

La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas

Ady P. Carrera Hernández

Universidad Autónoma del Estado de México

Introducción

El Estado mexicano contemporáneo, formalmente federal, fue construido de modo excesivamente centralizado política y económicamente. Esta característica centralista ha producido graves desequilibrios regionales, una desigual distribución de la riqueza; y bajos niveles de eficiencia y eficacia para asegurar un desarrollo social y económico sostenido. A ello hay que añadir que el incipiente y controlado proceso de descentralización en el país se ha enfocado en aspectos operativos y técnicos. Los gobiernos locales, enfrentados a una circunstancia de expansión y crecimiento de la pobreza, sin contar con recursos suficientes y sin un marco jurídico-institucional adecuado, han permanecido como meros ejecutores de políticas que se diseñan y se definen desde el gobierno federal y se canalizan al nivel de las entidades federativas.

A raíz de las transformaciones registradas en el sistema político mexicano a partir de mediados de los 1980s, el modelo de relaciones intergubernamentales que imperó en México durante más de setenta años se ha transformado. Hoy en día la relación entre los diferentes ámbitos de gobierno que coexisten en el Estado mexicano tiene una dinámica diferente, pero esta evolución se ha dado de manera asimétrica. Mientras los gobiernos federal y estatales parecen tener esferas de acción más claramente definidas, y los gobernadores se han convertido en actores políticos con capacidad de influir, en cierta medida, en la toma de decisiones de las políticas públicas; los gobiernos municipales no se han fortalecido en la misma medida.

El fortalecimiento de los gobiernos locales en México forma parte de la agenda del gobierno federal desde principios de los 1980s. No obstante, ni la federación ni ningún estado ha desarrollado una política integral, sistemática y permanente para transformar las condiciones de los municipios. De tal forma que éstos últimos mantienen su situación de subordinación financiera ante el gobierno federal y política, ante los gobiernos estatales.

Las transformaciones en el modelo de relaciones intergubernamentales en México son claramente insuficientes para un sistema que pretende ser federal. Es indispensable identificar estrategias que permitan el fortalecimiento de los gobiernos municipales, incentivando el desarrollo de un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales más equilibradas, en el que los tres ámbitos de gobierno tengan áreas de acción bien definidas pero en el que prevalezca la coordinación y cooperación.

En este contexto, el presente trabajo analiza la intermunicipalización como una estrategia que puede contribuir al desarrollo de un modelo de relaciones intergubernamentales más acorde con el sistema federal del país, en el que los municipios contarían con las condiciones necesarias para convertirse en un ámbito de gobierno capaz de responder a las necesidades de su población en materia de servicios públicos y de promoción del desarrollo. Amén de incentivar una relación de verdaderos interlocutores, con capacidad de negociación, ante las instancias federales y estatales.

El texto cuenta con siete apartados, en el primero se define el concepto de intermunicipalización; en el segundo se le analiza como un fenómeno de acción colectiva; y en el tercero se determina cuál es la importancia de esta práctica para los municipios de México. Los apartados cuatro, cinco y seis ofrecen un análisis de la problemática que el desarrollo de esta práctica encuentra en términos jurídicos, institucionales y financieros. El último apartado contiene las conclusiones de esta ponencia.

I. ¿Qué es la intermunicipalización

La intermunicipalización o intermunicipalidad puede ser definida de manera general, como:

“Una fórmula de colaboración entre dos o más municipios –dotada de personalidad jurídica– para la realización de una o varias tareas” (Cadaval, 2004:10).

El concepto de intermunicipalidad es de adopción muy reciente en México, por lo que no existe aún una definición comúnmente aceptada. Una de las más conocidas define al asociacionismo intermunicipal como:

“La unión voluntaria de municipios más próximos para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos, objeto y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios determinados” (Santín, 2002:160).

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la define como:

“La unión voluntaria de municipios para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la prestación de servicios públicos y mejorar el ejercicio de las funciones.” (SEDESOL, 2004).

Con base en las definiciones mencionadas, es posible identificar los elementos de la intermunicipalidad:

- a) Voluntariedad para su creación, basada en la
- b) Cooperación de gobiernos municipales, que se enfoca en la
- c) Resolución de problemas y/o carencias comunes, que debe institucionalizarse a través de un
- d) Acuerdo formal, con el que se
- e) Racionaliza y potencia el uso de recursos y capacidades.

La definición de la SEDESOL tiene un enfoque más limitado, que podría considerarse como instrumentalista, ya que considera a la intermunicipalización como un medio para que el gobierno local preste mejores servicios públicos y desarrolle mejor sus funciones. Por su parte, Santín le atribuye un contenido más sustantivo, al considerar a la intermunicipalización como una práctica para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento del territorio.

El presente trabajo también otorga un significado mucho más amplio al concepto de intermunicipalización, al considerarla como ***un medio a través de la cual no sólo puede lograrse una gestión más eficaz y eficiente ;y que además contribuye al fortalecimiento municipal. La intermunicipalización puede ser la base para que los gobiernos municipales se conviertan en actores políticos con mayor capacidad de decisión y negociación frente a los ámbitos superiores de gobierno, lo cual podría generar un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales más equilibradas en México.***

La intermunicipalidad genera una mayor capacidad institucional y de gestión entre los gobiernos locales que se asocian, lo cual la convierte en el principal medio del que disponen hoy en día los municipios mexicanos para convertirse en interlocutores con mayor capacidad de negociación ante los gobiernos federal y estatales. Los municipios asociados pueden impulsar una relación más equilibrada y acorde con el sistema federal del país.

II La intermunicipalidad como un fenómeno de acción colectiva

La formación de una asociación de municipios puede tener diferentes orígenes:

- a) El interés de los propios municipios involucrados.

- b) Una política impulsada por gobiernos intermedios, Vg. estados o departamentos.
- c) Una política impulsada por el gobierno nacional.
- d) Una política impulsada por agencias internacionales.
- e) Una combinación de las opciones anteriores.

El origen de los esfuerzos por lograr una asociación de municipios influye de manera sustancial en los resultados que dicha asociación pueda alcanzar, y en la permanencia que los programas o acciones derivadas de ella puedan tener. La asociación se construye en torno a una problemática común que crea externalidades negativas a los habitantes de diferentes municipios, ante lo cual se vuelve *necesaria* la cooperación entre sus autoridades para la solución de dicho problema. Esta situación es pues un fenómeno de acción colectiva, el cual lleva implícito el llamado problema de los comunes. Este problema consiste en que, en una situación en la que es necesaria la cooperación de un grupo de individuos, es posible que uno o varios de ellos, conocidos como *free raiders* o polizones, busquen evadir el costo de la solución del problema, haciendo que los demás sean los que paguen por el.

La clave del razonamiento es que el beneficio esperado de la acción es público, general, ya que lo reciben también quienes no se movilizan en defensa de sus intereses; mientras que los costos son siempre individuales, por lo que existirá una tentación muy fuerte de esperar que sean otros los que se movilicen y obtener beneficios de manera gratuita si la acción tiene éxito.

Para solucionar este problema se ha propuesto que junto a los intereses que comparten los miembros del colectivo, se creen incentivos selectivos. La movilización colectiva se producirá cuando, además de la esperanza de obtener el objetivo compartido por todo el colectivo con dicha movilización (un bien público, que beneficia a todos los miembros del colectivo independientemente de que participen o no en la acción para su consecución), exista un mecanismo que incentive la participación en la acción, en la forma de beneficios selectivos, privados, para quienes lo hagan.

Independientemente de su origen, la evidencia indica que los municipios tendrán mayor interés en asociarse si los gobiernos nacional y/o intermedios apoyan este proceso a través de la canalización de recursos para programas de desarrollo social o económico. Lógicamente, para que la intermunicipalización logre sus objetivos es indispensable además que los gobiernos locales involucrados tengan la voluntad política de cooperar y trabajar de manera coordinada.

Una alternativa para los gobiernos estatales que tengan la voluntad política para impulsar la intermunicipalización es utilizar los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal del Ramo 33. De acuerdo con el Art. 34 de la Ley de Coordinación Fiscal federal, estos recursos deben destinarse para obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. Los estados podrían incorporar a los municipios asociados en el proceso de asignación de estos fondos.

La creación de incentivos no es el único factor para resolver el problema de los comunes que lleva implícito un fenómeno de acción colectiva. Como se describe más adelante, existen otras variables con las que también es necesario contar en el proceso de construcción de una intermunicipalidad.

III ¿Por qué es importante la intermunicipalidad?

México es un país de contrastes, y esto es más claro aún al hablar de municipios. En el país existen 2436 municipios,¹ entre los cuales se encuentran algunos que poseen más ingresos que muchos gobiernos estatales, pero también hay otros en los que la marginación ha prevalecido por siglos. En este contexto, la intermunicipalidad, además de convertirse en la base de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales, también responde a una utilidad muy concreta, ya que representa una alternativa

¹ Véase: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados

para solucionar muchos de los problemas de gestión a los que se enfrentan cotidianamente tanto gobiernos locales rurales como metropolitanos.

En México existe lo que se ha denominado inframunicipalismo, término que se refiere a la existencia de un gran número de municipios con pocos habitantes y cuya capacidad financiera y de gestión son insuficientes para cumplir con sus funciones y atribuciones básicas (Arenillas, 2004). La intermunicipalidad ofrece a estos gobiernos locales la posibilidad de potenciar sus recursos y capacidades, fortaleciendo su gestión, y por tanto, su legitimidad frente a la ciudadanía. La asociación intermunicipal aparece como la mejor opción para lograr una solución eficaz y eficiente para que un gran número de municipios puedan satisfacer las demandas básicas de su población en materia de servicios públicos.

Más aún, la mayor parte de los municipios pequeños y medianos necesita de alguna forma de asociación con otros gobiernos locales con el fin de dar una solución eficiente, eficaz y a largo plazo en materia de servicios públicos. Ejemplo de esto es la recolección y disposición de desechos sólidos en la región Sur Oriente del Valle de Toluca, en el estado de México. Muchos de los municipios asentados en esta área carecen de suelos adecuados para tener rellenos sanitarios, ya que los mantos freáticos se encuentran casi en la superficie y por lo tanto el riesgo de contaminación del agua es altísimo. Por el momento, estos municipios envían su basura a otros municipios que no siempre cuentan con rellenos sanitarios adecuados y que en corto plazo estarán llenos. En uno de esos municipios, Santiago Tianguistenco, se lleva a cabo un mercado tradicional (tianguis) los martes de cada semana. Derivada de esa actividad comercial, cada martes se recogen 80 toneladas de basura (Carrera et al., 2005). Con este ejemplo se hace evidente que si estos municipios no logran un acuerdo para construir un relleno sanitario regional, rentable financieramente y ecológicamente sustentable, la disposición de desechos sólidos se convertirá en corto plazo en el problema más grave de su gestión.

En el otro extremo se encuentran los municipios que forman zonas metropolitanas. Las zonas metropolitanas son el conjunto de municipios contiguos en donde se localiza una ciudad principal de 50 mil habitantes (ciudad central), cuya área urbana, funciones y actividades trascienden los límites territoriales del municipio que originalmente la contuvo e incorpora a otros municipios vecinos, con los que forma un ámbito urbano integrado física y funcionalmente.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal (SEDESOL), existen 55 zonas metropolitanas en México, integradas por 310 municipios en donde viven 51.5 millones de habitantes. Ello representa el 53 por ciento de la población total del país y el 87 por ciento de la población urbana. Uno de cada 2 mexicanos habita en estas 55 zonas metropolitanas y en ellas se genera el 76 por ciento del PIB.²

Aunque los municipios metropolitanos cuentan con muchos más recursos, lo cierto es que su problemática es también mucho más compleja. Las cifras proporcionadas permiten tener una idea cercana sobre las demandas que en materia de servicios públicos, infraestructura y seguridad pública enfrentan este tipo de gobiernos locales. El mejor ejemplo de ello es la zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), en la cual se asienta la Ciudad de México, una de las más grande del mundo. La ZMVM está integrada por las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo. Para 2000, en ella se asentaban 18.4 millones de habitantes (Partida & Anzaldo, 2003:44). Es evidente que cualquier política para la prestación de servicios públicos o desarrollo económico requiere de la coordinación de todas las esferas de gobierno que coexisten en ese espacio.

²Véase:file:///C:/Documents%20and%20Settings/fxo/Local%20Settings/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/FUKYK2JL/567,15,Slide 15

La coordinación entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el gobierno de la Ciudad de México se enfrenta a grandes dificultades derivadas de la coyuntura política ante las próximas elecciones presidenciales de 2006. Dado el enfrentamiento permanente que ha caracterizado la relación entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México;³ parece mucho más viable que sean los gobiernos municipales los que logren acuerdos encaminados a diseñar políticas públicas más eficaces en la ZMVM.

Así pues, desde el punto de vista político y de gestión, la intermunicipalidad constituye una estrategia que puede beneficiar enormemente a todos los municipios del país. No obstante, el desarrollo de esta práctica ha sido muy lento debido a que existen diversos factores que lo han obstaculizado, como se describe a continuación.

IV Marco jurídico de la intermunicipalidad

La base jurídica del asociacionismo intermunicipal en México se creó a través de la reforma al Artículo 115 de la Constitución federal en 1983, cuando se otorgó a los municipios la capacidad de coordinarse y asociarse entre ellos. Posteriormente, los ajustes constitucionales de 1999 en este rubro, permitieron reforzar el papel municipal reconociendo la competencia exclusiva de sus facultades y funciones, ampliando su capacidad asociativa para la prestación de servicios públicos, no sólo a los ayuntamientos dentro de una misma entidad federativa, sino entre dos o más estados, para lo cual es necesario contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Así pues, al día de hoy, el Artículo 115 de la Constitución federal señala en su fracción III, inciso i:

“Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.”

A pesar de que la Constitución federal consagra el derecho de los municipios a asociarse, los gobiernos estatales son los responsables de regular lo relacionado con este tema en sus respectivas jurisdicciones. Es por ello que existe una gran diversidad entre los estados en el contenido del marco jurídico con el que cuentan los gobiernos municipales para poder asociarse. Ya que los gobiernos estatales tienen la atribución de definir los lineamientos jurídicos para ello, los gobiernos locales depende de la forma en que cada congreso estatal decida regular el proceso de intermunicipalización. De acuerdo con un estudio en el que se analizó el contenido de la legislación de cada entidad federativa, en relación con los elementos con que cuenta para garantizar el desarrollo, funcionamiento y organización del asociacionismo y coordinación municipal, sólo ocho estados cuentan con una legislación que puede calificarse de Alto Perfil (Santín, 2002).⁴

Tres entidades federativas tienen una legislación de Bajo Perfil, Hidalgo, Yucatán y Quintana Roo. Y los otros veinte estados tienen una legislación promedio la cual:

“tiene preceptos que, de alguna forma u otra, restringen, limitan o condicionan la autonomía de los gobiernos locales para asociarse o coordinarse con municipios de su propio estado y con los de otros estados.” (Ibíd.:176).

³ El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México pertenece al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y es el candidato más fuerte a suceder a Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), en la presidencia de la República.

⁴ Oaxaca, Guerrero, Guanajuato, Nayarit, Aguascalientes, Sonora, Baja California Sur, y Colima.

Ejemplo de las grandes diferencias que existen en el marco jurídico para la intermunicipalización en cada estado son los casos de Aguascalientes y Guerrero. Aguascalientes cuenta con la legislación más avanzada en este rubro. Su Ley Orgánica Municipal señala con claridad las normas, requisitos y procedimientos administrativos para celebrar convenios de derecho público entre los municipios (Ibíd.: 172). En contraparte, la Ley Orgánica del Municipio Libre del estado de Guerrero, en su artículo 65, fracción IV, establece que en materia de planeación y presupuesto, los municipios podrán celebrar convenios de colaboración y asociación con otros municipios de la entidad para la más eficaz prestación de servicios públicos, previa autorización del Congreso del Estado.⁵

Esto último es una clara violación a lo que determina la Constitución federal que señala que los municipios de un mismo estado tendrán libertad de asociarse, sin requerir para ello la aprobación del congreso del estado. El caso de Guerrero es clara muestra de que muchos gobiernos estatales desean conservar el esquema de subordinación que los municipios tradicionalmente han tenido. Una circunstancia que podría explicar esta situación es que el estado de Guerrero no había conocido la alternancia política en la figura del gobernador. Sin embargo, en las elecciones de 2004, un partido diferente al Revolucionario Institucional ganó la gubernatura. Este evento quizá incentive transformaciones al marco jurídico para la intermunicipalización en este estado.

En general, la legislación de la mayor parte de los estados no establece los lineamientos básicos que deban seguir los gobiernos locales interesados en asociarse, ni los instrumentos y mecanismos a través de los cuales se formalice y opere la intermunicipalidad. El marco jurídico es claramente insuficiente para apoyar el asociacionismo municipal y ello constituye uno de los principales problemas para su desarrollo, fortalecimiento y consolidación.

La revisión y actualización del marco jurídico no debe producir un modelo de intermunicipalidad estandarizado. Las instituciones que se creen para ello deberán ser acordes con el contexto cultural y social de cada región, lo cual incluye por ejemplo, la incorporación de las prácticas de usos y costumbres vigentes en algunos estados del país.⁶ La redefinición de su marco jurídico debe hacer de la intermunicipalidad un mecanismo suficientemente flexible con el fin de que todo tipo de gobierno local pueda beneficiarse de ella.

V Institucionalización de la intermunicipalidad

Una vez que se ha logrado que un grupo de municipios formalice su asociación y lleve a cabo acciones exitosas en beneficio de sus comunidades, el siguiente reto que se enfrenta es cómo lograr la permanencia de esa experiencia. Lo más común es que esas prácticas exitosas desaparezcan cuando concluye la administración que las puso en marcha. El marco jurídico con el que cuentan actualmente los gobiernos municipales para su asociación, no garantiza la permanencia de estas prácticas. No existe hoy en día ningún medio jurídico que proporcione estabilidad a una asociación intermunicipal exitosa.

El Premio Gobierno y Gestión Local organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y auspiciado por la Fundación Ford, ha creado una base de datos de mejores prácticas en los gobiernos locales mexicanos desde 2001. En esta base de datos se registran varios casos de intermunicipalidades exitosas. Cabe la pena destacar que aquéllas que logran trascender más de un periodo de gobierno tiene como característica común el haberse desarrollado con base en la costumbre ancestral del trabajo comunitario.⁷

⁵ Disponible en: <http://www.guerrero.gob.mx/consejeriajuridica/Legislacion/LOMLEG.doc>

⁶ En el estado de Oaxaca, que tiene 570 municipios, 418 se rigen por el sistema de Usos y Costumbres.

⁷ Véase el caso de la Unión de Autoridades del Sector Zoogocho de la Sierra Norte del Estado de Oaxaca que se ha mantenido trabajando desde 1991 (Hernández & Díaz, 2004); o el de los Pueblos Mancomunados de la Sierra Norte de Oaxaca (Hernández & Ángeles, 2004).

Ante este panorama, una opción para legitimar y garantizar la continuidad de las prácticas intermunicipales exitosas es la incorporación de la ciudadanía en la operación y evaluación de los proyectos. Si la comunidad se involucra en la realización de los proyectos, y se convence de sus beneficios, esas experiencias tendrán mayor probabilidad de permanecer cuando inicie una nueva administración. La responsabilidad para la institucionalización de la intermunicipalización no es sólo de los gobiernos locales, también le corresponde a sus comunidades velar por la permanencia de los programas que incidan en el desarrollo de sus municipios. El referéndum, figura contemplada en la legislación de varios estados del país, podría convertirse en el mecanismo para lograr la consolidación de las intermunicipalidades.

“Los espacios de solidaridad territorial deben construirse también sobre la base de un amplio consenso social. Deben responder a los sentimientos de los ciudadanos en su delimitación y tienen que contar con mecanismos efectivos para la representación y participación en la gestión de los actores económicos y sociales.” (Arenillas, 2004:11).

El asociacionismo intermunicipal requiere de una política diseñada de forma tal que promueva asociaciones estables, que vayan más allá de un solo período de gobierno, y que permitan continuidad en la articulación de las políticas públicas en el ámbito local y regional (Arenillas, 2004). Una forma de propiciar asociaciones estables en México podría ser que el gobierno de cada entidad federativa integrara de manera efectiva a los municipios asociados en la planeación del desarrollo regional, y que a través de esta participación se lleve a cabo la asignación de financiamiento para los proyectos sectoriales del estado. La planeación regional de mediano y largo plazo podría servir como el eje articulador de intermunicipalidades estables y permanentes.

Además de las variables jurídico-institucionales que den permanencia a la intermunicipalización, también resultaría de gran utilidad que cada gobierno estatal contara con un sistema de información confiable y actualizado con datos socioeconómicos y demográficos de sus municipios con el fin de ofrecerles una base sólida para el diseño de sus proyectos intermunicipales.

VI Capacidad institucional y financiera de los gobiernos municipales

Otros obstáculos para el fortalecimiento de la intermunicipalidad son las serias deficiencias que poseen en materia de capacidad institucional y financiera una gran parte de los gobiernos locales, por lo cual llevan a cabo su gestión en condiciones sumamente limitadas. No es poco común encontrar que los ordenamientos legales que regulan sus funciones y responsabilidades no están actualizados. Más aún, un gran número de municipios no cuenta con los reglamentos necesarios para ejecutar sus facultades constitucionales.

A lo anterior hay que sumar la situación de sus estructuras administrativas. La estructura orgánica de sus administraciones públicas muestra un diseño poco actualizado y adecuado para llevar a cabo una gestión eficaz y eficiente. No hay una clara asignación de funciones a cada área, y si la hay no se respeta o se duplican tareas. Reproduciendo el esquema político que prevaleció durante décadas en México, la administración municipal se caracteriza por su estilo unipersonal de liderazgo, ya que todas las decisiones deben ser consultadas con el presidente municipal. Esto genera falta de agilidad en la implementación de las políticas públicas, amén de fortalecer la centralización política, desalentando así esquemas más eficaces de gestión.

El elemento más importante de cualquier organización es su gente, si ésta no cuenta con los conocimientos o la información necesaria para desarrollar sus funciones, los resultados de su trabajo siempre serán deficientes. Muchos funcionarios responsables de ejecutar las políticas del gobierno municipal no tienen el perfil idóneo para ello, y en el mejor de los casos, aunque cuenten con vocación y auténtico deseo de servir a la población, no tienen la capacitación y/o actualización necesaria. En México, ningún ámbito de gobierno ha diseñado una política integral, permanente y sistemática para

consolidar un cuerpo de funcionarios públicos bien capacitados; y este problema se hace más evidente en la esfera municipal.

En materia de finanzas públicas, la situación es también poco alentadora. De acuerdo con cifras del INEGI, entre 1998 y 2002,⁸ los municipios han aumentado sustantivamente su dependencia de las transferencias federales. En promedio, casi el 70 por ciento del total de los ingresos de los municipios mexicanos dependen de las transferencias federales, y sólo el 22 por ciento de su ingreso proviene de la explotación de sus ingresos propios. A esto hay que añadir que los municipios emplean la mitad de sus recursos en gasto administrativo (Carrera, 2005).

La mitad de los recursos federales que reciben los municipios son transferencias en bloque, por lo que pueden utilizarlas de acuerdo con sus prioridades; son estos recursos los que se utilizan para el gasto administrativo. La otra mitad de las transferencias federales están etiquetadas y sólo pueden ser empleadas en los programas definidos a priori por el gobierno federal.

Ello implica que las acciones y programas de desarrollo social que llevan a cabo la mayor parte de los municipios están financiados en su mayor parte con recursos federales. Ya que estos recursos vienen etiquetados, los municipios tienen muy poco margen de maniobra para decidir sus prioridades en este rubro. Otra consecuencia de esta situación es que el incremento en su gasto de desarrollo social también está condicionado a los recursos que gestione ante las instancias federales.

Ello refuerza la tendencia a asignar muy pocos recursos al gasto de inversión, con lo que su capacidad de promover el desarrollo social y económico de su población es muy limitada. La carencia de recursos para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo social basados en las prioridades definidas por el propio municipio, los coloca en una situación en la que es necesaria la suma de capacidades con el fin de promover una estrategia de desarrollo social más adecuada con las necesidades de su población y no con las prioridades del gobierno federal. Esto indica que el desarrollo y fortalecimiento de la intermunicipalidad requiere también de la solución de los añejos problemas financieros que padecen los gobiernos locales.

VII Intermunicipalidades en México

Esta modalidad de coordinación intergubernamental es muy reciente en México y su desarrollo no ha tenido mucho dinamismo. De acuerdo con información del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), en el año 2000, sólo 527 municipios del país, esto es el 22 por ciento del total, habían utilizado esta vertiente de coordinación. Este número disminuyó en 2002, a 484 municipios, es decir, el 20 por ciento.

La intermunicipalidad se ha promovido en México a través de diferentes mecanismos, aunque los resultados son aún muy limitados. El gobierno federal desarrolla el programa Hábitat, a través del cual se incentivan la creación de intermunicipalidades con el fin de recibir recursos para atender a la población en situación de pobreza que habita en las ciudades y zonas metropolitanas mediante la aplicación conjunta de programas sociales y de desarrollo urbano (SEDESOL, 2004). El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) del gobierno federal, ofrece servicios de asesoría para el diseño de mecanismos para la integración de asociaciones intermunicipales.⁹

Por su parte, el Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal (PFMCM) tiene como propósito favorecer el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales de México, y colabora con algunas instituciones y organismos de la Federación involucrados en la descentralización del país. La formación de intermunicipalidades también se promueve en el marco de este programa, como uno de

⁸ En 1998 se creó el Ramo 33 del Presupuesto federal, con el fin de canalizar más recursos a los gobiernos subnacionales.

⁹ Consúltese: <http://www.inafed.gob.mx>

sus ejes más importantes, sobre todo por su potencial de planificación urbana, rural, económica y social. A través de INDESOL, el programa proporciona asistencia técnica; desarrollándose en varios Estados de la República como Guerrero y Morelos. Además, el PFMCM participa en la reflexión sobre la importancia de las nuevas tecnologías en el desarrollo de los municipios mexicanos, y particularmente, en la capacitación a distancia con INDESOL.¹⁰

Entre la mayor parte de los estados de la república mexicana un elemento común es su falta de apoyo para promover la asociación de sus municipios. Prácticamente ningún estado cuenta con una política para proporcionar asesoría, asistencia técnica o incentivos financieros a los gobiernos locales interesados en formar una intermunicipalidad. A pesar de ello, hay experiencias de intermunicipalización sumamente exitosas en el país, las cuales demuestran que este mecanismo puede convertirse en el medio principal para que los gobiernos municipales no sólo atiendan a sus responsabilidades en materia de servicios públicos sino que además sean auténticos gestores de su desarrollo.

Un ejemplo destacable es el de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del estado de Guerrero, conformada en junio de 2003. Venciendo obstáculos de tipo político, los municipios de Copalillo, Atenango del Río, Huitzuc de los Figueroa, Tepecuacuilco de Trujano, Iguala de la Independencia, Cocula, Buenavista de Cuéllar y Cuetzala del Progreso han desarrollado un trabajo consistente en los últimos dos años. Fruto de esta labor, se han realizado de manera conjunta diversos estudios sobre contaminación de aguas superficiales, sistemas de limpia y recolección de basura, impacto ambiental, seguridad pública y rellenos sanitarios, los cuales han servido como apoyo para la elaboración de proyectos para dar solución a estos problemas. Uno de los factores más destacables de este caso es que los ayuntamientos de estos municipios tienen filiaciones partidistas diferentes y a pesar de ello, han sido capaces de trabajar de manera conjunta para brindar una mejor gestión a sus comunidades.

Otra experiencia importante es la de la intermunicipalidad de la Región del IV Distrito en el estado de Tamaulipas, en la cual se integraron a los municipios de Jaumave, Palmillas, Miquihuana, Bustamante y Tula para la promoción del turismo de aventura y ecoturismo que permita incrementar los ingresos de sus habitantes. Esta asociación de municipios y la de Guerrero han contado con el apoyo financiero del Programa de Coinversión Social del INDESOL.

Recientemente se han sentado las bases para constituir lo que sería la primera intermunicipalidad en la que se asociarían gobiernos locales de diferentes estados. Con la participación de la SEDESOL, las autoridades de los municipios de Puerto Vallarta, del estado de Jalisco, y Bahía de Banderas, del estado de Nayarit, han manifestado su interés por concretar este proyecto. Se ha informado que la federación dispone de 1 millón de pesos para crear un fondo para la elaboración de proyectos ejecutivos, en el que los dos municipios participarían aportando una cantidad similar en partes iguales.

VIII. Conclusiones

La intermunicipalidad es una estrategia que contribuye al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, y que además puede sentar las bases para el desarrollo de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales en México. Como se ha mostrado, este tipo de asociación ofrece grandes beneficios para cualquier tipo de municipio; y en algunos casos, es la única alternativa con la que pueden contar muchos ayuntamientos si es que desean dar respuesta a las necesidades más esenciales de sus comunidades en materia de servicios públicos.

El proceso de cambio político que vive México ha traído como una de sus consecuencias más importantes, la revalorización del gobierno municipal. En este contexto, el fortalecimiento de este ámbito de gobierno ha pasado a formar parte de la agenda del gobierno federal, aunque hasta el

¹⁰ <http://www.francia.org.mx/coopcyt/coopadminist.htm>

momento esto no se ha visto reflejado en la práctica. Parte de esta falta de una estrategia integral para el fortalecimiento municipal es la problemática que enfrenta para su desarrollo el proceso de intermunicipalización.

Los gobiernos locales desarrollan sus esfuerzos de asociación con un marco jurídico-institucional que fue diseñado en una época en que estados, y sobre todo municipios, carecían de voz y voto. Pero las circunstancias se han transformado y la nueva dinámica de las relaciones intergubernamentales precisa de nuevos arreglos institucionales que proporcionen a los gobiernos subnacionales los elementos necesarios para cumplir con sus funciones y responsabilidades. El diseño de una política que pretenda fortalecer el desarrollo de la intermunicipalidad deberá contemplar, además de la transformación del marco jurídico existente, otros elementos que garanticen la continuación de esta práctica.

En el incipiente proceso de descentralización que vive México, los gobiernos estatales juegan un rol fundamental para apoyar la transición de los municipios de meras agencias administrativas a auténticos ámbitos de gobierno. El desarrollo de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales más acorde con la organización federal de nuestro país, requiere que las entidades federativas transformen su rol tradicional de superiores de los gobiernos municipales, en uno de apoyo para su fortalecimiento. En este contexto, la voluntad política de los estados por apoyar la asociación de sus municipios a través de la adecuación de su marco jurídico, incentivos fiscales, asesoría legal y asistencia técnica; representaría un enorme avance para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas.

Además de los factores antes mencionados, en la mayor parte de los gobiernos municipales prevalece la concepción de un gobierno local dependiente de los estados y de la federación, sin capacidad de generar sus propias soluciones. Por otra parte, en el marco de un incipiente proceso de democratización y con un sistema de relaciones intergubernamentales tradicionalmente vertical, la lucha por el poder de las élites regionales y locales parece predominar sobre la búsqueda de consensos y en consecuencia, la disposición para cooperar es menor. Hoy en día, el ámbito municipal es en donde más claramente se refleja la nueva geografía del poder. Desafortunadamente, entre los ayuntamientos con diferente filiación partidistas parece prevalecer la lógica de la confrontación más que la de cooperación para brindar mejores niveles de vida a sus gobernados.

En suma, los retos para hacer de la intermunicipalidad una estrategia para la formación de nuevo modelo de relaciones intergubernamentales en México son múltiples y complejos. No obstante, existe un solo elemento que proporcionaría la base para avanzar en este proceso: la voluntad política de los actores involucrados. Contrario a lo que pueda pensarse, esa voluntad política no atañe exclusivamente a los gobiernos federal y estatales, en ella se incluye el deseo de las autoridades municipales por trabajar para el beneficio de sus comunidades más allá de filiaciones partidistas; y de la propia población, que debe tener la conciencia necesaria para exigir de sus gobernantes una mejor gestión que se traduzca en mejores niveles de vida y un desarrollo sustentable.

Referencias

- Arenillas, Manuel (2004); *Hacia un nuevo modelo de asociacionismo municipal en España*; Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD; Madrid, España
- Cabrero Mendoza, Enrique. coord.; (2003); *Gobiernos locales trabajando: Un recorrido a través de programas municipales que funcionan. Premio Gobierno y Gestión Local*; CIDE-Fundación Ford; México
- Cadaval S., María (2004); *Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la hacienda pública*; Documento no. 19; Instituto de Estudios Fiscales; España

- Carrera, Ady et al (2005); *Hacia un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales: caso de estudio Valle de Santiago*; UAEM-INDESOL; México
- Carrera, Ady (2005); *Retos de la descentralización fiscal para el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en México. El caso del Estado de México*; X Congreso Internacional del CLAD; Santiago de Chile
- García del Castillo, Rodolfo. coord. (2004); *Gestión local creativa: Experiencias innovadoras en México; Premio Gobierno y Gestión Local*; CIDE-Fundación Ford; México
- Hernández, Jorge & Jonathan Díaz (2004); “Desarrollo regional de los pueblos zapotecas del Sector Zoogocho en Oaxaca”; en Rodolfo García (coord.); *Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México*; CIDE-INAFED-Fundación Ford; México
- Hernández, Jorge & Graciela Ángeles (2004); “La vida y desarrollo rural en Los Pueblos Mancomunados de la Sierra Norte de Oaxaca”; en Rodolfo García (coord.); *Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México*; CIDE-INAFED-Fundación Ford; México
- Partida, Virgilio & Carlos Anzaldo (2003); *Escenarios demográficos y urbanos de la zona metropolitana del Valle de México*; CONAPO; México
- Santín del Río, Leticia (2002); “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”; en Leticia Santín (coord.); *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*; SEDESOL, INDESOL, FLACSO; México
- SEDESOL (2004); *Asociación de Municipios. Programa Hábitat*; Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional y Dirección General de Reorganización del Territorio; México; Mimeo

Reseña Biográfica

Ady Patricia Carrera Hernández posee un Doctorado en Políticas Públicas y una Maestría en Gestión Económica Pública por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Estudió su Licenciatura en Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como Jefa del Departamento de Estudios de Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública de México; Investigadora en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas; y Asesora del Director General del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Ha sido consultora del Instituto Holandés de Vivienda y Desarrollo Urbano; de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de Presidencia de la República; y de la Secretaría de Desarrollo Social y el Banco Mundial. Actualmente se desempeña como Profesora-Investigadora en la Facultad de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México; en donde es miembro del Comité del Doctorado en Ciencias Sociales y Líder del Cuerpo Académico en Administración Pública, Política y Gobierno.

Dirección Postal: Vicente Gómez Farías Pte. 918, Col. La Merced; Toluca, Estado de México; México; CP 50130

Correo electrónico: adymex@yahoo.com

Tel. + (52) 722 214 61 26

+ (52) 722 215 0494

+ (52) 722 214 3169

Fax: + (52) 722 213 1607