí en donde las AIG recuperan fuerza para evitar el conflicto y privilegiar los acuerdos en pro de la solución de la problemática social.

El Presidente de la República dura en el cargo seis años, igual que los gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal, así como los senadores; los diputados federales y locales duran tres años; y los ayuntamientos duran tres o cuatro años según lo establezca su constitución local. Estas asincronías de la temporalidad de los gobiernos demandan la presencia de más AIG y rescatar el proyecto que atiende una demanda de la comunidad por encima de las voluntades personales de los gobernantes.

La transición democrática por la que camina México ha buscado un equilibrio en las funciones del poder, empero no se ha logrado un sistema perfecto, aún existen concentraciones de poder en algunos actores, como es el caso de los gobernadores de los estados; situación que se reproduce al interior de los municipios en donde el presidente municipal es el gran concentrador de funciones.

El tránsito democrático mexicano de un sistema hegemónico, pasando por uno predominante y acercándose a un pluralismo moderado, con cierta regularidad de competitividad electoral y la inclusión de la sociedad civil organizada ha dado pauta a un equilibrio embrionario, aun no consolidado del poder. Las instituciones constitucionales y sus órganos son cada vez más el referente de arbitraje para la definición de las competencias

de cada ámbito de gobierno. En este sentido, el Poder Judicial de la Federación ha jugado un papel primordial para la reivindicación de competencias constitucionales que se invaden en el orden de los actos.

Sin embargo, llegar a la solución de una interacción gubernamental a través de los tribunales es negar la importancia vital que juega la AIG. Las dependencias que tienen un papel preponderante en la AIG por sus atribuciones son la Secretaría de Gobernación cuando se trata de asuntos de la Federación con las entidades federativas, o las secretarías generales de gobierno cuando el asunto es del corte interno de los estados o Distrito Federal. De igual manera, la Secretaría Municipal tiene un papel de importancia en la materia de la AIG. Son éstas las instancias más políticas que pueden, en determinado momento, administrar un conflicto para evitar que el caso llegue a los tribunales, y de esa forma favorecer en el tiempo y en los hechos la solución de problemas que aquejan a la comunidad que se gobierna.

Administración de conflictos competenciales

El ejercicio gubernamental, dada su complejidad, trae la concurrencia de ámbitos de órganos de poder, a la vez pueden presentarse invasiones de competencias mismas que consiguen ser resueltas desde la AIG con acuerdos. Si existe una oportuna AIG se percata de la posible invasión de competencias y encamina los esfuerzos para salvar el conflicto. Este es el papel de las instancias encargadas de la política interior de cada ámbito de gobierno.

Desde esta perspectiva, la AIG es una generadora de gobernanza, dado que coordina y gestiona lo político para que lo administrativo se desempeñe en una arena adecuada.

Debido al sistema político mexicano y la predominancia de las lealtades partidistas, algunos actores de gobierno prefieren seguir un camino sugerido por las instancias de la administración de la política interna de los estados o del país, léase secretarías generales de gobierno en los estados o la de gobernación en el ámbito federal. De esa forma, su actuar se concentra más allá del interior de su competencia, dentro de los márgenes deseables del proyecto del ejecutivo local o federal en turno.

Las acciones de esta índole son administradas por los representantes de estas secretarías que tratan de persuadir al otro gobernante para que no lleve a cabo la supuesta invasión de competencias, algunas de ellas en el tenor del proyecto de gobierno. Estas relaciones se pueden dar entre un presidente municipal y un gobierno del estado; o entre un gobierno del estado y la Federación. En el análisis que incumbe en este documento se centró la atención en la relación que subyace entre el municipio y los gobiernos de los estados, por considerar que ésta es la de mayor incidencia cotidiana.

Lo que se destaca como resultado de la observación, cuyo proceso documentado ha quedado en Sánchez (2015), estriba en que las RIG son expresiones producto de las relaciones personales de los gobernantes; además, cuando éstas llegan a convertirse en un conflicto, hay un contexto político que las ciñe: a) por lo general se trata de filias partidistas

diferentes; b) en la mayoría de los casos el municipio es el más endeble y desigual dentro de la relación de conflicto, esto debido a las capacidades jurídicas e institucionales del mismo; c) se privilegia como arena de solución la arena jurisdiccional.

Si llegaron a convertirse en conflicto quiere decir que hubo ausencia de una eficaz AIG, pues la arena jurisdiccional es la que pondrá solución y no la política. Pero se destaca la constante de que en la mayoría de los casos se trate de conflictos entre gobiernos que no comulgan o han surgido del mismo partido. Esto no quiere decir que haya conflicto entre partidos, lo que se destaca es que el compartimiento de filias partidistas disminuye el conflicto en tanto que la carrera política del político de los cargos menores puede ponerse en riesgo, verse obstaculizada o truncada. Si bien puede ser considerado esto como hipótesis, es suficiente para precisar que la AIG se lubrica mejor entre camaradas.

El Poder Judicial de la Federación, a partir de la reforma constitucional de 1995, adquiere fortaleza en el ejercicio de las facultades en materia de controversia constitucional, la gráfica 1 puede ser contundente, se observa una tendencia ascendente de Sentencias en materia de controversias constitucionales que resuelve la Suprema Corte de la Nación; ésta se ha convertido en el árbitro de dichas controversias, muchas de ellas pudieron haber sido canalizadas con AIG.



En las 178 sentencias que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México había resuelto entre enero de 1996 a julio de 2015, se destaca que el año 2003, 2011 y 2012 son los de mayor productividad.

Al hacer un análisis aleatorio de algunas controversias se destaca que el municipio es un actor muy recurrente, en la mayoría de los casos se trata de un reclamo de invasión de competencias, ya sea porque el Estado lleva a cabo actos o dicta leyes que minimizan la competencia constitucional al municipio, o porque éste expide reglamentos que invaden las competencias de las entidades federativas.

La Controversia Constitucional 19/95, promovida por el Ayuntamiento de Río Bravo de Tamaulipas, contra los poderes Legislativo y Ejecutivo del propio estado sentencia la invalidez constitucional para este ayuntamiento (solamente para éste) de la facultad otorgada al gobernador del estado por medio de la constitución local para nombrar y remover libremente a los jefes de policía municipal. A todas luces, el nombramiento que lleva a cabo el gobernador del estado de Tamaulipas, aun existiendo un jefe de policía en el municipio, por atribuciones de ley local y constitucional de la República correspondiente al ayuntamiento es una expresión de la falta de AIG para la materia de seguridad pública, que es lo más importante más allá del acto mismo del nombramiento.

La Controversia Constitucional 56/96 que promueve el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través del Consejero Jurídico, en contra del H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jalisco, por la emisión de un Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria, dado que se alega que esto compete a la Federación, cuenta con la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de que es inválido este Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria expedido por el Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco. Si hubiera AIG en Jalisco, se hubiera detectado el problema que alega el Ayuntamiento y persuadido de la emisión del Reglamento sin necesidad de recurrir a los tribunales, opción que es la más viable una vez que el gobierno municipal concluye su acto administrativo.

La sentencia relativa a la Controversia Constitucional 12/98, promovida por el Procurador General de Justicia de Oaxaca en contra del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, resalta la invalidez constitucional del Reglamento de Tránsito y Transporte del Municipio de Oaxaca de Juárez que había expedido su Ayuntamiento en cabildo por considerar que hay una invasión de atribuciones en materia de transporte, cuya acción compete a la entidad federativa. Una vez más se detecta que el ejercicio del gobierno en materias concurrentes y complementarias, como es vialidad, tránsito y transporte, necesitan de una AIG para evitar conflictos y resolver lo trascendental de las materias en comento.

La sentencia en la Controversia Constitucional 120/2011 promovida por el municipio de San Pedro Garza García, estado de Nuevo León, en contra de los poderes y órganos del estado de Nuevo León, declara válido el decreto que reforma la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, no haciendo válido el argumento del municipio en violación a la autonomía municipal para las facultades sobre zonificación. Este es otro ejemplo más de que en materia urbana hay concurrencia de gobiernos, por lo que es urgente la AIG para definir y construir los acuerdos respectivos que hagan posible el desarrollo urbano y municipal que beneficie a la comunidad. El objetivo de esta materia no es la apropiación de facultades por alguien, sino la concurrencia con acuerdos, dado que si bien en materia urbana tanto el

estado como el municipio tienen facultades complementarias, su interacción con AIG facilitaría la eficacia de los objetivos.

La sentencia en la Controversia Constitucional 10/2014 que promueve el Ayuntamiento de Mérida, estado de Yucatán, en contra de un transitorio de Decreto emitido por el congreso local en materia de hacienda municipal, declara la invalidez de tal artículo transitorio del Decreto. El Ayuntamiento alega que no fue incluido su parecer en dicho artículo y afecta sus finanzas y facultades, situación que considera aceptada por el tribunal. Éste es un caso de falta de sensibilidad política que termina en una resolución jurisdiccional.

Estos cinco ejemplos, obtenidos de forma aleatoria de esas 178 sentencias documentadas por la Suprema Corte de Justicia, entre 1996 y 2015, permiten cifrar algunas reflexiones: En todos se alegó la invasión de competencias, para eso es la figura de la controversia constitucional. Son expresiones de interacciones entre gobiernos, lo que confirma la existencia de la RIG pero no la presencia de AIG. En los cinco casos uno de los intervinientes fue el municipio. En todos los casos se trata de municipios que gozan de cierto desarrollo humano, por ende, se presume que tienen en su haber capacidades más desarrolladas que otros municipios mexicanos. En ningún caso hay un municipio calificado de bajo desarrollo humano o muy alta marginación. En todos los casos se trató de actos de autoridad, mismos que pudieron haber sido persuadidos a través del diálogo político y la formulación de acuerdos que den beneficios a las partes, materia que desarrolla la AIG.

En consecuencia, se enfatiza lo que es obvio desde la propia definición de las AIG, si han llegado a los tribunales los conflictos es que no fue eficaz la AIG o en su defecto ni siquiera existió. La AIG es altamente difícil de detectar dado que su manifestación se desarrolla en el sigilo de la política, en las entrañas de las RIG. La negociación política de estos niveles no ha contado con procesos abiertos a la transparencia, por eso es difícil para el investigador poder dar cuenta precisa de ella, por lo que se recurrió a un proceso inverso, demostrar la ausencia de AIG con la presencia de conflictos en los tribunales.

Conclusiones

Los conflictos competenciales entre gobiernos dentro de un sistema compuesto, complejo o federal de Estado son connaturales a su estructura y racionalidad tanto jurídica como política. Por eso se han desarrollado figuras en las dos arenas, para servir de vehículo a la interacción efectiva de los gobiernos y sus órganos para resolver las necesidades y atender el desarrollo de los pueblos.

Las RIG son el todo que se manifiesta en la necesaria interacción entre los ámbitos de gobiernos y sus órganos, encontrando que la AIG es la estrategia política que facilita la generación de soluciones para los problemas, dando paso a la CIG como figura jurídica y política que explicita los compromisos de las partes en una sana convivencia legal.

El sistema federal mexicano cuenta en su diseño institucional con órganos para la AIG; sin embargo, y de forma paradójica, la transición democrática que ha traído pluralidad moderada no ha favorecido la práctica de la negociación transparente y honesta, con trato igual para todos.

La AIG EN México está incipiente, ha dominado la RIG basada en las relaciones personales y de la camaradería partidista, no logrando institucionalización de la administración política de los procesos de interacción entre los gobiernos y sus órganos. Existe en la negociación de estos procesos un recelo por hacerlos en el sigilo de la política; ante la opacidad de estos fenómenos no es clara la evidencia de los acuerdos legítimos y honestos en pro de los pueblos.

Existe en México el mecanismo para hacer valer el respeto a la invasión de competencias, a cargo del Poder Judicial de la Federación, mismo que archiva cerca de 178 sentencias en 20 años. Aún su trabajo es lento ante la demanda de su intervención como órgano garante de la constitucionalidad, a juzgar por la inversión de tiempo que se encuentra registrado en las sentencias entre la fecha de la interposición de la demanda y la sentencia. Pero a pesar de esto, se ha erigido en una ventana de anhelo a la equidad jurídica y constitucional de las competencias entre los órganos de poder y ámbitos de gobierno. A partir de estas acciones, el federalismo se fortalece en la arena jurisdiccional, reconociendo que hay asignaturas pendientes en otras arenas como la de equidad política entre los ámbitos de gobierno, financiera y social; sin embargo, esto rebasa el interés de estas conclusiones.

Los conflictos competenciales de que se tiene registro en México circundan en el ámbito jurisdiccional, no existiendo evidencia transparente de la AIG en los procesos de las RIG. Las instancias encargadas de la política interior de cada ámbito tienen como reto transparentar sus acciones y hacer de la negociación política una cultura que consolide la AIG en pro de la solución de problemas sociales.

La generación de *policies* basada en un contexto de AIG favorece el desempeño no sólo de los órganos de poder o gobierno inmersos, sino de la sociedad misma, por los impactos financieros y sociales que trae consigo este proceso.

La transición democrática no ha sido suficiente para crear igualdad y equidad entre los ámbitos de gobierno. El municipio sigue siendo el más limitado en sus capacidades institucionales, organizacionales y financieras, destacando que sólo aquellos municipios que han logrado mejores condiciones (las capitales de los estados, y los metropolitanos o municipios ricos) son los que cuentan con los recursos para enfrentar las vías legales y los tribunales para hacer valer sus derechos y competencias. De no generarse la equidad, los municipios marginados seguirán a la sombra de la dependencia de los gobiernos estatales, en contra del desarrollo endógeno que genera la sinergia con sus propias identidades.

Fuentes consultadas

Agranoff, R. (1997), "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en R. Bañón y E. Carrillo, *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza.

Birkhead, G. (1967), "El cambiante sistema intergubernamental", en R.C. Martin (comp.) (1967) *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.

Covarrubias, O. M. (2006), *El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado Federal Coordinado*, México, IAPEM.

Marando, V. y P. Florestano (1999), "La administración intergubernamental: el Estado de la disciplina", en N. Lynn y A. Wildavsky (1999), *Administración Pública. El Estado actual de la Disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 379-415.

Martínez, G. (1995), *La administración estatal y municipal en México*, México, INAP-Banobras.

Sánchez, M. A. (2015), "Las relaciones intergubernamentales en la transición política", en J. Espejel (coords.) (2015), *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*, México, Fontamara, IAPAS, IESAP pp. 89-114.

Wright, D. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.

Índice

Presentación.	7
Mauricio Valdés Rodríguez	
Tendencias contemporáneas del federalismo en México.	9
José Chanes Nieto	
La descentralización y el equilibrio de las relaciones intergubernamentales en el federalismo brasileño.	37
Eduardo José Grin, Martina Bergues y Fernando Luiz Abrucio	
El estudio de las relaciones intergubernamentales en México.	49
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda	
El estudio de las relaciones intergubernamentales en Brasil.	75
Eduardo José Grin, Martina Bergues y Fernando Luiz Abrucio	
Relaciones fiscales intergubernamentales entre la Federación y los estados mexicanos. La encrucijada entre centralización y desarrollo.	117
Ady Patricia Carrera Hernández	
Distribución de los recursos y las relaciones intergubernamentales entre los estados y la unidad en la federación brasileña.	137
Ricardo Carneiro Alves y Aline Martins Ribeiro Tavares Rezende	
Las transferencias intergubernamentales entre los estados y municipios brasileños.	153
Mauro César Da Silveira	
Finanzas públicas: la programación del gasto intergubernamental en México.	167
Joel Mendoza Ruiz	
Las transferencias intergubernamentales en la educación brasileña: Un análisis del papel de los directivos de la escuela.	203
Catarina Ianni Segatto Ana Paula Massoneto Lara Elena Ramos Simielli, Fernando Luiz Abrucio,	

La implementación del gasto intergubernamental en México: discrecionalidad, resultados e impactos.	221
Jaime Espejel Mena y Fermín Leonel Reyes	
Los desafíos del control en la recaudación fiscal de grandes ciudades: el caso de San Pablo.	247
Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes, Marco Antônio Carvalho Teixeira, Luciana Paes Elmais y Brauner Geraldo Cruz	
Conflictos por límites competenciales en México.	271
Miguel Ángel Sánchez Ramos y Rafael Cedillo Delgado	
Conflictos por limites competenciales en Brasil.	283
Cibele Franzese	
Federalismo y relaciones intergubernamentales: la gestión en la Zona Metropolitana del Valle de México.	299
José Antonio Rosique Cañas, Óscar Mauricio Covarrubias Moreno y Roberto Moreno Espinosa	
El papel de los gobiernos estatales en el fortalecimiento de la coordinación federal: el caso de la educación.	323
Catarina Ianni Segatto y Fernando Luiz Abrucio	
Relaciones intergubernamentales y política social en México.	337
Antonio Inoue Cervantes y Karina Rebeca Ramírez González	
Políticas regulatorias de las relaciones intergubernamentales en materia urbana en el Estado de México.	355
Enrique Moreno Sánchez y Melesio Rivero Hernández	
Políticas urbano-ambientales y de vivienda de interés social en Brasil: marco legal y relaciones intergubernamentales.	379
Flávia De Paula Duque Brasil, Ricardo Carneiro Alves y Rafael Lara Mazoni Andrade	
Conclusiones.	407
Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin	
Acerca de los autores... ..	413