

Revista de Administración Pública

INAP

Fortalecimiento del federalismo y la conducción de las relaciones intergubernamentales en los linderos del Distrito Federal y el Estado de México. Una reflexión

Gloria Luz Alejandre Ramírez*

Introducción

Explicar las condiciones actuales en las que se encuentra el pacto federal instaurado en la Constitución Política Mexicana de 1824, reforzada en la de 1857 y reconfigurado en 1917¹, nos hablan de

* Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) adscrita a la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana. Profesora de asignatura del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Asociada del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). glalejandre@hotmail.com

¹ "Los orígenes legales del federalismo mexicano se sitúan en 1824, cuando el 4 de octubre el Congreso aprobó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que en su Artículo 4º. dice: 'La Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal' con ello el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, haciéndose lo propio para cada estado. Posteriormente, el 5 de febrero de 1857, el Congreso General Constituyente juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la que en su artículo 40 estableció 'es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente al régimen interior, pero unidos por una federación establecida según los principios de esta ley fundamental'. Su plena vigencia fue interrumpida, entre 1858 y 1860, por la guerra de los tres años, y de 1862 a 1867 por la intervención francesa y el imperio. Durante el gobierno de Benito Juárez, al regresar a la ciudad de México, se estableció el orden constitucional y se restauró el territorio nacional, el cual quedó dividido en 27 estados, tres territorios y el Distrito Federal. La revolución mexicana iniciada en 1910, que derrocó al general Porfirio Díaz, no reconsideró esta forma de gobierno constitucional. En la nueva Constitución, el 5 de febrero de 1917, se incorporaron garantías y derechos sociales fundamentales sin que se modificasen los artículos 40 y 41 relativos a la soberanía nacional y a la forma de gobierno. En la misma se legisló la actual división de 31 estados y el Distrito Federal, y se reconoció que le correspondía a la Suprema Corte resolver los conflictos que se suscitaban

una tradición puramente normativa de lo que en términos legales-administrativos se entiende por federalismo mexicano, sin embargo el factor real de consumación o ejecución de éste tiene que ver más con una voluntad política que lo promueva. En este sentido tenemos que, como indica Daniel Elazar:

...una definición político-institucional de los sistemas federales tiene que tomar en cuenta la existencia de dos momentos de relaciones con su creación, funcionamiento, conservación y dinámica: el momento político y el momento jurídico-constitucional. Ambos momentos se amalgaman, para integrar la imagen siempre móvil de los sistemas federales...²

La problemática que actualmente vive el país con relación a establecer una real forma de ejercer el formato constitucional del federalismo, se hace cada vez más un imponderable ante las exigencias de un amplio y continuo desarrollo que requieren las instancias municipales, unas en el olvido y otras con desarrollos inconclusos y que por diversas razones han dejado de ejercer, o nunca lo han ejercido, el enunciado constitucional expuesto en el Artículo 115 de nuestra Carta Magna, mismo que vale la pena recordar: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”³ Sin duda, este elemento normativo aún está en proceso de verse realmente fortalecido en la práctica cotidiana que implica el ejercicio de gobierno.

Esto se hace más apremiante si hablamos de que nos encontramos en un contexto democratizador, es decir, el hecho de que los ámbitos políticos se ubiquen en amplia competencia por el juego de la alternancia, también obliga a que la mira tienda a abrirse y conso-

entre los poderes de la nación, y entre la federación y los estados (Art. 106)...” Alicia Ziccardi. “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”. En León E. Bieber. (coordinador) *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*. México, COLMEX; Servicio Alemán de Intercambio Académico, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras., 2004, p. 127.

² Daniel J. Elazar (ed.), *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch*, Lanham, Md, University Press of America, 1991, pp. 1 y ss. En José Mará Serna de la Garza. *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 5.

³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Porrúa, 166ª ed., 2012, p. 169.

lidar los espacios del desarrollo local como una condición *sine qua non* de la pluralidad democrática, sumado a los retos políticos y de gobierno que ello implica.

Ante ello la condición y la posibilidad de favorecer los espacios de real correlación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, exige una civilidad democrática entre éstos, evidentemente la conducción de esta civilidad está colocada en los gobernantes y en el compromiso político-administrativo asumido. Siguiendo a Elazar, a través de José María Serna, tenemos que:

...el aspecto político se da en el proceso de conflicto y acuerdo que lleva a la concentración de poder por los órganos federales, o a la devolución de poderes a los órganos locales. Se da también en la coordinación y cooperación en la toma de decisiones para el desempeño de las funciones estatales, que en eso consiste, como señala Elazar, el sistema federal: poder propio y poder compartido...⁴

Ahora bien, habrá que decir que dentro del espectro que implican las relaciones entre los diversos niveles de gobierno y los esquemas de cooperación que son indispensables en nuestro país, de manera particular se encuentra la que corresponde a la zona centro del mismo, propiamente a la complicada relación entre el Distrito Federal, Zona Metropolitana del Valle de México y el Estado de México.

Sin duda, la condición y conducción de una adecuada relación de cooperación entre estos, es fundamental para lograr propuestas que promuevan condiciones de gobernabilidad democrática para los habitantes de estas entidades, tomando en consideración que los linderos entre ambas comparten servicios fundamentales como transporte público, que atiende el servicio para la zona centro del Distrito Federal con los municipios conurbados del Estado de México, como son Chalco, Valle de Chalco, La Paz, Ixtapaluca, Huixquilucan, Naucalpan, Atizapán, Nicolás Romero, Cuautitlán, Ecatepec, Coacalco, Tlalnepantla y Cd. Netzahualcóyotl; servicio de limpia, seguridad pública o vivienda, por mencionar algunos. O bien, servicios vitales para la Ciudad de México como lo es el suministro de agua potable, que abastece un porcentaje considerable de su caudal con

⁴ Daniel J. Elazar, *op. cit.*

fuentes externas colocadas en los sistemas de aguas del Lerma y Cutzamala, ubicados en el Estado de México.

Es así que el planteamiento medular de esta exposición se centra en la problemática que implica la ausencia de un fortalecido federalismo y las relaciones intergubernamentales que se establecen entre el Distrito Federal – donde no sólo tenemos establecidos un gobierno local, sino que también intervienen las instancias del gobierno federal, por el asentamiento de sus poderes– y el gobierno del Estado de México con sus municipios. Sin duda, la complejidad es mucha y el centro nodal de México se tornaría en un ente ingobernable si no coexisten y cooperan las instancias responsables.

1. El problema principal: La centralización político-administrativa vs. democratización.

Como primer elemento, indiscutiblemente seguimos inmersos en una dinámica centralista, fruto de un pasado colonial que puso su forma de vida y condiciones de progreso en la figura de la Corona y negó polos de desarrollo favorables al crecimiento y fortalecimiento de las Colonias. Sin duda, la tradición centralista nos acompaña no sólo como un estilo de vida sino como un estigma, sumado a la ausencia de procesos democráticos que reprodujeron de manera recurrente esquemas centralistas en la acción de gobierno colocado en el Ejecutivo Federal y su consecuente réplica en los gobiernos de los estados. Situación que se consolidó y operó a lo largo del siglo xx en México, ligado a los esquemas y principios del presidencialismo mexicano de corte autoritario y a la carga sustancial del control del poder a través del partido hegemónico, con dominio absoluto en el Congreso Federal y los órganos legislativos locales, así como a la condicionante asociada al control presupuestal de los municipios por parte de la hacienda pública federal, negando con ello la autonomía a los órdenes regionales y cancelando la propia propuesta democrática establecida en la Constitución Política. Sobre esto se puede mencionar que:

...la ausencia de democracia fue la principal característica del viejo sistema autoritario, pero de ninguna manera fue la única. Otros de sus rasgos distintivos fueron el centralismo económico y político, y el anquilosamiento de las instituciones básicas del régimen que convirtieron en letra muerta el federalismo...

...La autonomía no fue una concesión federal, sino una condición indispensable para que los gobernadores garantizaran la estabilidad política de sus entidades y pudieran desempeñarse como intermediarios con el gobierno federal...⁵

Con estas circunstancias la definición de posibles relaciones democráticas entre los niveles de gobierno, simplemente se tornaron imposibles. Sin embargo, el elemento detonador de ello será el proceso inverso, es decir, los procesos políticos electorales que se verificaron a partir de los años ochenta, después del proceso político en 1988 y las elecciones subsecuentes que aluden a condiciones de alternancia a nivel local, minando paulatinamente el poder hegemónico del Revolucionario Institucional. La explicación de este fenómeno inverso se coloca en que "...la liberalización y la pluralización política no sólo fueron graduales, sino concéntricas: arrancan en la periferia, en la provincia, para después extenderse hacia el centro y a la propia Federación. Muestra de ello es que, cuando en muchos municipios ya se experimentaba la alternancia, cuando varios gobernadores ya tenían que lidiar con gobiernos divididos, la capital de la República aún no tenía."⁶

Con ello el poder de los presidentes municipales y de la figura de los gobernadores adquieren una connotación política particularmente sobresaliente, sobre todo frente a la pérdida del liderazgo del Presidente de la República con relación al partido durante los últimos años del gobierno de Ernesto Zedillo, dispersándose el mando en las manos de los otros órganos de poder del Estado y niveles de gobierno, derivado tanto de esta ausencia del liderazgo presidencial y como producto de reformas constitucionales que fueron aprobadas hacia 1997 para modificar y garantizar los mecanismos instituciona-

⁵ Rogelio Hernández Rodríguez. "Los gobernadores y el federalismo. La descentralización del poder". En Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coordinadores) *Una historia contemporánea de México*. Tomo 3, *Las instituciones*. México, Océano, 2009, p. 195.

⁶ Juan Molinar Horcasitas y Addati Mony De Swaan. "Movimientos graduales y pendulares: La transición democrática y la nueva correlación de fuerzas" en Cecilia Moradonatto (coord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 101, 2002, p. 366.

les de división y equilibrio de poderes encaminados a la alternancia en el poder Ejecutivo Federal que se lograría en julio del 2000.⁷

A ello habrá que sumar los cambios sustantivos que se originan en 1995 y que cobran su efecto dos años después, 1997, en vísperas de las elecciones intermedias del gobierno de Zedillo, cuando se establecen los mecanismos normativos para la elección de Jefe de Gobierno para el Distrito Federal y dejar de lado la figura de regente capitalino, cuya imagen y carga política se vinculó, por décadas, estrechamente a la presencia y control del Ejecutivo Federal. Por otra parte, no podemos obviar la consolidación de la entonces llamada Asamblea de Representantes del Distrito Federal para convertirse en Asamblea Legislativa del D.F., mediante la Reforma Política implementada para la capital del país.

Si bien pareciera que la dinámica democratizadora en el Distrito Federal tuvo efectos favorables para aligerar la carga de la fuerte tradición centralista a través de procesos políticos democratizadores, aún persiste una lucha que parece perenne al interior de los estados y sus desagregaciones regionales, a pesar de una alternancia consolidada a nivel federal propia de los regímenes democráticos.

De tal suerte que Estados como el mexiquense, se rigen aún por esquemas de control centralistas al interior del mismo. Dejando la posibilidad de diseños institucionales propicios para la descentralización y atención al federalismo en posturas incluso ambivalentes de frente a un entorno democrático.⁸

⁷ Se establece una disminución de la concentración del poder en el Ejecutivo en las últimas dos décadas del siglo xx con acciones tales como: "...la salida de las funciones electorales de la esfera del Ejecutivo, para ser incorporadas en un organismo constitucional autónomo y, en su aspecto jurisdiccional, al Poder Judicial; el fortalecimiento de las facultades de fiscalización del Congreso sobre el Ejecutivo y los demás órganos del Estado, mediante las reformas que terminaron dando origen a la Auditoría Superior de la Federación; la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional y la actual independencia del Poder Judicial; la transformación del Distrito Federal de un mero departamento administrativo a una entidad federativa con autoridades legítimas y fuertes; y el aumento en el listado constitucional de funcionarios públicos cuyo nombramiento requiere ser aprobado o ratificado por alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión y, las reformas de los últimos veinte años al régimen jurídico-político de los municipios..." *Ibidem*, pp. 367-368.

⁸ Mauricio Merino refiere el término (des)centralización. "Pickvance y Preteceille acuñaron, en consecuencia, un término útil para describir lo que vieron [se refiere a las dificultades afrontadas por el llamado 'federalismo cooperativo' después de la unificación alemana]: la (des)centralización del Estado. Se trata de un término ambivalente que, sin embargo, refleja bien el producto de esas seis experiencias: en todos los casos hubo, a un tiempo, procesos de descentralización del poder estatal –tanto en los niveles locales de gobierno como en la sociedad civil–, y procesos inversos de centralización de las decisiones, sin que hubiera contradicción entre ambos sentidos del cambio..." Véase Mauricio Merino. "Los municipios de México: Más allá de la democracia". En José Luis Méndez (compilador). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México, El Colegio de México, 2000, p. 412.

En este tenor, ¿cómo establecer un diseño institucional en los márgenes del federalismo mexicano que favorezca y fomente adecuadas relaciones intergubernamentales entre el Distrito Federal, Zona Metropolitana del Valle de México; el gobierno del Estado de México y sus municipios? De manera consecuente, para atender la pregunta, podríamos hablar de una adecuada distribución de competencias, vinculadas a la estructuración de relaciones intergubernamentales pertinente en el sistema federal mexicano.⁹

2. Relaciones intergubernamentales: El patrón de vínculo político-administrativo democrático en el marco del federalismo.

El cuestionamiento previo nos remite a reflexionar que de manera reiterada los problemas de orden público, estrechamente relacionados con las demandas ciudadanas se atiendan con elementos de orden normativo que en la mayoría de los casos constriñen la solución y la gestión de la atención inmediata, sin que esto implique condiciones de control de un personalismo en la resolución de los asuntos públicos. Si no que se contemplen aspectos de evaluación real de la gestión en ambientes ampliamente democratizadores, tanto de la ciudadanía como de las instancias de gobierno, así que:

...la democratización de las estructuras de participación y representación tomó por sorpresa a los aparatos gubernamentales, a sus funcionarios y organizaciones. Esta democratización puede entenderse también como un sucedáneo inevitable del fin de la era de los acuerdos únicos, que parece haber tenido lugar en 1982. Desde entonces la diferencia de opiniones entre la cúpula gubernamental y núcleos sociales específicos dotó a los procesos electorales de un sentido distinto al que habían tenido.¹⁰

Con la ampliación de los espacios democráticos, también se perfilaron nuevos esquemas de gestión y de relación entre los niveles

⁹ Véase Vicente Ugalde. "Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano". En José Luis Méndez (coordinador), *Políticas Públicas*. Integrado en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme. (Coordinadores generales). *Los grandes problemas de México*. México, El Colegio de México, Volumen XIII, 2010.

¹⁰ José Sosa. "Coordinación intergubernamental y concertación social en México: en busca de un marco referencial". En *Revista Federalismo y Desarrollo*. Núm. 66, Año 12. México, Fortalecimiento institucional, Banobras, Junio de 1999, p. 61.

de gobierno, que, si bien complejas, empezaron a perfilar nuevos mecanismos del Federalismo.¹¹ Definitivamente lo que favorece esta definición tiene que ver con la propuesta de un *Federalismo Compensatorio* que en sentido estricto "...se asume que la mejor forma de gestionar los intereses colectivos es al nivel de las comunidades políticas, ya sean éstas pequeños poblados aislados o grandes ciudades. La idea de la proximidad al ciudadano condiciona, entonces, las posibilidades de éxito de un modelo cualquiera de gobernabilidad o de sistemas de política pública..."¹² Propiamente el sentido democrático alusivo tiene que ver con las formas de participación ciudadana, pero sin abandonar la reiterada responsabilidad político-administrativa para establecer de una adecuada distribución de funciones propias del orden municipal en su propia condición autónoma, como el elemento sustancial de crecimiento, desarrollo y estabilidad, tanto en lo individual como en lo colectivo, asociado a amplios grupos humanos y territorios.

Sin embargo, a pesar de las condiciones que puedan darse para favorecer la autonomía municipal y con ello establecer adecuadas relaciones entre los niveles de gobierno, es innegable que la correlación de fuerzas políticas y la definición de posturas partidistas trastocan y generan conflictos que afectan el cumplimiento de una correcta gestión administrativa o la consecución de acuerdos tomados para llevar a cabo la coordinación intergubernamental pretendida. En este sentido es sustancial tomar en cuenta que uno de los rasgos característicos y más sensibles de las relaciones intergubernamentales (RIG's¹³, lo constituye el elemento humano. Dail S. Wright, asevera que *no existen relaciones entre los gobiernos*, sino que éstas se establecen entre las personas que conducen las unidades de gobierno.¹⁴ Con ello, la posibilidad de establecer puntos de cooperación y entendimiento o de ruptura y fracaso tendrán que ver con las habilidades políticas y de dominio del espacio público por

¹¹ El mismo José Sosa coloca las siguientes visiones del federalismo mexicano: *Federalismo desde el centro, Federalismo estatal y Federalismo compensatorio. Ibidem*, pp. 62-63.

¹² *Ibidem*, p. 62.

¹³ Véase Rafael Bañón y Ernesto Carrillo. (comps.) *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 127. Donde refieren que: "La noción de las relaciones intergubernamentales sigue, en su sentido más básico, la definición propuesta por William Anderson (1960). A saber: «un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación». Anderson hace referencia al sistema federal vigente en los Estados Unidos de América, donde surge este concepto en la década de los años treinta". *Ibid.*

¹⁴ Dail S. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Administración Pública. 1997, p. 127.

parte de los gobernantes o actores políticos partícipes de acuerdos y negociaciones gubernamentales.

Sin duda, este punto parece atentar contra el principio democrático de participación y reclamo de la ciudadanía, pero, lejos de ello, propiamente apela, en estricto sentido, a elementos de pluralismo democrático y de competencia política. Por ello habrá que decir que:

... La influencia de los procesos electorales es determinante en la situación de los ayuntamientos, pues la evidencia disponible muestra que existe una estrecha relación entre el tipo de vínculo que se establece entre éstos y los gobiernos estatales y la pertenencia o no al mismo partido. El cambio de mayoría en cualquiera de los dos niveles hace que, con algunas excepciones, se integren redes de cooperación o conflicto a partir de la identidad de partido.¹⁵

Como señala el propio Wright¹⁶, entre las relaciones intergubernamentales existen reglas del juego que aluden de manera directa al pragmatismo y a la acción premeditada, emotiva o racional de los actores tanto políticos como gubernamentales en turno, en su papel de participantes indiscutibles de la toma de decisiones públicas para consolidar la cooperación entre los niveles de gobierno o bien, ampliar la brecha. Sin olvidar que en ello va de por medio la dimensión política para favorecer o dificultar la interacción entre actores.

En este sentido la relación intergubernamental expresa ciertos grados de autonomía y descentralización de las decisiones político-administrativas, en un marco institucional y democrático. De ahí que: *“La integridad de las partes se respeta mediante una distribución territorial del poder entre distintos órganos de gobierno diseñada para proteger la existencia y la autoridad de todos ellos. En donde las negociaciones transcendentales son tomadas y desarrolladas a partir de la negociación entre las partes”*.¹⁷ Sin embargo, atendiendo al argumento de Wright, a las RIG's las constituye el elemento humano

¹⁵ José Sosa. *Op. cit.*, p. 64.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ José Subirats. *Análisis de políticas públicas y eficiencias de la administración*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1994. s/p. Citado por José María Ramos García. *Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: Una agenda para la toma de decisiones político-administrativas*. [Sin pie de imprenta] p. 12 En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/62/pr/pr3.pdf>

y es en este sentido que los posibles elementos de colaboración se pueden ver limitados.

3. El dilema: Federalismo cooperativo, competencia o ruptura. *Gestión intergubernamental* como puente de encuentro.

De manera objetiva es indispensable apreciar que las relaciones intergubernamentales se tornan pieza clave de redes de colaboración irrenunciables, como bien lo señala José Sosa, y que derivaban por su propia evolución histórica y de aplicación práctica en “gestión intergubernamental”, llamadas redes tipo gestión intergubernamental, “gig”, nada más propicio para la moderna forma de administrar y responsabilizarse del bien público. “La gestión intergubernamental implica, en consecuencia, un mayor involucramiento de todos los actores y asumir decisiones colectivas con riesgos y responsabilidades compartidas...”¹⁸ Que sin duda conduzcan a resolver problemas medulares en el desarrollo local y en consecuencia alcanzar propósitos compartidos entre los niveles involucrados, con una puntual desagregación de responsabilidades, compromisos y resultados, en esquemas de competencia política participativa y gestión exitosa.

En este orden, nos menciona Sosa que los fenómenos “gig” se pueden considerar como una fase posterior “...a la formación de redes de relaciones intergubernamentales...”¹⁹ esto propiamente implica mayores retos y compromisos encaminados a la resolución de problemas y entrega de resultados. Que a su vez involucra de manera amplia “...una estructura de gestión compartida [que] sólo puede provenir de intercambios precedentes de interacción en los que se ha ido construyendo el principal capital de toda la red: la confianza mutua.”²⁰ Es aquí donde la condición para que se logren y mantengan acuerdos de cooperación intergubernamental adquiere un peso específico. La posibilidad de la confianza mutua sólo es posible crearla en un ambiente de orden institucional, alejado de elementos internos o externos que la inhiban, como lo son los intereses políticos partidistas o de grupo asociados a pretensiones ajenas al crecimiento o desarrollo de los gobiernos involucrados.

De aquí que las relaciones intergubernamentales además del elemento valorativo asociado a la confianza mutua, requiere del factor

¹⁸ *Ibidem*, p. 69.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibidem*, p. 70.

normativo que la garantice y favorezca la consecución de objetivos e intercambio entre los niveles político-administrativos implicados, sin dejar de lado que existe otro componente a tomar en cuenta, el valor democratizador que obliga a generar una gestión conjunta que atienda necesidades sociales generadas por la propia demanda de la población, focalizadas en espacios proclives a conformarse como detractores de la legitimidad gubernamental por la ausencia o carencia de la gestión.

Por ello, aunado de los aspectos que tienen que ver con el tema de la democracia, asociada a la participación ciudadana en los procesos de elección de los gobernantes, debe cruzar una línea de compromiso, no sólo imaginaria, sino concreta en la forma de conducción de los gobiernos electos propiamente en sus funciones organizativas, administrativas, de planeación y de colaboración. Si bien ya nos reconocemos como una sociedad democratizada, esto asociado a los procesos de cambio político generados en años recientes, tal parece que la condición real en la cual se encuentra el federalismo y los procesos de descentralización político-administrativa, aún presenta rezagos significativos que dificultan relaciones intergubernamentales sanas y efectivas para la gestión de gobierno. De tal suerte que aún surgen debates que cuestionan al federalismo y permiten cierta reflexión:

En suma, como concepto teórico y operativo, el federalismo,...; presenta las siguientes ambigüedades: existen diversos modelos políticos que pueden ser federales; debe orientarse hacia el respeto simultáneo de la unidad y la diversidad, comprende las estructuras y procedimientos de gobierno; es un fenómeno político y sociocultural, abarca fines y medios y, finalmente cubre, objetivos limitados y generales.

Una de las críticas es su tendencia excesivamente legalista y, por tanto, es inadecuado para el estudio del comportamiento político o demasiado abstracto para poder ser definido científicamente de modo correcto... Esa orientación obedece a que los primeros análisis sobre el federalismo fueron elaborados desde el derecho administrativo o el derecho público...²¹

²¹ José María Ramos García. *Op. cit.*, p. 19.

Si la persistencia del federalismo es de este orden, entonces nos encontraríamos en un continuo retroceso de frente a tendencias de mayor apertura y ciudadanización del espacio público, quizá la pregunta reiterada sea ¿existen las relaciones intergubernamentales sin el federalismo? O éste se convierte en la condición *sine qua non* para que se puedan consolidar. Por tanto la densidad de una condición profunda del sentido del federalismo, debe favorecer los canales de cooperación consecuentes con procesos democratizadores y de mayor participación ciudadana en la decisión pública.

4. Una reflexión sobre las relaciones intergubernamentales en los linderos del Distrito Federal y el Estado de México

Problematizando con lo previo, tenemos que el entramado de las relaciones complejas entre el Gobierno del Distrito Federal, el Estado de México y sus municipalidades, sin olvidar al propio Gobierno Federal, pudieran generar una profunda preocupación en la puesta en marcha de mecanismos de cooperación conducente y favorable para el desarrollo y estímulo de las regiones conurbadas más afectadas tanto del D.F. como del Estado, propiamente en sus linderos donde confluyen los márgenes de las delegaciones políticas más convulsivas de la Ciudad de México, como Iztapalapa y Gustavo A. Madero, y municipios mexiquenses que aún reflejan retrasos en su desarrollo regional, como Chalco, Valle de Chalco, Ixtapaluca y Tlalnepantla, entre otros.

La línea de separación o de encuentro para favorecer su desarrollo económico y social, puede ser tan delgada como la misma voluntad política de sus gobernantes, por lo que requiere una amplia y comprometida acción con la responsabilidad gubernamental en el ámbito de su competencia que procure su cabal cumplimiento en función de mantener e incrementar las condiciones de gobernabilidad en las instancias locales, como reflejo fehaciente de fortaleza de su legitimidad.

Fortalecer el federalismo mexicano y favorecer elementos de cooperación conjunta en la región donde confluye el Distrito Federal y el Estado de México, con su respectiva desagregación de poderes, es un reto impostergable que debe ser atendido desde el desarrollo y consolidación de esquemas intergubernamentales que favorezcan una adecuada colaboración. Las problemáticas son diversas ya que van desde la compleja red hídrica del Cutzamala para abastecer a la Ciudad y Valle de México del suministro de agua potable, los

tiraderos de basura, el transporte público suburbano, la seguridad pública, la vivienda, la contaminación, hasta los espacios laborales y educativos que se llegan a compartir entre ambas administraciones, las municipales del Estado de México y las delegacionales del Distrito Federal.

Algunos datos recientes arrojan que:

En el último censo poblacional el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reveló que en la zona metropolitana del Valle de México –que incluye todo el D.F., 59 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo– viven poco más de 20,000,000 de habitantes. **En el Distrito Federal viven casi 9 000,000, mientras que en los casi 60 municipios mexiquenses que forman parte de esta zona habitan más de 11,000,000 de personas.**

Según cifras del INEGI, el D.F. es una de las entidades que tiene el mayor número de emigrantes. **Casi el 80% de las personas que decidieron dejar de vivir en la capital lo hicieron para mudarse a algún municipio del Estado de México**²².

Situaciones de este tipo que poco conocemos o que poco apreciamos en lo cotidiano, se vuelven un valor sustancial para generar, a partir de una gestión intergubernamental moderna, las políticas públicas que favorezcan a la población. A decir de esta nota, que no es ajena a la realidad, "...Ixtapaluca y Tecamac son los dos municipios que presentan el crecimiento poblacional más grande de América Latina en la última década, según datos del gobierno federal."²³

Ello ha implicado la construcción de vivienda nueva para personas que viven en el Estado de México y trabajan en el Distrito Federal, desplazados por los altos costos de la vivienda en la capital y que ahora se enfrentan al problema del transporte para el traslado entre las dos entidades, así como el costo que este conlleva. Más ade-

²² Hanako Taniguchi. "8 de cada 10 personas que salen del DF se van a vivir al Estado de México. Más de 20 millones de mexicanos viven en la zona metropolitana del Valle de México. De ellos, 11 millones habitan en el Estado de México". Viernes, 08 de abril de 2011. Disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/08/8-de-cada-10-personas-que-salen-del-df-se-van-a-vivir-al-estado-de-mexico> . Las negritas son del autor.

²³ *Ibid.*

lante, nos expresa la nota que: “Mientras que el costo mínimo de un autobús en la Ciudad de México es de tres pesos (unos 25 centavos de dólar), en territorio mexiquense el precio base sube hasta alcanzar los 10 pesos (casi 85 centavos de dólar)”²⁴. Costo que de algún modo se ha visto paliado por el tren suburbano, obra pública “...que implicó una inversión inicial de 7,766 millones de pesos y beneficia a alrededor de 300,000 usuarios diariamente”²⁵. Esta situación refleja una de las tantas problemáticas a resolver o a mejorar en la franja entre el Distrito Federal, Valle de México y el Estado de México, donde tanto los gobiernos locales como el federal tienen incidencia por la complejidad social que conlleva. Por lo que la coordinación intergubernamental se convierte en factor medular para aligerar la carga política-administrativa en la solución del problema.

La coordinación implica la presencia de la dualidad de instancias o espacios de poder que se empatan en objetivos comunes: el factor coordinador y el propio interés común que incide sobre la realidad social o material. En este orden de ideas la coordinación constituye también un acuerdo de al menos dos voluntades, que al concretizarse dan la posibilidad de aprovechar recursos y el mejor manejo de lo público a través de la efectividad de los gobiernos.²⁶

Ahora bien, existen otras situaciones problemáticas que han involucrado de manera clara y preocupante la postura política de los actores en los tres niveles de gobierno, como ha sido el suministro de agua potable para la capital del país a través del Sistema Cutzamala, donde han participado directamente el nivel federal, el estatal y el municipal, a través de sus organismos administrativos, a saber, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el Gobierno del Distrito Federal (GDF), Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), el Gobierno del Estado de México y la Comisión de Aguas del Estado de México (CAEM); así como los gobiernos municipales involucrados.

Sin duda, este es un ejemplo de indiscutible de voluntad política para atender un asunto público de singular relevancia, ya que los

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Ana María Hernández Díaz. “Relaciones intergubernamentales”. En *Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 18, 2006, pp. 42-43. Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67601804>

actores político-administrativo que conducen cada instancia de gobierno, actualmente tienen una filiación política contraria entre sí y que podría generar conflictos serios al tratar de tomar por asalto un asunto tan delicado como el suministro de agua potable a la Ciudad de México.

La colaboración y coordinación intergubernamental en este caso es sustancial ya que "...es la clave para el mejor cumplimiento de algunas tareas del Estado...donde imperen los efectos de nexos entre organizaciones gubernamentales, sus contenidos estructurales, las consecuencias de política pública y la conducta de los participantes".²⁷ Estos aspectos se pueden extender a otras problemáticas identificadas o no en los límites del Distrito Federal, Zona Metropolitana del Valle de México y el Estado de México, que de hecho requiere de una distinción desde el urbanismo para establecer las condiciones limítrofes entre éstos.

Sobre el tema, la Coordinación del Programa Ambiental del Instituto Politécnico Nacional (IPN), tiene identificadas situaciones muy serias con relación al problema del abastecimiento de agua a la Ciudad de México, a decir del IPN:

Por ser insuficientes las fuentes de abastecimiento de agua potable para satisfacer las necesidades de los 20 millones de habitantes de la Zona Metropolitana del Valle de México (16 Delegaciones del Distrito Federal y 59 Municipios conurbados) muchas colonias son abastecidas por medio de pipas y por tandeo con cantidades insuficientes y mayor precio que el que pagamos (los que pagamos) en las colonias donde abunda el vital líquido, frecuentemente desperdiándose (hasta un 35%) en fugas externas e internas, con lo que la Ciudad de México es una de las poblaciones del mundo que consume una mayor cantidad de litros de agua por persona diariamente (más de 336) especialmente por ineficiencia en su consumo, además de la falta de control para evitar las tomas clandestinas y falta de medición real de los consumos.²⁸

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Coordinación del Programa Ambiental. *Problemas ambientales de la Ciudad de México*. Instituto Politécnico Nacional. México, 2012. http://www.defensoria.ipn.mx/wps/wcm/connect/37FAB5804B5DC3FC93A1FB7B759CCBE/PROBLEMAS_AMBIENTALES_DE_LA_CIU.PDF?MOD=AJPERES y en <http://www.programambiental.ipn.mx:70/ambiental/index.jsp>

En este caso el IPN, resalta un serio problema multiorganizativo de la acción gubernamental, por una parte está el elemento normativo y por otro "...la existencia de una serie de variables que inciden en el resultado de las actividades públicas por el hecho de encontrarse con la necesidad de vinculaciones de los distintos ámbitos de gobierno. Las relaciones entre los gobiernos son influidas no solamente por procesos formales o legales, sino que juegan con gran fuerza los actores y sus distintos intereses..."²⁹ Como se puede apreciar, la importancia que cobran las relaciones internacionales en un caso como éste, se convierten en medulares para concretar acciones de gobierno. Sin duda la frase "...las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen..." de Richard Rose,³⁰ tiene un gran valor de verdad asociado a la corresponsabilidad política y administrativa que tienen los actores institucionales en la toma de decisiones del orden público.

Conclusiones

La acción de gobierno parece controversialmente compleja, en tanto se alude a un elemento normativo que se enmarca en el orden constitucional alusivo al federalismo y que define tácitamente las competencias no sólo territoriales sino políticas y administrativas en los diferentes ámbitos y niveles de gobierno. El federalismo que en sentido estricto alude a la democracia, la descentralización y promueve los procesos de interacción entre las competencias y autonomías de los estados para llegar a un punto de convergencia que favorezca procesos de gobierno más efectivos para que impacten positivamente en diversos aspectos del ámbito estatal y en especial entre los ciudadanos.

Sin embargo, el enunciado alusivo al federalismo no alcanza a cubrir todas las expectativas y entre éstas, las asociadas a la coordinación intergubernamental. En México, el federalismo aún no adquiere el grado de madurez requerido para garantizar que a través de las RIG's se haga plausible y efectiva toda la gestión de gobierno. Si bien los elementos normativos y teóricos tienen solidez e inclusive elaboraciones más acabadas, los hechos vinculados con situaciones que evidencian una limitada colaboración intergubernamental son recurrentes en la realidad mexicana y cobran particular eviden-

²⁹ José Mejía Lira. *Op. cit.*, p. 49.

³⁰ Richard Rose. "From Government at the Center to Natio Wide Government", en Mény, Yves y Wright Vicent. [Sin pie de imprenta]. Citado en *Ibid.*

cia en la coordinación y cooperación intergubernamental que debe existir y procurarse en las áreas limítrofes del Distrito Federal, Zona Metropolitana del Valle de México y el Estado de México.

Los ejemplos asociados al transporte, vivienda y abastecimiento de agua, que se han referido en este trabajo nos llevan a la siguiente reflexión. En la medida que se logren establecer redes intergubernamentales de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, se favorecen y posibilitan la consolidación de más y mejores espacios de participación ciudadana para promover la implementación de políticas públicas en su beneficio. Es decir, en el entendido que el federalismo parte de un principio constitucionalmente democrático, las RIG's adquieren un elemento democratizador, como los mecanismos que garantizan una toma de decisiones incluyente, es decir, resolver problemas comunes asociados al entorno de lo público suministrado por los gobiernos. Esto sin duda requiere de gobiernos y gobernantes altamente comprometidos con el orden estatal y con el enunciado democrático constitucional para que puedan distinguir en las RIG's factores que por sí mismos garantizan, resuelven y atienden demandas.

Propiamente aquí sólo se han retomado para la reflexión algunas ideas que pueden ser punta de lanza de una amplia investigación sobre el tema, con el fin de propiciar la cooperación intergubernamental que en consecuencia se extienda a todo el país bajo la premisa del compromiso federal para elevar la acción y la responsabilidad de la administración pública en este milenio.

Bibliografía

- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.). *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997, 347 pp.
- Bieber, León E. (coordinador). *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*. México, COLMEX; Servicio Alemán de Intercambio Académico; UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 2004, 486 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 166^a ed., Porrúa, 2012, 251 pp.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. "Los gobernadores y el federalismo. La descentralización del poder". En Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coordinadores) *Una historia contemporánea de México*. Tomo 3, *Las instituciones*. México, Océano, 2009, pp. 195-217.

- Méndez, José Luis (compilador). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México, El Colegio de México, 2000, 609 pp.
- Merino, Mauricio. "Los municipios de México: Más allá de la democracia". En Méndez, José Luis (compilador). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México, El Colegio de México, 2000, pp. 409-421.
- Molinar Horcasitas, Juan y Mony De Swaan, Addati. "Movimientos graduales y pendulares: La transición democrática y la nueva correlación de fuerzas" en Cecilia Mora-Donatto (coord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, IIS-UNAM. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 101, 2002, pp. 363-383.
- Serna de la Garza, José María. *El sistema federal mexicano: Un análisis jurídico*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 1-184.
- Wright, Dail S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Administración Pública. México, 1997, pp. 7-46.
- Ziccardi, Alicia. "El federalismo y las regiones: Una perspectiva municipal". En Bieber, León E. (coordinador). *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*. COLMEX; Servicio Alemán de Intercambio Académico. México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 2004, pp. 125-148.

Hemerografía

- Sosa, José. "Coordinación intergubernamental y concertación social en México: en busca de un marco referencial". En *Revista Federalismo y Desarrollo*, Núm. 66, Año 12. México, Fortalecimiento Institucional, Banobras, junio de 1999, pp. 57-72.

Mesografía

- Coordinación del Programa Ambiental. *Problemas ambientales de la Ciudad de México*. Instituto Politécnico Nacional. México, 2012. http://www.defensoria.ipn.mx/wps/wcm/connect/37FAB5804B5DC3FC93A1FB7B759CCBE/PROBLEMAS_AMBIENTALES_DE_LA_CIU.PDF?MOD=AJPERES y en: <http://www.programambiental.ipn.mx:70/ambiental/index.jsp>
- Hernández Díaz, Ana María "Relaciones intergubernamentales". En *Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 18, 2006, pp. 42-43. Universidad

Autónoma del Estado de México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67601804>

Ramos García, José María. *“Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: Una agenda para la toma de decisiones político-administrativas”*. [Sin pie de imprenta] En: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/62/pr/pr3.pdf>

Taniguchi, Hanako. “8 de cada 10 personas que salen del D.F. se van a vivir al Estado de México. Más de 20 millones de mexicanos viven en la zona metropolitana del Valle de México. De ellos, 11 millones habitan en el Estado de México”. En CNN México, Viernes, 08 de abril de 2011. Disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/08/8-de-cada-10-personas-que-salen-del-df-se-van-a-vivir-al-estado-de-mexico>