

La búsqueda de la Gobernanza multinivel en el Estado de México: inconsistencias y grandes retos

Joel Mendoza Ruiz*
Santiago Rivera Carrera**

Resumen

Este artículo diagnostica y proyecta la gobernanza multinivel mexiquense. El marco teórico emplea los modelos graduales de gobernanza europea (*ajuste mutuo, negociaciones intergubernamentales, dirección jerárquica y decisiones conjuntas*), los modelos contrastantes de las relaciones fiscales intergubernamentales (*mandato y autonomía*), así como los modelos de desarrollo del federalismo subsidiario (*ingresos Federación-estados, ingresos estado-municipios, gasto coordinado en servicios públicos, política distributiva estatal y política redistributiva estatal*). Luego de analizar la composición y funcionamiento de diez órganos intergubernamentales con participación ciudadana, el balance final es que un 80% de los casos muestran una representación social *mínima* y seleccionada a discreción de autoridades estatales para desahogar agendas controladas. En contraste, un 20% de los casos muestran leves potencialidades en la gobernanza multinivel. La proyección de la gobernanza multinivel mexiquense, planteada en dos etapas sucesivas, se percibe como reto enorme debido al sello característico del Gobierno del Estado de México: el control político.

Palabras clave: Gobernanza multinivel, modelos de gobernanza multinivel, modelos de relaciones intergubernamentales, participación ciudadana, Gobierno del Estado de México.

Abstract

This article diagnoses and projects *Mexiquense* multilevel governance. The theoretical framework employs the gradual models of European governance (mutual adjustment, intergovernmental negotiations, hierarchical management and joint decisions), contrasting models of intergovernmental fiscal relations (mandate and autonomy) as well as models of development of subsidiary federalism (federation- States, state-municipal revenues, coordinated expenditure on public services, state distributive policy, and state redistributive policy). After analyzing the composition and functioning of ten intergovernmental bodies with citizen participation, the final balance is that 80% of the cases show a minimum social representation and selected at the discretion of state authorities to release controlled agendas. In contrast, 20% of cases show slight potentialities in multilevel governance. The projection of *Mexiquense* multi-level governance, raised in two successive stages, is perceived as a huge challenge due to the characteristic stamp of the Government of the State of Mexico: political control.

Keywords: Multilevel governance, multilevel governance models, models of intergovernmental relations, citizen participation, Government of the State of Mexico.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (Universidad Nacional Autónoma de México), Profesor de tiempo completo nivel D, en la Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario UAEM Texcoco. Correo electrónico: jmendoza66@ymail.com.

** Ingeniero Agrónomo (Universidad Autónoma de Chapingo), Alumno de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario UAEM, Texcoco. Correo electrónico: ing_santiagorivera@hotmail.com.

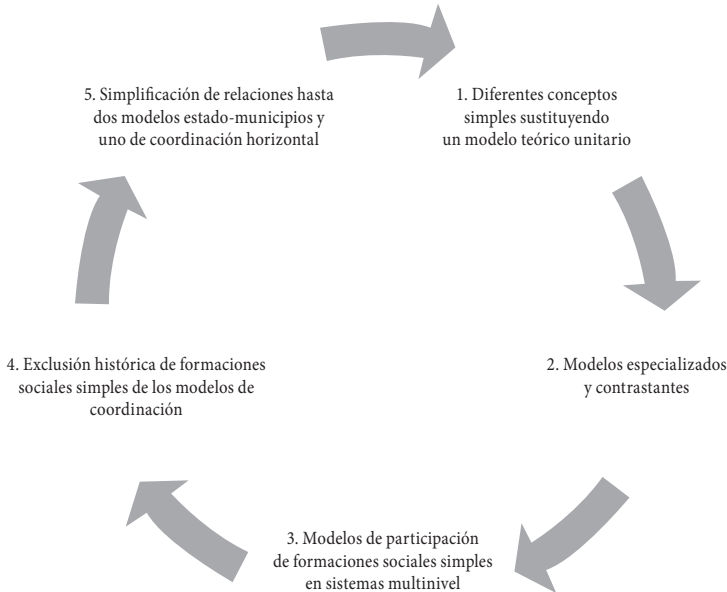
Introducción

El objetivo de este texto es analizar las actividades intergubernamentales con participación ciudadana que regularmente convoca el Gobierno del Estado de México, mediante su valoración en función del contenido de la gobernanza multinivel, para determinar las inconsistencias y grandes retos de la gobernanza mexiquense.

El contexto invocado es el de dos tendencias contrarias. Como sustento teórico, algunas aportaciones han sustituido, en beneficio de representar la complejidad política de los sistemas multinivel, el uso de un modelo teórico unitario por varios conceptos simples. Esos conceptos, en un primer momento, se han especializado temáticamente, y en segundo tiempo han incorporado la participación estratégica de formaciones sociales básicas. En contraste, como marco empírico del caso mexicano, las formaciones sociales simples han sido excluidas durante los procesos políticos de largo plazo, hasta que en la actualidad las relaciones han quedado disminuidas en una cantidad muy limitada de modelos. Si bien ambos marcos, el teórico y el empírico, emplean el calificativo *simple*, éste aplica en sentidos contrarios según el Cuadro 1.

En tal sentido, los primeros cinco apartados del presente texto abundan sobre el ciclo de multiplicación de conceptos simples vs simplificación de relaciones intergubernamentales y, consecuentemente, sociales. Mientras que los restantes diez apartados profundizan el análisis empírico según el mismo número de órganos intergubernamentales del Gobierno del Estado de México.

CUADRO 1
Ciclo de multiplicación de conceptos simples vs simplificación de relaciones intergubernamentales y, consecuentemente, sociales



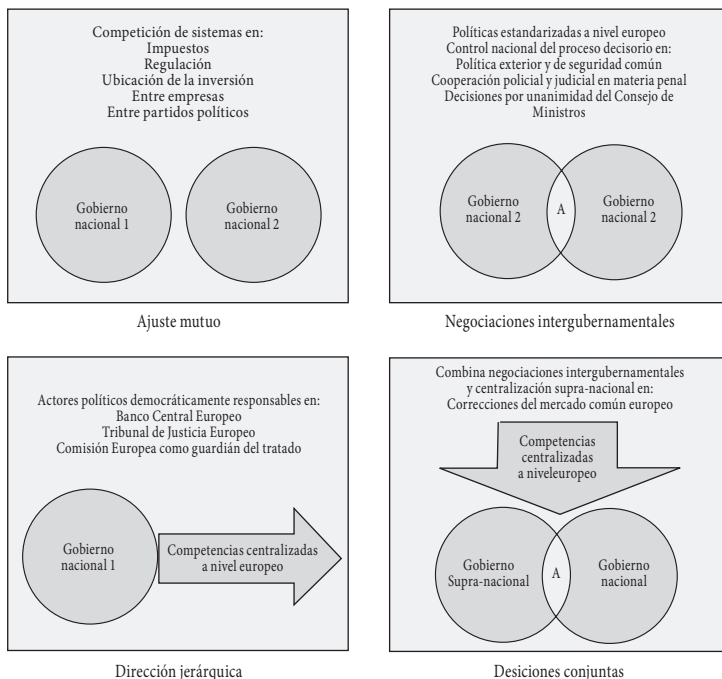
Modelos de la gobernanza multinivel europea

Con objeto de representar adecuadamente la complejidad de la gobernanza multinivel europea, ante la insuficiencia de otros modelos teóricos, Fritz W. Scharpf propuso utilizar una pluralidad de conceptos simples de los diferentes modos de interacción multinivel que son característicos de los subconjuntos de procesos políticos. Aseguró también, y fue precisamente aquí donde surgió nuestro interés, que esas herramientas básicas deberían ser útiles para el análisis institucional en varios niveles: sub-nacional, nacional, transnacional y supranacional (Scharpf, 2005: 195-196). Scharpf modeló cuatro modos de europeización:

1. El *ajuste mutuo*, como juego *no cooperativo*, es la adopción unilateral de políticas nacionales como anticipación de estrategias de otros gobiernos. La interdependencia económica obliga a los gobiernos nacionales a adoptar formas de *competición de sistemas* en impuestos, regulación o ubicación de la inversión. La competencia se replica entre empresas y partidos políticos (Scharpf, 2005: 180).

2. Las *negociaciones intergubernamentales* aplican en procesos decisorios de estandarización estratégica a nivel europeo. En este caso, el diseño, la legislación nacional y la implementación, son controladas por los gobiernos nacionales, constituyendo así el nivel más bajo de institucionalización. Se llevan a la práctica en las agendas de política exterior y de seguridad común, cooperación policial y judicial en materia penal; o bien, decisiones por unanimidad del Consejo de Ministros (Scharpf, 2005: 181-182).
3. La *dirección jerárquica* omite la participación de los gobiernos nacionales, al derivarse de competencias centralizadas por la Unión Europea. Involucra actores políticos democráticamente responsables en las directivas del Banco Central Europeo, del Tribunal de Justicia Europeo y de la Comisión Europea en funciones de *guardián del tratado* (Scharpf, 2005: 182-183).
4. Las *decisiones conjuntas*, como nivel de institucionalización deseable, combinan las *negociaciones intergubernamentales* y la *dirección jerárquica* en las correcciones del Mercado Común Europeo (Scharpf, 2005: 187).

CUADRO 2
Modos de europeización según Scharpf



Fuente: Elaboración propia de los autores mediante la interpretación de Scharpf, 2005: 180-191.

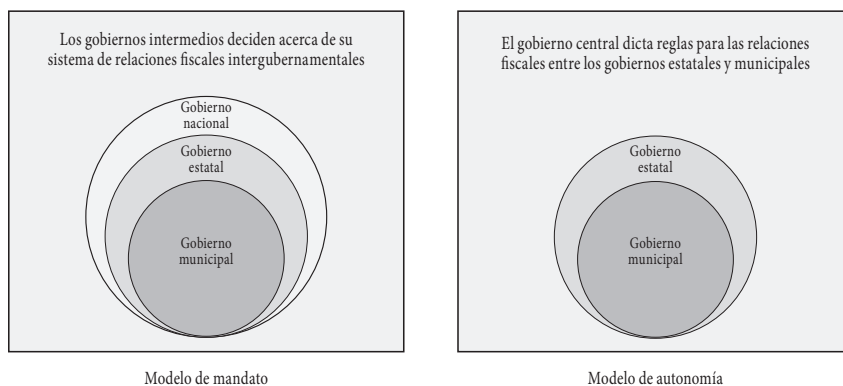
Modelos de relaciones fiscales intergubernamentales

En el contexto específico de las relaciones fiscales estado-municipios se han construido dos modelos contrastantes, y es precisamente ese contraste la aportación para el presente trabajo. El *modelo de mandato* tiene como consigna que las relaciones estado-municipios sean copia de las que existan entre el gobierno nacional y los sub-nacionales. El marco jurídico definido por la Unión otorga a los gobiernos locales la calidad de agentes del gobierno nacional. En cambio, el *modelo de autonomía* permite capacidades de decisión de los gobiernos estatales sobre el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, fomentando así la autonomía local (Carrera, 2008: 54).

Ady Carrera ha señalado que para la efectiva implementación del *modelo de autonomía* en México, los gobiernos municipales deberán contar con:

- a) Fuentes de ingreso propio.
- b) Capacidad decisoria para determinar las tasas tributarias.
- c) Capacidad resolutoria para fijar las erogaciones presupuestales.
- d) Nula inherencia de otros ámbitos gubernamentales (Carrera, 2008: 58-59).

CUADRO 3
Modelos de relaciones fiscales intergubernamentales



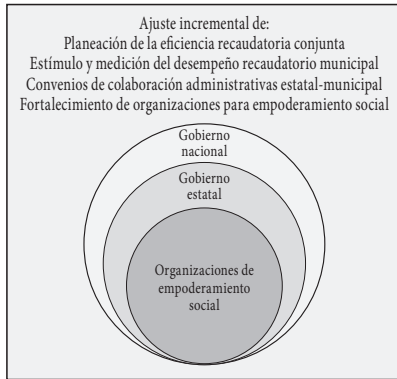
Fuente: Elaboración propia de los autores mediante la interpretación de Carrera, 2008: 54.

Modelos del federalismo subsidiario

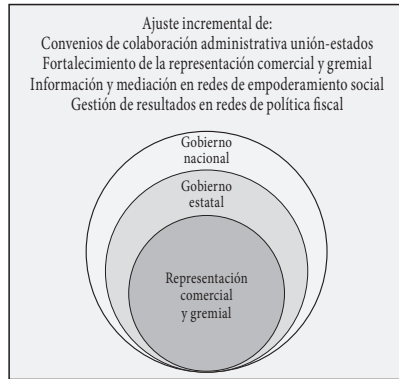
La quinta vigencia del federalismo según Ronald L. Watts, *un federalismo orientado a la ciudadanía* (Watts, 2006: 95), ha permitido construir los modelos temáticos del federalismo subsidiario. La cualidad de estos modelos es que integran formaciones sociales básicas en la proyección del desarrollo institucional de los gobiernos estatales y municipales. Los modelos referidos son cinco:

1. El *modelo de ingresos Federación-estados*, basado en el desempeño de la Secretaría de Finanzas de Aguascalientes según el capítulo III de la *Ley de Coordinación Fiscal*, orienta el incremento de metas y funciones convenidas en la colaboración administrativa. Ambos aspectos deben ser compartidos con organizaciones comerciales y gremiales, previo fortalecimiento para su cooperación incremental (Mendoza, 2015: 51).
2. El *modelo de ingresos estado-municipios*, análogo al *modelo de autonomía*, considera también compartir funciones fiscales con formaciones sociales básicas (Mendoza, 2015: 68).
3. El *modelo de gasto coordinado en servicios públicos* impulsa el financiamiento concurrente y equitativo de los órdenes de gobierno, así como la participación ciudadana en la planeación, programación, ejecución y control de los egresos (Mendoza, 2015: 91).
4. El *modelo de política distributiva estatal*, basado en los proyectos de desarrollo regional del Gobierno del Estado de Guanajuato, induce la implementación de ese tipo de proyectos bajo la dirección de los gobiernos estatales e intervenciones negociadas del gobierno nacional, la inversión privada, la sociedad del conocimiento e innovación, así como la participación ciudadana en funciones asequibles (Mendoza, 2015: 116).
5. El *modelo de política redistributiva estatal*, basado en el funcionamiento del sector de desarrollo social del Estado de Jalisco, promueve que los gobiernos estatales coordinen la aplicación de programas compensatorios propios y los del gobierno nacional. Ambos esquemas deben ser compartidos con la asistencia privada y la participación ciudadana, previo fortalecimiento para su cooperación incremental (Mendoza, 2015: 141).

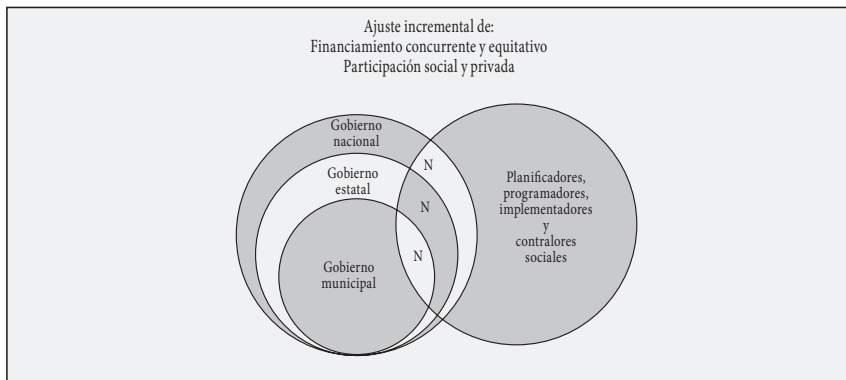
CUADRO 4
Modelos del federalismo subsidiario



Modelo de coordinación fiscal estatal



Modelo de colaboración administrativa



Modelo de gasto democrático



Modelo de políticas distributivas



Modelo de políticas redistributivas

Fuente: Elaboración propia de los autores con información de Mendoza, 2015.

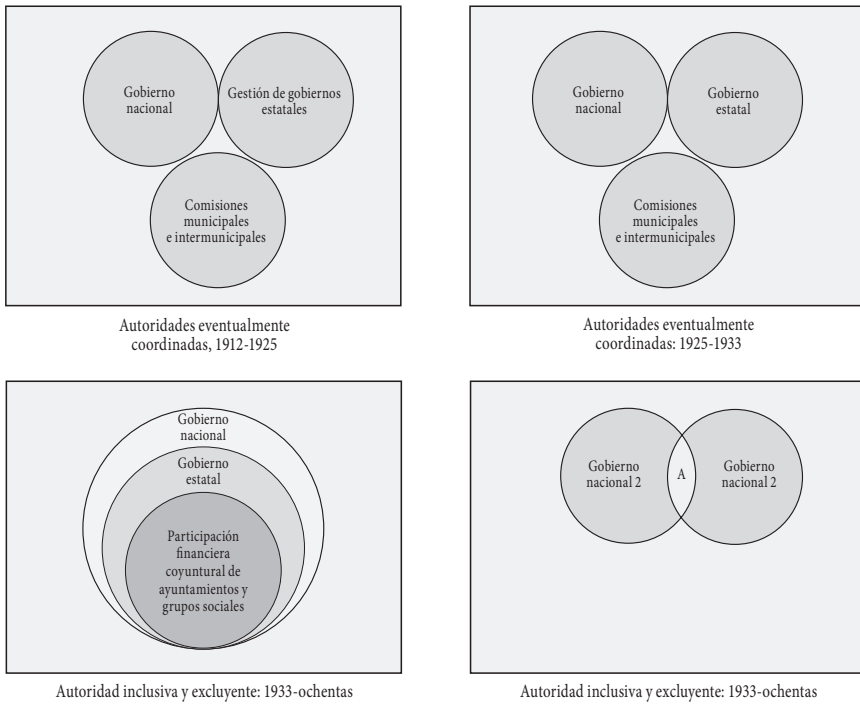
Evolución de las relaciones intergubernamentales mexicanas: el caso de la construcción de carreteras

Más allá de lo deseable, estudios longitudinales de casos mexicanos han evidenciado procesos de políticas cuyos inicios permitían interacciones con las formaciones sociales más simples, y la posterior exclusión de las mismas. En materia de construcción de carreteras, tres modelos, así como una variante del primero, dan cuenta de ello:

- A. El *modelo de autoridades eventualmente coordinadas*, prevaleciente entre 1912 y 1925, enmarcó la construcción paralela de caminos nacionales y municipales propia de la época. Ocasionalmente, el Ejecutivo federal concedió apoyos materiales a comisiones municipales, así como transferencias financieras condicionadas a la conformación de organizaciones intermunicipales. Al final de ese primer periodo, algunos gobiernos estatales intercedieron por grupos sociales ante el gobierno nacional. Entre 1925 y 1933, el *modelo de autoridades eventualmente coordinadas* se prorrogó con cambios importantes. Los logros del periodo anterior, combinados con el surgimiento de un proyecto nacional de carreteras y la designación de una incipiente burocracia sectorial, incrementaron considerablemente las interacciones a nivel nacional: 37.03% con ediles o comisiones municipales, 33.33% con gobernadores y otros representantes estatales, así como 29.63% con organizaciones gremiales y ciudadanas.
- B. El *modelo de autoridad inclusiva y excluyente*, que aplicó desde 1933 hasta la década de los ochenta del siglo xx, resultó ser el más prolongado. El gobierno federal dispuso de organismos descentralizados para que los gobernadores, en asociación con representantes sociales y un delegado federal, decidieran la atención ponderada de las demandas. Inicialmente, las decisiones de obra carretera eran cofinanciadas por los gobiernos estatales y el federal en partes iguales, mientras que la participación de los ayuntamientos fue obviada. Si bien la reforma a la normatividad proyectó una participación ciudadana constante, ese aspecto fue banalizado por el énfasis que se le dio a la especialización administrativa y al financiamiento creciente. Más adelante, con la diversificación de programas federales de coinversión en caminos, se reconsideró la participación financiera coyuntural de ayuntamientos y grupos sociales en programas tripartitas de implementación centralizada.
- C. El *modelo de autoridades traslapantes y excluyentes*, vigente desde 2005, comprende la gestión financiera de los gobernadores durante el proceso

de aprobación presupuestal en la Cámara de Diputados, así como trámites posteriores de reasignación de recursos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El gobierno federal financia al 100% las obras carreteras y los gobiernos estatales construyen directamente. El modelo omite por completo la participación de ayuntamientos y grupos sociales. Cabe señalar que durante el mismo periodo han coexistido otras experiencias coyunturales que en lo general coinciden en el mismo *modelo de autoridades traslapantes y excluyentes*.

CUADRO 5
Evolución de los modelos de relaciones intergubernamentales mexicanas en la construcción de carreteras



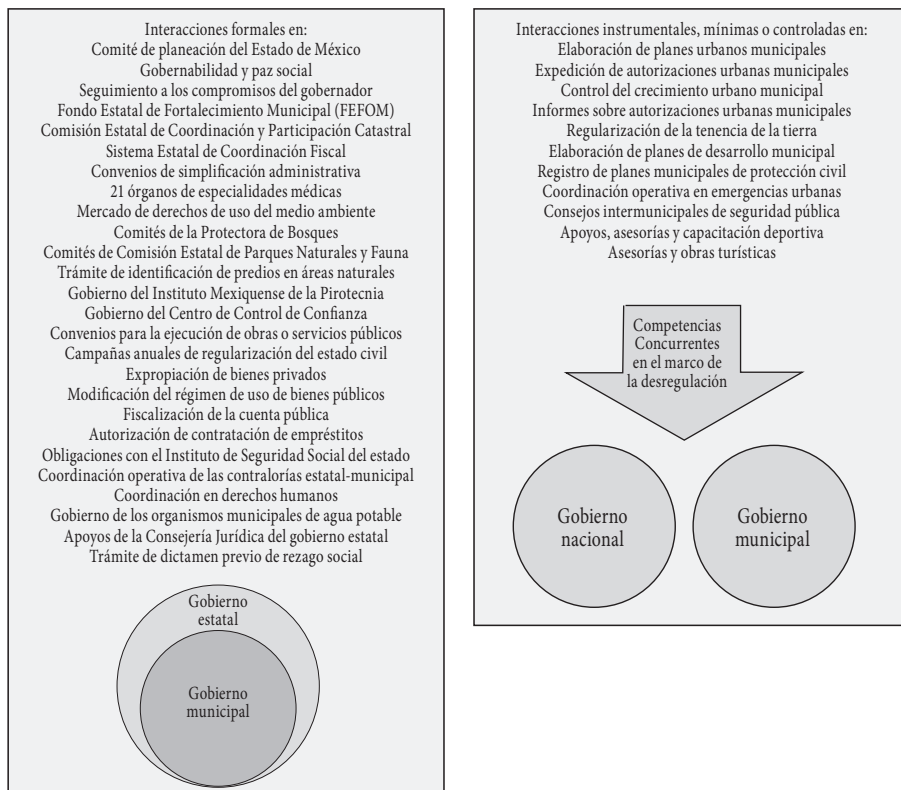
Fuente: Elaboración propia de los autores con información de Mendoza, 2017: 106.

Relaciones estado-municipios en la entidad mexiquense

En el caso del Gobierno del Estado de México, sus relaciones con los ayuntamientos tienden a simplificarse en sólo dos modelos, mientras que la coordinación horizontal municipal cuenta con una potencialidad:

1. El *modelo de colaboración administrativa formal* prescribe, a través de los ordenamientos estatales, la participación de funcionarios municipales en órganos sectoriales y regionales para determinar políticas estatales. Se han detectado 26 órganos que en lo general reproducen este primer modelo (Mendoza, 2016: 69).
2. El *modelo de concurrencia formal*, determinado también por el marco jurídico estatal, condiciona las interacciones estado-municipio a mecanismos instrumentales, mínimos o controlados. La mayor parte de tales mecanismos corresponden a facultades constitucionalmente municipales que las mismas leyes estatales dirigen a la concurrencia. Se han encontrado 11 órganos que coinciden en este segundo modelo (Mendoza, 2016: 69).
3. El *modelo de coordinación horizontal de tesoreros municipales*, una tradición estatal, se manifiesta en reuniones constantes de tesoreros municipales para abordar problemas operativos y de capacitación en un ambiente relajado y de espléndida convivencia social (Mendoza, 2016: 66).

CUADRO 6
Modelos de relaciones intergubernamentales estado-municipios en la entidad mexiquense



Fuente: Elaboración propia de los autores con información de Mendoza, 2016: 60-68.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM)

Como organismo público descentralizado estatal, el propósito del COPLADEM es coadyuvar en los procesos de planeación del desarrollo y, en tal sentido, operar mecanismos de participación y concertación con organizaciones sociales y de coordinación con otros niveles de gobierno (GEM, 2001^b: 18). El reconocimiento a la heterogeneidad social no tiene ningún énfasis en la ley temática, pues de manera general prescribe la integración de *los titulares o representantes de los grupos y organizaciones sociales y privados*. Además de la vaguedad, el tamaño

de la representación social se percibe *mínimo* al compararlo con los representantes gubernamentales, ya que se integran al COPLADEM todos los titulares de las dependencias del Ejecutivo estatal, 8 representantes de los poderes Legislativo y Judicial, los 125 presidentes municipales y todos los delegados federales (GEM, 2001^b: 18-19). Como experiencia personal de los autores, las sesiones bimestrales del COPLADEM carecen de toda formalidad. La acreditación de los participantes no es rigurosa, de tal modo que los titulares generalmente envían representantes a las sesiones. En su caso, los acuerdos se avalan por la votación mayoritaria de aquellos que levanten la mano. En tal sentido, el empoderamiento ciudadano queda en entredicho.

Consejo Directivo de Organismo Operador Municipal de Agua Potable

Como máximas autoridades administrativas de los organismos operadores municipales de agua potable, estos consejos tienden a privilegiar el empoderamiento ciudadano al integrar *Tres vocales ajenos a la administración municipal, con mayor representatividad y designados por los ayuntamientos, a propuesta de las organizaciones vecinales, comerciales, industriales o de cualquier otro tipo, que sean usuarios* (GEM, 2013^b: 29). La contraparte gubernamental la constituyen cuatro funcionarios municipales y dos estatales, aunque tres de los seis cuentan sólo con voz y tres tienen derecho a voto, de tal modo que las decisiones colegiadas tienen un componente 50% social y 50% gubernamental. El voto de calidad lo ejerce el presidente del Consejo (GEM, 2013^b: 29-30). Por su parte, según la misma referencia jurídica, el reconocimiento a la heterogeneidad social queda condicionado a la propuesta de representantes que realicen los usuarios del servicio.

Consejo Consultivo de Cambio Climático del Estado de México y Participación Social

Funge como órgano de consulta técnica permanente para los poderes estatales y los ayuntamientos (GEM, 2013^a: 26). El reconocimiento a la heterogeneidad social queda expresado a través de seis tipos de representantes: el rector de la universidad pública estatal, la academia, las organizaciones no gubernamentales, el sector social y privado, el sector productivo y empresarial, así como un personaje que a título individual cuenta con prestigio en el tema. El empoderamiento ciudadano es potencialmente amplio al considerar que los seis representantes sociales, cuyo número

es susceptible de ampliación según reglamento, constituyen como mínimo el 60% en comparación con cuatro representantes de dependencias estatales (GEM, 2013^a: 27). Se prevé que sesione dos veces al año (GEM, 2013^a: 28).

Consejo Consultivo del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

Su objetivo es opinar y proponer sobre el programa, proyectos, temas específicos y criterios operativos del instituto. De inicio, el empoderamiento ciudadano en este Consejo podría interpretarse como *total* al tener el Consejo 100% de representantes ciudadanos, aunque lo anterior se torna relativo al señalar la ley temática que las opiniones emitidas serán *no vinculantes* (GEM, 2016: 17-18). La misma ley expresa: *El Consejo no podrá pronunciarse sobre el sentido de las resoluciones adoptadas por el Pleno del Instituto en la substanciación de los recursos de revisión* (GEM, 2016: 18). A su vez, el reconocimiento a la heterogeneidad social depende de la designación que realice el Congreso Local por votación mayoritaria de sus dos terceras partes. Los criterios generales son: *En la integración del Consejo Consultivo se deberá garantizar la equidad de género y la inclusión de personas con experiencia en las materias de esta Ley y en derechos humanos, provenientes de organizaciones de la sociedad civil y la academia* (GEM, 2016: 18).

Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social

Según el reglamento respectivo, son órganos de consulta y opinión de los programas y acciones que lleva a cabo el Poder Ejecutivo del Estado de México (GEM, 2006: 1). Su integración por municipio se menciona de manera muy general: *Se integrará por ciudadanos representantes de los sectores y grupos sociales*. Los requisitos que deben cubrir los consejeros se resuelven en las convocatorias respectivas (GEM, 2006: 2), lo cual sugiere criterios discrecionales.

Consejo Directivo del Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México (ICAMEX)

Como órgano de gobierno de una entidad de participación estatal mayoritaria, la integración de funcionarios estatales debe ser mayor de la mitad de los inte-

grantes (GEM, 1983: 6). En concreto, además del director del ICAMEX que preside el Consejo Directivo (GEM, 1983: 6), se integran como vocales los representantes de las secretarías de Finanzas, de Desarrollo Agropecuario y de Medio Ambiente (GEM, 2001^a: 181). Los representantes sociales constituyen un amplio reconocimiento a la heterogeneidad social; sin embargo, para dar cumplimiento a la ley, se integran únicamente en calidad de invitados permanentes: *siete líderes de la producción, en las áreas agropecuaria, acuícola, forestal, apícola, del agave y sus variedades en la Entidad, a propuesta del Presidente del órgano de gobierno y cuyo perfil responda al interés de sus representados, de entre los comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios, el delegado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en la Entidad, un representante del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias en la Entidad y dos representantes académicos, uno de la Universidad Autónoma del Estado de México y otro de la Universidad Autónoma de Chapingo* (GEM, 2001^a: 181). En tal sentido, el empoderamiento ciudadano es limitado y hasta confuso.

Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social del Estado de México

Es un órgano temático de consulta, vinculación y coordinación entre sociedad y gobierno (GEM, 2004: 38). El reconocimiento a la heterogeneidad social se basa en la integración de tres representantes de cada uno de los grupos relevantes en el tema: organizaciones sociales constituidas, iniciativa privada e instituciones académicas o de investigación. No obstante, como sucede en otros casos, los nueve representantes sociales constituyen minoría en proporción de 28 funcionarios estatales y municipales, ya que la ley prescribe la integración de representantes de grupos parlamentarios, nueve en el año 2017, un presidente municipal de cada una de las dieciséis regiones del estado, así como tres funcionarios estatales. Este consejo sesiona únicamente tres veces al año (GEM, 2004: 39).

Consejo Estatal de Mejora Regulatoria

Con fines análogos a los referidos en el apartado anterior, el reconocimiento a la heterogeneidad social se reduce a representantes de órganos empresariales legalmente constituidos, un funcionario de la Universidad estatal y otro del Colegio de Notarios. La contraparte la constituyen 21 funcionarios estatales y municipales: uno por cada dependencia centralizada del gobierno estatal y tres presidentes

municipales. El consejo sesiona trimestralmente de manera ordinaria, y extraordinariamente por convocatoria de al menos cuatro titulares (GEM, 2010: 12-13).

Consejo Estatal de Coordinación y Participación Catastral (COESCOPA)

Este órgano, de carácter consultivo deliberante, tiene como propósito *hacer eficiente y optimizar la actividad catastral en la entidad* (GEM, 2008: 4). El reconocimiento a la heterogeneidad social es amplio sólo en apariencia: *representantes de colegios de profesionistas, de notarios, de instituciones de enseñanza superior, de universidades y de agrupaciones sociales públicas y privadas* (GEM, 2008: 5). No obstante, la efectividad de la inclusión social cuenta con doble condicionante, la misma normatividad y la discrecionalidad de la directiva, pues se prescribe que será: *por invitación expresa del Presidente o Coordinador de la Comisión, (y) podrán participar con voz pero sin voto* (GEM, 2008: 4).

Por su parte, el empoderamiento ciudadano queda condicionado al trabajo técnico de la materia catastral y al carácter meramente consultivo del COESCOPA. En entrevista, el titular del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM, 6 de junio de 2017) señaló que el COESCOPA delibera sobre un plan de trabajo y realiza un seguimiento técnico de los valores que se proponen al Cabildo. Si bien lo anterior se considera *metodológicamente* correcto, el trabajo del COESCOPA se banaliza al pasar al Congreso Local. Como ejemplo, el entrevistado comentó que se modificó el valor catastral de los Ejidos de Tocuila, cercanos al lugar donde se construye el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, de tal modo que pasó de uno a tres pesos por metro cuadrado. En el seno del COESCOPA consideraron que *se quedaron cortos*; sin embargo, *hizo mucho ruido al pasar a la Legislatura*.

Los mecanismos de coordinación del COESCOPA consideran la participación de 15 funcionarios estatales: el secretario de Finanzas, el titular del IGECEM, así como los cuatro directores de área y 9 delegados del IGECEM. Los participantes municipales son 9, electos mediante procedimientos complejos para periodos de 12 meses. Los funcionarios federales, al igual que la representación social, se integran por invitación y sin voto (GEM, 2008: 5).

El funcionamiento del COESCOPA tiende a excluir opiniones como la de Alfonso Iracheta, docente de excelencia y ex-funcionario estatal mexiquense, cuya propuesta ha sido recuperar plusvalías a través del impuesto predial y de acuerdo a tres grandes procesos espaciales: áreas totalmente consolidadas como resultado de fenómenos globales, zonas en proceso de consolidación por la realización de

obras públicas, así como regiones de reciente integración urbana cuyos valores antes eran inexistentes (Iracheta, 2000: 37).

Sistema Estatal de Protección Integral

Impulsa el fortalecimiento familiar para proteger de manera integral los derechos de las niñas, niños y adolescentes (GEM, 2015: 56). El reconocimiento a la heterogeneidad social es escaso: dos representantes de la sociedad civil organizada seleccionados mediante convocatoria emitida por el gobernador del estado en su calidad del presidente del sistema. En contraste, la representación gubernamental es de 38 funcionarios: 11 del Poder Ejecutivo estatal, dos del Congreso local, dos del Poder Judicial estatal, tres delegados federales, un presidente municipal por cada una de la 16 regiones del estado, así como 4 representantes de organismos autónomos estatales. El sistema sesiona sólo dos veces al año (GEM, 2015: 58-59).

Conclusiones

La gobernanza mexiquense, en forma análoga a lo acontecido con los modelos de relaciones intergubernamentales estado-municipio de la misma entidad federativa, se caracteriza por un mínimo de tres modelos, dos de los cuales muestran una participación ciudadana cuestionable. El 60% son órganos de concertación y consulta para una agenda controlada, se integran por una mayoría de funcionarios públicos y una representación social *mínima* seleccionada a discreción de autoridades estatales. El 20% son consejos ciudadanizados al 100%, con integración a discreción de autoridades estatales y empoderamiento ciudadano relativo al no ser vinculante.

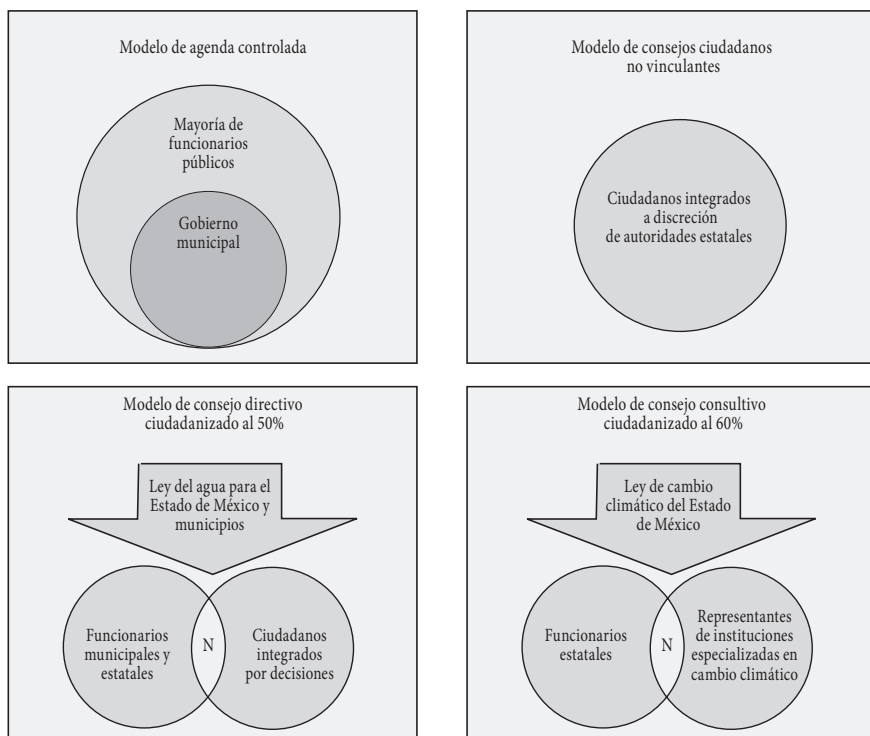
La excepción, el 10% de la muestra manejada en el presente texto, es un Consejo con empoderamiento ciudadano del 60% mínimo, reuniones semestrales, así como heterogeneidad social limitada a representantes de instituciones especializadas en cambio climático. Una segunda excepción está orientada al ámbito municipal: el modelo de consejo directivo de organismos operadores de agua potable y alcantarillado, con empoderamiento ciudadano del 50% y heterogeneidad social condicionada a decisiones ciudadanas.

El reto de la gobernanza multinivel mexiquense es bastante amplio. Una primera fase deberá partir del ejemplo único, el Consejo Consultivo de Cambio Climático del Estado de México y Participación Social, para integrar mayores proporciones

de participación ciudadana en estricto reconocimiento a la diversidad social. En la segunda fase se deberá ajustar incrementalmente la frecuencia, la franqueza y la centralidad, para impulsar una diversidad de modelos que, con niveles convencionales de empoderamiento ciudadano, emulen aquella clasificación temática de la gobernanza multinivel europea, con énfasis en las *decisiones conjuntas*. La tarea es de expresión sencilla, aunque su efectivo cumplimiento se percibe lejano por el sello propio del Gobierno del Estado de México: el control político.

CUADRO 7

Modelos de gobernanza multinivel encontrados en actividades intergubernamentales con participación ciudadana que regularmente convoca el Gobierno del Estado de México



Fuente: Elaboración propia de los autores.

Fuentes

- Carrera, A. P. (2008), “Autonomía fiscal en el marco de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales”, en González, G. A., *Gobiernos municipales en México*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Gobierno del Estado de México (1983), *Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México*, en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig024.pdf> [28-08-2017].
- Gobierno del Estado de México (2001^a), *Código Administrativo del Estado de México*, en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig008.pdf> [28-08-2017].
- Gobierno del Estado de México (2001^b), *Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*, en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf> [28-08-2017].
- Gobierno del Estado de México (2004), *Ley de Desarrollo Social del Estado de México*, en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig101.pdf> [28-08-2017].
- Gobierno del Estado de México (2008), *Acuerdo del Ejecutivo por el que se expide el Reglamento de Coordinación y Participación Catastral del Estado de México*, en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig336.pdf> [28-08-2017].
- Gobierno del Estado de México (2010), *Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios*, en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig156.pdf> [28-08-2017].
- Gobierno del Estado de México (2013^a), *Ley de Cambio Climático del Estado de México*, en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig202.pdf> [28-08-2017].
- Gobierno del Estado de México (2013^b), *Ley del Agua para el Estado de México y Municipios*, en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig002.pdf> [28-08-2017].
- Gobierno del Estado de México (2015), *Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México*, en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig098.pdf> [28-08-2017].
- Gobierno del Estado de México (2016), *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios*, en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2016/may045.pdf> [28-08-2017].
- Gobierno del Estado de México (2006), *Reglamento de Operación de los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (COINCIDES)*, en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig063.pdf> [28-08-2017].

- Iracheta, A. X. (2000), "Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías", en Iracheta, A. X.; Smolka, M. O.; *Los pobres de la ciudad y la tierra*, Zinacantepec, Estado de México, Lincoln Institute of Land Policy, El Colegio Mexiquense.
- Mendoza, Joel (2015), *Modelos del federalismo subsidiario para orientar el desempeño de los gobiernos estatales y municipales*, Toluca, Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Mendoza, J. (2016), "Las relaciones intergubernamentales estado-municipio como nivel de desarrollo de la capacidad institucional. El caso del Estado de México", *Revista IAPEM*, número 95, pp. 55-72.
- Mendoza, J. (2017), "Relaciones intergubernamentales en México: la construcción de carreteras", *Revista IAPEM*, número 97, pp. 73-116.
- Scharpf, F. W. (2005), "Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa", en Cerrillo, A., *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Watts, Ronald L. (2006), *Sistemas federales comparados*, Madrid-Barcelona, España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.