

Las relaciones intergubernamentales estado-municipio como nivel de desarrollo de la capacidad institucional. El caso del Estado de México

Relations intergovernmental estado-municipio as the level of institutional capacity development. The case of the State of Mexico

Joel Mendoza Ruiz*

Resumen

En el Estado de México, las relaciones intergubernamentales estado-municipio constituyen un modelo de autoridad hiper-inclusiva con tres áreas básicas: la gobernación vertical, la coordinación fiscal y la administración urbana concurrente y desregulada. El resto de las interacciones está integrado por once mecanismos de fiscalización y control municipal, así como nueve esquemas destinados a integrar funcionarios municipales al desempeño estratégico estatal. Es evidente que la política estatal y el control de la instancia municipal preponderan en la actividad coordinada, las concurrencias basadas en competencias municipales se reducen hasta meras rutinas. La propuesta de mejora determina *menos interacciones con mayor trascendencia*, valiéndose de un esquema de formación para desarrollar alternativas de gasto e ingreso coordinado, así como políticas distributivas y redistributivas.

Palabras clave: Relaciones intergubernamentales, capacidad institucional, Estado de México, gasto coordinado, ingreso coordinado, políticas distributivas, políticas redistributivas.

Abstract

In the state of Mexico, the state-municipality intergovernmental relations constitute a hyper-inclusive authority model with three basic areas: the vertical governorship, the fiscal coordination and the deregulated and concurrent urban administration. The rest of the interactions are integrated by 11 mechanisms of fiscalization and municipal control, as well as nine schemes meant to integrate municipal functionaries in the strategic state development. It is evident that preponderate the state policy and the control of the municipal instance in the coordinated activity, the concurrences based on municipal competencies are reduced to mere routine. The improvement proposal determines *fewer interactions with greater transcendence*, using a training scheme to develop coordinated spending and income alternatives, as well as distributive and redistributive policies.

Key words: Intergovernmental relations, institutional capability, State of Mexico, coordinated spending, coordinated income, distributive policies, redistributive policies.

* Joel Mendoza Ruiz es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, funge como profesor-investigador de tiempo completo nivel "D", adscrito al Centro UAEM Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México (jmendoza66@gmail.com).

Introducción

Este texto constituye una primera propuesta para mejorar la capacidad institucional del municipio mexiquense con base en el desarrollo de una mejor coordinación intergubernamental, conformando así verdaderas relaciones intergubernamentales (RIG) en el estricto significado del concepto. La motivación parte de la detección de un fuerte contraste. Por un lado, el concepto disciplinar de capacidad institucional involucra niveles a desarrollar, como la eficiencia administrativa, las nuevas responsabilidades, la rendición de cuentas y las redes de empoderamiento social. La capacidad institucional omite de su contenido las RIG. Por otra parte, en la práctica, algunos ambientes estatales como el mexiquense han construido administraciones estrechamente coordinadas entre actores municipales y estatales, en las cuales, a decir del autor, los funcionarios municipales en el desempeño de sus funciones se relacionan más con sus similares estatales que con sus mismos compañeros del nivel municipal.

Bajo la convicción de que las RIG deben conformar un nivel importante de desarrollo en la capacidad institucional del municipio mexiquense, este texto establece un contraste más detallado en sus tres apartados. En el primero de ellos, *Las ocho temáticas de Deil S. Wright sobre las RIG*, se condensa la distribución temática y modelación original del federalismo de nuevo cuño. En el segundo título, *El balance general de las relaciones intergubernamentales mexicanas*, se esboza una comparativa general a manera de marco empírico. El tercer apartado, *Las interacciones estado-municipios en la entidad mexiquense*, analiza el caso seleccionado a mayor profundidad. Al final se presentan las conclusiones alcanzadas, que contienen la primera propuesta aludida.

Las ocho temáticas de Deil S. Wright sobre las RIG

El contenido que Wright le dio a las RIG, como orientación específica de las políticas públicas, aborda ocho temáticas en función de la experiencia gubernamental reciente en Estados Unidos de América. Los ingresos Federación–estados arrojan que los gobiernos estatales han ganado la carrera fiscal de las RIG, debido a que importantes conceptos y montos son captados por los gobiernos estatales y autoridades locales. La principal interacción es definir las fórmulas de los conceptos intergubernamentales, en donde se registra un franco regateo en torno al ingreso principal: el impuesto sobre la renta (Wright, 1997: 237-239).

Los ingresos estados–gobiernos locales subrayan la discrepancia de las políticas fiscales estatales y locales. Las primeras orientan la reducción de tarifas en pro del fomento económico, mientras que las segundas pugnan por mayores recaudaciones. Adicionalmente, se señaló una competición entre tipologías locales de gobierno, la ciudad y el distrito escolar, por sus respectivos ingresos (Wright, 1997: 284-285).

La programación del gasto en servicios públicos destacó tres aspectos. El primero fue el papel histórico que han tenido los órdenes de gobierno en la prestación de servicios públicos, medido por la tendencia de los gastos. Con relación a aspectos contemporáneos, el segundo fue la naturaleza y propensión de las transferencias federales. El tercero fue el ejercicio de la discrecionalidad en la asignación y uso de tales transferencias (Wright, 1997: 350-351).

La implementación del gasto coordinado dedica el mayor análisis al manejo de la discrecionalidad ejecutiva. Bosqueja las imágenes o perspectivas en la mente de los actores para traducirlas en diagnósticos, pronósticos, estrategias de negociación y resultados en el largo plazo. Complementariamente, evalúa los impactos de los resultados clasificándolos en geográficos, económicos, intergubernamentales e institucionales (Wright, 1997: 411-413).

Los problemas públicos intervenidos, bajo la agravante de transgredir límites y jurisdicciones político-estratégicas, proyectaron las alternativas de enfrentar conflictos o de celebrar convenios. Sobre la incursión en tribunales, se enfatizaron acuerdos para generar nuevas estructuras, mecanismos de comunicación y técnicas de resolución de disputas. Por su parte, en límites y jurisdicciones entre estados y gobiernos locales, los asuntos han contado con tres niveles de acción: la legislación estatal, las corrientes de cooperación intergubernamental y la dinámica entre funcionarios públicos (Wright, 1997: 470-471).

Las políticas distributivas enumeran distintos modelos de desarrollo económico. Entre ellos, la gestión de transferencias federales, la asignación de instalaciones navales a ciudades portuarias, la intervención del Congreso federal para ampliar la liga de fútbol americano y reponer equipos a determinadas ciudades, la ayuda federal condicionada a la generación municipal de empleo, así como la prevalencia de las políticas industriales estatales sobre la federal. Como tendencia nociva, se evidencian las dificultades de los gobiernos estatales para alinear lo urbano con el desarrollo económico (Wright, 1997: 501-502).

Las políticas regulatorias consideran la posibilidad de un proceso normativo conjunto. En materia de transferencias federales, se enumeran tres categorías. El modelo de órdenes directas prescribe el cumplimiento de las obligaciones de

gobiernos beneficiarios bajo amenaza de sanción. Las sanciones cruzadas son una variante del modelo anterior que plantea el ajuste de fondos como penalización. La regulación de requisitos transversales condiciona el uso de los fondos al establecimiento de garantías en derechos civiles, políticas ambientales y protecciones de discapacitados, entre muchas otras exigencias. En materia de políticas públicas, la precedencia parcial instituye por leyes nacionales estrategias básicas y delega la implementación a estados o gobiernos locales contra el cumplimiento de requisitos. Existen aplicaciones específicas en materias como la energía nuclear, la seguridad en el trabajo y el confinamiento de desechos sólidos (Wright, 1997: 552-553).

Las políticas redistributivas reseñan también sus modelos, en este caso de asistencia social. La salud se caracteriza por las transferencias federales hacia los gobiernos estatales para la construcción de hospitales. La educación se basa en un financiamiento estatal-local. En la individualización de apoyos asistenciales, 60% había sido financiado por la Federación en colaboración con una administración local autónoma (Wright, 1997: 600-602).

El balance general de las relaciones intergubernamentales mexicanas

En comparativa con lo expuesto en el apartado anterior, en México las relaciones intergubernamentales cuentan con rasgos distintos. Los ingresos Federación-estados tienen como arena aquel Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que inició en 1948 y que ha conservado centralizada la administración de los principales conceptos impositivos. A partir de 1980, la descentralización ha impulsado la denominada colaboración administrativa, instrumentada mediante convenios de desconcentración de funciones recaudatorias y de fiscalización. La propensión general es conservar la línea central de control. En una serie de informes publicados durante el sexenio 2000-2006, la gran mayoría de entidades federativas tuvieron evaluaciones de medianas a bajas en el ejercicio de la colaboración administrativa, salvo pocas excepciones como la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes.

Los ingresos estados-municipios son tímidamente abordados en una agenda saturada por los temas del sistema coordinado federal. En los sistemas estatales de coordinación fiscal, la heterogeneidad municipal tiende a tornar cíclicos los temas de la agenda local coordinada, por lo que resulta fácil caer en rutinas como la actualización anual de los valores catastrales y demás tarifas municipales. De ese modo, se desaprovechan las potestades impositivas estatales y municipales.

La descentralización fiscal ha sido una serie de decisiones unilaterales de los Ejecutivos estatales, por demás cuestionable debido a la baja captación de ingresos municipales.

La programación del gasto en servicios públicos tiene como patrón originario la rigidez política que caracterizó el proceso de nacionalización estratégica posrevolucionaria, seguido de la descentralización administrativa estandarizada. Ese fue el rasgo común en materias como la educación básica, la salud y la asistencia social. En contraste, la construcción de carreteras ha contado con dos esquemas cooperativos: federal-estatal. En la actualidad coexisten tres tipologías de inversión coordinada:

- a) Los fondos de aportaciones fundados en la *Ley de Coordinación Fiscal*, que en teoría son gasto descentralizado para decisiones estatales y municipales en el marco del federalismo.
- b) El gasto sectorial descentralizado, que son decisiones estratégicas federales para su implementación desconcentrada.
- c) El gasto federal reasignado, constituido por decisiones estatales para la negociación de financiamiento federal. Algunos estados cuentan con esquemas propios de acciones cofinanciadas, aunque en 2013 sus fórmulas y resultados iban de bajos a nulos.

La implementación del gasto coordinado está caracterizada por discrecionalidades paradójicas debido a una estandarización ejecutoria basada en reglas de operación. De un total de ocho fondos, las aportaciones federales en realidad sólo incluyen dos esquemas completamente discrecionales para los gobiernos beneficiarios. El gasto sectorial descentralizado cumple con su esencia en 25 programas de una muestra de 37, aunque coexisten otros programas que permiten cierta discrecionalidad. Las decisiones del gasto federal reasignado en realidad también son afectadas por la normatividad federal, así como por las deficiencias técnico-administrativas de los gobiernos estatales.

En 2013, los fondos de aportaciones constituyeron el 70.4% del total de transferencias federales, el gasto sectorial descentralizado el 16% y gasto federal reasignado el 0.6%. Respecto a la evaluación de impactos, el de tipo geográfico registra un paralelismo perfecto entre las aportaciones federales y la población de las entidades federativas, lo que a juicio de algunos autores afecta la redistribución. En cuanto al impacto económico, se han detectado limitaciones de cofinanciamiento en las transferencias federales, esa posibilidad se reduce a la operación de los programas en donde se constituye como requisito. Los montos que regularmente les corres-

ponde aportar a los gobiernos estatales, son cubiertos a través del reciclamiento de las aportaciones federales, estableciendo una especie de *ajedrez financiero*. En la relación entre oferta federal y demandas estatales hay un gran desequilibrio, los fondos más cercanos a las demandas estatales son multiusos.

Los asuntos de límites y jurisdicciones político-estratégicas tienen un efecto relativo en México, el derecho de procedencia implícito estatutario y la planeación unificada y congruente son determinantes. En la operación de estructuras político-consensuales, algunos asuntos federales de apremio, como la regularización de la tenencia de la tierra, en varios estados han sido objeto de convenios de coordinación y acciones derivadas. En cuanto a límites y jurisdicciones entre estados y municipios, la legislación estatal ha creado gobiernos ampliamente coordinados, por lo que las corrientes de cooperación intergubernamental y la dinámica entre funcionarios públicos obedecen plenamente a un modelo de autoridad inclusiva.

Las políticas distributivas comprenden la implementación de proyectos estatales de desarrollo regional, como respuesta al retiro estratégico casi total del gobierno federal, por lo que esa práctica resulta altamente descentralizada. Como caso destacado, el Gobierno del Estado de Guanajuato ha desarrollado un puerto seco con parques industriales adjuntos, una escuela agro-tecnológica, parques de innovación y proyectos turísticos importantes. Adicionalmente, en el mismo contexto guanajuatense se privilegia la relación estado-municipios en proyectos urbanos de la Zona Metropolitana de León.

Las políticas regulatorias privilegian el derecho de procedencia implícito estatutario, por el cual el Congreso general puede regular las acciones de los estados y la Corte Superior de Justicia lo consiente con base en el texto constitucional.

Las políticas redistributivas federales, con todas sus inercias, han acelerado su descentralización operativa hacia los gobiernos estatales a partir de 1996. Los programas sociales federales han sido reproducidos prácticamente sin ser complementados con iniciativas estatales. Difiere de ello la política de desarrollo social del Gobierno del Estado de Jalisco, la cual ha sobresalido en su aplicación focalizada durante los últimos dos periodos de gobierno.

Las interacciones estado-municipios en la entidad mexiquense

En la actualidad, la práctica intergubernamental de los municipios mexiquenses comprende sólo dos conceptos administrativos centrados en atribuciones municipales estratégicamente permanentes y otros cuatro del tipo ocasional o casuístico.

En contraparte, se detectaron nueve tipologías correspondientes a funciones estatales con la participación estratégica de los gobiernos municipales, así como 11 ámbitos de concurrencia permanente para la fiscalización y el control municipal. El total de interacciones a revisar en el presente apartado es 26.

Las dos interacciones permanentes de mayor sentido estratégico municipal son la administración concurrente del desarrollo urbano y la coordinación en la planeación del desarrollo. Tales conceptos, además de caracterizarse por la rigidez normativa, no omiten mecanismos de control estatal sobre los procesos administrativos municipales. La administración concurrente del desarrollo urbano se basa en acciones como la elaboración de planes urbanos, la expedición de licencias, el control del uso del suelo, la información sobre autorizaciones específicas de desarrollo urbano, así como la participación municipal en la regularización de la tenencia de la tierra (LOMEM, artículo 31, fracciones XXIV, XXIV *ter* y XXIV *quater*).

Los planes urbanos han tenido distintas denominaciones y su elaboración ha pasado por varias fórmulas intergubernamentales, vale la pena remitirse al recuento histórico. Las leyes mexiquenses que han normado el desarrollo urbano muestran tres tendencias. Antes de 1983, los planos reguladores fueron dispuestos para ordenar el espacio urbano y proyectar el futuro desarrollo de manera indicativa. Estos instrumentos municipales primitivos únicamente definían los límites urbanos y la traza del área urbanizable. Durante esa etapa, los promotores privados de vivienda se beneficiaron con la preferencia que se les dio en la dotación de suelo urbanizable barato en proyectos urbanos auspiciados por el gobierno estatal.

Entre 1983 y 1993, la legislación urbana se unificó bajo un solo enfoque y presentó valiosos avances para un ordenamiento real y para la distribución social de los beneficios del desarrollo urbano. Sus principales preceptos fueron: *a*) el equilibrio de facultades estado-municipios; *b*) la regulación urbana de tierras ejidales; *c*) la implementación de programas urbanos de beneficio social; *d*) la definición de una metodología exacta para la planeación urbana; *e*) la emisión de normas sobre los principales elementos del desarrollo urbano; *f*) el carácter permanente conferido a los planes urbanos; *g*) la definición de mecanismos y objetivos de participación ciudadana; *h*) el control estatal de las reservas territoriales.

En lo particular, los planes urbanos se denominaban Planes de Centro Estratégico de Población, se elaboraban en la concurrencia estatal-municipal y los aprobaba el Congreso local. Durante ese periodo, la producción privada de vivienda fue inhibida por la preeminencia ejecutiva gubernamental, consistente en la implementación de programas de vivienda social progresiva, autoconstrucción y vivienda en arrendamiento.

A partir de 1993, la legislación urbana tendió a favorecer a las inmobiliarias privadas mediante su participación directa en la modificación de los Planes de Centro Estratégico de Población, los cuales perdieron el carácter de permanentes. Ante el retiro del gobierno estatal de la producción de vivienda, ésta pasó al dominio exclusivo de la iniciativa privada con estímulos oficiales como el acceso al crédito, la desregulación administrativa, la disminución de cargas tributarias, así como la reducción espacial del concepto de vivienda mínima aparejado a la diversificación comercial de otras tipologías. Por otro lado, se favoreció la estrategia urbana del gobierno federal mediante la vinculación de lo urbano con lo regional, en un régimen de medidas mitigantes de impactos ecológicos, todo ello garantizado con la justicia contencioso-administrativa.

En ese contexto, para el año 2001, la aprobación de los Planes de Desarrollo Urbano Municipal, instrumentos que sustituyeron a los Planes de Centro Estratégico de Población, pasó a ser responsabilidad directa de los ayuntamientos con el requisito de un dictamen previo de congruencia estatal. Las autorizaciones urbanas siguieron el mismo patrón intergubernamental. Hasta el año 2001, 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. En suma, durante la mayor parte de este recuento histórico quedó expuesto un proceso de descentralización controlada, esto es, se concedieron atribuciones urbanas municipales aunque nunca se omitió la intervención y el control del gobierno estatal. La constante de fondo ha sido la subordinación de los instrumentos del derecho urbano a la actividad inmobiliaria privada.

La fórmula intergubernamental para el control del uso del suelo, a partir de 1983, ha sido la operación de los Comités de Control del Crecimiento Urbano. Se trata de un amplio grupo de funcionarios de los tres órdenes de gobierno que opera bajo la presidencia del alcalde respectivo. Los funcionarios municipales suelen ser un síndico, el director de Desarrollo Urbano y el responsable del Catastro. Los funcionarios estatales pueden ser once en promedio, ellos representan a dependencias como la Secretaría de Desarrollo Urbano, el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS), la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Medio Ambiente, la Dirección General de Protección Civil, la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), el Instituto de la Función Registral, la Procuraduría General de Justicia, así como el Instituto de Información e Investigación Geográ-

fica, Estadística y Catastral (IGECEM). Los funcionarios federales regularmente son dos, quienes representan a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

Pese a la amplitud del grupo de funcionarios públicos y a la constancia de sus reuniones mensuales, la efectividad de los Comités de Control del Crecimiento Urbano depende de dos grandes condiciones. La primera se refiere a que los presidentes municipales alcancen a comprender la complejidad existente en torno a la contravención del uso del suelo, para diseñar estrategias operativas en el combate conjunto de tales transgresiones. La segunda depende de lograr la implementación de la primera, ante la rutina de celebrar juntas periódicas con representantes estatales y federales de poco poder resolutivo, que incluso son distintos de reunión en reunión, y que asisten para percatarse de las iniciativas municipales y después esperan la instrucción de qué hacer o *dejar de hacer*. La efectividad del control coordinado del uso del suelo depende entonces de la capacidad municipal de iniciativa al respecto, en correspondencia con la voluntad política de colaboración estatal y federal.

Las actividades coordinadas de información sobre autorizaciones específicas de desarrollo urbano y de regularización de la tenencia de la tierra, sin dejar de ser estratégicas, son complementarias de procesos administrativos que son responsabilidad de autoridades estatales y federales. La primera se basa en la creación de un registro de unidades económicas de impacto regional regido por la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios* (LOMEM, artículo 31, fracción XLV). En el mismo sentido, destaca también la obligación municipal de informar a la autoridad federal sobre el funcionamiento de gasolineras o estaciones de servicio (LOMEM, artículo 31, fracción XXIV ter). La participación municipal en la regularización de la tenencia de la tierra se refiere principalmente a la aportación de acuerdos de Cabildo sobre la incorporación de los asentamientos humanos al casco urbano. Al ser éste un requisito necesario en el largo proceso general de regularización, lo más común es que cuando tal mecanismo se concrete, será necesario enmendarlo con acuerdos de relotificación, en virtud de que regularmente el proceso que nos ocupa suele ser rebasado por la incontrolable dinámica de apropiación social del suelo urbano.

La segunda interacción permanente dentro de las atribuciones estratégicas municipales es la coordinación en la planeación del desarrollo, prescrita desde la reforma constitucional de 1983 como un ejercicio unificador del cual debe resultar una estrategia congruente a nivel nacional y estatal. Para asegurar lo

anterior, el Gobierno del Estado de México regularmente aporta incentivos como la asesoría técnica y en ocasiones hasta el financiamiento parcial en la elaboración de los planes trianuales de desarrollo municipal. En contraparte, los gobiernos municipales cuentan con la atribución de coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales (LOMEM, artículo 31, fracción XXXV). En ese sentido, el Comité de Planeación del Estado de México (COPLADEM) contempla entre sus integrantes a los presidentes municipales del estado (COPLADEM, 2014), aunque su representación por funcionarios subalternos en la asamblea, así como el acuerdo basado en votaciones abiertas, declaradas por *evidente mayoría*, demeritan la trascendental función de la planeación concurrente hasta el mero cumplimiento habitual de las formalidades.

Las interacciones ocasionales o casuísticas centradas en atribuciones municipales se desarrollan en las áreas de protección civil, seguridad pública, deporte y turismo. La obligación de registrar los planes de protección civil ante la Secretaría General de Gobierno anticipa el diseño de acciones de prevención, auxilio y recuperación (LOMEM, artículo 31, fracción XXI ter); lo cual queda reforzado mediante la potencial coordinación operativa con la Dirección General de Protección Civil del Estado de México en el caso de que los recursos de emergencias municipales se vean rebasados (LOMEM, artículo 81). La Secretaría General de Gobierno, en su caso, participa en los Consejos Intermunicipales de Seguridad Pública (SGG, 2014). En materia deportiva, la Secretaría de Educación del gobierno estatal cuenta con apoyos, asesoría y capacitación para municipios (SEEM, 2014). La Secretaría de Turismo estatal suele celebrar convenios de coordinación de obra por encargo para municipios con vocación turística, así como otorgar asesoría en la elaboración de material promocional local (STEM, 2014).

Las nueve interacciones permanentes centradas en funciones estatales, con la participación estratégica de los gobiernos municipales mexiquenses, se dan en las áreas de gobierno, coordinación fiscal, simplificación administrativa, salud, medio ambiente, bosques, parques naturales y fauna, pirotecnia y control de confianza. En la primera de las áreas expuestas, la Secretaría General de Gobierno realiza las gestiones necesarias para imponer gobernabilidad y prevenir conflictos, conduciendo así la paz social en el estado. Como acción derivada, proporciona información, apoyo y canalización de asuntos a las instancias competentes, entre ellas las municipales (SGG, 2014). En una vertiente más estratégica, la Secretaría General de Gobierno participa en los gabinetes regionales para el seguimiento de los compromisos del gobernador, algunos de ellos con gobiernos municipales, función que encabeza la Secretaría Técnica de Gabinete (STG, 2014).

Ambas funciones, la de gobernabilidad y la de seguimiento a compromisos gubernamentales, tienen antecedentes importantes en la historia de la administración estatal mexiquense. La primera se remonta hasta el desempeño de los subprefectos o jefes políticos del siglo XIX, un esquema caracterizado por el severo control político que se ejercía sobre los ayuntamientos. La segunda surgió en 1970 con el establecimiento de cuarteles de trabajo, un programa diseñado para que un secretario estatal designado por el gobernador coordinara las intervenciones estatales en un territorio determinado. Actualmente, las funciones de gobernabilidad y seguimiento de compromisos gubernamentales cuentan con organizaciones territoriales substanciales. Sin embargo, esas funciones poseen todavía en nuestros tiempos las grandes inercias de la etapa histórica del partido político hegemónico nacionalista. Su vigencia en la estructura gubernamental mexiquense se debe al peso histórico del gobernador Isidro Fabela Alfaro (periodo 1942-1945), quien a partir de 1942 organizó la sucesión del poder estatal e impuso la actual disciplina político-administrativa, lo que ha permitido que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) conserve ininterrumpidamente el Poder Ejecutivo estatal.

No obstante, la alternancia política municipal iniciada en los noventa en el Estado de México puso a prueba y evidenció las fallas de un sistema político mexiquense sumamente renuente a la evolución. Por la acostumbrada verticalidad del actuar gubernamental, basado en las decisiones unilaterales de la cúpula estatal, la estructura de los cuarteles de trabajo solía imponer presión a los ayuntamientos de la alternancia a través de la base social priísta. Los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional (PAN), en los tempranos años noventa, no dudaron en reproducir los mecanismos de presión política aplicada a la contraparte para imponerle sus decisiones, los enconos resultantes derivaron en conflictos en los que se usaron técnicas de negociación cada vez más sofisticadas. Ya entrado el siglo XXI, la radicalización de la clase política estatal utilizó las instituciones gubernamentales como instrumentos de represión: la justicia contencioso-administrativa y la mesa de responsabilidades de los servidores públicos.

Un análisis a nivel organizacional permite verificar otras inconsistencias. La organización territorial mexiquense de gobierno suele reclutar a ex-alcaldes, ex-diputados locales y activistas del PRI como delegados regionales y municipales. El dedicarse a la política no asegura en nada el oficio político, por lo que el gran defecto de la estructura organizacional de gobierno es limitarse a recoger información y detectar potenciales conflictos. Cuando estos últimos detonan, no existe a nivel local capacidad mínima de conciliación, siendo la única alternativa trasladar el problema a la sede de la Secretaría General de Gobierno en Toluca.

Los delegados regionales y municipales de la estructura de gobierno regularmente son asignados con una misión política específica, definida por las condicionantes del poder local o de la dinámica social. Cada vez con mayor frecuencia, tanto el gobierno estatal priísta como los gobiernos municipales de alternancia enfrentan la deslealtad política de sus integrantes, lo cual aumenta el número de actores e intereses. Mientras todos los elementos expuestos enriquecen el juego político, poco o nada se abona al avance decisivo y sostenible de los asuntos públicos.

El Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México es actualmente operado por el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM). No obstante, antes de que este instituto iniciara su funcionamiento en el año 2001, la coordinación hacendaria mexiquense contaba ya con rasgos importantes. En 1984, el Gobierno del Estado de México y los ayuntamientos de la entidad mexiquense suscribieron por primera ocasión el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM, Ramos y Cienfuegos, 1995: 103), un programa anual de inversión cofinanciada que, en forma análoga al Convenio Único de Desarrollo (CUD, 1983), descentralizó la inversión estatal aplicable en obras locales que cumplieran con las estrategias del Plan Estatal de Desarrollo. La estructura financiera de las acciones derivadas inició con el 60% de inversión estatal y 40% de inversión municipal, lo cual resultó atractivo para las autoridades municipales. En algunos años fue modificada la estructura financiera, de manera que existieron menores proporciones de participación municipal como incentivo en función de las prioridades estatales de inversión. En la actualidad, el Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal (FEFOM) ha sustituido al CODEM, mismo que se ejerce en paralelo a los fondos de aportaciones fundados en la reforma de 1997 a la *Ley de Coordinación Fiscal*.

En relación a los ingresos municipales propios, destaca el desempeño técnico de la Comisión Estatal de Coordinación y Participación Catastral del Estado de México, misma que incluye representantes municipales en el pleno y que desarrolla trabajo permanente en comisiones temáticas que ocasionalmente convocan funcionarios municipales, según los asuntos a tratar (SFEM, 2014). La coordinación o incluso descentralización basada en conceptos impositivos estatales, a diferencia de otros estados, no se ha concretado en el Estado de México. Además de lo señalado, el IHAEM ha continuado con la dinámica de coordinación hacendaria arraigada en la entidad: celebrar reuniones constantes de tesoreros municipales para abordar temas de interés en un ambiente relajado y de espléndida convivencia social, así como programar esquemas de capacitación especializada.

Las políticas de desregulación administrativa son determinadas por el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria. La implementación respectiva se ha extendido a los

municipios del estado mediante la celebración de convenios de colaboración, cuyo principal resultado ha sido el establecimiento de ventanillas únicas (estatal-municipal) para la apertura rápida de empresas. Lo anterior incluye la intervención de la Secretaría de Desarrollo Económico estatal en la asesoría de las comisiones municipales de mejora regulatoria, la revisión de los programas anuales respectivos y hasta la revisión de las propuestas del catálogo municipal de trámites y servicios (SDEEM, 2014). Como principal falla detectada, la apertura rápida de empresas prácticamente promueve el desacato de la regulación del desarrollo urbano municipal. En cuyos casos, los promotores privados generalmente pretenden apoyarse en la autoridad municipal de desarrollo económico para transgredir los estatutos de suelo u obviar cajones de estacionamiento.

El resto de las interacciones permanentes centradas en funciones estatales se dan por el establecimiento de una colaboración municipal operativa. En materia de salud, la secretaría estatal del ramo participa junto con autoridades de los tres órdenes de gobierno en veintiún órganos del mismo número de especialidades médicas (SSEM, 2014). La Secretaría del Medio Ambiente cuenta, por atribución jurídica, con la colaboración municipal en la creación y desarrollo del mercado de derechos de uso del medio ambiente (LOMEM, Artículo 31, fracción xxv). Éste concepto constituye una doctrina normativa que pugna por el traslado de los costos de la degradación ambiental a los particulares, valiéndose de los mecanismos fiscales competenciales. Por su parte, la Protectora de Bosques del Estado de México (PROBOSQUE) y la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (CEPANAF) operan varios comités intergubernamentales de su especialidad. La CEPANAF participa además en algunos Comités de Control del Crecimiento Urbano, además de otorgar el trámite de identificación de predios en áreas naturales protegidas (PROBOSQUE, 2014; CEPANAF, 2014). El Instituto Mexiquense de la Pirotécnica cuenta con cuatro presidentes municipales en su órgano de gobierno (IMP, 2014). Asimismo, el Centro de Control de Confianza del Estado de México incluye representantes municipales en su Consejo Directivo (CCCEM, 2014).

El último grupo de interacciones entre el gobierno estatal y los ayuntamientos mexiquenses, más allá de lo estratégico, constituye francos mecanismos de fiscalización y control por parte de los poderes estatales:

La celebración de convenios para la ejecución de obras o servicios públicos, se enumeran aquellos que define la Carta Magna y otros de asistencia y empleo (LOMEM, artículo 31, fracciones II y VII, y artículo 125).

La coordinación en campañas anuales de regularización del estado civil (LOMEM, artículo 31, fracción II bis).

Los trámites de expropiación de bienes privados y modificaciones de régimen y uso de bienes públicos (LOMEM, artículo 31, fracciones XIII, XXVIII y XXX).

La glosa, presentación y contestación de las observaciones de la Cuenta Pública (LOMEM, artículo 31, fracciones XVI y XVII).

La autorización para la contratación de empréstitos (LOMEM, artículo 31, fracción XX).

El cumplimiento de las obligaciones laborales con el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM); en su caso, la celebración de convenios para el reconocimiento de adeudos y diferimiento de pagos (LOMEM, artículo 31, fracción XXXII).

La coordinación operativa de la contraloría municipal con su similar estatal y con el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM, LOMEM, artículo 112, fracciones VIII y XVII).

Una amplia coordinación en materia de derechos humanos (LOMEM, artículo 147 K, fracciones II, IV a VII, XIII a XIV y XVI).

La participación del gobierno estatal, a través de la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), en los órganos de gobierno de los organismos operadores municipales de agua y saneamiento (LAEMM, Artículo 38, fracción IV).

Diversos apoyos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal, se enumeran acuerdos de descuentos a grupos vulnerables y de límites municipales, así como la acreditación de los funcionarios públicos para trámites hacendarios (CJEE, 2014).

El trámite de dictamen previo de rezago social ante el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS, 2014).

Conclusiones

La vastedad de las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno del Estado de México y los ayuntamientos mexiquenses es un mito. Lo que existe en realidad son muchas interacciones que, con poco contenido estratégico, constituyen un modelo de autoridad hiper-inclusiva. El *status* actual proviene de sus antecedentes: el control municipal ejercido por subprefectos o jefes políticos durante el siglo XX y por el partido político hegemónico de 1942 a la fecha. Si bien en los años ochenta la política nacional de descentralización logró avances en pro de un mejor desempeño municipal, a partir de 1993 el control municipal se amplió al justificarse

desde la gubernatura mexiquense la acción coordinada en la entidad, además de la incidencia del sector privado.

Las interacciones base de la autoridad hiper-inclusiva mexiquense son tres, dos de ellas se centran en funciones estatales y una en atribuciones municipales. La Secretaría Técnica de Gabinete, mediante el seguimiento de los compromisos gubernamentales, procura imponer las decisiones de la clase política estatal, mientras que la Secretaría General de Gobierno, en forma complementaria, impone gobernabilidad paliando los conflictos con autoridades municipales que, debido a la evolución política nacional, intentan implementar sus propias decisiones. Esa es una verdadera guerra por el mérito político. La coordinación hacendaria ha dispuesto cuatro incentivos para la acción concurrente: un programa histórico de cofinanciamiento, la sistematización de las resoluciones catastrales, un *debate relajado* de intereses ocasionales, así como la capacitación básica recurrente. La planeación y operación urbana constituye una atribución municipal escamoteada bajo el imperativo de que la asignación del uso del suelo debe favorecer la actividad inmobiliaria privada, lo cual se refuerza con la política y mecanismos estatales de simplificación administrativa. Fuera de ello, no se promueven proyectos urbanos de interés público.

Las atribuciones municipales que apremian la concurrencia con el gobierno estatal tienden a establecer rutinas cuya efectividad de resultados depende de la voluntad política de este último, tales son los casos del control del crecimiento urbano, la regularización de la tenencia de la tierra y la planeación del desarrollo municipal y estatal. Otras materias logran un mejor desempeño concurrente por tratarse de prioridades y hasta modas administrativas estatales: la planeación y operación de la protección civil, los sistemas intermunicipales de seguridad pública, el deporte, el turismo, la salud, el mercado de derechos de uso del medio ambiente, los bosques, los parques naturales y fauna, la pirotecnia y el control de confianza. El resto de las interacciones componen un amplio grupo de mecanismos de fiscalización y control estatal: la información de autorizaciones urbanas, la intervención estatal latente de los servicios municipales por convenios, la coordinación del registro civil, la autorización de movimientos en el patrimonio municipal, la revisión de la cuenta pública, la autorización de créditos, el control de seguridad social de los empleados públicos, la acción unificada de las contralorías, la coordinación en derechos humanos, la intervención estatal en organismos operadores municipales de agua y saneamiento, algunas mediaciones estatales justificadas jurídicamente y la certificación del rezago social.

Sobre esa revisión, una primera propuesta para mejorar la capacidad institucional del municipio mexiquense debe orientarse al desarrollo de la acción coordinada en áreas administrativas integradas: *menos interacciones con mayor trascendencia*. El mayor reto es afrontar la radicalización política de la clase estatal gobernante, pero sin caer en su juego político y sin atomizar intereses en el intento. Esas son palabras mayores, se trata entonces de alcanzar una nueva cultura municipalista mexiquense que prescinda de la cultura política tradicional del estado, pero sin romper relaciones con sus portadores. La formación se convierte en lo más importante y debe aplicarse en dos ejes fundamentales: *a)* valores y habilidades de consenso de intereses aún sea en situaciones de encono, y *b)* comprensión de una agenda *no desarrollada* de eficiencia recaudatoria concurrente y de proyectos regionales o locales de desarrollo económico y social. La estrategia de gasto coordinado, como mayor virtud estatal, debe ser el punto de partida obligado sobre el que se proyecten metas incrementales de coparticipación financiera equilibrada.

La coordinación de los ingresos, eternizada a nivel nacional en la actualización anual de los valores catastrales y demás tarifas municipales, deberá pasar a promover la gestión intergubernamental que inicialmente resulte asequible para cada una de las tesorerías municipales, mediante:

1. La deliberación en grupos de trabajo del IHAEM, para potenciar la eficiencia recaudatoria y fiscalizadora conjunta en función de capacidades municipales heterogéneas.
2. El establecimiento de una coordinación horizontal que permita reforzar la promoción de la eficiencia recaudatoria y fiscalizadora conjunta, así como compartir insumos para decisiones armonizadas.
3. La operación de esquemas de descentralización y de coordinación intergubernamental factibles para cada una de las tipologías municipales.

En materia de desarrollo urbano-regional, se deberá redefinir el funcionamiento de las comisiones de desarrollo metropolitano, hoy en día estandarizadas y reservadas por la legislación federal y estatal. Las alternativas a considerar pueden ser las que otras zonas metropolitanas del país están implementando en un esquema de mayor inclusión local: *a)* privilegiar la asesoría técnica y social especializada; *b)* promover decisiones operativas consensuadas; *c)* asignar las responsabilidades que resulten; *d)* diseñar incentivos de colaboración, *e)* compartir méritos políticos; *f)* adecuar las densidades y mezclas de uso del suelo como acción integral no preponderante; *g)* impulsar centros integrales de economía barrial; *h)* instalar fuentes impulsoras del empleo; *i)* promover el transporte público metropolitano.

Por su parte, la política social municipal deberá basarse en el establecimiento de un patrón de focalización territorial, que justifique las intervenciones estatales y federales fuera del tradicional clientelismo político. De ese modo, a partir de la racionalidad municipal integrada, se deberá recomponer la estandarización programática estatal.

Fuentes

- Centro de Control de Confianza del Estado de México (CCCEM) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00008/CCCEM/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (CEPANAF) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00006/CEPANAF/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Comité de Planeación del Estado de México (COPLADEM) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00004/COPLADEM/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal (CJEE) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00024/CJEE/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00011/CIEPS/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Gobierno del Estado de México (LAEMM) (2013), *Ley del Agua para el Estado de México y Municipios*, México, Gobierno del Estado de México.
- Gobierno del Estado de México (LOMEM) (1992), *Ley orgánica municipal del Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México.
- Instituto Mexiquense de la Pirotécnica (IMP) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/IMEPI/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Protectora de Bosques del Estado de México (PROBOSQUE) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00004/PROBOSQUE/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Ramos, Víctor M. y Marco A. Cienfuegos (1995), *La programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Secretaría de Desarrollo Económico (SDEEM) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00005/SEDECO/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).

- Secretaría de Educación (SEEM) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00042/SE/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Secretaría de Finanzas (SFEM) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00058/SF/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Secretaría de Salud (SSEM, 2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00039/SSALUD/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Secretaría de Turismo (STEM) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/SETURDA/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Secretaría General de Gobierno (SGG) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00047/SEGOB/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Secretaría Técnica de Gabinete (STG) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/SETEGA/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Wright, D. S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica.