



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México

México

Hernández Díaz, Ana María  
Relaciones intergubernamentales  
Espacios Públicos, vol. 9, núm. 18, 2006, pp. 36-53  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601804>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Relaciones Intergubernamentales

Fecha de recepción: 27 de septiembre de 2005. Fecha de aprobación: 23 de marzo de 2006.

*Ana María Hernández Díaz\**

## **RESUMEN**

*La capacidad de los gobiernos en el ejercicio de la administración se vuelve tan compleja o flexible en la medida del uso de sus propias facultades. Las relaciones intergubernamentales tienen una función muy importante en las diversas actividades de la administración pública, sin embargo son una posibilidad poco considerada en la solución de problemas y demandas.*

**PALABRAS CLAVE:** Gobierno, Administración Pública, Estado, Sociedad

## **ABSTRACT**

*The capacity of the government in the exercise of their administration turns it into complex or flexible, in the measurement of the use their own faculties, the relationships intergovernment have a very important function for several activities in the public administration however these are not considered in the solution of problems and demands.*

**KEYWORDS:** Government, Public Administration, State, Society

\* Estudiante de la Maestría en Administración Pública en el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública. Profesora de asignatura en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública del Centro Universitario Zumpango de la UAEM y Profesora en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM.

## INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre las relaciones intergubernamentales (RIG) han sido mí-nimos en México y su práctica es insufi-cientemente utilizada por los gobiernos, pues son pocas las experiencias que de-muestran su aplicación, a pesar de que éstas son una herramienta fehaciente de la administración pública, además de que permiten el desarrollo de programas so-ciales, la estabilidad sociopolítica y legiti-man a los gobiernos, no obstante tam-bién colaboran en la gestión pública y fortalecen la gerencia pública.

El objetivo radica en reflexionar sobre el conjunto de posibilidades que existen para el desarrollo de las RIG, con el propósito de dar soluciones a problemas comunes de la sociedad, como es la seguridad pública, los asuntos ambientales y lo relativo a los servicios públicos.

El análisis político de las RIG constituye un ingrediente necesario para entender los re-sultados económicos y sociales, y por con-secuencia la mejora de la administración pública de los gobiernos participantes. De esto se desprende la principal razón de su estudio, a partir de las diferentes formas en que se pueden expresar las RIG y las ventajas que ello genera a las instituciones, sociedad y a la misma gobernabilidad.

Es importante señalar que del federalismo y el Estado de Derecho se desprende el campo de acción de las RIG, por que se iden-tifican no sólo los asuntos públicos posí-bles de atender bajo una política intergubernamental, sino además las carac-

terísticas y lineamientos jurídicos sobre los cuales se desarrolla.

En este sentido el papel de las RIG comien-zá desde la comprensión de su origen, con-cepto, características, fundamentos jurídi-los, herramientas e indicadores, que son parte fundamental para explicar su natura-leza y proceso, así como la importancia de su utilidad principalmente, para todos aquellos que tienen la responsabilidad pú-blica de dirigir un territorio, en donde las relaciones interorganizativas son conse-cuencia y parte necesaria de su desarrollo, en la medida que las RIG implican diferen-tes mecanismos de coordinación y gestión.

## ORIGEN, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LAS RIG

El concepto de las RIG surge en los años treinta en Estados Unidos y su interés por el estudio comparado se inicia a finales de los setenta, las RIG se refieren al análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre unidades (Bañón, 1997: 125-127). Su noción se identifica a partir de un impor-tante contingente de actividades o *interacciones* que tienen lugar entre uni-dades de gobierno de todo tipo y nivel te-rritorial de actuación (William, 1960: 3).

Las RIG se definen como los *vínculos* de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno, pues la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* otorga a cada gobierno su propio ámbito de actuación y autoridad, en este sentido las RIG también se pueden con-cebir como mecanismos legales de cola-

boración acordada, pactada o convenida, por eso el camino imperativo de las RIG es la negociación.

Conceptualmente en Francia se describen a las RIG como “el conjunto de conductas interactivas que ligan a los funcionarios públicos nacionales con los electos locales y representantes de los departamentos”. En Inglaterra se definen como “una serie de reglas de juego que incluyen, entre otras, el pragmatismo, la justicia, el compromiso, la despolitización y la confianza”; en Alemania se definen como “un proceso que supone la transformación del federalismo tradicional en la elaboración conjunta de políticas, donde los actores pertenecientes a los tres niveles de gobierno persiguen sus propios intereses de forma interactiva en el marco del desarrollo de políticas públicas” (Bañon,1997: 127-128).

La naturaleza conceptual de las RIG, hace hincapié en importantes términos que permiten su comprensión y explicación para identificar desde el punto de vista del análisis político, administrativo y social, en qué momento aparecen o son necesarias, los fines y factores que influyen en su formulación, así como las diferentes formas en que se hacen presentes, hágase de la interacción, vinculación, participación, conductas interactivas, reglas o procesos; mismos que frecuentemente requieren distintos procesos de coordinación y gestión gubernamental, que promueven la participación, cooperación o colaboración de dos o más ámbitos de gobierno.

Sin embargo hay otros elementos condicionantes en el desarrollo de las RIG

y se refieren a las capacidades en materia: política, de gestión, económica, de visión, conocimientos y liderazgo que tengan fundamentalmente las autoridades públicas, pero sobre todo de la voluntad que decidan dar como gobierno en dichos procesos, pues las RIG requieren de compromisos más allá de lo constitucionalmente aceptado, en virtud de que los problemas sociales han rebasado la capacidad de los gobiernos, por lo que éstos tienen que diseñar modelos, estrategias, políticas o convenios que les brinden más posibilidades de atender las demandas ciudadanas, eficientar su actividad administrativa, repensar sus canales de comunicación e información para la negociación política-administrativa y buscar constantemente consensos intergubernamentales, independientemente de las políticas partidistas.

En este orden de ideas, a consecuencia de los conceptos que se tienen respecto a las RIG se observa que en la capacidad de intercambio previo convenio, existen otros factores o ingredientes para su efectividad como son: la negociación política permanente y a largo plazo, la concatenación de las diversas capacidades jurídicas, las relaciones interpersonales de los funcionarios participantes, mecanismos de comunicación, sistemas de convenios, voluntad política y esquemas de evaluación.

El análisis de las RIG permite comprender que tanto las relaciones humanas como las actitudes de participación o los grados de compromiso, son también variables condicionantes en el proceso de su realización, en la medida en que las actividades administrativas o prestación de servicios

públicos por mencionar algunas, se diseñen bajo esquemas intergubernamentales, hará gobiernos más eficientes y eficaces.

En este proceso de igual manera, las características de las RIG aportan y enriquecen a los gobiernos, en cuanto se suscitan una multiplicidad de relaciones que buscan el aprovechamiento de recursos, mejoramiento de los servicios públicos, reducir costos y resolver diferentes problemáticas que la población tiene, al respecto Deil Wright advierte que las RIG propician una amplia variedad de relaciones, que incluso trascienden a las que se reconocen a nivel constitucional, es decir, las que se dan entre: Federación-Estado-Municipio; Municipio-Estado-Federación; Estado-Municipio-Federación; Estado-Federación-Municipio; Federación-Municipio-Estado; Federación-Estado-Estado; Estado-Estado-Federación; Municipio-Municipio-Estado y Municipio-Municipio-Federación.

Tales combinaciones amplían indudablemente las fronteras de acción de los gobiernos para incrementar y mejorar su capacidad de atención de demandas y servicios públicos, pero también hacer frente a sus limitantes de infraestructura, presupuesto y capital humano especializado, donde la clave esta en negociar a través de distintas maneras, pero siempre aportando lo que este en sus posibilidades, es decir, se trata de un proceso de intercambio visto a largo plazo, que generalmente recae en acuerdos, convenios o tratados, mismos que es necesario, formalizar estableciendo obligaciones y derechos, por medio de un acto jurídico de negociación, en este sentido lo

imperativo desde el punto de vista gubernamental, gira en torno a la voluntad o disposición de gobernar con modelos, políticas públicas, planes y programas bajo esquemas intergubernamentales para ampliar la cobertura de atención a problemas de manera colegiada y global, sumando esfuerzos humanos y materiales, poder de mando y de autoridad.

Por otra parte el estudio de las RIG denota características desde su naturaleza técnica, administrativa y jurídica. En el primer caso se distinguen por las fórmulas de gestión destinadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilización simplificada de acciones que proceden de diversos ámbitos de gobierno para el logro de objetivos.

Administrativa: inciden en la toma de decisiones, la racionalidad de la acción ante la rigidez de la norma, las posibilidades de descentralización, el reto de desarrollar funciones delegadas, desconcentradas o descentralizadas, la administración multidimensional, la discrecionalidad de la información, la organización intercambiada y la formación o consolidación de redes de coordinación y gestión.

Jurídica: da énfasis en hacer valer la personalidad jurídica de los gobiernos, toman como parámetro la distribución de competencias, los criterios de autonomía y soberanía de los Estados se amplían en otros de autonomía política circunscrita a las líneas de acción de los gobiernos, derivan de actos jurídicos-administrativos (convenios, acuerdos, contratos, concesiones o pactos) e incorporan mecanismos de inducción y consenso social.

Robert Agranoff señala lo siguiente sobre las características de las RIG: Trascienden las pautas de actuación gubernamental; importancia del elemento humano; las relaciones entre empleados públicos suponen un contacto continuo e intercambio de información; cualquier empleado público es al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones; su vinculación a las políticas públicas (Merino, 1992: 182).

De tales características se visualiza la dimensión política, social, institucional, jurídica e interpersonal de las RIG y por ende la necesidad prioritaria de reactivarlas en el manejo de los asuntos públicos, pues se presume que indudablemente los beneficios institucionales, sociales, políticos y económicos serán mayores, siempre y cuando se lleven a cabo en un mutuo compromiso individual y colectivo, con satisfacciones a los interesados que están participando, buscando ser lo más justos en términos de la distribución de tareas y el mejor resultado para todos.

#### **FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

El Estado es constituido mediante un pacto o acuerdo entre las partes federadas, el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos ámbitos de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y responsabilidades públicas (Guillén, 1999: 13-26).

En el federalismo se encuentra el límite y alcance del desarrollo de las relaciones

intergubernamentales por que esta implícito, no sólo la distribución de atribuciones entre federación, estados y municipios sino a su vez la pertenencia a un sistema federal, lo que implica la existencia de relaciones de subordinación y dependencia, con rasgos de autonomía y soberanía, que al final son producto de la forma de gobierno que opera en México, al constituirse en una república representativa, democrática y federal.

Todavía están pendientes la consolidación de la democracia institucional, del federalismo y de la representación política, pues un sistema presidencial fuertemente centralizado y un sistema representativo precariamente articulado, han impedido que la vida federal alcance su plenitud (Valadés, 2004: 17).

Tal parece que las bondades del federalismo son pocas desde el punto de vista político, económico y administrativo, sin embargo la idea no es resolver esta polémica, sino observar como las RIG son consecuencia de tal federalismo, en la medida que surgen en el seno de este sistema y además tienen la tarea titánica de desarrollar relaciones, entre los órganos de gobierno para que el Estado cumpla con sus propósitos, bajo formulas intergubernamentales.

El Estado puede coordinarse con las entidades federativas y municipios por que así lo permite nuestro federalismo mexicano y forma de gobierno, por eso las RIG se instrumentan en determinado momento como estrategias, medios o instrumentos institucionales para la solución de diversos problemas.

Lo anterior se explica más aún con los principios organizativos del federalismo como son: la participación, preservación del orden, subordinación, representación, coordinación, supremacía constitucional, autonomía de los estados miembros, garantías institucionales, solidaridad, concertación, distribución de competencias y formación de la voluntad federal. De igual forma vale la pena considerar a las propias características del federalismo, como son: los órdenes de gobierno, entidades con autonomía y los funcionarios no dependen jerárquicamente de las autoridades centrales.

Tales principios y características del federalismo van a dar los elementos justificatorios para las relaciones intergubernamentales siempre y cuando no se transgredan dichos postulados, de aquí que las RIG tengan sus propios límites y su desarrollo esté encuadrado en un régimen federal.

En México se presenta lo que se ha denominado la colaboración de poderes, con el fin de que el Estado, a través de sus tres órganos fundamentales, pueda realizar todos los fines y tareas para lograr el bienestar del hombre y que éste le ha encomendado (Galindo, 2000: 92).

Lo anterior significa que solamente en el ámbito de los estados federales la presencia de la coordinación adquiere el matiz intergubernamental, por que se da la existencia de dos o más instancias u órdenes de gobierno.

Por lo que las relaciones intergubernamentales también son parte de las tareas del Estado,

al contar con un sustento jurídico que permite a la Federación, Entidades Federativas y Municipios su desarrollo y particularmente al poder ejecutivo.

### BASES JURÍDICAS DE LAS RIG

En la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se encuentran las principales bases jurídicas de las RIG, de donde surgen diferentes leyes reglamentarias en los siguientes asuntos públicos: artículo 3, Federación, Estados y Municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria, es decir, servicios de educación; artículo 4, concurrencia entre Federación y entidades federativas para los servicios de salud y asistencia social; artículos 73, 115 y 116 concurrencia en materia de asentamientos humanos y conurbaciones; artículo 73, en cuanto a la protección del medio ambiente y artículos 21 y 73 para atender la seguridad pública (*Constitución*, 2005: 4 -104).

Las leyes reglamentarias federales tienen la característica de ser de orden público e interés social, que generalmente se ejecutan con la coordinación, colaboración o concurrencia de las entidades federativas, municipios, sector público, social y privado, como se observa en lo siguiente: Ley de Planeación, (*Agenda*, 2005: Artículo 1), que tiene por objeto el Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través del cual el ejecutivo coordina sus actividades de planeación con las entidades federativas, así garantiza la participación de los grupos sociales por medio de sus representaciones. Ley Sobre el Sistema Nacional de Asis-

tencia Social: tiene por objeto sentar las bases para la promoción de un sistema nacional de asistencia social que fomente y coordine la prestación de servicios de salud y además busca garantizar la concurrencia y colaboración de la Federación, las Entidades Federativas, Distrito Federal y sectores social y privado; Ley de Coordinación Fiscal: tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los del Estado, Municipios y Distrito Federal y fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: establece las bases de la organización y competencia de la administración pública que comprende el sector central y paraestatal y a través de las cuales el Estado ejerce sus atribuciones de manera coordinada con las distintas instituciones públicas para la provisión de bienes y servicios. Ley General de Población: cuyo objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social; Ley General de Vías de Comunicación: establece que el gobierno federal tendrá la facultad para construir o establecer vías generales de comunicación por sí mismo o en cooperación con las autoridades locales. Ley Reglamentaria del artículo 130: refiere que corresponde al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. Ley General de Bienes Nacionales: tiene por objeto establecer y coordinar los bienes de la Nación, el régimen de domi-

nio público de la federación, las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y de las entidades.

Dichas leyes describen aquellas áreas de coordinación y concurrencia entre las órdenes de gobierno y sectores, sentando con ello las bases para su cobertura y aplicación, donde destacan dos grandes momentos de relaciones que se refieren a la coordinación y gestión intergubernamental, como medios e instrumentos de las instituciones públicas para el cumplimiento de los preceptos constitucionales y los mismos problemas que han rebasado las capacidades de los gobiernos, por lo tanto hay la necesidad de sumar esfuerzos con otros gobiernos y autoridades dada las deficiencias administrativas, de recursos y solución de demandas sociales.

En consecuencia los titulares del poder ejecutivo federal y estatal como jefes de la administración pública poseen la capacidad jurídica, para establecer los mecanismos e instrumentos de coordinación hacia el interior de sus respectivos gobiernos.

### **COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL**

La coordinación significa la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección; de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común (Martínez, 1992: 163).

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.

La coordinación es un bien necesario en la medida que significa, no sólo la respuesta para lograr la coherencia en la lucha contra los grandes problemas del Estado sino también un mecanismo de conciliación entre lo técnicamente aconsejable y lo políticamente factible (Martínez, 1992:163). Por lo que la práctica de la coordinación intergubernamental se considera por si misma, un instrumento racional del Estado para el desarrollo de la descentralización, por el hecho que dispersa competencias o las comparte.

La Coordinación Intergubernamental es la clave para el mejor cumplimiento de algunas tareas del Estado (Rowland, 2000: 15). A la par el estudio de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) parte del enfoque donde imperen los efectos de nexos entre organizaciones gubernamentales, sus contenidos estructurales, las consecuencias de política pública y la conducta de los participantes.

Para comprender y analizar las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano, es conveniente tener como punto de partida la existencia de un escenario plagado de fenómenos político- administrativos particulares, que incida sobre la actua-

ción de cada parte del aparato gubernamental y sobre los participantes al interior del gobierno. De ese modo es pertinente retomar procesos como:

El traslado de responsabilidades, que no ha estado acompañado del suficiente apoyo financiero ni de la asesoría técnica y acondicionamiento institucional necesario. A lo cual se enfrentarán los estados y municipios, por consecuencia es primordial la emergencia de fortalecer sus capacidades, desde el punto de vista de la Coordinación Intergubernamental (CIG), utilizando técnicas como la planificación estratégica, liderazgo y visión, el contacto entre los servidores públicos y la influencia de los recursos intergubernamentales y privados, pues los gobiernos ya no tienen la capacidad financiera para el conjunto de necesidades públicas y prioritarias por satisfacer.

Aunque, al parecer existe un ánimo descentralizador en el nuevo gobierno donde las estrategias pensadas deberán tomar en cuenta la experiencia acumulada y crear acciones coordinadas que sumen las potencialidades de las diferentes unidades de gobierno implicadas. Es necesario en este sentido, multiplicar los estudios sobre diferentes ámbitos de políticas públicas descentralizadas y acumular los aprendizajes que sirvan de referencia a las nuevas acciones por emprender, bajo sistemas de coordinación y gestión intergubernamental.

A raíz de los cambios constitucionales surge el reto de adecuar los marcos legales locales y presionar para alcanzar una mejor definición de los espacios de acción. En el fondo prevalece la cuestión sobre los

adecuados criterios para ello y aunque la subsidiariedad parece una buena opción, aún es necesario discutir sus alcances en el caso mexicano y/o en políticas concretas. Para ello es fundamental insistir en la creación de mesas de discusión y deliberación entre niveles de gobierno por ámbito de política. Estudiar los resultados de los funcionarios fiscales, y proponer modalidades para mejorar estos espacios y crear similares en otros ámbitos de política, esto es urgente en el actual escenario de reformas.

Es evidente que en el contexto de competencia y globalización los gobiernos locales deben observar y valorar sus potencialidades, creando alternativas viables y factibles para trazar su propio desarrollo de manera integral. La experiencia internacional y de algunos gobiernos locales en México deben ser estudiadas en detalle en los próximos años. En este caso para la adaptación de la CIG se requiere un cambio de mentalidad (Rowland, 2000: 19).

La nueva administración pública entonces tiene que buscar relacionarse con las organizaciones no gubernamentales por medio del acuerdo y la concertación para ampliar los necesarios consensos sobre las decisiones públicas incluidas en los programas gubernamentales. Y no sólo eso, sino que deberá incorporarlas a su estructura de planeación para dar paso a la gerencia social; por lo que la administración pública ya no será una instancia exclusiva de lo público-estatal sino de lo público-social.

Es indispensable a la par repensar los ejes de gobernabilidad, ante la demanda creciente de la población y por tanto de los

servicios públicos, frente a una dependencia financiera de los ámbitos de gobierno. Así como analizar el impacto de la Nueva Gestión Pública en el terreno municipal con especial referencia a las herramientas de gestión que incorporan la participación de los servidores municipales y de los ciudadanos. El pacto o la reforma de la autonomía municipal se tiene que contemplar desde la perspectiva de las nuevas experiencias de gobiernos multinivel y gestión pública con participación ciudadana.

De este modo la CIG se basa en teorías del federalismo y del gobierno descentralizado, para su implementación. Por ejemplo para el desarrollo de la coordinación intermunicipal se requiere esencialmente infraestructura urbana, que se oriente a la atención de rellenos sanitarios, sistemas de agua potable y reservas ecológicas, entre otras problemáticas que se tienen que resolver de manera coordinada.

Debido a lo anterior los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) son concebidos como las bases de la Coordinación Intergubernamental, en cuanto a planeación y programación (Rowland, 2000:31), y a su vez las redes intergubernamentales se caracterizan por el hecho de ser, simultáneamente políticas, administrativas e interorganizativas.

Mucho se ha discutido que el problema de la Coordinación Intergubernamental, surge por que en los sistemas federales cada nivel de gobierno está encargado de responsabilidades y formas de ejercer su autoridad y administración de manera diferente, sin embargo las tareas gubernamentales de los

distintos órdenes de gobierno, comparten responsabilidades comunes que pueden ser atendidas con modelos de coordinación intergubernamental.

Dichas tareas de responsabilidad compartida o coordinada pueden recaer en asuntos de zonificación, en planes de desarrollo urbano municipal, control y vigilancia de la utilización del suelo, regularización de la tenencia urbana, licencias y permisos para construcciones y otras que las legislaturas locales determinen.

En México, el sistema de coordinación intergubernamental está organizado por el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), ello representa una de las políticas de administración nacional que fueron reformadas como parte del proceso de descentralización desde principios de los años ochenta.

Bajo esta perspectiva la coordinación intergubernamental es un fehaciente medio para mejorar los gobiernos, por medio de la comunicación entre los municipios y los estados, a efecto de que los primeros cuenten con información sobre las actividades de los estados y tengan más oportunidades para sugerir áreas de coordinación.

La coordinación generalmente se suscita en áreas clave como son los programas de obra pública municipal, la política social y programas de desarrollo. Por lo que es importante mencionar las causas de la coordinación intergubernamental: la concurrencia, el auxilio entre autoridades, la interdependencia, el interés común y las capacidades (Martínez, 1992: 164).

La concurrencia se ubica en el ámbito de la distribución de competencias que señala la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, es decir, existen facultades compartidas en determinadas áreas y acciones ejecutadas por instancias de gobierno, como es en materia de educación, asentamientos humanos, asuntos agrarios y de salubridad, por citar algunos.

El auxilio de las autoridades deriva en que la *Constitución* señala expresamente que el gobierno estatal auxilia al gobierno federal, por ejemplo: en materia de cultos o, en su caso por cuestiones de emergencia, como el combate de plagas o desastres climatológicos.

La interdependencia surge por el carácter mismo de procesos de acción de los gobiernos, tales como la realización de obras, prestación de servicios públicos o por la necesidad de instrumentar una política de interés nacional, como por ejemplo la planeación integral y estratégica.

El interés común es tal vez una de las causas más importantes de la coordinación, ya que el atenderlo puede ser determinante para la acción conjunta de las instancias del gobierno, a pesar de sus limitaciones de jurisdicción y de competencia. El interés común acrecienta la voluntad política sobre las formalidades, traduciéndose en acción ejecutiva de los gobiernos federales y estatales en respuesta a una política general que puede ser, el fortalecimiento del federalismo y la descentralización de la vida nacional con la reforma municipal.

Las capacidades de los gobiernos indudablemente tienen que estar de acuerdo con

las mismas causas de la coordinación intergubernamental, lo que significa la necesidad de la unión de dos o más fuerzas para la potencialización y sinergia de los gobiernos, capaz de transformar o aliviar las debilidades de las partes participantes y sobretodo las de tipo social utilizando distintos medios.

Los medios de Coordinación Intergubernamental se entienden como aquellos instrumentos o estrategias que se utilizan por parte de las instituciones gubernamentales por medio de sus actores, con el propósito de cumplir metas y objetivos de gobierno, principalmente los encaminados al desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida.

Los medios realizados a través de las modalidades referidas tendrían que pensarse a futuro bajo la siguiente tesitura: la revisión crítica de los instrumentos vigentes para la coordinación entre las instancias gubernamentales y la promoción del reconocimiento de la heterogeneidad regional y municipal para la definición de reglas e instrumentos de coordinación intergubernamental, los cuales deben buscar identificar claramente las actuales reglas de juego para ampliar el campo de acción de los gobiernos, así como plantear las bases para la discusión de cambios en estas reglas.

#### **ANTECEDENTES DE LOS MECANISMOS DE CIG**

Desde el punto de vista teórico, epistemológico y metodológico, la historia de los mecanismos de Coordinación Intergubernamentales en México, da cuenta que el modelo de Estado autoritario a pasado a un modelo de Estado con más apertura a la participación por medio de convenios de colaboración, como se muestra en el cuadro 1.

Las formas de coordinación que se han presentado por parte de los gobiernos mexicanos, explican por sí mismas los asuntos públicos que han requerido atenderse por este mecanismo y a la vez dimensionan la coordinación en los diferentes tiempos de la historia, lo cual permite hacer un análisis de la importancia que ésta ha tenido para los gobiernos y el avance de la coordinación de acuerdo con las necesidades del momento, como se observa.

**CUADRO 1**  
**MECANISMOS DE COORDINACIÓN**

Gobierno	Mecanismo
Venustiano Carranza	Comisión para el Estudio Territorial.
Adolfo de la Huerta	Comisiones de los Ríos y Lagos de San Juan del Río.
Álvaro Obregón	Comisiones de los Ríos y Lagos de San Juan del Río.
Plutarco Elías Calles	Ley del Consejo Nacional Económico.
Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio	Ley Sobre Planeación General de la República, Comisión Nacional de Planeación y Comisión de Programación.
Abelardo Rodríguez	Consejo Nacional de Economía y Departamento de Estudios Económicos de la Secretaría de Economía Nacional.
Lázaro Cárdenas	Plan Sexenal.
Manuel Ávila Camacho	Consejos Mixtos de Economía Regional, Comisión Federal de Planeación Económica, Misiones Rurales y Comité Coordinador del Valle del Mezquital.
Miguel Alemán Valdés	Departamento de Fomento y Planeación de Carreteras Vecinales, Comisiones Valle del Yaqui, del Río Fuerte y Grijalva.
Adolfo Ruiz Cortines	Comisión Coordinadora del Programa de Bienestar Social, Rural, Comisión de Inversiones, Juntas de Mejoramiento Cívico y Material.
Adolfo López Mateos	Secretaría de la Presidencia, Comisión Intersecretarial de Inversión-Financiamiento y Comisión del Río Balsas.
Gustavo Díaz Ordaz	Comités Estatales de Fomento Ganadero, Comités directivos Agrícolas y Comités Estatales de Fertilización.
Luis Echeverría Álvarez	Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRADORES), Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, Comité para la Regulación de la Técnica de la Tierra y Convenios Únicos de Coordinación (CUD).
José López Portillo	Política de Asentamientos Humanos, COPLADES, Comités de planeación para el desarrollo estatal, CUD, SAM, Plan Global de Desarrollo Urbano, Declaratorias de Zonas de Desarrollo Turístico Nacional, COPLAMAR y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
Miguel de la Madrid Hurtado	Reforma Municipal, Reforma al título IV Constitucional, Ley de Planeación, Descentralización de Servicios de Educación y Salud, Ley General de Protección al Ambiente y Equilibrio Ecológico.
Carlos Salinas de Gortari	Reforma Económica del Estado
Ernesto Zedillo Ponce de León	Programa para un Nuevo Federalismo.

FUENTE: Elaboración propia.

Es evidente que el Estado ha implementado medios de coordinación a través de múltiples formas que han consistido en comisiones, leyes, consejos, planes, departamentos, secretarías, comités, programas y reformas, principalmente en asuntos territoriales, económicos, regionales, rurales, agropecuarios, de urbanismo, federalismo y desarrollo social, empero esto también da cuenta de las formas de coordinación y colaboración que por parte de los gobiernos se han implementado y que indican la apertura de su campo de acción.

Sin embargo esto también refleja que la Coordinación Intergubernamental se ha llevado a cabo en mayor medida de manera vertical y del centro a la periferia o del poder ejecutivo federal hacia las Entidades Federativas y más tarde hasta los municipios, ante dicha situación es oportuno que comiencen a desarrollarse a su vez mecanismos de coordinación de las periferias al centro, de los municipios hacia los Estados y Federación, básicamente por que en estos espacios hay mayores carencias de recursos de diferente tipo, la infraestructura técnica y especializada no es suficiente a las diversas demandas y problemas que se presentan como son: los asuntos ambientales, aguas residuales, problemas de desarrollo y crecimiento urbano, administración de residuos sólidos, seguridad social, seguridad pública, corrupción, transparencia y prestación de servicios públicos; por eso la política a seguir es fomentar las relaciones intergubernamentales desde los municipios y bajo modelos de gestión.

### **GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL**

La Gestión Intergubernamental (GIG) se refiere a las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo, la gestión implica continuos contactos, donde los actores deben ser expertos en relaciones sociales y en comunicar programas y situaciones locales tanto a los empleados como a los niveles superiores, por lo que se requiere de experiencia y cultivo de canales para buscar arreglos y ajustes (Bañon, 1997: 145-150).

Según Deil Wright nos encontramos en la era de la gestión intergubernamental por tres grandes razones: la creciente importancia de los comportamientos calculadores, el juego de la capacidad para desviar los recursos recibidos para un fin concreto hacia otro de mayor interés y por la ineficacia y la regulación excesiva (Merino, 1992: 208).

Para las RIG, CIG y GIG es necesario proporcionar información específica, negociar acuerdos, dirigir programas, preparar informes sobre programas, comprobar el cumplimiento de objetivos y valorar resultados (Bañon, 1997: 126).

El manejo de lo público a través de la interorganización se denota como uno de los puntos particulares de la gestión pública, su estudio permite visualizar la colaboración posible entre los ámbitos de gobierno. Por lo tanto la GIG tiene un papel importante en el mejoramiento de los gobiernos ante las carencias de tipo humano

especializado, social, económica, financiera e institucional, producto de crisis económicas, sociales, e inestabilidad política, lo cual constituye una oferta en el campo de acción de las RIG, según lo advierten sus mismos propósitos. Dentro de los propósitos de las relaciones intergubernamentales, encontramos: la asociación competitiva, que se caracteriza por la suma de esfuerzos y la concertación de acciones bajo una misma línea de trabajo; compatibilización del esfuerzo administrativo de los gobiernos; compatibilización de la acción intergubernamental con el sistema de distribución de competencias; estrategia competitiva, a partir de la cooperación; la resolución de externalidades; la resolución de necesidades de intercambio de información y la búsqueda del equilibrio en los programas de desarrollo regional y micro regional.

Es imperativo en este caso repensar los propósitos de las relaciones intergubernamentales, ya que aquí se encuentra la justificación de los gobiernos en la toma de decisiones y que quizás hoy día ello requiera empezar a rebasar las fronteras políticas que se presenten y que en cierta forma impiden su oportuno desarrollo, por lo tanto mejorar a los gobiernos a partir de implementar esta herramientas de coordinación intergubernamental y gestión es algo fundamental en estos tiempos.

#### INDICADORES DE LAS RIG

El número de acuerdos y convenios interestatales en materia de alianza federalista y desarrollo, es uno de los indicadores para las relaciones intergubernamentales en

la medida que expresan el grado de compromiso de las entidades federativas para establecer nexos con gobiernos semejantes en proyectos de beneficio común, en este caso se identifica su dimensión de cobertura.

En el número de acuerdos entre instancias estatales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) e instancias nacionales e internacionales de fortalecimiento y desarrollo, se demuestra la capacidad de avance en los esfuerzos para facilitar la gestión pública entre los gobiernos, es decir, se vislumbra su dimensión de eficiencia.

Otro indicador está en el número de participantes y organización de eventos internacionales en materia de federalismo, descentralización, fortalecimiento de los gobiernos y participación ciudadana.

El conocimiento que tenga la población, aparte el beneficio que les pueda producir directamente, sobre determinado programa social intergubernamental, muestra el grado de satisfacción del mismo y el impacto social que se está haciendo de manera efectiva.

La medición de los indicadores refleja el avance en materia de las RIG desde el punto de vista institucional, social y político, pero además derivado de la planeación, el cumplimiento de las tareas gubernamentales en cuanto a objetivos y metas, donde se establecen las líneas políticas del Plan Nacional de Desarrollo y las exigencias internacionales. Dentro de los temas y áreas de negociación recurrentes, se observan en el cuadro 2.

**CUADRO 2  
INDICADORES****Hacienda municipal**

- Sistemas de financiamiento y subsidios públicos y privados
- Funciones de apoyo al desarrollo social y económico
- Funciones de planeación
- Funciones de control gubernamental del ejercicio de presupuesto
- Funciones de desarrollo administrativo
- Los sistemas de colaboración administrativa
- La cooperación para la prestación de servicios públicos
- La delegación de funciones de gestión administrativa
- La formación de políticas públicas.

FUENTE: Elaboración propia.

El análisis que se ha llevado a cabo da elementos fundamentales para precisar los asuntos o temas donde generalmente se desarrolla el quehacer intergubernamental, o más aún donde es necesario poner atención de parte de los gobiernos.

De acuerdo con estos temas las RIG son un coadyuvante a las necesidades de la estructura y organización interna de la administración pública para su funcionamiento, donde hay la necesidad de mejorar la actividad administrativa a través de compartir estrategias, procesos administrativos y de información que han sido funcionales en otros gobiernos, asimismo el campo de acción de las RIG es externo, cuando tienen que servir para la mejora de la prestación de los servicios públicos y lograr el bienestar social por medio de la formulación de las políticas públicas. En este sentido las áreas de negociación de las RIG, giran en torno a lo siguiente:

**CUADRO 3  
ÁREAS DE NEGOCIACIÓN****El marco normativo de la coordinación intergubernamental**

- El punto de vista de los gobiernos estatales y municipales
- El gasto público federal
- El sistema de coordinación fiscal
- Los programas estatales
- Los espacios de sobreposición de competencias
- Las obligaciones derivadas del sistema de convenios
- Los mecanismos de defensa y protección legal y administrativa

FUENTE: Elaboración propia.

Las áreas de negociación se concretizan a partir de convenios, acuerdos, tratados, pactos, contratos o concesiones. Generalmente las RIG se presentan por medio de convenios como pueden ser: de adhesión, financiamiento, coordinación administrativa, de colaboración administrativa, prestación de servicios públicos, operación de programas descentralizados, de operación y ejecución de obras públicas, gestión de programas de desarrollo social y de intercambio de información. La realización de convenios en el marco de las RIG, deja ver la importancia de las mismas tanto para mejorar los gobiernos como a la sociedad.

Lo imperativo de las RIG radica principalmente en que evitan la duplicidad de funciones y hasta de recursos, por lo que se conciben como una excelente alternativa para superar las limitaciones y debilidades de los gobiernos, y con ello las políticas y programas serían más eficientes y eficaces, por eso éstas se fundan en un sistema de acuerdos políticos que brindan la posibilidad de satisfacciones económicas y sociales.

Las RIG son sustantivas por que comparten responsabilidades en asuntos públicos, logrando mayor impacto, menor costo en recursos y colaborar a la gobernabilidad. En este sentido el mismo éxito de la gestión pública esta condicionado y garantizado en parte por la aplicación de las RIG. En consecuencia el fortalecimiento de los gobiernos locales estaría en función de las políticas intergubernamentales e interinstitucionales. Así las RIG se constituyen en importantes redes y sistemas de participación compartida para la mejora de los gobiernos.

Las redes de colaboración que se susciten, es básico que no sean quebrantadas por el término de cada ciclo de gobierno, como sucede generalmente, ya que los convenios entre los gobiernos requieren del seguimiento establecido para lograr los propósitos planeados, pues la responsabilidad social y pública no tiene que confundirse o mezclarse con la responsabilidad política partidista, por que esto sale de la función central de gobernar.

La importancia del análisis de las RIG surge a la luz de sus propios rasgos: el número y tipos de entes de gobierno, públicos y privados, la variedad de los funcionarios públicos donde las relaciones humanas y el comportamiento humano juegan un papel sustancial, pues el intercambio de paquetas de contacto para ejecutar programas y cumplir objetivos posibilitan las RIG (Olías, 2001: 320-321).

Por ello la administración pública requiere de servidores públicos con mayores capacidades probadas de decisión, conciliación y negociación, pero además con una visión a la apertura y continuidad de los servicios y compromisos publiadministrativos. Para tal efecto las RIG deben encontrar esquemas menos burocráticos y costosos, más flexibles, como alternativas al desarrollo regional que expresen su importancia en los espacios donde se aplique.

Lo interesante de las Relaciones Intergubernamentales radica en su forma de respuesta a los estrechos caminos que deja la centralización, a través de hacer valer y unir competencias y desarrollar estilos de gobernar más abiertos, pese a que en el caso

de México, las atribuciones y competencias de la Federación tienen mucho más peso que las de los gobiernos estatales y municipales.

## CONCLUSIONES

Las Relaciones Intergubernamentales son un instrumento de mejora en los quehaceres del gobierno, pero para ello, se tendrá que ir acordando sobre este tipo de relaciones a largo plazo sin que influyan demasiado los cortes de ciclos de gobierno y la tendencia político partidista en los mismos.

Si bien es cierto que las RIG se han dado más entre Federación y estados y escasamente entre los tres ámbitos de gobierno y peor aún entre municipios, es debido a la falta de experiencia, conocimientos y voluntad política de éstos, además de las limitantes, derivadas de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que por el extremado federalismo y descentralización, se manifiesta un obstáculo para la aplicación abierta de las relaciones intergubernamentales.

La disponibilidad de los gobiernos debe ser mayor para ampliar su capacidad de acción y cobertura en la solución de problemas, implementar modelos de gestión y políticas públicas, es imperativo, ante los desafíos del gasto público y el crecimiento poblacional, no obstante, de la división que hay entre gobiernos, autoridades, legisladores y dirigentes políticos, que impide aliviar los males de este país.

El Estado es el único que tiene la capacidad jurídica y compromiso social a través

de sus instituciones y actores para la adopción y desarrollo de sistemas de cooperación por medio de las RIG, GIG y CIG; pero además debe permitir y facilitar más, a través del respeto la implementación de estas relaciones desde los gobiernos locales.

Las Relaciones Intergubernamentales no deben pensarse como actividades de proselitismo político temporales, sino como actividades interdependientes necesarias para el desarrollo de los gobiernos, donde haya condiciones justas, equitativas y de cumplimiento grupal.

El origen de las RIG surge de los problemas, demandas y carencias internas o externas de las instituciones públicas y de las comunidades que afectan a los gobiernos y a la sociedad, sin embargo la ejecución de las relaciones de gobiernos, depende de autoridades y funcionarios públicos, que a veces con su escasa vocación de servicio público y poca experiencia en la negociación y gestión, impide su implementación.

Las Relaciones Intergubernamentales representan un instrumento gerencial, donde la capacidad de coordinación, negociación, liderazgo y participación equilibrada determinaran su aceptación y ejecución; no son un instrumento de control político, sino alternativas nítidas del mejor funcionamiento, desarrollo y hasta legitimación de los gobiernos, pues éstas por su propia naturaleza responden especialmente a las necesidades de tipo social.

## LEYES

### BIBLIOGRAFÍA

Bañon, Rafael, *et. al.* (1997), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza.

Galindo Camacho, Miguel (2000), *Derecho Administrativo*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Martínez Cabañas, Gustavo (1992), *La Administración estatal y municipal de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Merino Huerta, Mauricio, *et. al.* (coord.) (1992), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política, CONACYT.

Olías De Lima Gete, Blanca (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall.

Rowland, Allison M. (2000), *Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

William, Anderson (1960), *Intergovernmental relations in review*, University of Minnesota, Press, Minneapolis.

### HEMEROGRAFÍA

Guillén López, Tonatiuh (1999), *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 17.

Valadés, Diego (2004), “Reflexiones sobre el federalismo mexicano” en revista *Este País*, núm. 157, México.