

**Carlos Reta Martínez
Joel Mendoza Ruiz
(Coordinadores)**

**500 años de la fundación
del Primer
Ayuntamiento Continental
de las Américas**

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

65 Años mejorando
las instituciones
públicas

Gobiernos municipales y relaciones intergubernamentales

Joel Mendoza Ruiz¹

Introducción

La autonomía municipal simple resulta ya anacrónica al ser un postulado de la Revolución Mexicana, reactiva a la interacción estados-municipios del siglo XIX, y que, a su vez, intentó perfeccionarse durante gran parte del siglo XX. En efecto, al inicio de la vida nacional los gobiernos estatales carecían de personalidad y de reconocimiento social, por lo que compitieron con los ayuntamientos por las funciones públicas. En contraparte, los gobiernos municipales no alcanzaron a definirse jurídicamente en las constituciones estatales, además de que fueron controlados por funcionarios estatales destinados concretamente a ese fin. Para revertir lo expuesto, el proyecto revolucionario previó garantizar la autonomía municipal como base de la división política de los estados, asimismo, como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas. En relación a las bases del autogobierno municipal, el texto original del artículo 115 contempló la elección popular directa para la conformación de los ayuntamientos, mientras que siete reformas posteriores han ajustado esa proposición primaria según las tendencias nacionales de la materia electoral. Respecto a la descentralización de funciones para conformar las competencias territoriales y administrativas municipales, tal directriz inició hasta 1976 y ha generado seis enmiendas constitucionales.

Hoy en *día*, *más allá de la competición* histórica, las interacciones entre los tres órdenes de gobierno deben orientarse al tratamiento de los problemas públicos. Los efectos político-administrativos de tal tratamiento deben ser: 1) la transversalidad, que vinculará estratégica y operativamente a los sectores administrativos; 2) la interdependencia, que superará los límites político administra-

¹ Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (UNAM, mención honorífica, 2009). Actualmente funge como profesor investigador de tiempo completo nivel "D" adscrito al Centro UAEM Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México. En el Instituto Nacional de Administración Pública A. C. es tutor en línea, profesor y asociado. Es investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (CONACyT). Su línea de investigación es federalismo y relaciones intergubernamentales. Fue servidor público municipal durante 20 años en los municipios de Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli y Atizapán de Zaragoza; los tres del Estado de México.

tivos del Estado Federal, y 3) la coordinación plena, que relacionará unidades principales y agencias propias o compartidas por los gobiernos. Ya no es deseable entonces la autonomía de un gobierno con funciones específicas, debe redimensionarse el término para desarrollar capacidades institucionales que formulen políticas propias y operen proyectos conjuntos. Los cuerpos colegiados deben tener un doble sustento, el jurídico constituirá lugares de actividad como punto obligado, mientras que el político exhortará a la vinculación intergubernamental (Covarrubias, 2007: 1 y 47). A 500 años de la fundación del primer ayuntamiento continental de las Américas, las relaciones intergubernamentales (RIG) están destinadas a ser sustento firme de desarrollo municipal, en cuyo caso, la autonomía municipal debe pasar a ser una categoría derivada.

Sobre lo expuesto, el objetivo de este capítulo es analizar las características de las RIG en las que participan los gobiernos municipales mexicanos; mediante la revisión de las fases, la especificidad política, los métodos y los mecanismos de inclusión de las interacciones que informaron, por consulta universal directa y reciente, el gobierno nacional y el del Estado de México; para conocer los avances y áreas de oportunidad con referencia a los postulados existentes de las categorías de análisis aludidas. Se advierte que el universo encontrado, 91 acciones intergubernamentales con la participación de los gobiernos municipales, es relativamente amplio, por lo que este texto se limita a ofrecer al lector únicamente una clasificación y las tendencias generales. Profundizar sería objeto de muchos otros estudios de mayor especificidad que se apoyen en esta primera contribución. Tales estudios, ya como reto del autor, irán más allá del análisis de la información pública y de su fundamento jurídico, deberán medir el funcionamiento objetivo de las interacciones mediante instrumentos precisos.

Este texto se compone de siete apartados, el marco referencial es el primero y se desarrolla de manera breve bajo el título *Una primera propuesta para clasificar las RIG de los gobiernos municipales*. Los siguientes seis apartados, con denominaciones alusivas, constituyen la clasificación que se aporta. Tres de ellos se refieren al diseño de políticas públicas desde cada uno de los tres órdenes de gobierno, los tres últimos abordan en el mismo orden la implementación de políticas públicas. Por su parte, el

orden interno de estos seis apartados obedece a la ponderación de la integración municipal en las RIG, misma que se define en el siguiente apartado. La falta de experiencias de evaluación intergubernamental en la que participen gobiernos locales se refleja en la omisión de una sección al respecto. Al final se presentan las conclusiones correspondientes.

Una primera propuesta para clasificar las RIG de los gobiernos municipales

Para profundizar el estudio de las RIG en las que participan los gobiernos municipales, este texto propone que éstas se clasifiquen por fases, por especificidad, por métodos y por formas de integración de los gobiernos municipales. Como enfoque específico de las políticas públicas, las fases de las RIG formales son: diseño, implementación y evaluación. Lo anterior, en relación con el funcionamiento comparado de todos los sistemas federales del orbe, genera un amplio espectro a partir de dos polos. Uno de ellos es el esquema dual, en el que cada orden de gobierno tiene sus propios poderes, su estructura administrativa y sus políticas públicas, por lo que su orientación lógica es el diseño de políticas públicas y su ámbito coordinado es el modelo de autoridad traslapante. El polo contrario es el esquema integrado, en el que las unidades constituyentes participan en la creación de la base jurídica de las políticas federales para después operarlas directamente, privilegiando entonces el modelo de autoridad inclusiva en la implementación de políticas públicas (Poirier *et al*, 2015; 445-446). El espectro referido contiene diferentes combinaciones entre las orientaciones de diseño e implementación de políticas públicas.

Sobre la especificidad de las RIG, Johanna Schnabell (2015) estudió el funcionamiento de los comités intergubernamentales de ocho federaciones y generó dos postulados: A) los comités que existen son estratégicamente generales en lugar de privilegiar la especificidad política, cosa que debe orientarse hacia un mayor equilibrio; y B) el compromiso federal es prácticamente igual en comités verticales y horizontales, aunque en los verticales la presencia federal inhibe el debate y, por consiguiente, afecta relativamente el compromiso, se recomienda entonces fortalecer los comités horizontales (Schnabell, 2015: 9).

No obstante, dado que los comités horizontales son una gran minoría en México por el prevaleciente modelo de autoridad inclusiva, una alternativa es potenciar la forma en la que se integra la representación municipal. Sobre esa base, la siguiente es una primera ponderación estratégica, inacabada y con base en la evidencia empírica, de la integración municipal en las RIG: 1) por jurisdicción, se refiere a la integración municipal, individual o plenaria, por regiones estratégicas o temas de interés particularizado; 2) plenaria, son interacciones en las que se pretende la integración universal en sistemas nacionales o estatales, dada la supuesta relevancia temática; 3) por convocatoria, constituye la participación discrecional de los gobiernos municipales atendiendo los requisitos del gobierno convocante; 4) por representación regional, es la abreviación de la participación plenaria mediante la selección de delegados capaces de reproducir los intereses de las municipalidades vecinas; 5) por designación de homólogos, instituye una variante de la anterior que suma el ejercicio democrático al proceso de selección; 6) por invitación, permite mayor discrecionalidad de los gobiernos estatales y nacional en las decisiones de participación municipal; 7) por asociaciones de municipios, sustituye la participación municipal individual mediante asociaciones interlocutoras que aparentemente mejoran la exposición de temas municipales específicos; y 8) para asesoría y apoyo, son intervenciones de los gobiernos estatales y nacional bajo el supuesto de que la instancia municipal posee carencias político-administrativas que pueden subsanar.

Respecto a los métodos de las RIG, Nicole Bolleyer y Lori Thorlakson (2012) utilizaron métodos cuantitativos para realizar un estudio comparado sobre los resultados de las RIG. La clasificación derivada fue la siguiente: 1) interdependencia lograda mayormente a través de métodos legislativos, como Australia, Canadá, Estados Unidos e India; 2) federaciones altamente interdependientes, como Alemania; 3) interdependencia lograda mayormente a través de métodos administrativos, como Argentina, Austria, España, Sudáfrica y Suiza; y 4) federaciones altamente autónomas, como Bélgica. La secuencia anterior sugiere, a manera de premisa, que las RIG fundadas en métodos legislativos se orientan hacia la interdependencia, mientras que aquellas basadas en métodos administrativos apuntan hacia la autonomía de los gobiernos subnacionales (Bolleyer y Thorlakson, 2012: 10).

Diseño de políticas públicas a nivel nacional

La virtual participación de los gobiernos locales en el diseño de políticas nacionales cuenta con 18 acciones distintas.

Por su carácter intersectorial, destaca el grupo técnico de ordenamiento y desarrollo turístico sustentable de Los Cabos. Este órgano colegiado, que inició actividades en octubre de 2016 promovido por la Secretaría de Turismo (federal), ha sumado el apoyo de la Secretaría homóloga del estado de Baja California, del Fondo Nacional de Turismo (FONATUR), del Instituto Municipal de Planeación de Los Cabos, así como de seis delegados federales: 1) desarrollo agrario, territorial y urbano; 2) gobernación; 3) medio ambiente y recursos naturales; 4) agua; 5) vivienda de los trabajadores; y 6) suelo urbano. Su propósito es dar atención a temas estratégicos del municipio como agua, suelo, vivienda e instrumentos de planeación (SECTUR, 2018). Con fundamento en el *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas*, los consejos asesores integran a presidentes municipales con competencia jurisdiccional (RLGEEPAMANP², 2000, art. 20 f. IV). Se encontraron como ejemplos los consejos asesores de la Barranca de Meztitlán y El Chico en el Estado de Hidalgo, así como la Reserva de la Biósfera de la Mariposa Monarca en los límites de los estados de México y Michoacán. Es similar el funcionamiento de los organismos de cuenca, fundados en la *Ley de aguas nacionales* (LAN, 1992, art. 13 BIS). El ejemplo localizado fue el Consejo de Cuenca del Río Presidio al San Pedro en el estado de Durango.

La junta de gobierno del Consejo de Promoción Turística de México S. A. de C. V., según su propio estatuto orgánico y de manera parcialmente focalizada, integra ocho representantes de las entidades federativas y cuatro representantes municipales (AEOCPTM, 2014: art. 11 f. V).

La conferencia nacional de seguridad pública municipal, erigida por la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, cuenta con representantes regionales del orden municipal de gobierno, al integrar dos presidentes municipales de cada estado, designados por el consejo local de seguridad pública

² El significado de todas las siglas jurídicas del artículo se encuentran en la bibliografía final –Referencias consultadas– en orden alfabético.

correspondiente, así como dos titulares de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México seleccionados por el mismo mecanismo (LGSNSP, 2009, art. 32).

La Comisión de Justicia Integral para Adolescentes en Conflicto con la Ley, como parte del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, y según su propio acuerdo de creación (7/2015), procura que las instituciones del sistema apoyen a las autoridades locales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas temáticas (ACJIACL, 2015, art. Primero).

Como fin del Sistema Nacional de Planeación Democrática se convoca a representantes de los distintos órdenes de gobierno a participar en los gabinetes especializados, que para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 fueron cinco: A) México en paz, B) México con responsabilidad global, C) México próspero, D) México incluyente, y E) México con educación de calidad (AIFG, 2013, art. Tercero).

Los gobiernos locales mexicanos tienen potencial participación en siete comisiones intersecretariales, al señalarse en los acuerdos de creación respectivos la posibilidad de que sean invitados a formar parte de dichas comisiones, con voz pero sin voto en la mayoría de los casos. Tales comisiones intersecretariales, de acuerdo a la información analizada para el presente texto, son las siguientes: 1) prevención social de la violencia y la delincuencia (ACIPSVD, 2013, art. Segundo), 2) prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección de adolescentes trabajadores en edad permitida en México (ACIPETIPATEPM, 2013, art. Segundo), 3) manejo sustentable de mares y costas (ACIMSMC, 2008, art. Segundo), 4) política industrial (ACIPI, 1998, art. 2), 5) prevención y combate a la economía ilegal (ACIPCEI, 2006, art. 5), 6) cambio climático (ACICC, 2005, art. Segundo), y 7) coordinación operativa en los puntos de internación en territorio nacional (ACICOPITN, 2011, art. Tercero).

Diseño de políticas públicas a nivel estatal

En el diseño de las políticas estatales se encontraron 10 acciones intergubernamentales que cuentan con la participación de funcionarios municipales.

Una fórmula de integración de funcionarios municipales a los consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo ur-

bano es la plenaria. A manera de ejemplo, según la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo*, el consejo estatal respectivo incluye a: *los Ayuntamientos, que estarán representados por el Presidente Municipal o por el titular de la dependencia municipal relacionada con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano* (LAHOTDUEQR, 2018, art. 26 f. IV).

En otros casos, como el Estado de México, la comisión estatal de desarrollo urbano y metropolitano y la comisión estatal de desarrollo urbano y vivienda, según el *Código Administrativo del Estado de México* y el *Reglamento del libro quinto* de ese código, consideran la participación de los gobiernos municipales de la entidad únicamente cuando se traten asuntos de su jurisdicción territorial (CAEM, 2001, art. 5.14 f. III. RLQCAEM, 2016, art. 17 f. III).

Se encontraron consejos directivos de organismos descentralizados estatales que incluyen la participación de funcionarios municipales. En el Estado de México, el consejo directivo del Centro de Control de Confianza, con base en su decreto de creación, integra cuatro presidentes municipales a propuesta del gobernador (DCCCEM, 2008, art. 6 f. Vc). Asimismo, la *Ley que crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Pirotécnica* involucra, en el respectivo consejo directivo, cuatro presidentes municipales de demarcaciones que desarrollan la actividad (LOPDEIMP, 2003, art. 5 f. IV-m).

Algunas entidades federativas cuentan con consejos estatales de mejora regulatoria. Como ejemplo, la *Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios* integra al consejo estatal temático tres presidentes municipales designados por sus homólogos (LMREM, 2018, art. 12 f. XIX).

Existen también órganos colegiados para la generación de información geográfica y estadística. En el caso del Estado de México, el comité estatal de información estadística y geográfica considera, con base en el convenio respectivo, *la representación de los municipios que integran la entidad federativa, los cuales serán elegidos por cada una de las regiones, grupos o zonas que conforman la entidad federativa* (CCOCEIEGEM, 2012, cláusula sexta). Por su parte, con fundamento en el *Reglamento de Coordinación y Participación Catastral del Estado de México*, el con-

sejo estatal de coordinación y participación catastral incluye representantes de municipios electos en reuniones de trabajo regionales (RCPCEM, 2009, art. 9 f. IV).

Los comités de planeación para el desarrollo de los estados integran funcionarios municipales. La diferencia es que en el estado de Baja California Sur los presidentes municipales se suman a la asamblea de manera plenaria, por prescripción del *Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo de Baja California Sur* (RICPBCS, 2005, art. Tercero f. VII). Mientras que en Quintana Roo, de acuerdo al *Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo de Quintana Roo*, los titulares de la administración pública municipal se integran por invitación (RICPQR, 2008, art. 30 f. VII).

Diseño de políticas públicas a nivel municipal

La presente investigación detectó únicamente tres órganos colegiados para el diseño de políticas públicas municipales.

En el caso del Estado de México, los Comités de Prevención y Control del Crecimiento Urbano, normados por sus propios lineamientos generales, integran 17 representantes de los tres órdenes de gobierno bajo la dirección del presidente municipal respectivo (ACMPCCU, 2016, art. Cuarto). Otro modelo intergubernamental mexiquense es la participación de un representante de la Comisión del Agua del Estado de México en los consejos directivos de los organismos municipales operadores de agua potable, según el señalamiento expreso de la *Ley de Agua para el Estado de México y Municipios* (LAEMM, 2013, art. 38 f. III).

En materia de planeación del desarrollo, algunos consejos o comités municipales de la materia incluyen, por invitación, representantes de dependencias u organismos estatales o federales. A manera de ejemplo, el Instituto Politécnico Nacional participa en los órganos colegiados de los municipios de Silao, Guanajuato y Reynosa, Tamaulipas (IPN, 2018).

Implementación de políticas públicas a nivel nacional

La implementación de las políticas nacionales contempla la participación de autoridades municipales en los siguientes 16 casos. Los comités técnicos de fondos basados en el artículo 9 A de la *Ley de Coordinación Fiscal*, destinados a la construcción coordi-

nada de obras viales adyacentes a caminos y puentes de peaje, consideran la participación cofinanciera de los gobiernos municipales involucrados (LCF, 1978, art. 9 A).

La Comisión Consultiva, fundada en la *Ley de Aeropuertos*, incluye a los gobiernos municipales de la jurisdicción territorial correspondiente (LA, 1995, art. 44).

El Sistema Nacional de Atención a Víctimas, constituido por la *Ley General de Víctimas*, prescribe la coordinación eventual o casuística de las instituciones homólogas de los tres órdenes de gobierno (LGV, 2017, art. 79).

El Consejo consultivo, previsto en la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, incluye un gobierno municipal por cada una de las ocho regiones del país: *un representante de los municipios por cada grupo de las entidades federativas a que se refiere el artículo 20, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal* (LGCG, 2008, art. 12).

Cuatro comisiones intersecretariales, según sus respectivos acuerdos de creación, integran por invitación a gobiernos municipales: A) instrumentación del programa de integración del registro nacional de población (APIRNP, 2004, art. 4); B) desarrollo del gobierno electrónico (ACIDGE, 2005, art. Séptimo f. IV); C) gasto público, financiamiento y desincorporación (ACIGPFD, 2008, art. Segundo); y D) investigación oceanográfica (ACNCIO, 2006, art. Segundo). De igual forma, otros dos órganos colegiados de diferentes sectores administrativos y fundamentos jurídicos pueden invitar a autoridades locales: 1) el grupo de trabajo sobre reducción de emisiones por deforestación y degradación, instituido según la *Ley General de Cambio Climático*, cuando se aborden temas relacionados con el ámbito municipal de competencia (LGCC, 2012, art. 49); y 2) el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes, según su propio decreto de creación, cuando las atribuciones de las entidades locales tengan relación con el objeto propio del Consejo (DCNPA, 1987, art. Tercero).

En el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, por señalamiento expreso de sus lineamientos, participan cuatro representantes de gobiernos municipales (ACNOTDU, art. 3 f. VIII).

La Secretaría de Turismo, en cumplimiento de su Reglamento Interior, impulsa la coordinación intergubernamental en la materia, así como la alineación de los programas locales a la política nacional y al programa sectorial (RIST, 2013, art. 12 f. XVIII). La comisión con carácter permanente encargada de los trabajos que se deriven respecto del instrumento de política pública nacional 25 al 25: objetivos nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes, integra a los gobiernos municipales a través de invitación a la Conferencia Nacional de Municipios de México (A25-25, 2016, art. Cuarto). En forma similar, la Comisión Nacional de Desarrollo Social integra genéricamente a cada una de las asociaciones nacionales de municipios reconocida (DCNDS, 2004, art. 3° f. III).

Petróleos Mexicanos participa en diversas reuniones de trabajo con autoridades municipales, con el objeto de obtener y conservar la licencia social para operar en las diversas zonas del país (PEMEX, 2018).

Implementación de políticas públicas a nivel estatal

Como grupo de mayor cuantía, la implementación de políticas públicas estatales cuenta con 42 interacciones estado-municipios.

Las entidades federativas tienden a reproducir el esquema nacional contra la trata de personas. A manera de ejemplo, según la *Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas* en el Estado de México, el consejo estatal de la materia integra cinco presidentes municipales, de aquellos municipios con mayor índice en la comisión del delito de trata de personas (LTPyAVEM, 2013, art. 40 f. 20).

Con el mismo énfasis focal, y en la misma entidad mexiquense, el Consejo Forestal del Estado de México, según Reglamento Interno, considera la participación de los ayuntamientos de Temascaltepec, Amanalco, Amecameca y Villa del Carbón (RICFEM, 2018, art. 2). El comité de protección forestal, según el mismo fundamento jurídico, considera la integración plenaria de los ayuntamientos (RICFEM, 2018, art. 31).

El sistema nacional de protección civil, instituido por la *Ley General de Protección Civil*, integra eventualmente a los sistemas

de protección civil de las entidades federativas, sus municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (LGPC). Como caso específico, el consejo regional del transporte del Valle de Toluca, con base en el *Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno*, regularmente solicita la intervención de los ayuntamientos en el ámbito de su competencia (RISGG, 2013, art. 9 f. XVIII).

En los consejos locales que establece la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, participan los gobiernos municipales en los términos de la legislación de cada entidad federativa (LGSNSP, 2009, art. 34).

Los sistemas estatales de coordinación fiscal, de acuerdo a las leyes estatales de la materia, integran funcionarios municipales según dos fórmulas: plenaria y por representación regional.

Algunos estados integran consejos estatales de armonización contable. En el caso del Estado de México, tal como lo indica el *Código Financiero del Estado de México y Municipios*, forman parte del consejo que nos ocupa los tesoreros municipales representantes del Consejo Directivo del Instituto Hacendario del Estado de México (CFEMM, 1998, art. 339 Bis f. XI).

Son también comunes los consejos estatales de desarrollo social. En el mismo ejemplo del Estado de México, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social, señalado en la *Ley de Desarrollo Social del Estado de México*, integra un presidente municipal representante de cada una de las regiones en las que se divide el estado, elegido por insaculación (LDSEM, 2004, art. 50 f. IV). La misma fórmula de participación municipal ocupa el sistema estatal de protección integral, de acuerdo a la *Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México* (LDNNAEM, 2015, art. 97 f. E).

Los consejos de salud de los estados generalmente integran funcionarios municipales. En el caso del Estado de México existe un solo representante, por prescripción del *Código Administrativo del Estado de México* (CAEM, 2001, art. 2.9).

Los consejos estatales de participación social en la educación deben asegurar la participación de autoridades educativas municipales, para dar así cumplimiento al *Acuerdo número 716 por*

el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los consejos de participación social en la educación (A716, 2014, art. 23).

Las comisiones estatales de consejos ciudadanos del programa de desarrollo cultural municipal se han integrado por convenio en 15 estados. Por reglas de operación funcionan, en forma análoga, las comisiones de planeación del programa de apoyo a las culturas municipales y comunitarias (SECULTA, 2017).

En las sesiones de los gabinetes regionales del Estado de México se pueden invitar a servidores públicos de los diferentes órdenes de gobierno, según el *Reglamento de los Gabinetes del Poder Ejecutivo del Estado de México* (RGPEEM, 2013, art. 14). A su vez, con fundamento en la *Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de México*, la comisión interinstitucional de la materia regularmente invita funcionarios de los tres órdenes de gobierno con voz pero sin voto (LPSVDPCEM, 2012, art. 18).

En la entidad mexiquense, con base en el *Reglamento del Mérito Civil del Estado de México*, las decisiones de premiación de la preseas Estado de México se dan mediante jurados intergubernamentales, de tal modo que participan tres presidentes municipales en las preseas *Adolfo López Mateos*, a la Administración Pública; *Gustavo Baz Prada*, a la Perseverancia en el Servicio a la Sociedad, y *José María Heredia y Heredia*, al desempeño relevante de mexiquenses en el extranjero (RMCEM, 2002, arts. 57 61 y 68-B).

Algunos gobiernos estatales suelen realizar reuniones de delegados federales con presidentes municipales, como es el caso del Estado de Quintana Roo (IPN, 2018).

El presupuesto por proyectos tiende a generar acciones intergubernamentales en algunas entidades federativas. En el caso del Estado de México, la Secretaría de Desarrollo Económico realiza tres de esas acciones: 1) revisión de las propuestas de catálogo municipal de trámites y servicios, 2) asesoría de las comisiones municipales de mejora regulatoria, y 3) revisión de los programas anuales de mejora regulatoria de los municipios (SDEEM, 2014).

La Secretaría de Cultura realiza cuatro operaciones: A) asesoría técnica a municipios en materia de infraestructura deportiva, B) sistema de información de infraestructura deportiva a nivel municipal, C) capacitación al personal de los institutos municipales de cultura física y deporte, y D) asesoría a los municipios sobre la consolidación de los institutos municipales de cultura física y deporte (SCEM, 2014).

La Secretaría de Turismo coordina dos acciones: I) convenios de coordinación de obra por encargo para municipios con vocación turística, y II) asesoría a los municipios en materia de elaboración de material promocional (STEM, 2014).

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal alcanza ocho rubros: a) acuerdos con autoridades municipales para otorgar descuentos a grupos en situación de vulnerabilidad, b) promover que los 125 ayuntamientos se suscriban al periódico oficial *Gaceta de gobierno*, c) registrar las firmas autógrafas de los funcionarios estatales y municipales, d) elaborar y renovar constancias a los presidentes y tesoreros municipales para el cobro de participaciones, e) brindar asesoría en materia de legalización a los ayuntamientos, f) obtener firmas de los convenios amistosos de límites territoriales entre las autoridades municipales y estatales con entidades vecinas, g) atender consultas o asesorías solicitadas por instancias municipales, y h) recopilar para su consulta los bandos municipales (CJEEM, 2014).

La Secretaría General de Gobierno coordina la agenda de desarrollo municipal (SGGEM, 2014). El Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social extiende, a solicitud de los ayuntamientos, el dictamen previo de rezago social (CIEPSEM, 2014). La Inspección General de Instituciones de Seguridad Pública inspecciona a instituciones municipales (IGISPEM, 2014). El Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios celebra convenios con ayuntamientos para el reconocimiento de adeudos y forma de pago (ISSEMyM, 2014).

Implementación de políticas públicas a nivel municipal

En forma similar al caso del diseño de políticas públicas municipales, la presente investigación detectó un mínimo de dos casos de implementación en el nivel local de gobierno.

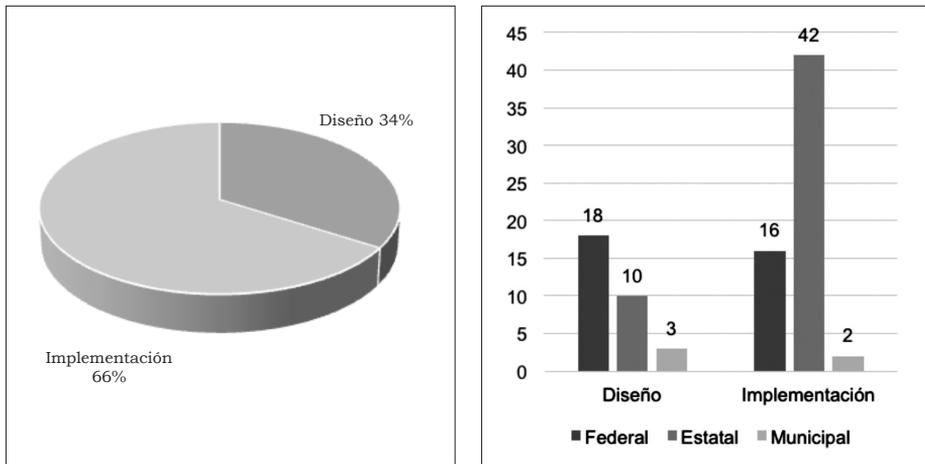
Municipios fronterizos de derechos humanos es un programa focalizado en la frontera sur, para comprometer la participación de los 23 municipios involucrados en función de las prioridades temáticas (SEGOB, 2018).

Finalmente, la implementación de políticas públicas a nivel municipal se basa principalmente en los programas de inversión descentralizada. Los más importantes por su cuantía y constancia son los del Ramo 33: el fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal y el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Conclusiones

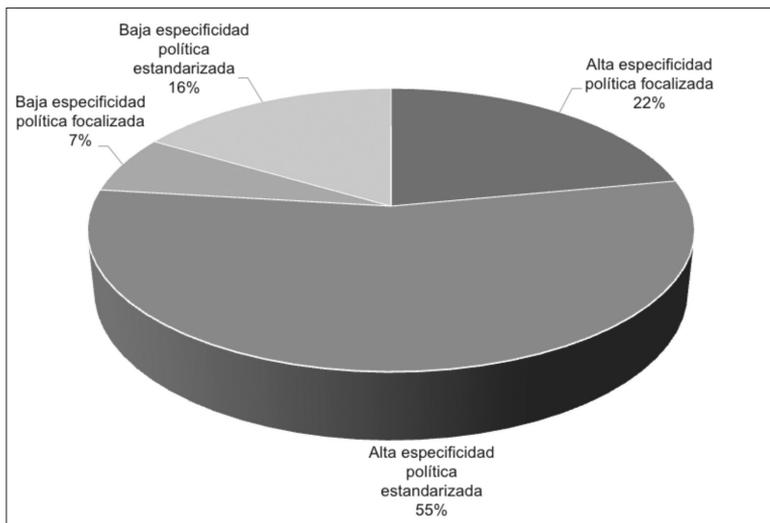
Al constituirse como sistema federal dual, casi trial por definir facultades municipales exclusivas desde la misma Carta Magna, México debería orientar las RIG con participación de los gobiernos municipales al diseño de políticas públicas. El gobierno nacional confirma levemente esa propensión al destinarle el 19.8% de las RIG con participación municipal, sobre el 17.6% dirigidas a la implementación. Los gobiernos municipales también ratifican lo inicial al reportar 3.3% de las RIG para el diseño de políticas públicas, sobre el 2.2% orientadas a la implementación. Destaca significativamente la escasez del RIG desarrolladas en el ámbito municipal, con sólo cinco acciones. Sin embargo, como mayor contradicción, los gobiernos estatales dedican el 46.2% de las RIG con participación municipal a la implementación y sólo el 11% al diseño. Lo anterior es determinante para que el balance general sea 66% de las RIG con participación municipal dedicadas a la implementación de políticas públicas y únicamente 34% al diseño, lo que alude al esquema unificado. Estas cifras deberán ser ratificadas por el autor en futuros trabajos, ya que el presente texto sólo consideró a detalle las RIG del Gobierno del Estado de México con participación municipal. Otro pendiente fue la efectividad de las acciones intergubernamentales más allá de la revisión jurídica. Sin embargo, la relación 2-1 se antoja difícil de modificar. Los resultados del primero y los demás análisis por categorías se muestran en las siguientes gráficas:

Figura 1.- Participación de los gobiernos municipales en las fases de las RIG



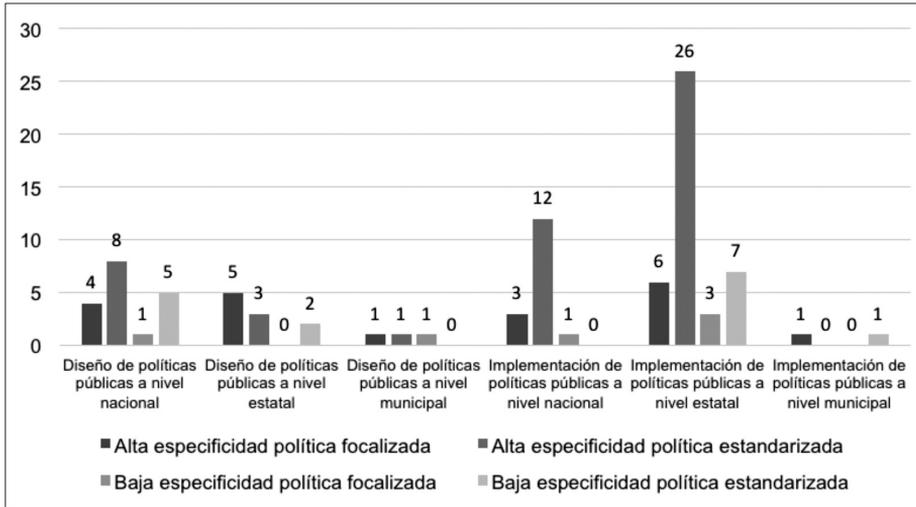
Fuente: Elaboración propia

Figura 2.- Participación general de los gobiernos municipales en la especificidad de las RIG



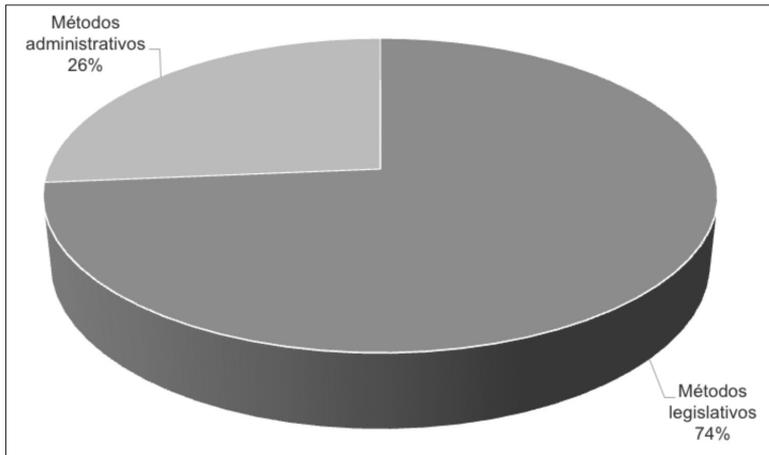
Fuente: Elaboración propia

Figura 3.- Participación de los gobiernos municipales en la especificidad de las RIG por órdenes de gobierno



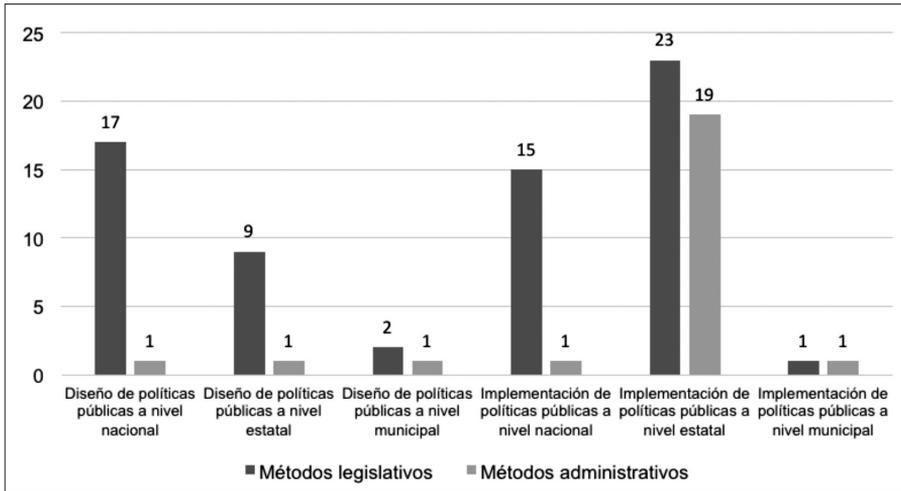
Fuente: Elaboración propia

Figura 4.- Participación general de los gobiernos municipales en los métodos de las RIG



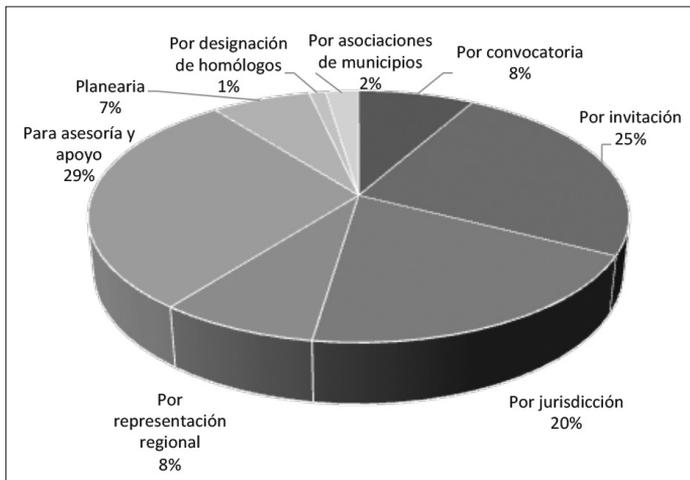
Fuente: Elaboración propia

Figura 5.- Participación de los gobiernos municipales en los métodos de las RIG por órdenes de gobierno



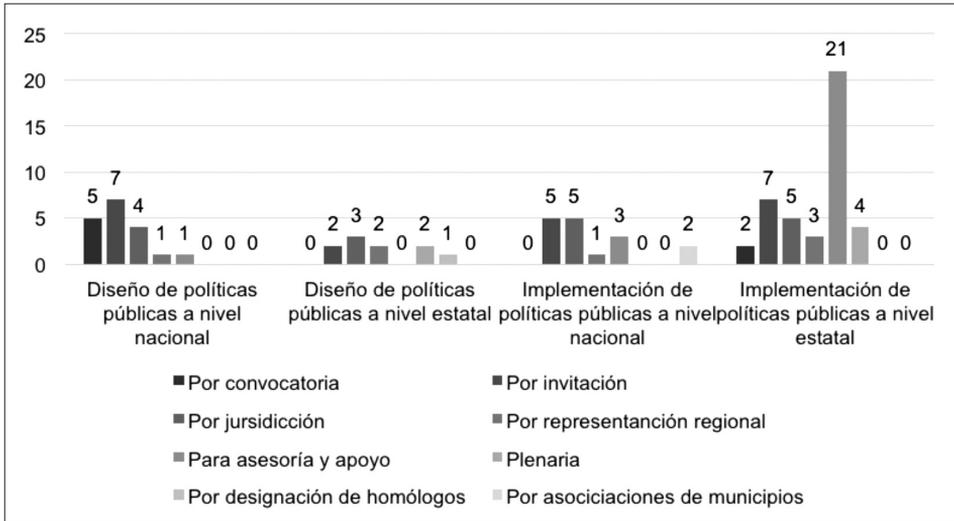
Fuente: Elaboración propia

Figura 6.- Formas de integración de los gobiernos municipales en las RIG



Fuente: Elaboración propia

Figura 7.- Formas de integración de los gobiernos municipales en las RIG por órdenes de gobierno



Fuente: Elaboración propia

La subcentralización estratégica alcanzó la primera tendencia, pues la alta especialización política estandarizada corresponde a la implementación estatal con participación municipal (28.6%), seguida de la implementación y del diseño nacional con intervención de los gobiernos locales (13.2% y 8.8%, respectivamente). En contraste, las escasas acciones intergubernamentales desarrolladas en el ámbito municipal no alcanzaron a definir propensión alguna, se registró una en cada nivel de especificidad y sólo sobresalió discretamente el diseño de políticas públicas con dos. En lo general, la interactividad del sistema federal mexicano tiene como primera tendencia la alta especificidad política estandarizada (55%), seguida de su similar focalizada (22%, 5.5% en el ámbito estatal como cuarta tendencia parcial).

La proporción entre métodos legislativos y administrativos es de 74-26. Esa tendencia se repite en casi todos los resultados por ámbito sede de gobierno (parciales), a excepción de la implementación con participación municipal del ámbito estatal, donde los métodos casi se igualan en cantidad: 25.3-20.9. Por lo anterior,

se confirma que el sistema federal mexicano tiende a la interdependencia en lugar perseguir verdaderamente el anhelo histórico de autonomía municipal.

Existe un solo comité horizontal entre las 91 acciones intergubernamentales de la muestra, la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, todas las demás son interacciones verticales. En cuanto a los mecanismos de inclusión municipal, dos de las alternativas menos favorables, *asesoría y apoyo y por invitación*, ocupan los primeros lugares (29% y 25%, respectivamente; 54% en conjunto). La primera se concentra mayoritariamente en el ámbito estatal de implementación con participación ciudadana (23.1%), lo que resta efectividad a los escasos métodos administrativos encontrados: la *asesoría y apoyo* podrían resultar antisubsidarios y con ello se atentarían contra la autonomía municipal, estudios posteriores deben confirmar lo anterior. Las mayores frecuencias en la modalidad de *invitación* se registraron en el diseño nacional y en la implementación estatal (7.7% en cada caso), seguidos por la implementación nacional (5.5%). La opción más favorable, *por jurisdicción*, sólo llega a la quinta parte, con mayores frecuencias en la implementación nacional y estatal (5.5% en cada uno de ellos).

Las recomendaciones estratégicas son las siguientes: 1) equilibrar la relación diseño-implementación de las RIG con participación municipal, para reivindicar así, desde lo local, la vocación dual en el sistema federal mexicano; 2) descentralizar la actividad intergubernamental de mayor especificidad política y procurar su focalización, de tal modo que se privilegie la integración municipal en las RIG *por jurisdicción*, pueden modelarse para tal efecto los grupos técnicos de ordenamiento y desarrollo turístico sustentable, los consejos asesores de áreas naturales protegidas, los organismos de cuenca y los comités de prevención y control del crecimiento urbano; y 3) fomentar las RIG por métodos político-administrativos a iniciativa de los ayuntamientos, antes de obligarlas por métodos legislativos, lo mismo debe hacerse con los comités horizontales, modelando para el efecto la conferencia nacional de seguridad pública municipal.

Referencias consultadas

Acuerdo del Ejecutivo del estado por el que se establecen los lineamientos generales para la integración, instalación y funcionamiento de los Comités Municipales de Prevención y Control se Crecimiento Urbano en el Estado de México (ACMPCCU, 2016), México, Gobierno del Estado de México.

Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión Nacional Coordinadora de Investigación Oceanográfica (ACNCIO, 2006), México.

Acuerdo mediante el cual se emiten los lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (ACNOTDU, 2017), México.

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial Para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (ACIPSVD, 2013), México.

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (ACICC, 2005), México.

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación del Programa de Integración del Registro Nacional de Población (APIRNP, 2004), México.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación (ACIGPFD, 2008), México.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Política Industrial (ACIPI, 1996), México.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas (ACIMSMC, 2008), México.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Combate a la Economía Ilegal (ACIPCEI, 2006), México.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en edad permitida en México (ACIPETIPATEPM, 2013), México.

Acuerdo por el que se da a conocer el Estatuto Orgánico del Consejo de Promoción Turística de México S. A. de C. V. (ACIPETIPATEPM, 2014), México.

Acuerdo por el que se establece como instancia de coordinación permanente la comisión intersecretarial para la coordinación operativa en los puntos de internación en territorio nacional (ACICOPITN, 2011), México.

Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento de los gabinetes (AIFG, 2013), México.

Acuerdo que tiene por objeto crear la comisión intersecretarial para el desarrollo del gobierno electrónico (ACIDGE, 2005), México.

Acuerdo 7/2015 por el que se crea la comisión de justicia integral para adolescentes en conflicto con la ley (ACJIACL, 2015), México, Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

Acuerdo número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los consejos de participación social en la educación (A716, 2014), México.

Acuerdo 09/2016 por el que se aprueba el instrumento de política denominado 25 al 25: objetivos nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes y se determina la creación de la comisión para su desarrollo e implementación (A25-25, 2016), México, Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

Bolleyer, Nicolle y Thorlakson, Lori (2012), "Beyond Decentralization: The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems", en *Publius: The Journal of Federalism*, Special Issue Comparative Study of Interdependence in Federal Systems.

Código Administrativo del Estado de México (CAEM, 2001), México, Gobierno del Estado de México.

Código Financiero del Estado de México y municipios (CFEMM, 1998), México, Gobierno del Estado de México.

Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de México (CJEEM, 2014), *Respuesta a solicitud de información pública 00024/cjee/ip/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

Consejo de investigación y evaluación de la política social del Estado de México (CIEPSEM, 2014), *Respuesta a solicitud de información pública 00011/cieps/ip/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

Convenio para la constitución y operación del comité estatal de información estadística y geográfica del Estado de México (CCOCEIEGEM, 2012), México, Gobierno del Estado de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Covarrubias, Oscar M. (2007), *Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo*, Caracas Venezuela, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Decreto por el que se crea el Centro de control de confianza del Estado de México (DCCCEM, 2008), México, Gobierno del Estado de México.

Decreto por el que se crea el consejo nacional para la prevención de accidentes (DCNPA, 1987), México.

Decreto por el que se expide la Ley general del sistema nacional de seguridad pública (LGSNSP, 2009), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Decreto por el que se regula la comisión nacional de desarrollo social (DCNDS, 2005), México.

Inspección General de Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México (IGISPEM, 2014), *Respuesta a solicitud*

de información pública 00004/igispem/ip/2014, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM, 2014), *Respuesta a solicitud de información pública 00036/issemym/ip/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

Instituto Politécnico Nacional (IPN, 2018), *Respuesta a solicitud de información pública 1117100188218*, México, Plataforma Nacional de Transparencia.

Ley de Aeropuertos (LA, 1995), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Ley de Agua para el Estado de México y municipios (LAEMM, 2013), México, Gobierno del Estado de México.

Ley de Aguas Nacionales (LAN, 1992), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo (LAHOT-DUEQR, 2018), México, Honorable Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 1978), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Ley de Desarrollo Social del Estado de México (LDSEM, 2004), México, Gobierno del Estado de México.

Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México (LDNNAEM, 2015), México, Gobierno del Estado de México.

Ley General de Cambio Climático (LGCC, 2012), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Ley General de Protección Civil (LGPC, 2012), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

- Ley General de Víctimas (LGV, 2017), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGS-NSP, 2009), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y municipios (LMREM, 2018), México, Gobierno del Estado de México.
- Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Con Participación Ciudadana Del Estado de México (LPSV-DPCEM, 2012), México, Gobierno del Estado de México.
- Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas en el Estado de México (LTPyAVEM, 2013), México, Gobierno del Estado de México.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Pirotecnia (LOPDEIMP, 2003), México, Gobierno del Estado de México.
- Petróleos Mexicanos (PEMEX, 2018), *Respuesta a solicitud de información pública 1857200220918*, México, Plataforma Nacional de Transparencia.
- Poirier, Johanne *et al* (coords.), 2015, *Intergovernmental relations in federal systems, comparative structures and dynamics*, Canada, Oxford University Press.
- Reglamento de Coordinación y Participación Catastral del Estado de México (RCPCEM, 2009), México, Gobierno del Estado de México.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de áreas naturales protegidas (RLGEEPAMANP, 2000), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Reglamento de los gabinetes del Poder Ejecutivo del Estado de México (RGPEEM, 2013), México, Gobierno del Estado de México.

- Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México (RLQCAEM, 2016), México, Gobierno del Estado de México.
- Reglamento del Mérito Civil del Estado de México (RMCEM, 2002), México, Gobierno del Estado de México.
- Reglamento Interno del Consejo Forestal del Estado de México (RICFEM, 2018), México, Gobierno del Estado de México.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo (RIST, 2013), México.
- Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno (RIS-GG, 2013), México, Gobierno del Estado de México.
- Reglamento interior del comité de planeación para el desarrollo de Baja California Sur (RICPBCS, 2005), México, Gobierno del Estado de Baja California Sur.
- Reglamento interior del comité de planeación para el desarrollo de Quintana Roo (RICPQR, 2008), México, Poder Ejecutivo Estado de Quintana Roo.
- Schnabel, Johanna, 2016, *The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federations*, Canada, University of Montréal.
- Secretaría de Cultura (SECULTA, 2017), *Respuesta a solicitud de información pública 1114100046817*, Plataforma Nacional de Transparencia.
- Secretaría de Cultura del Estado de México (SCEM, 2014), *Respuesta a solicitud de información pública 00042/SE/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.
- Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de México (SDEEM, 2014), *Respuesta a solicitud de información pública 00005/sedeco/ip/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2018), *Respuesta a solicitud de información pública 0000400136018*, México, Plataforma Nacional de Transparencia.

Secretaría de Turismo (SECTUR, 2018), *Respuesta a solicitud de información pública 0002100026317*, México, Plataforma Nacional de Transparencia.

Secretaría de Turismo del Estado de México (STEM, 2014), *Respuesta a solicitud de información pública 00003/seturda/ip/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

Secretaría General de Gobierno del Estado de México (SGGEM, 2014), *Respuesta a solicitud de información pública 00047/SEGEGOB/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.