

Las relaciones intergubernamentales en los Estados Mexicanos: El caso del Estado de México

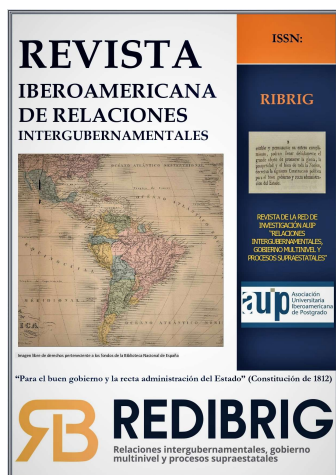
Joel Mendoza Ruiz

Universidad Autónoma del Estado de México

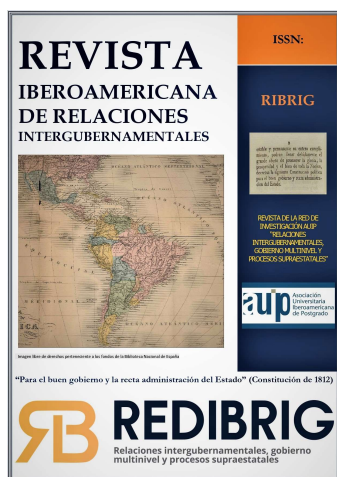
mendozar@uaemex.mx

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: DEL CONTENIDO CLÁSICO A LAS SALVAGUARDAS FEDERATIVAS. III. BALANCE GENERAL DEL NIVEL DE COMPROMISO FEDERATIVO PARA PREVENIR EL OPORTUNISMO. IV. DISEÑO INTERGUBERNAMENTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDADAS EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL MEXIQUENSE; V. DISEÑO INTERGUBERNAMENTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDADAS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL. VI. IMPLEMENTACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDADAS EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL; VII. IMPLEMENTACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDADAS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL. VIII. IMPLEMENTACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA REGIÓN AMÉRICA DEL NORTE. IX. LOS COMITÉS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DEL CRECIMIENTO URBANO: POTENCIAL SALVAGUARDA FEDERATIVA EN EL ÁMBITO ESTATAL-MUNICIPAL. X. CONCLUSIONES. XI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El objetivo fue valorar las virtudes y rezagos de las relaciones intergubernamentales (RIG) del gobierno estatal mexiquense en relación a las salvaguardas federativas, así como su retorno hacia los modelos de autoridad y las estrategias derivadas de las percepciones. La metodología se basó en la entrevista a actores clave y en la síntesis de la legislación. Los resultados obtenidos, como conclusiones, fueron: 1) el modelo de autoridad hiper-inclusivo tiene las variantes de restricción normativa y política, se implementa mediante



Para citar: J. Mendoza Ruiz,
“Las relaciones intergubernamentales en los Estados mexicanos: El caso del Estado de México”, *RIBRIG*, 1, 2020, 1-41.

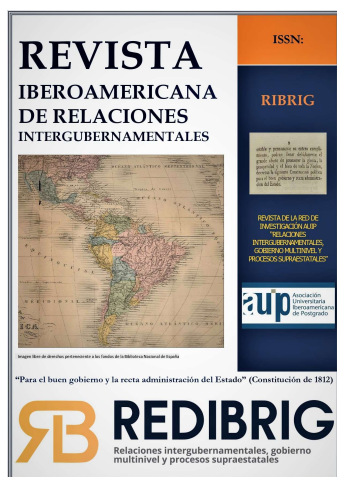


juegos de minorías; 2) las restricciones han afectado la definición integral de estrategias basadas en las percepciones; y 3) en la construcción de salvaguardas federativas debe modificarse el tratamiento de asuntos contenciosos, el grado de coordinación y cinco aspectos de la institucionalización. La originalidad de la investigación es la profundización del estudio de las RIG mediante el manejo de nuevos marcos teóricos y sub-universos más accesibles para las técnicas de investigación.

PALABRAS CLAVE: Política Nacional; Política Gubernamental; Integración Política; Elaboración de políticas; Política Social; Política Económica.

ABSTRACT: The objective was to assess the virtues and lags of intergovernmental relations (IGR) of the mexiquense state government in relation to federal safeguards, as well as their return to the models of authority and strategies derived from perceptions. The methodology was based on interviews to key actors and synthesis of the legislation. The results obtained, as conclusions, were: 1) the hyper-inclusive authority model has the regulatory and political restriction variants, is implemented through *minority games*; 2) restrictions have affected the comprehensive definition of strategies based on perceptions; and 3) in the construction of federal safeguards, the treatment of contentious matters, the degree of coordination and five aspects of institutionalization should be modified. The originality of the research is the deepening of the study of the IGRs through the management of new theoretical frameworks and more accessible sub-universes for research techniques.

KEY WORDS: National Policy; Government Policy; Political Integration; Policy Making; Social Policy; Economic Policy.



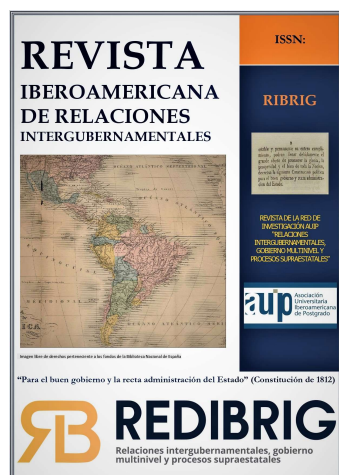
I. INTRODUCCIÓN

Estudios antecedentes del autor han evidenciado un déficit en México sobre el estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG). Tal déficit se ha caracterizado por la inconsistencia de la producción temática con respecto al amplísimo universo empírico: un imperio pleno del modelo de la autoridad inclusiva frente a manifestaciones leves de un solo tipo de salvaguarda federativa. En efecto, en México tanto los proyectos de investigación financiada sobre RIG como los proyectos editoriales son escasos, peor aún, los estudios relativos se limitan al abordaje intuitivo más que acumulativo, a la adaptación reiterada del enfoque clásico y al alejamiento mediante visiones alternativas. Los programas académicos no van más allá de disponer de una asignatura o unidad de aprendizaje única (Aguilar 2017, 66).

3

En relación a la vastedad del universo de las RIG mexicanas, el avance del autor ha sido la clasificación de las acciones que en 2018 reportaron 19 dependencias centralizadas y 151 descentralizadas del gobierno nacional, integrando así un registro de 241 interacciones. De estas últimas, 85 (35.27%) fueron clasificadas como interacciones para el diseño de políticas públicas, 150 (62.24%) para la implementación y 6 (2.49%) para la evaluación. La participación de gobiernos estatales en cuerpos colegiados nacionales obedecía a seis modelos distintos: por invitación, por representantes regionales, plenaria, focalizada, rotativa y por designación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Si bien esta base de datos constituye un avance significativo, el desafío ahora es concretar análisis diversos y mantener actualizada esa base. En paralelo, nació también la iniciativa de analizar las RIG de los gobiernos estatales, en virtud de que constituyen muestras más manejables y, a la vez, sub-universos más accesibles para las técnicas de investigación.

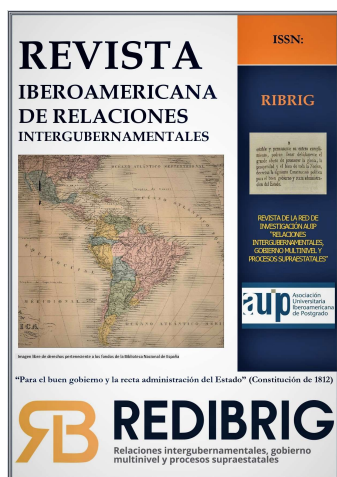
Sobre la reciente orientación de las RIG, las salvaguardas federativas, el hallazgo ha sido que México ha desarrollado,



precariamente, sólo la visión de Nugent, esto es, la organización de los intereses estatales - universales, categorizados y particulares - y sólo algunas reacciones a las políticas nacionales - persuasión, coordinación, gobernanza y hasta negativa -. La investigación empírica hizo hincapié en la etapa de alternancia del gobierno nacional mexicano a partir del año 2000. Aquí surgió la iniciativa de verificar si verdaderamente se carece en México del modelo omitido: la visión de Schnabell sobre comités intergubernamentales con variables e indicadores que determinan su grado de institucionalización ante la amenaza del oportunismo del gobierno nacional.

En la experiencia del autor, el principal contraste ha sido el estudio de la República Federativa del Brasil, por haber hecho efectiva la visión de Schnabell durante la primera época de implementación de la Constitución Federal de 1988: los años noventa. Sin embargo, el mayor aprendizaje fue que los científicos sociales brasileños consideran siempre la complejidad contemporánea de su sistema federal, la *trama histórica pendular centralización-descentralización*, sentando así que el contenido clásico de las RIG les resulta incompatible por su simplificación racional. De ese modo, los investigadores brasileños han buscado marcos *ad hoc* de RIG y eventuales retornos hacia aspectos específicos del contenido clásico: *caminos para nuevas investigaciones comparativas o bien para reafirmar rutas más conocidas*.

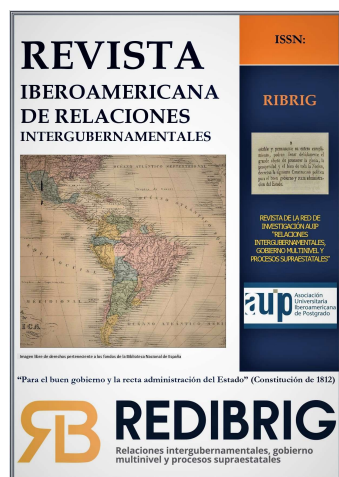
En virtud de lo expuesto, este texto es el primer paso de un ambicioso plan que considera como aspectos clave: 1) analizar el vasto universo de RIG mexicanas por sub-universos basados en las RIG de los gobiernos estatales, 2) enfatizar el estudio del grado de institucionalización de los comités intergubernamentales ante la amenaza constante del oportunismo de los gobiernos estatales y el nacional, 3) buscar ajustar el contenido de las RIG en función de la complejidad contemporánea del sistema federal mexicano, y 4) proyectar una producción académica constante y acumulativa. En lo particular, la pregunta orientadora fue: ¿Qué virtudes y rezagos poseen



las relaciones intergubernamentales del Gobierno del Estado de México en relación a las salvaguardas federativas y su referencia hacia los modelos de autoridad y hacia las estrategias derivadas de las percepciones?

El objetivo correspondiente es entonces: valorar las virtudes y los rezagos que poseen las relaciones intergubernamentales del Gobierno del Estado de México, mediante la ponderación de los distintos modelos de autoridad, la relación entre perspectivas y estrategias derivadas, así como el desarrollo de salvaguardas federativas; para contribuir a la comparativa de la actividad política de las 32 entidades federativas mexicanas. Por su parte, la hipótesis fue expresada de la siguiente forma: Las relaciones intergubernamentales del Gobierno del Estado de México poseen perspectivas claras, aunque carecen de estrategias derivadas, esto obedece al control político propio del modelo de autoridad hiper-inclusiva, lo que también limita el desarrollo de salvaguardas federativas hasta casos meramente potenciales. La metodología de investigación fue centrada en la entrevista a actores clave y en la síntesis de la legislación respectiva. Cabe señalar que la entrevista a actores clave se centró en la amplia participación que tiene la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) en los comités intergubernamentales mexiquenses, cosa que facilitó el acercamiento, aunque no salvó de una inversión considerable de tiempo.

El contenido de este texto, además de esta introducción y las conclusiones, fue dispuesto en ocho apartados. El marco referencial se tituló *Relaciones intergubernamentales: del contenido clásico a las salvaguardas federativas*. Por su parte, el análisis preliminar ocupó el apartado *Balance general del nivel de compromiso federativo para prevenir el oportunismo*. Los cinco apartados siguientes profundizaron el análisis de las RIG mexiquenses clasificadas por etapas -diseño e implementación de políticas públicas- y bases jurídicas -legislaciones nacional y estatal, así como política binacional de América del Norte-. El último subtítulo, *Los comités de*

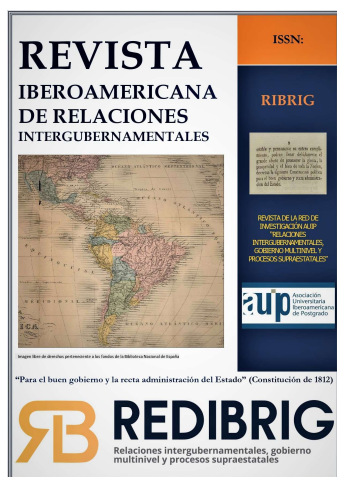


prevención y control del crecimiento urbano: potencial salvaguarda federativa en el ámbito estatal-municipal, precisó las particularidades de ese nivel de RIG.

II. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: DEL CONTENIDO CLÁSICO A LAS SALVAGUARDAS FEDERATIVAS.

Deil S. Wright condensó el contenido clásico de las RIG en siete etapas históricas, tres modelos de autoridad y cinco características. El modelo de autoridad coordinada muestra límites bien determinados para separar al gobierno nacional de los gobiernos estatales, sin que exista derecho consuetudinario para los gobiernos locales, de tal modo que los dos primeros tienen una relación independiente, pautas de autoridad autónomas y uniones tangenciales ocasionales. El modelo de autoridad dominante o inclusiva implica que los gobiernos locales y estatales sean simples paniaguados del gobierno nacional, la dependencia reduce al mínimo su impacto en las políticas nacionales, se impone la jerarquía como pauta de autoridad. El modelo de autoridad igualitaria o superpuesta se caracteriza por traslapes de interdependencia, se limita la discrecionalidad y se produce la pauta de autoridad denominada negociación (Wigh 1997, 105-117).

Entre las cinco características de las RIG, Wright destacó la importancia de las percepciones que los funcionarios públicos tienen sobre sus contrapartes durante los procesos de negociación de políticas públicas. El diagnóstico-pronóstico que permiten tales percepciones se debe traducir en cuatro estrategias a implementarse en el largo plazo: a) la *estrategia de propósitos* dispondrá de tiempo y recursos para obtener acuerdos sobre los objetivos buscados por los diversos participantes de los programas coordinados; b) la *estrategia procedimental* enumerará personas u organizaciones con las que será necesario concertar arreglos intergubernamentales; c) la *estrategia de capacitación* desarrollará una conciencia de las percepciones de todos los funcionarios involucrados a manera



de conocimiento estratégico; y d) la *estrategia estructural* impulsará la reestructuración de las posiciones y/o las organizaciones como mecanismo para modificar las percepciones (Wright 1997, 359).

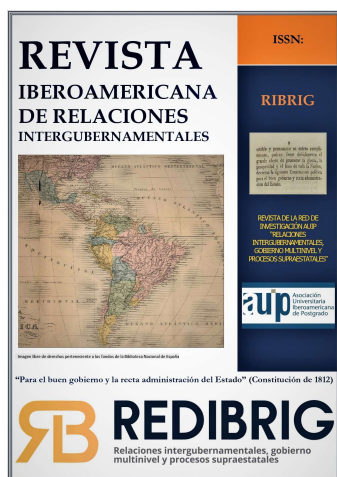
Ahora bien, bajo la visión de salvaguardas federativas, Johanna Schnabell (2015) analizó el nivel de compromiso federativo en el funcionamiento de los comités verticales u horizontales de ocho federaciones. Se enfatizado el comportamiento oportunista y unilateral, bajo la convicción de que cierto grado de oportunismo es benéfico para la federación, pues incentiva un nivel necesario de adaptación y acomodo en el sistema federativo. Sin embargo, si el oportunismo del gobierno nacional es muy fuerte, puede afectar gravemente el equilibrio federativo. Bajo esas condicionantes, el nivel de compromiso con la institucionalización, para prevenir el oportunismo, fue desglosado en las dimensiones de análisis siguientes:

7

1. Toma de decisiones. Por mayoría calificada orientan un alto compromiso con la institucionalización al denotar que existen reglas y precisión en los acuerdos. La mayoría simple indica un compromiso medio. Hay bajo compromiso cuando las decisiones se basan en el consenso o la unanimidad, por deducirse el asentimiento general de decisiones preestablecidas.

2. Periodicidad de las reuniones. Varias reuniones por año significan un compromiso alto con la institucionalización, juntas anuales un compromiso medio y reuniones *ad hoc* un compromiso bajo.

3. Ejercicio de la presidencia. Debe ser rotativa para orientar un compromiso alto con la institucionalización. Una presidencia por elección marca un compromiso medio, al poder continuar o alternar en el cargo algunas autoridades en detrimento de otras. Una presidencia permanente corresponde a un compromiso bajo.



4. Ejercicio de la secretaría. El carácter permanente es señal de alto compromiso con la institucionalización, la rotación mengua el compromiso.

5. Funcionamiento de un comité ejecutivo. Indica un compromiso alto con la institucionalización, la inexistencia lo contrario.

6. Operación de comisiones internas. Pondera el compromiso decreciente en función de varias, una o ninguna.

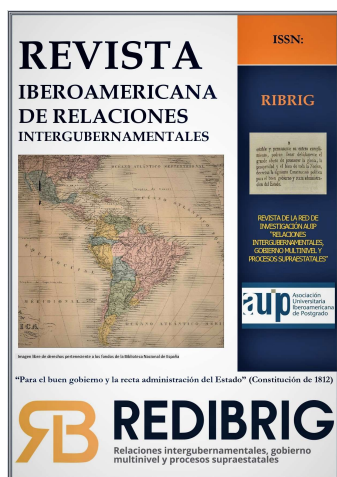
7. Carácter de los miembros. Tiende al alto compromiso si incluye miembros no políticos, y al bajo si sólo involucra políticos.

8. Documento de creación o establecimiento. Pondera el compromiso de mayor a menor si se trata de una ley constitucional, de una ley ordinaria o carecimiento de ella.

9. Existencia de ordenamiento que defina funciones. Es conveniente, por consiguiente, la inexistencia muestra un bajo compromiso.

10. Grado de integración sectorial. Tiende al alto compromiso con la institucionalización si se rinde cuentas a un consejo superior, y al compromiso bajo si sólo existen determinados intercambios.

11. Compromiso con la coordinación. Schnabel (2015) anticipó que en comités verticales u horizontales tal compromiso inicia con dos gradas o niveles previos a las políticas públicas: el intercambio de información y la provisión conjunta de servicios. Un nivel medio lo constituye la integración política respecto a prioridades de diseño, que ocupa como mecanismo el posicionamiento conjunto. Como grado máximo de coordinación dispuso la integración política respecto a implementación, que se vale del mecanismo armonización de leyes.

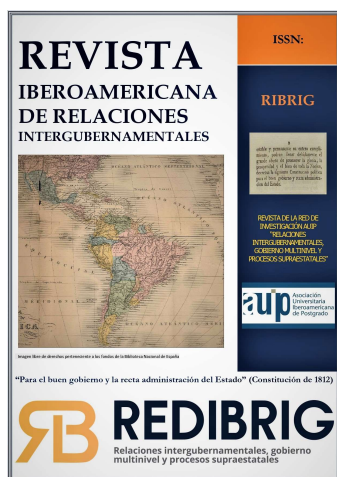


12. Abordaje de temas contenciosos. Su idea central es asegurar que el debate no sólo emprenda temas técnicos. En ese sentido, la afinidad decreciente fue: a) incluir asuntos redistributivos, b) sólo tratar temas distributivos o regulatorios y relacionados con la seguridad social, y c) centrarse en aspectos distributivos o regulatorios y no relacionados con la seguridad social. Una segunda compulsión es verificar la existencia de resoluciones preestablecidas, que Bolleyer (2009) amplió a tres opciones: 1) la coordinación *ad hoc*, como involucramiento unilateral si existe interés; 2) la codecisión, esto es, la producción política conjunta; y 3) el supragubernamentalismo o autoridad colectiva que suple a la individual (Grin *et al* 2020, 191). Una tercera revisión fue la conservación de negociaciones a través de la autoridad política o, en su defecto, la delegación hacia agentes *no políticos*.

III. BALANCE GENERAL DEL NIVEL DE COMPROMISO FEDERATIVO PARA PREVENIR EL OPORTUNISMO.

9

El universo encontrado de comités intergubernamentales del Gobierno del Estado de México es de 70, de los cuales, 16 (22.86%) se orientan al diseño de políticas públicas y 54 (77.14%) a la implementación. La revisión de los órganos colegiados dedicados al diseño de políticas públicas arrojó cinco aspectos con alto grado de institucionalización para prevenir el oportunismo del orden superior de gobierno: a) la periodicidad de las sesiones ordinarias de los colectivos fundados en la legislación estatal va de lo bimestral (50%) a lo mensual (16.6%), mientras que aquellos basados en la legislación nacional va de lo trimestral (50%) a la semestral (25%); b) la secretaría comúnmente es permanente; c) operan comités ejecutivos; d) la mayoría de los integrantes son de carácter *no político*; y e) el funcionamiento es por normas. Sólo para los comités intergubernamentales basados en la legislación nacional podría sumarse un sexto aspecto de alta institucionalización, f) la formación de subcomités, un rasgo de mayor frecuencia con respecto a los órganos colegiados fundados en la



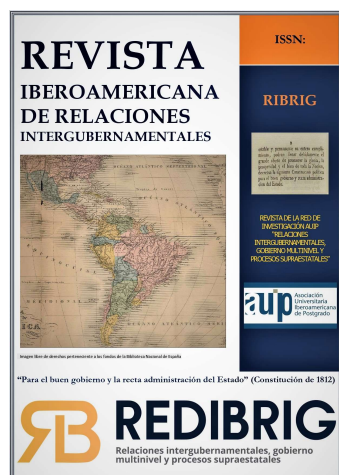
legislación estatal. Con la salvedad anterior, tres aspectos más evidencian un grado medio de institucionalización: g) decisiones tomadas por mayoría o unanimidad, h) la creación por leyes ordinarias, e i) determinados intercambios sectoriales. El aspecto de baja institucionalización es j) la presidencia *no rotativa*.

El compromiso con la coordinación de los cuerpos colegiados que nos ocupan alcanza un nivel 3 de 4: integración política de acuerdo a prioridades. Sin embargo, en la agenda respectiva, si bien se abordan asuntos contenciosos, actúan en demérito dos aspectos. El primero es el control severo de la agenda, interpretada como pre-establecimiento de soluciones que, si bien se votan, el sentido del orden del día es determinante en la dirección de las elecciones. En virtud de lo anterior, la conclusión anticipada sería que los comités intergubernamentales mexiquenses dedicados al diseño de políticas públicas, con referencia al posible oportunismo de los órdenes superiores de gobierno, muestran un compromiso con la coordinación relativamente alto, un nivel de institucionalización de medio a alto y, como mayor área de oportunidad, deficiencias políticas en el abordaje de los asuntos contenciosos. La posibilidad de encontrar salvaguardas federativas en los órganos colegiados mexiquenses sería entonces alta, sin embargo, esto será ratificado o rectificado en los siguientes apartados.

10

IV. DISEÑO INTERGUBERNAMENTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDADAS EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL MEXIQUENSE.

El diseño intergubernamental de políticas públicas basado en la legislación mexiquense prevé 12 órganos colegiados. El diseño de carácter sectorial se centra en un rubro único: la planeación del desarrollo. El diseño regional ocupa dos estructuras intergubernamentales que abarcan las áreas de desarrollo urbano y gobernanza local. No obstante, es importante señalar que el diseño regional cuenta con siete órganos



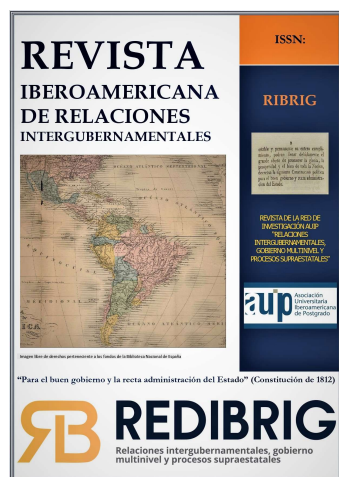
más que no funcionan con regularidad. El Subsecretario de Desarrollo Metropolitano expresó por escrito (31 de julio de 2018) que las comisiones creadas por convenios metropolitanos *no han sesionado*, [mientras que] *la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Metropolitano, no se ha instalado, debido a que aún no se ha expedido el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México* (SEDUM 2018). El diseño intergubernamental de políticas especiales involucra la mayor cantidad de tipologías políticas, al extenderse hasta nueve órganos estatales de las siguientes áreas: agua, ciencia y tecnología, control de confianza, fomento al emprendedor, pirotecnia, investigación y capacitación agropecuaria, información catastral y trata de personas. En resumen, el primer bloque de órganos colegiados se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.- Órganos intergubernamentales para el diseño de políticas públicas fundadas en la legislación estatal mexiquense.

11

Políticas sectoriales	Políticas regionales	Políticas especiales
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México	Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad	Consejo Directivo de la Comisión Técnica del Agua del Estado de México
	Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje	Consejos Directivos de Organismos Municipales Operadores
	Comisión Metropolitana de Medio Ambiente	Sistema Mexiquense de Innovación
	Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia	Consejo Directivo del Centro de Control de Confianza del Estado de México
	Comisión Metropolitana de Protección Civil	Consejo Directivo del Instituto Mexiquense del Emprendedor
	Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos	Consejo Directivo del Instituto Mexiquense de la Pirotécnica
	Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Metropolitano	Consejo Directivo del Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México
	Comités Municipales de Prevención y Control del Crecimiento Urbano	Comisión Estatal de Coordinación y Participación Catastral en el Estado de México [COESCOPA]
	Gabinetes Regionales	Consejo para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas en el Estado de México

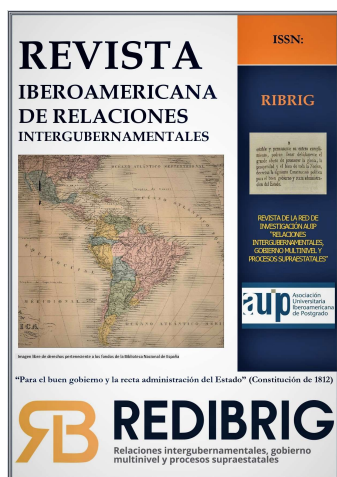
Fuente: Elaboración propia.



Los cuerpos colegiados de este apartado muestran cuatro formas distintas de integración intergubernamental:

1. La *coordinación estratégica con énfasis en la participación minoritaria de funcionarios municipales*, aplicada a ocho casos del área de diseño de políticas especiales, sólo en uno de ellos se incluye la participación simultánea y también minoritaria de funcionarios nacionales. Cinco actas revisadas de estos órganos colegiados coinciden en el abordaje de asuntos rutinarios, como la aprobación de informes y estados financieros, así como el seguimiento de acuerdos anteriores. Como excepción casi trivial, el Consejo Directivo del Instituto Mexiquense del Emprendedor, en sus actas IME 02-05-18 e IME 19-06-18, modificó los nombres de sus programas para adecuarlos al lema de la administración estatal 2017-2023, de tal modo que las denominaciones pasaron *de lo Grande a lo Fuerte* (IME 2018^a, IME 2018^b). En otros casos, el Consejo Directivo del Instituto Mexiquense de la Pirotécnica, con base en su acta IMP/088/SO/31-05-18/2018 del 31 de mayo de 2018, creó la Comisión de Prevención Integral. Esta última quedó compuesta por 11 funcionarios estatales y federales, mientras que los representantes municipales y sociales quedaron condicionados a la invitación casuística (IMP 2018). Como mejor fórmula, la Comisión Estatal de Coordinación y Participación Catastral en el Estado de México (COESCOPA), según acta del 19 de enero de 2018, instaló el Grupo de Trabajo de Actualización de Tipologías de Construcción, conformado por nueve representantes municipales, tres representantes de las delegaciones regionales y cuatro representantes de la Dirección de Catastro (COESCOPA 2018).

2. Los *órganos estatales con participación por invitación de otros niveles de gobierno* fueron aplicados a dos casos, uno de diseño de políticas regionales y el otro de políticas especiales. Los Gabinetes Regionales, por ejemplo, dedican sus sesiones a la definición de proyectos regionales, la coordinación de acciones principalmente de seguridad pública, la exposición

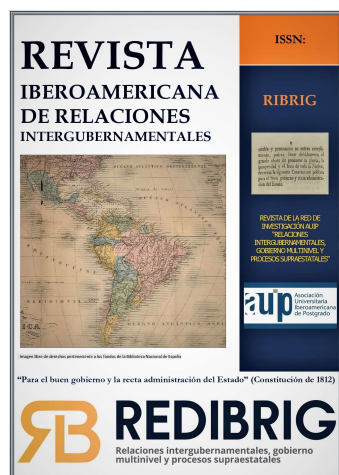


de la oferta de programas estatales, la intervención de funcionarios estatales para la atención de problemas específicos, como la programación de acciones para la prevención de riesgos, así como rutinas administrativas (Gabinetes Regionales I al XX 2018).

3. Una *asamblea masiva bajo la directiva estatal* se observa en el único caso de diseño de políticas sectoriales, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México. Según acta AGCP/SO/02/18 del 27 de abril de 2018, las sesiones se dedican a aprobar informes, dar seguimiento a acuerdos, autorizar movimientos presupuestales y contratos, así como a crear consejos alternativos. Respecto al último de estos asuntos, se creó el Consejo Estratégico Regional fuera de la fórmula intergubernamental, pues lo integraron cuatro funcionarios estatales (COPLADEM 2018).

4. Un esquema de *órganos municipales con mayoría de funcionarios estatales*: los Comités Municipales de Prevención y Control del Crecimiento Urbano, a los que este texto dedica un apartado específico.

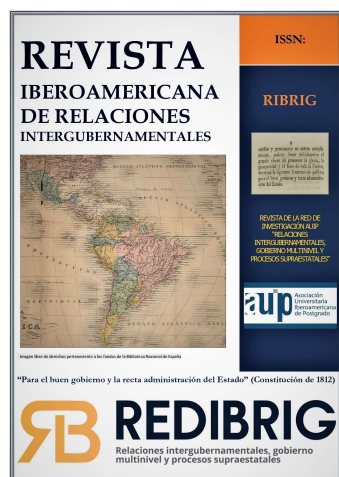
La Directora de Desarrollo Empresarial de la UAEM participa en el Consejo Directivo del Instituto Mexiquense del Emprendedor. En entrevista (27 de junio de 2019), ella percibe que a los consejeros se les permite hacer sugerencias sobre los programas establecidos. En tal sentido, los representantes de Nacional Financiera y de la Cámara Nacional de Comercio suelen debatir sobre las cantidades a invertir y los tiempos de cierre de las promociones, mientras que ella acostumbra a proponer ajustes a las convocatorias y cambios de calendario. Al conocer las promociones *de primera mano*, ella puede anticipar internamente las convocatorias e incluso focalizarlas con el franco propósito de beneficiar preferentemente a grupos de universitarios. La anticipación del orden del día, si bien permite aportar a las sesiones información clave, se considera que inhibe el debate. La estrategia de propósitos no maneja presupuesto, sólo tiempo para sesionar en distintos horarios



y lugares, en ocasiones se llega a celebrar reuniones en el municipio de Tlalnepantla. La estrategia procedimental se basa en arreglos con el Director del Instituto Mexiquense del Emprendedor y con el Secretario de Desarrollo Económico, se asegura que este último tiene el compromiso político de atender al universitario emprendedor. No existen estrategias de capacitación y estructural.

El Director de la Facultad de Ciencias Agrícolas de la UAEM es integrante del Consejo Directivo del Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México (ICAMEX). En entrevista (20 de agosto de 2019), la percepción que él tiene sobre el trabajo del referido consejo es positiva, al tener la oportunidad de incidir en la política específica mediante recomendaciones técnicas de cultivos y regiones productivas, y a la vez poder gestionar proyectos de investigación para la facultad que dirige. Como contraste, opina que el ICAMEX tiende a la inestabilidad por los cambios recientes de directiva (tres directores en dos años del actual sexenio), así como por su excesiva participación en eventos políticos en lugar de programar un desempeño preferentemente técnico. El entrevistado señala que no cuenta con estrategias definidas de propósitos y procedimental. Como estrategia de capacitación, las recomendaciones de carácter ganadero, acuícola y forestal debe consensarlas con investigadores de su escuela, al salir de su alcance personal de conocimiento. Como estrategia estructural, sólo prevé su eventual sustitución en el Consejo Directivo del ICAMEX a través del Coordinador de Investigación y Estudios Avanzados, como primera opción, o a través del Coordinador de Producción, como segunda alternativa.

En resumen, los comités analizados en este apartado privilegiaban una integración por mayoría de representantes del gobierno estatal. La *mayoría normativa* es la más común, abarca las áreas de políticas especiales y una política regional. Los órdenes del día respectivos evidencian un exceso de asun-

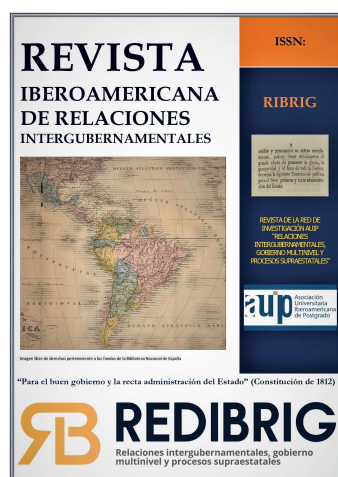


tos operativos que contrasta con el sentido vano de las iniciativas estratégicas. Adicionalmente, la integración de subcomités es discrecional y llega a evadir la fórmula intergubernamental. La *mayoría por invitación intergubernamental selecta* aplica a la principal política regional, los gabinetes regionales, y a una política especial. El contenido de las reuniones de los gabinetes regionales es mucho más adecuado en cuanto al diseño de programas y proyectos concretos. Complementariamente, el área de políticas sectoriales es operada por una *asamblea masiva bajo la directiva estatal*. Los órdenes del día y la integración de subcomités respectivos coinciden con la tendencia de la *mayoría normativa*. Las percepciones de los participantes señalan diferentes concesiones participativas: aceptar cambios de forma o propuestas de fondo. Sin embargo, la estrategia única, la procedimental, se centra en el aprovechamiento de la coyuntura para beneficiarse, institucionalmente, con los programas. No se aprecian estrategias consistentes de propósitos, de capacitación y estructural.

15

V. DISEÑO INTERGUBERNAMENTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDADAS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

Son sólo cuatro los órganos intergubernamentales que fundan en la legislación nacional sus acciones coordinadas para el diseño de políticas públicas en el Estado de México. El diseño sectorial comprende dos áreas: la mejora regulatoria y la productividad laboral. El diseño regional se centra en las áreas naturales protegidas, mientras que el diseño especial se refiere a la información estadística y geográfica. La clasificación general es la siguiente:



Cuadro 2.- Órganos intergubernamentales para el diseño de políticas públicas fundadas en la legislación nacional

Políticas sectoriales	Políticas regionales	Políticas especiales
Consejo Estatal de Mejora Regulatoria	Consejo Asesor de la Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca	Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del Estado de México
Comité de Productividad del Estado de México		

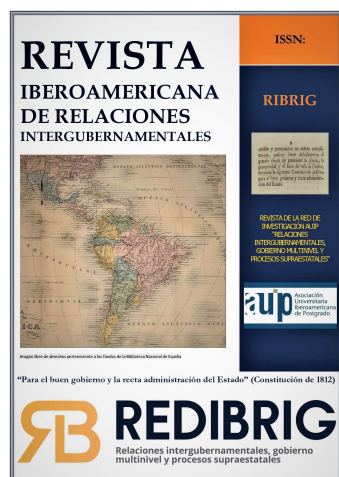
Fuente: elaboración propia.

Estos cuatro cuerpos colegiados pueden clasificarse en dos formas de integración intergubernamental:

16

A. La *coordinación estratégica con énfasis en la participación minoritaria de funcionarios nacionales*, es la base de dos órganos intergubernamentales, uno del área de diseño de políticas sectoriales y el otro de políticas especiales, aunque el segundo también incluye representación regional de los municipios del estado. Como muestra, la cláusula primera del *Convenio para la constitución y operación del Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del Estado de México*, del 15 de febrero de 2012, lo describe como *una instancia colegiada de participación y consulta donde confluyen los representantes con funciones estadísticas y geográficas de esta entidad federativa, sus municipios y el INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía] (GEM-INEGI 2012).*

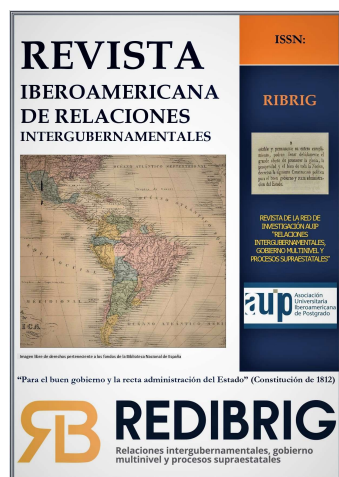
B. La *coordinación estratégica con énfasis en la participación minoritaria de funcionarios municipales*, ha sido aplicada a dos cuerpos colegiados, uno del área de diseño



de políticas sectoriales y el otro de políticas regionales. Ejemplo de desempeño es el acta de la vigésima séptima sesión de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria, del 5 de abril de 2018, que da cuenta del seguimiento de acuerdos y de la aprobación del programa anual estatal (CEMR 2018).

La UAEM es representada en el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria por un funcionario designado por la oficina del abogado general. Él señaló (6 de junio de 2019), de manera idílica, su percepción sobre los roles de los distintos representantes: a) los representantes federales asesoran sobre el análisis del impacto regulatorio como herramienta que garantiza que los beneficios de las regulaciones sean superiores a los costos, y que estas representen la mejor alternativa para atender problemáticas específicas; b) los representantes estatales procuran la mejora regulatoria y, consecuentemente, coordinan a los participantes de los distintos niveles gubernamentales y sociales; c) los representantes municipales coadyuvan en el análisis del impacto regulatorio y en la actualización de sus ordenamientos; y d) la representación social impulsa mediante la expresión de sus expectativas y las necesidades sociales. La estrategia de propósitos se limita al tiempo para atender acuerdos entre las sesiones semestrales del consejo. La estrategia procedimental se condiciona al tema o problemática a atender, un caso específico fue el convenio de colaboración para la realización del módulo informático de análisis geoestratégico del Estado de México para un sistema de información geográfica, la plataforma de digitalización para juicios administrativos del Estado de México y la adecuación del marco regulatorio del Estado de México. Las estrategias de capacitación y estructural se declararon inexistentes.

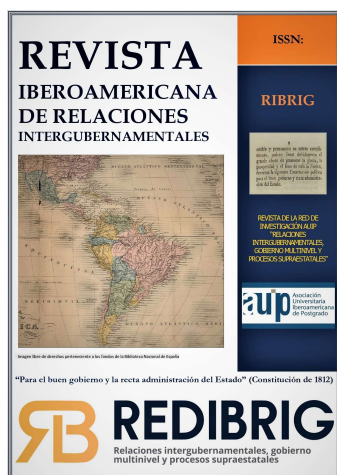
En suma, los cuatro comités intergubernamentales estudiados en esta sección capitular están destinados a asegurar las pautas estratégicas nacionales en la entidad mexiquense, lo que prescribe un micro-diseño de acciones. En ese sentido, integran minorías de funcionarios nacionales en las áreas sec-



torial y especial, así como minorías de funcionarios municipales en las áreas sectorial y regional. La percepción de un participante es la aceptación plena de la estandarización participativa por grupos de representantes. Sin embargo, coincide en no contar con estrategias de propósitos, de capacitación y estructural; además de sólo beneficiarse, institucionalmente, con los programas como única estrategia procedimental.

VI. IMPLEMENTACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDADAS EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL.

Con base en la legislación del Estado de México, la implementación intergubernamental de políticas públicas se desarrolla a través de 28 órganos colegiados. La implementación de políticas sectoriales cuenta con la mayor cantidad de organizaciones intermedias, al sumar 25 colectivos en sólo cuatro sectores: desarrollo urbano, desarrollo social, coordinación fiscal y salud. La implementación de políticas regionales comprende un solo grupo de trabajo destinado a la obra de infraestructura, mientras que las políticas especiales incluyen dos órganos intergubernamentales, uno de violencia de género y otro de mérito cívico. De manera esquematizada, lo anterior se expresa en el siguiente cuadro:



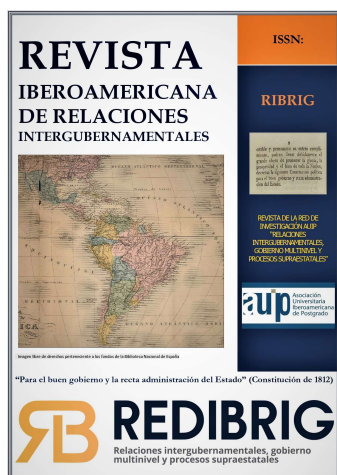
Cuadro 3.- Órganos intergubernamentales para la implementación de políticas públicas fundadas en la legislación estatal mexiquense.

Políticas sectoriales	Políticas regionales	Políticas especiales
Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social del Estado de México Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios Consejo de Salud del Estado de México 1) Comisión de Bioética del Estado de México, 2) Comité de Calidad de los Servicios de Salud, 3) Comité de Farmacovigilancia, 4) Comité de Seguridad en Salud, 5) Comité Contra las Adicciones, 6) Comité de Vacunación, 7) Comité de Prevención y Control de VIH/SIDA, 8) Comité de Vigilancia Epidemiológica, 9) Comité de Salud Bucal, 10) Comité de Atención al Envejecimiento, 11) Comité de Información Estadística Sectorial, 12) Comité de Prevención de Accidentes, 13) Comité de Formación y Capacitación de Recursos Humanos, 14) Comité de Referencia y Contrarreferencia, 15) Comité de Salud Reproductiva, 16) Comité de Nutrición, 17) Comisión de Certificación de Áreas Libres de Paludismo, 18) Comité de Promoción de la Salud, 19) Comité de Mortalidad Infantil, 20) Comité de Prevención y Tratamiento del Cáncer, y 21) Comisión de Certificación de Áreas Libres de Transmisión de Rabia Canina.	Grupo de Trabajo para la Ejecución de Proyectos de Infraestructura Carretera del Valle de Toluca	Consejo Mexiquense para la Atención de la Violencia de Género y Femicidio Consejo de Premiación de la Presea a la Juventud, "Felipe Sánchez Solís", Presea Estado de México

Fuente: elaboración propia.

Este grupo de mayor cuantía puede catalogarse en cuatro formas de integración intergubernamental:

1. La *coordinación operativa con énfasis en la participación minoritaria de funcionarios nacionales* se extiende hasta 23 órganos colegiados, 22 de implementación de políticas sectoriales, concretamente del sector salud, y uno de políticas especiales, violencia de género. Los relativos a la salud



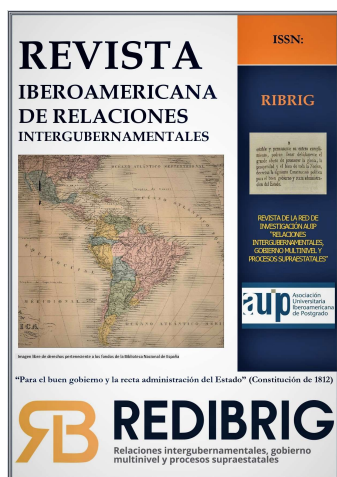
abordan la implementación de programas específicos y sus ajustes operativos de acuerdo a la experiencia de los convocados.

2. *La coordinación operativa con énfasis en la participación minoritaria de funcionarios municipales* fue detectada en tres órganos intergubernamentales, dos de implementación de políticas sectoriales y uno de políticas regionales. Como muestra, la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, según acta 30-VI-17/116, evalúa los trámites respectivos de manera colegiada (CEDUVI 2017), por lo que integra funcionarios municipales cuando se tratan asuntos de su jurisdicción territorial.

3. *Una asamblea masiva bajo la directiva estatal*, La Reunión Estatal de Funcionarios Públicos Hacendarios, se encarga de *operar, desarrollar y actualizar el sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios* (GEM 1998, 214).

4. *Un órgano estatal con participación por invitación ocasional de funcionarios de otros niveles de gobierno*, el Consejo de Premiación de la Presea a la Juventud, “Felipe Sánchez Solís”, tiene funciones obvias dentro de las políticas especiales.

La UAEM es representada en el Comité de Bioética del Estado de México por un profesor de la Facultad de Medicina. Él declaró (8 de agosto de 2019), francamente, que el comité está políticamente amarrado de las manos porque no se ventilan casos de bioética, pues exhibirían al mismo gobierno estatal. El último caso que se abordó fue hace tres años: *la renuencia de los testigos de Jehová a las transfusiones y cirugías*. Ante la situación expuesta, no existen estrategias derivadas del pronóstico de las percepciones. En cambio, el entrevistado relata varias irregularidades que no suelen combatirse. El Co-

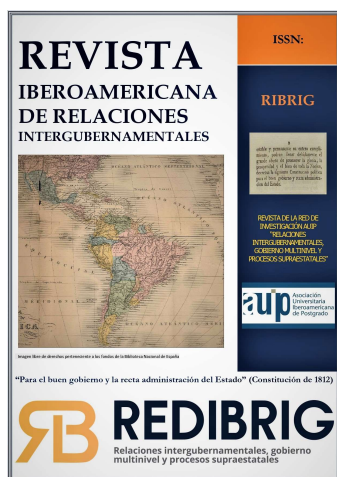


mité de Bioética del Estado de México se limita a realizar conferencias sobre derechos humanos, suicidio, aborto, contaminación de la Ciudad de Toluca, entre otros temas.

Otro docente de la Facultad de Medicina representa a la UAEM en el Comité de Nutrición del Estado de México. En entrevista (2 de octubre de 2019), ella comentó que el desempeño del comité está orientado a la evaluación externa de las iniciativas estratégicas, que en algunos casos avanza y en otros queda en proyecto. De ese modo, se han abordado programas nacionales, estatales y municipales en la materia, a la vez que la UAEM adquiere conocimiento social. No obstante, a partir de 2013 los cambios de directiva sectorial han afectado la continuidad de los trabajos. La profesora confiesa que no implementa estrategias de propósitos, procedimental y de capacitación. La estrategia estructural es simplista, se basa en aprovechar la organización temática de la licenciatura en medicina para seleccionar profesores que representen a la Facultad en las comisiones y comités estatales.

21

El Titular del Departamento de Fomento a la Salud representa a la UAEM en cuatro cuerpos colegiados que coordina el Comité de Salud del Estado de México: 1) Comité contra las Adicciones, 2) Comité de Prevención y Control de VIH/SIDA, 3) Comisión de Certificación de Áreas Libres de Transmisión de Paludismo, y 4) Comisión de Certificación de Áreas Libres de Transmisión de Rabia Canina. En entrevista (11 de junio de 2019), el funcionario manifestó su amplia aceptación por el funcionamiento de estos órganos, que llegan a integrar hasta 58 organizaciones públicas y privadas, y que aceptan sugerencias para la implementación de los programas. Comentó que los participantes realizan las actividades de sensibilización a los integrantes de su comunidad, obteniendo así el reconocimiento por su labor. Lo estrategia de propósitos no cuenta con presupuesto propio, sólo con su disponibilidad de tiempo. La estrategia procedimental se basa en los ofrecimientos de sector salud: tamizaje, tratamientos específicos de adicciones, pruebas de VIH/SIDA, pláticas, somatometría, tratamientos

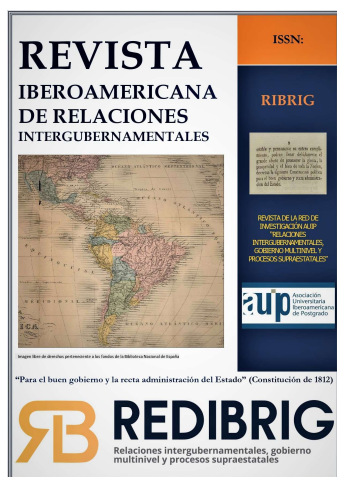


para la obesidad, certificación de espacios libres de humo de tabaco, acciones preventivas de alcoholismo y farmacodependencia, coordinación con los Comités Municipales contra las Adicciones, entre otros. No se reportaron acciones en las estrategias de capacitación y estructural.

El Responsable del Programa de Protección Universitaria representa a la UAEM en el Comité Estatal de Prevención de Accidentes (COEPRA). En entrevista (16 de julio de 2019), precisó que el 90% de integrantes del comité son *gente de emergencia*, por lo que existe un amplio consenso en el tratamiento de los asuntos del comité: información y programas para espacios laborales y domésticos, así como accidentes carreteros. Sólo llega a *haber diferencias* con el autotransporte, representado por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA). Fuera de ello, las aportaciones de los participantes *nutren al grupo*. Las estrategias de propósitos, de capacitación y estructural no muestran avances significativos. La estrategia procedimental se centra en el aprovechamiento de las oportunidades de capacitación que el comité promueve regularmente, algunas de ellas en vinculación con la Escuela Nacional de Protección Civil. Tal capacitación se reproduce entre los alumnos de la UAEM.

22

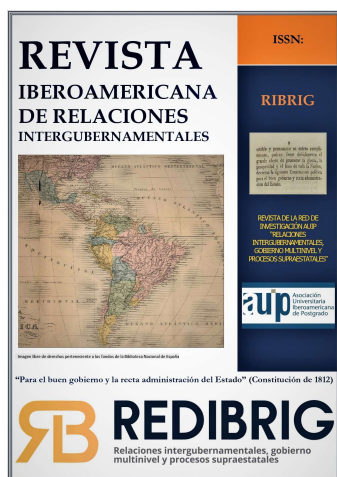
La Coordinación Institucional de Equidad de Género representa a la UAEM en el Consejo Mexiquense para la Atención de la Violencia de Género y Feminicidio. No obstante, según respuesta expresa a una solicitud de información pública, la Coordinación Institucional *recibió invitación a participar por única ocasión en una sesión realizada en el año 2017* (UAEM 2019). En entrevista (11 de junio de 2019), la titular de la coordinación señalada percibe que en el área estratégica *hay de todo, gente comprometida y otra que forma parte de un cambio paulatino*. La estrategia de propósitos incluye un presupuesto anual de ciento ochenta mil pesos, un automóvil asignado, el interés especial del Rector de la UAEM y una política institucional de tiempo completo. La estrategia procedimental se basa en la incidencia, bajo objetivos propios de la



Coordinación Institucional, en 16 programas clasificados en nacionales, estatales, municipales e incluso sociales. La entrevista mostró una impresionante *sábana de papel*, adosada a la pared de su oficina, que contiene una gráfica para dar seguimiento a cada línea de la estrategia procedimental. La estrategia de capacitación abarca un programa especializado, basado principalmente en diplomados y en el ejercicio de recursos del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres de las Entidades Federativas (PAIMEF). La estrategia estructural consiste, primero, en fortalecer los perfiles de los cinco empleados de la Coordinación Institucional y, por otra parte, en operar en red las distintas relaciones inter-organizacionales.

La UAEM es representada en el Consejo de Premiación de la Presea a la Juventud, *Felipe Sánchez Solís*, por un funcionario designado por la Secretaría de Docencia. Él expresó (5 de junio de 2019) que la participación es baja, se concentra en los últimos días del periodo de inscripciones, y destaca a la UAEM como principal postulante de alumnos y exalumnos. La estrategia de propósitos no contempla financiamiento, se basa exclusivamente en los tiempos de las sesiones necesarias para la revisión y evaluación de las propuestas. Si bien el entrevistado enumeró las instituciones participantes en el Consejo de Premiación, no se evidenciaron estrategias procedimentales más allá de la postulación simultanea de algunos participantes. No existen estrategias de capacitación ni estructural.

Como parcial conclusión, la integración de los comités para la implementación intergubernamental de políticas públicas fundadas en la legislación estatal mexiquense es proporcional a la cuantía de esquemas estratégicos por orden de gobierno: 23 corresponden a la integración minoritaria de funcionarios nacionales para operar estrategias de ese nivel, 22 sectoriales y una especial, y sólo tres se refieren a la integración minoritaria de funcionarios municipales para operar estrategias estatales, dos sectoriales y una regional. A esta última podría

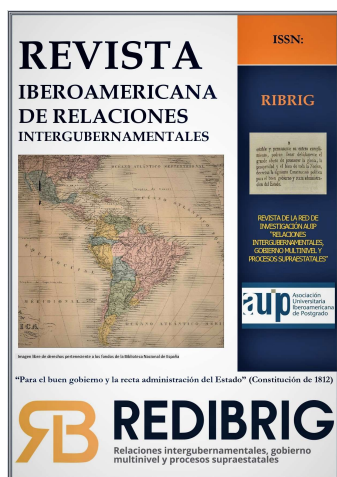


sumarse una política especial de reconocimiento cívico con la participación minoritaria de funcionarios municipales por invitación. Adicionalmente, una *asamblea masiva bajo la directiva estatal* opera el sistema estatal de coordinación fiscal. Las percepciones de los participantes pueden clasificarse en tres categorías: la primera es la nulidad del desempeño del comité, la segunda muestra un equilibrio casuístico entre efectividad e inconsistencias, la tercera ostenta la aceptación y colaboración estrategia plena. No obstante, estas tres percepciones distintas no van más allá de inducir, en la mayoría de los casos, la estrategia procedimental única de beneficiarse, institucionalmente, con los insumos, la capacitación y los programas. Paradójicamente, la convocatoria a las reuniones de un comité de política especial no es regular en el caso de un participante que cuenta con potencialidades para cubrir sobradamente las estrategias de propósitos, procedimental, de capacitación y estructural.

24

VII. IMPLEMENTACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDADAS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La implementación intergubernamental de políticas públicas fundadas en la legislación nacional se desarrolla a través de 25 órganos colegiados, de los cuales, ocho corresponden al ámbito sectorial en materia de hacienda, desarrollo agropecuario, desarrollo urbano y seguridad pública. Un solo cuerpo colegiado es del área de las políticas regionales: conservación ambiental del Nevado de Toluca. Los restantes 16 corresponden a políticas especiales en materia forestal, niñez y juventud, desarrollo económico, desarrollo indígena y vivienda de los trabajadores. La disposición general puede observarse en el cuadro siguiente:

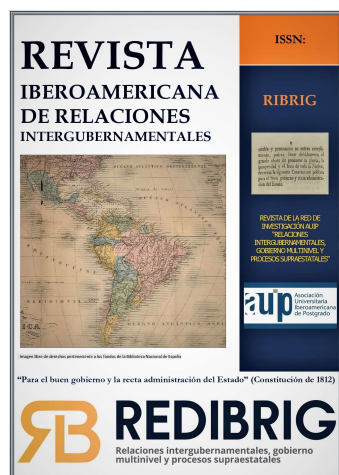


Cuadro 4.- Órganos intergubernamentales para la implementación de políticas públicas fundadas en la legislación nacional.

Políticas sectoriales	Políticas regionales	Políticas especiales
Consejo de Armonización Contable del Estado de México	Comité para la Conservación y Restauración del Área de Protección Flora y Fauna Nevado de Toluca	Consejo Forestal del Estado de México
1) Comité Técnico del Fideicomiso Fondo Alianza para el Campo del Estado de México, 2) Comité Técnico del Fondo Mixto de Inversión Rural del Estado de México (FONIMEX), Y 3) Comité Técnico del Fideicomiso Ganadero del Estado de México (FIGAMEX)		1) Comité de Fomento para la Producción Forestal, 2) Comité Estatal de Reforestación, 3) Comité del Programa Nacional Forestal (PRONAFOR, antes denominado PROÁRBOL), 4) Comité de Protección Forestal, 5) Comité de Educación y Cultura Forestal, y 6) Comité Estatal de Sanidad Forestal
A) Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México, B) Comité Técnico del Fideicomiso del Fondo Metropolitano del Valle de México, y C) Grupo de Trabajo del Fondo Metropolitano del Valle de México		A) Comité Técnico Estatal para la Compensación Ambiental por Cambio de Uso del Suelo en Terrenos Forestales del Estado de México, B) Comité Técnico para el Programa Espacial para la Restauración de las Microcuencas en Zonas Prioritarias del Cutzamala, y C) Comité Técnico del Programa de Reforestación y Restauración Integral de Microcuencas.
Comisión Interinstitucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana		Grupo de Coordinación Interinstitucional para el Combate a la Tala Clandestina en el Estado de México
		Sistema Estatal de Protección Integral
		I) Comité Técnico del Fondo Mexiquense del Emprendedor (FOME), y II) Comité Técnico del Fondo de Solidaridad Empresarial del Estado de México (FOSEEM)
		Comité de Regulación y Seguimiento (CORESE)
		Comisión Consultiva Regional del Estado de México

Fuente: elaboración propia.

El contenido del cuadro anterior puede clasificarse según tres formas distintas de integración intergubernamental:

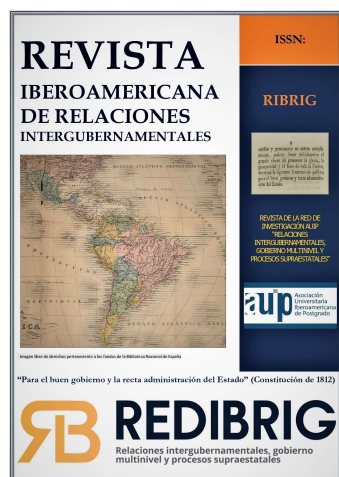


A. La *coordinación operativa con participación minoritaria de funcionarios nacionales* involucra 21 órganos colegiados: 6 de implementación de políticas sectoriales, uno de políticas regionales y 14 de políticas especiales. Una muestra de cuatro actas coincide en la aprobación de carteras de proyectos y acciones de programas, según corresponda. En los casos del Comité Técnico del Fondo Mexiquense del Emprendedor (FOME) y del Comité Técnico del Fondo de Solidaridad Empresarial del Estado de México (FOSSEM), según actas de sus primeras sesiones ordinarias, se incluyeron varios acuerdos que corresponden al relevo de autoridades en cada fideicomiso (FOSSEM 2018, FOME 2018).

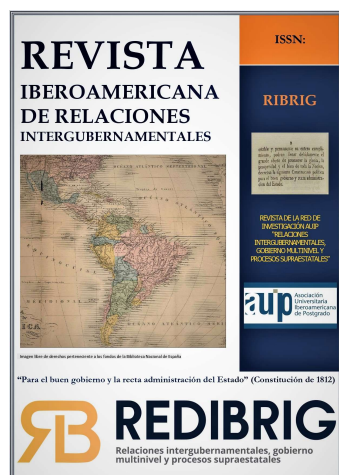
B. Las *asambleas masivas bajo la directiva estatal* aplican en tres colectivos intergubernamentales, uno de implementación de políticas sectoriales y dos de políticas especiales. La revisión de las tres actas correspondientes arrojó, como asuntos típicos desahogados, el seguimiento y publicación de acuerdos, la aprobación de la normatividad interna y la revisión de programas. En el caso del Sistema Estatal de Protección Integral, según acta de la tercera sesión ordinaria, el orden del día suele ser sumamente amplio e incluye la presentación de informes de las partes, la definición de mecanismos específicos de trámites y el abordaje de los programas concretos (SEPI 2018).

C. Un *órgano estatal con participación por invitación ocasional de funcionarios de otros niveles de gobierno*, la Comisión Interinstitucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana, es un órgano de implementación de una política sectorial. Según acta de la primera sesión extraordinaria del 25 de julio de 2018, esta comisión participa en la operación del Programa Nacional de Prevención del Delito (CIPSDV 2018).

La UAEM es representada por El Director de Protección al Ambiente en el Consejo Forestal del Estado de México y en dos comités coordinados por ese mismo consejo: a) el Comité



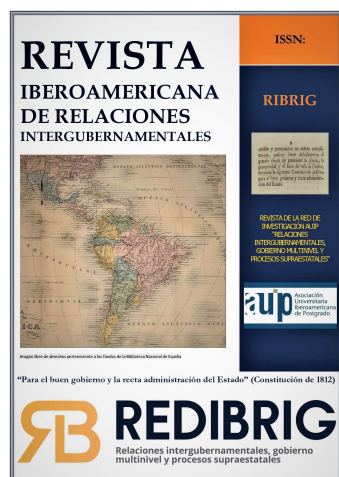
de Educación y Cultura Forestal, y b) el Comité del Programa Nacional Forestal (PRONAFOR, antes PROÁRBOL). En entrevista (12 de julio de 2019), su percepción sobre la participación en los dos primeros órganos colegiados es que el gobierno estatal tiene muy bien estructurada la campaña de reforestación, por lo que su participación se limita a precisar detalles para mejorar la implementación. Por ejemplo, proponer mejores especies para cada tipo de reforestación. Se afirma que el Estado de México muestra, a diferencia de otros estados, reforestación en lugar de deforestación. Las relaciones con el Gobierno del Estado de México son de cooperación plena, en cambio, lamenta que la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) se *haya salido* en 2019 de los programas de reforestación para focalizar sus acciones en el sureste del país. La participación de la UAEM en los órganos que nos ocupan es aprovechada en programas institucionales: 1) intervención de alumnos de las facultades de odontología e ingeniería en la reforestación de la Sierra Morelos, b) habilitación de cerco vivo en El Cerrillo, 3) reforestación urbana en dos tramos de la Avenida de Las Torres de Toluca, 4) reforestación comunitaria y de áreas urbanas en coordinación con el Ayuntamiento de Toluca, 5) derribo y reposición de 110 árboles con plaga, 6) proyecto de arquitectura del paisaje con plantas de ornato en jardinerías universitarias, y 7) proyecto de conservación con árboles frutales en los campus universitario. En el pasado, la UAEM llegó a intervenir en la reforestación del área del Nevado de Toluca, las actividades fueron suspendidas por el costo y las dificultades de la movilización de estudiantes. La participación en el PRONAFOR es considerada marginal por el entrevistado, pues en ese caso sólo aporta algunas opiniones para el programa y la retroalimentación para las acciones propias. En ese sentido, al ser PRONAFOR un esquema de subsidio a la conservación, se está tratando de registrar al Centro Universitario UAEM Temascaltepec como área de semillas. La estrategia de propósitos no maneja presupuesto, sólo tiempo del titular de vinculación. La estrategia procedimental se basa en la gestión constante para aumentar la cobertura de



las intervenciones de la UAEM. La estrategia de capacitación se centra en la experiencia del titular de vinculación, que ha participado durante seis años continuos en los comités en cuestión. No se dio cuenta sobre estrategia estructural.

Un profesor-investigador del Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales (ICAR) ha representado a la UAEM en el Comité Estatal de Sanidad Forestal. En entrevista (11 de junio de 2019), reveló que su percepción general sobre el comité es negativa, pues la mayoría de sus integrantes se limitan a cumplir indicadores cuantitativos y dejan de lado la atención de las prioridades de los bosques. Otro problema es la falta de coordinación, a manera de ejemplo, *la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional Forestal nunca se van a entender, se echan la bolita*. La estrategia de propósitos carece de financiamiento, sólo considera el tiempo que dedica al trabajo coordinado. La estrategia procedimental se centra en su propia actitud, lo que ha valido para que sea reelecto por cuatro periodos continuos de dos años en el comité que nos ocupa, además de ser propuesto para capacitar a los integrantes del comité. Más aún, la representación de la UAEM se amplió recientemente a otro profesor-investigador del ICAR. No se señalaron estrategias de capacitación y estructural.

La Secretaría de Docencia señaló (5 de junio de 2019) que la UAEM participa en el Sistema Estatal de Protección Integral mediante el desarrollo interno de 27 líneas de acción establecidas por el programa respectivo, periodo 2018-2023, aplicables en las escuelas preparatorias. Las percepciones de los demás participantes del sistema fueron obviadas, se entiende que el desarrollo de las líneas de acción es interno en cada institución, sin intercambios en las sesiones. En tal sentido, no se abundó sobre ninguna de las cuatro estrategias del presente análisis.



Al recapitular, la mayoría de comités analizados en este apartado, 21 en total, corresponden a la integración minoritaria de funcionarios nacionales para operar estrategias de ese nivel: 6 sectoriales, una regional y 14 especiales. El complemento son tres *asambleas masivas bajo la directiva estatal*, una del área de políticas sectoriales y dos especiales, así como un órgano estatal sectorial *con participación por invitación ocasional de funcionarios de otros niveles de gobierno*. Las percepciones de los participantes pueden también clasificarse en tres categorías: la primera es la falta de coordinación por el desempeño autónomo de las entidades participantes, la segunda muestra una crítica por el énfasis de indicadores cuantitativos sin prioridades estratégicas efectivas, la tercera exterioriza la aceptación y colaboración estrategia plena. Pese a ello, la estrategia derivada coincide con el balance de los tres apartados anteriores.

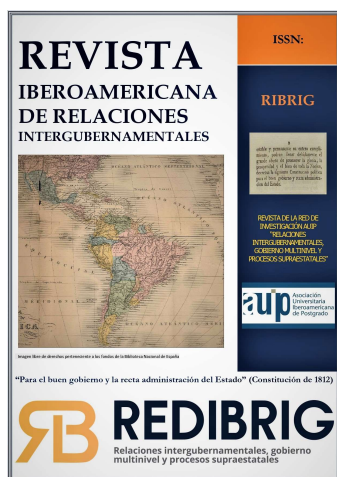
VIII. IMPLEMENTACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA REGIÓN AMÉRICA DEL NORTE.

La implementación de políticas públicas de la región América del Norte registra un caso en el ámbito especial, se trata de Comité de Manejo de la Política Binacional de Recuperación del Lobo Gris Mexicano (*canis lupus baileyi*):

Cuadro 5.- Órganos intergubernamentales para la implementación de políticas públicas de la región América del Norte.

Políticas sectoriales	Políticas regionales	Políticas especiales
		Comité de Manejo de la Política Binacional de Recuperación del Lobo Gris Mexicano (<i>canis lupus baileyi</i>)

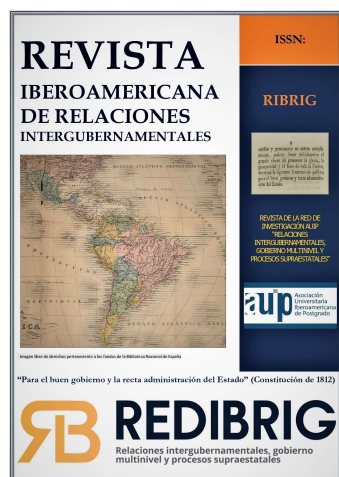
Fuente: elaboración propia.



La forma de integración, para el caso mexicano, es la adhesión voluntaria de aquellas instalaciones nacionales, estatales, municipales y privadas que autorice la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). En el año 2017, esta política estaba integrada por 17 instalaciones mexicanas y 36 americanas. El Gobierno del Estado de México participa a través de los zoológicos adscritos a la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (CEPANAF): Zacango y El Ocotal.

La UAEM es representada en el Comité de Manejo de la política binacional por una profesora, que además es responsable de una instalación: la Unidad de Manejo Ambiental Coatepec Harinas. En entrevista (2 de junio de 2019), ella señaló categóricamente que *el programa lo dirigen los gringos, [ellos] son muy organizados*. En cambio, *en México hay muchos egos, [por lo cual] el grupo mexicano siempre se está peleando, el cambio de autoridades afecta, de eso se quejan los gringos, si se mueven lobos de Estados Unidos a México aquí se ponen muchas trabas*. Con relación a la vocación de las instalaciones se comenta que, en general, se crían muchos cachorros que no se pueden colocar, por lo que jamás serán liberados. La estrategia de propósitos se centra en el tiempo y dinero que cada instalación invierte en la asistencia a la reunión anual de la política binacional. En el marco de esta reunión, la estrategia procedimental puede compararse con un *draft* deportivo, pues los representantes de las instalaciones buscan formar parejas reproductivas mediante transferencias interorganizaciones de animales. Las estrategias de capacitación y estructural se refieren al conocimiento y organización que gestionan las instalaciones para la operación de la estrategia binacional, en la que se percibe cierto rezago científico de las instalaciones mexicanas en comparación con sus similares de los Estados Unidos.

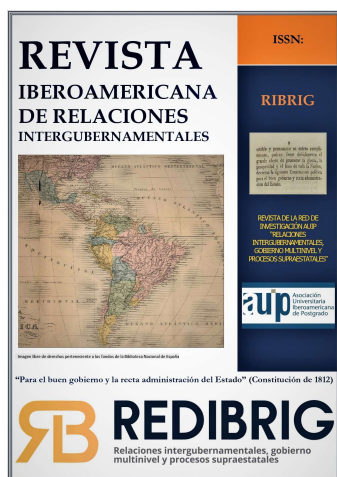
En general, el comité único en la implementación de esta política especial binacional genera una percepción de desi-



gualdad entre las instalaciones mexicanas con respecto a las estadounidenses. Las estrategias de propósitos y procedimental se desarrollan en la estabilidad que ofrece la reunión anual binacional, mientras que las estrategias de capacitación y estructural obedecen a la reproducción de los patrones estadounidenses en condiciones de rezago.

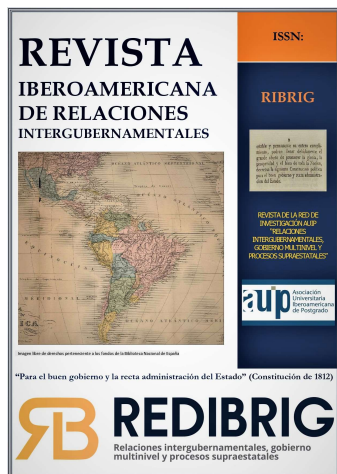
IX. LOS COMITÉS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DEL CRECIMIENTO URBANO: POTENCIAL SALVAGUARDA FEDERATIVA EN EL ÁMBITO ESTATAL-MUNICIPAL.

A partir de 1983, los Comités de Prevención y Control del Crecimiento Urbano instituyeron la coordinación en la materia entre el Gobierno del Estado de México y cada uno de los municipios de la entidad. En lo formal, su propósito es contribuir al ordenamiento territorial municipal (GEM 2016, 2). Como ya fue anticipado en este texto, si bien los presidentes municipales encabezan sus respectivos comités, los funcionarios estatales son evidente mayoría. Los intereses municipales que se manifiestan en los órganos que nos ocupan no han alcanzado a ser universales, como cotejo de ello, a solicitud expresa realizada al Instituto Mexiquense de Vivienda Social (IMEVIS 2018) sobre las actas de las últimas reuniones de los referidos comités, el organismo entregó 24 actas de un total de 83 municipios metropolitanos y urbanos estimados (Pérez 2014, 230), lo que representa el 28.9%. En la revisión de las actas referidas se distinguieron las siguientes acciones estratégicas: 1) la regularización de la tenencia de la tierra, 2) la detección de polígonos irregulares, 3) la atención de grupos poblacionales y la programación de recorridos para identificar problemáticas específicas, 4) la liberación de zonas federales, 5) la prevención de inundaciones, y 6) la programación de desalojos. Para mayor detalle, el siguiente cuadro puntualiza las acciones anteriores:



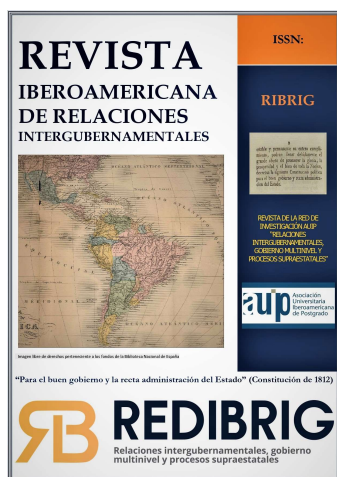
Cuadro 6.- Observaciones a una muestra de actas de reuniones de Comités de Prevención y Control del Crecimiento Urbano.

Municipio y fecha del acta	Inconsistencias en el desarrollo de las reuniones	Virtudes encontradas
Nopaltepec 10-07-2018	No hay avance por parte de una dependencia municipal. No asiste a las reuniones una dependencia federal.	Se programan recorridos.
Tecamác 12-07-2018	No asiste a las reuniones una dependencia federal. Hay temas que se omiten del orden del día para que los trate directamente el gobierno estatal.	Se atienden grupos poblacionales y se toman acuerdos específicos. Hay procedimientos de desalojo y de regularización de la tenencia de la tierra.
Jaltenco 13-03-2018		Hay procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra.
Hueypoxtlá 20-03-2018	Acta con un solo punto y redacción precaria.	Hay procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra.
Huehuetoca 21-02-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	
Tepotzotlán 10-07-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	
Tlalnepantla 28-05-2018	No asiste a las reuniones una dependencia federal.	El acta incluye el debate completo de cada asunto tratado. Hay procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra.
Nicolás Romero 21-03-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	
Ixtapaluca 12-07-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	Hay procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra.
La Paz 01-03-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	



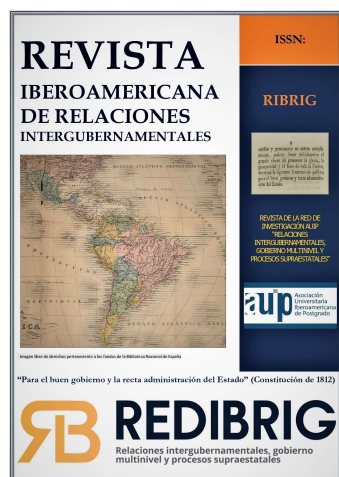
Ayapango 09-07-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	
Amecameca 09-07-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	
Chiconcuac 20-03-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	
Papalotla 15-03-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	
Jiquipilco 07-06-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	
Atlacomulco 22-06-2018		Hay detección de polígonos irregulares.
Otzolotepec 21-03-2018		Hay procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra, liberación de zonas federales y prevención de inundaciones.
Zinacantepec 14-03-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	
Ocuilan 15-02-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	
Ixtapan de la Sal 08-03-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	
Donato Guerra 10-04-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	
Santo Tomás 18-04-2018	Acta con un solo punto y redacción precaria.	
Tejupilco 25-03-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	
Temascaltepec 15-03-2018	Los puntos del orden del día son informes o solicitudes de información.	Hay procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra.

Fuente: IMEVIS, 2018.



El grado de institucionalización de los Comités de Prevención y Control del Crecimiento Urbano para prevenir el oportunismo del gobierno estatal mexiquense, en comparativa con el balance general presentado en el tercer apartado del presente texto, se modificó hasta un nivel de medio a bajo. Si bien siete de los diez aspectos coinciden en sus posiciones altas, medias y bajas; tres rubros ponen en entredicho el balance antecedente. En entrevista con el titular de IMEVIS (21 de febrero de 2019), el funcionario denotó la carencia de un comité ejecutivo, por lo que ese aspecto cambió de alto a bajo, mientras que los señalamientos de inexistencia de subcomités y de evidente consenso en las decisiones movieron esos rubros de medio a bajo.

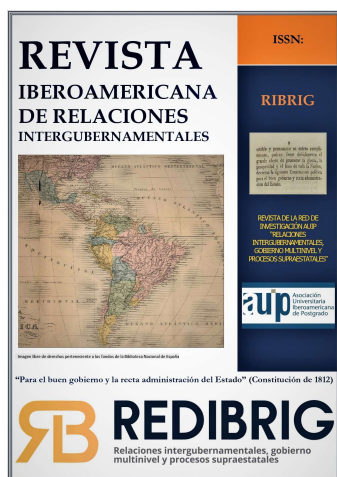
Al continuar la comparativa, el compromiso con la coordinación bajó al segundo nivel de cuatro posibles, al confirmar una provisión de servicios mediante programas compartidos. En materia de asuntos contenciosos, la parcial virtud del funcionamiento coordinado estado-municipios son los avances en la regularización de la tenencia de la tierra. El titular de IMEVIS reportó (21 de febrero de 2019) un avance de 21 mil títulos contra un rezago estimado de 260 mil en todo el territorio estatal. En contracara, el mismo funcionario aseguró que la implementación de medidas severas en pro del ordenamiento territorial, como los desalojos, son evadidas y en su lugar se pactan expropiaciones con grupos políticos que acostumbra a practicar la invasión. Sobre la posible existencia de resoluciones pre-establecidas, si bien no hay un control franco de la agenda, en su lugar se impone un ritmo burocrático que condiciona el sentido de los acuerdos. Los puntos del orden del día son en su mayoría informes de los trámites burocráticos de cada asunto que se aceptan tácitamente. A su vez, la delegación de asuntos contenciosos a agentes *no políticos* es una práctica regular. Las actas del cuadro anterior evidencian casos que se omiten del orden del día de los Comités de Prevención y Control del Crecimiento Urbano para que los trate directamente el gobierno estatal, tal fue un caso en la reunión del comité de Tecámac del 12 de julio de 2018.



En concreto, las RIG estado-municipios en el Estado de México denotan la severidad del oportunismo del Gobierno del Estado de México. El nivel más crítico es el tratamiento clasificado de los asuntos contenciosos, cuyas pautas burocráticas tienden al pre-establecimiento de soluciones y llega hasta la delegación de asuntos a la estructura estatal. El compromiso con la coordinación baja a nivel medio, al comprobarse la prestación coordinada de servicios. Finalmente, el grado de institucionalización es engañoso al simular la existencia de comités ejecutivos y de subcomités internos, y al consensar decisiones en lugar de votarlas.

X. CONCLUSIONES.

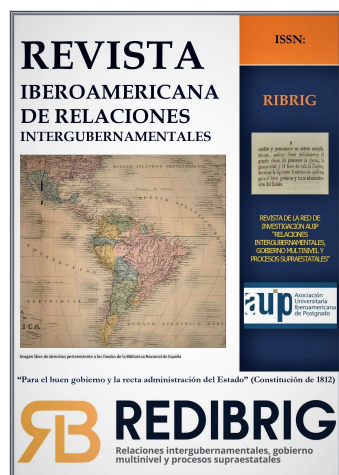
Las RIG del Gobierno del Estado de México poseen muchos más rezagos que virtudes con respecto a la visión de las salvaguardas federativas. En estrecha relación a lo anterior, el modelo de autoridad aplicado a todas las RIG mexiquenses es hiper-inclusivo, tiene dos variantes y se implementa mediante *juegos de minorías*. El diseño intergubernamental de políticas públicas fundado en la legislación nacional, y acentuado levemente en el área sectorial, prescribe un micro-diseño de acciones delimitado por las reglas estratégicas nacionales. En la mitad de los casos la minoría de funcionarios nacionales vigila, en la otra mitad la minoría de funcionarios municipales complementa las decisiones. En la implementación intergubernamental las legislaciones nacional y estatal ratifican la delimitación normativa de las decisiones y la función de vigilancia de las minorías de funcionarios nacionales. Como diferencia, la legislación estatal privilegia la implementación sectorial y la nacional la especial. Otra variante es que la legislación estatal utiliza tres esquemas distintos para incorporar a la minoría de funcionarios municipales a complementar las decisiones estatales, mientras que la legislación nacional utiliza tres *asambleas masivas bajo la directiva estatal* para que las minorías de funcionarios nacionales y municipales convivan en la función decisoria.



El diseño intergubernamental de políticas públicas fundado en la legislación estatal, que reincide en las áreas sectorial y especial, es el más diverso y perverso al basarse en dos formas premeditadas de mayoría de funcionarios estatales, la *mayoría normativa* y la *mayoría por invitación intergubernamental selecta*, así como en una *asamblea masiva bajo la directiva estatal*, a manera de institución fundamental del sistema estatal de planeación democrática. En contraste, la implementación intergubernamental de la política especial norteamericana es destacable por su horizontalidad, aunque resulta evidente la desigualdad entre las instalaciones mexicanas con respecto a las estadounidenses, ese es su *sentido de minoría*.

Las percepciones de algunos participantes son efectivamente claras. Ante la delimitación normativa de las decisiones, la percepción positiva es la aceptación plena de la estandarización participativa por grupos. Las percepciones negativas son cuatro: la nulidad del comité intergubernamental, el desempeño autónomo en lugar de la coordinación operativa, la ausencia de prioridades estratégicas ocasionada por el seguimiento rutinario de indicadores, y la desigualdad organizacional entre las instalaciones mexicanas con respecto a las estadounidenses. La percepción neutra se refiere a un virtual equilibrio entre efectividad e inconsistencia de las acciones. Por su parte, ante la delimitación política derivada de las mayorías de funcionarios estatales que caracterizan el diseño intergubernamental estatal, las percepciones derivan de la aparente concesión de cambios de forma y de fondo en esquemas pre-establecidos.

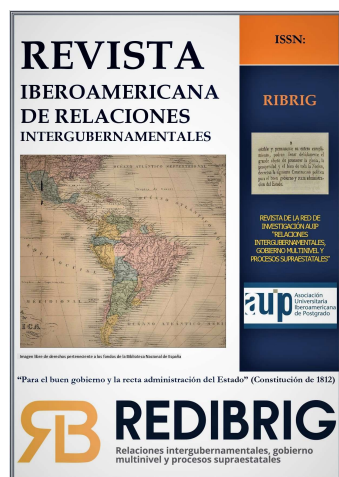
Ambas restricciones, la normativa y la política, han afectado en lo general la definición integral de estrategias basadas en las percepciones. La estrategia única permitida es la procedimental y se basa en el aprovechamiento coyuntural para beneficiarse, institucionalmente, de los programas intergubernamentales. Al existir participantes con estrategias más elaboradas, como el ejemplo de la Coordinación Institucional de



Equidad de Género de la UAEM, se les limita la convocatoria a los comités intergubernamentales. En contraparte, las mejores participaciones intergubernamentales permitidas a la UAEM son las de representantes del área de ciencias agrícolas, aunque sus estrategias no son integrales.

Para el caso mexiquense, la posibilidad de existencia de salvaguardas federativas se ve gravemente afectada por el control que ejercen las dos variantes del modelo de autoridad hiper-inclusiva, así como por las limitaciones que se imponen a las estrategias individuales de los participantes. El cambio es apremiante, en el tratamiento de asuntos contenciosos se debe evitar la atención clasificada de asuntos, así como la delegación motivada por la burocratización excesiva. En el compromiso con la coordinación, se hace necesario proyectar la superación de la prestación coordinada de servicios y de la integración política por prioridades. Para la institucionalización, los aspectos clave son: a) impulsar mecanismos sistémicos de votaciones para la toma de decisiones, así como el equilibrio cuantitativo de los grupos de representantes; b) rotar la dirección; c) asegurar la fórmula intergubernamental en la definición efectiva de subcomités internos; y d) antes que simular, hacer efectiva la misión del comité ejecutivo. Adicionalmente, se deberán conservar los rasgos relativamente positivos: 1) la periodicidad de las reuniones, 2) la permanencia de la secretaría, 3) el carácter *no político* de los miembros del comité, 4) el nivel del documento fundacional, 5) la existencia de un ordenamiento que defina las funciones, y 6) el grado de integración sectorial.

Como relativa virtud, el avance de mayor potencialidad es el de los Gabinetes Regionales, cuya fórmula de *mayoría por invitación intergubernamental selecta* es la más trascendente en cuanto a la racionalidad del diseño político, así como por ser el único esquema que privilegia las políticas regionales.



XI. BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar, A. A. P. (2017), “El estudio de las relaciones intergubernamentales en México”, en Aguilar, A. A. P. *et. al.* (coords.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*, Ciudad de México: Editorial FONTAMARA.

Comisión Estatal de Coordinación y Participación Catastral en el Estado de México (COESCOPA, 2018), *Acta del 19 de enero de 2018*, Metepec México: GEM.

Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda (CEDUVI, 2017), *Acta 30-VI-17/116*, Metepec México: GEM.

Comisión Estatal de Mejora Regulatoria (CEMR, 2018), *Acta de la vigésima séptima sesión*, Metepec México: GEM.

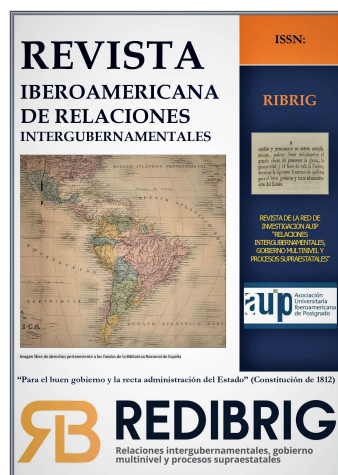
Comisión Interinstitucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana (CIPSVD, 2018), *Acta de la primera sesión extraordinaria*, Metepec México: GEM.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COMPLADEM, 2018), *Acta AGCP/SO/02/18*, Toluca México: GEM.

Comité Técnico del Fondo de Solidaridad Empresarial del Estado de México (FOSSEM, 2018), *Acta de la primera sesión ordinaria*, Toluca México: GEM.

Comité Técnico del Fondo Mexiquense del Emprendedor (FOME, 2018), *Acta de la primera sesión ordinaria*, Toluca México: GEM.

Gabinete Regional I, Amecameca (2018), *Acta del 20 de junio de 2018*, Chalco México: GEM.



Gabinete Regional II, Atlacomulco (2018). *Acta del 20 de junio de 2018*, Metepec México: GEM.

Gabinete Regional IV, Cuautitlán Izcalli (2018), *Acta del 26 de junio de 2018*, Atizapán de Zaragoza México: GEM.

Gabinete Regional V, Ecatepec (2018), *Acta del 6 de junio de 2018*, Toluca México: GEM.

Gabinete Regional VI, Ixtlahuaca (2018), *Acta del 13 de junio de 2018*, Toluca México: GEM.

Gabinete Regional VII, Lerma (2018), *Acta del 30 de mayo de 2018*, Lerma México: GEM.

Gabinete Regional VIII, Metepec (2018), *Acta del 22 de junio de 2018*, Metepec México: GEM.

Gabinete Regional IX, Naucalpan (2018), *Acta del 23 de julio de 2018*, Toluca México: GEM.

Gabinete Regional X, Netzahualcóyotl (2018), *Acta del 28 de junio de 2018*, Netzahualcóyotl México: GEM.

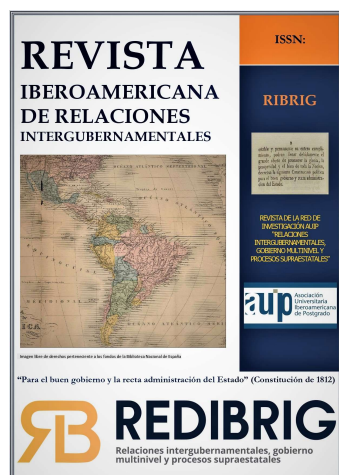
Gabinete Regional XI, Otumba (2018), *Acta del 28 de junio de 2018*, San Martín de las Pirámides México: GEM.

Gabinete Regional XII, Tejupilco (2018), *Acta del 31 de julio de 2018*, Metepec México: GEM.

Gabinete Regional XIII, Tenancingo (2018), *Acta del 31 de julio de 2018*, San Antonio La Isla México: GEM.

Gabinete Regional XIV, Tepotzotlán (2018), *Acta del 25 de junio de 2018*, Toluca México: GEM.

Gabinete Regional XV, Texcoco (2018), *Acta del 28 de junio de 2018*, Texcoco México: GEM.



Gabinete Regional XVI, Tlalnepantla (2018), *Acta del 28 de mayo de 2018*, Tlalnepantla México: GEM.

Gabinete Regional XVII, Toluca (2018), *Acta del 28 de junio de 2018*, Toluca México: GEM.

Gabinete Regional XVIII, Tultitlán (2018), *Acta del 27 de junio de 2018*, Atizapán de Zaragoza México: GEM.

Gabinete Regional XIX, Valle de Bravo (2018), *Acta del 20 de junio de 2018*, Toluca México: GEM.

Gabinete Regional XX, Zumpango (2018), *Acta del 26 de junio de 2018*, Apaxco México: GEM.

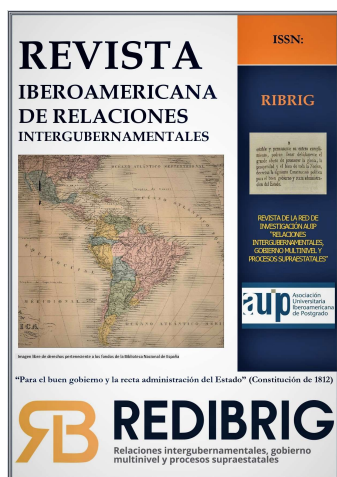
Gobierno del Estado de México (GEM, 1983), *Código financiero del Estado de México y municipios*, Toluca México: GEM.

Gobierno del Estado de México (GEM, 2016), “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 de crecimiento urbano en el Estado de México”, *Gaceta de gobierno*, 11 de febrero, pp. 2-8.

Gobierno del Estado de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (GEM-INEGI, 2018), *Convenio para la constitución y operación del comité estatal de información estadística y geográfica del Estado de México*, Toluca México: GEM.

Instituto Mexiquense de la Pirotécnica (IMP, 2018), *Acta IMP/088/SO/31-05-18/2018*, Toluca México: GEM.

Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS, 2018), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00022/IMEVIS/IP/2018*, Toluca México: SAIMEX.



Instituto Mexiquense del Emprendedor (IME, 2018^a), *Acta IME 02-05-18*, Toluca México: GEM.

Instituto Mexiquense del Emprendedor (IME, 2018^b), *Acta IME 19-06-18*, Toluca México: GEM.

Pérez, F. (2014), *Tipología del municipio mexicano para su desarrollo integral*, Ciudad de México: INAP.

Schnabel, Johanna (2016), *The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federations*, Montreal Canadá: *ECPR General Conference 2015*.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano (SEDUM, 2018), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00138/SEDUM/IP/2018*, Toluca, México: SAIMEX.

Sistema Estatal de Protección Integral (SEPI, 2018), "Acta de la tercera sesión ordinaria", *Gaceta de gobierno*, 1º de marzo, pp. 2-11.

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