

Elementos para una política

pública que promueva
eficazmente las
intermunicipalidades
en el Estado de México



Ady P. Carrera Hernández
María Gabriela Martínez Tiburcio

Ady Patricia Carrera Hernández

Doctora en Política Pública con estudios de Maestría en Gestión Económica Pública, ambos por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Estudió su Licenciatura en Administración Pública en la UNAM en donde también realizó un Diplomado en Administración Municipal. Se ha desempeñado como Jefa del Departamento de Estudios de Administración Estatal y Municipal del INAP; Investigadora Asociada y por Proyecto en la División de Administración Pública del CIDE; Asesora del Director fundador del INAFED, Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales de la UAEMex e Investigadora de El Colegio Mexiquense. Ha participado en diversas ocasiones como conferencista o ponente en más de 16 países de América, Europa y Asia. Ha sido consultora del Instituto Holandés de Vivienda y Desarrollo Urbano; Banco Mundial, PNUD, OCDE, Unión Europea y CLAD. Sus áreas de investigación y consultoría son finanzas municipales, federalismo y descentralización, capacidades institucionales de gobiernos subnacionales, gestión municipal y desarrollo, instituciones y desarrollo y evaluación de política pública. Cuenta con más de 80 publicaciones en libros, capítulos de libros, artículos y reportes técnicos.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, del CONACyT. Fue Presidenta de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C. (IGLOM) de 2015 a 2017, y actualmente es Presidenta del Consejo Académico de Asesoramiento de la Red de Universidades de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (Red UNI-UIM). Actualmente se desempeña como Profesora Investigadora del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional y es miembro del Claustro del Colegio de Estudios Hacendarios del Instituto Hacendario del Estado de México.

Elementos para una política

pública que promueva
eficazmente las
intermunicipalidades
en el Estado de México

Elementos para una política pública que promueva eficazmente las intermunicipalidades en el Estado de México

Primera edición, 2018.

Instituto Hacendario del Estado de México, “Centro José María Morelos y Pavón”, Sede del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios.

Calle Federalismo núm. 103, Santiago Tlaxomulco, C.P. 50280, Toluca, Estado de México.
Teléfono: (01 722) 236 05 40.

Investigadoras: Ady Patricia Carrera Hernández y María Gabriela Martínez Tiburcio.

Número de Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal:
CE: 207/09/13/19

Impreso en México.

El contenido de la investigación es responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coincide con el punto de vista del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM). Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida, mediante ningún sistema o método electrónico o mecánico (incluyendo el fotocopiado, la grabación o cualquier sistema de recuperación y almacenamiento de información) sin consentimiento por escrito del IHAEM.

Elementos para una política

pública que promueva
eficazmente las
intermunicipalidades
en el Estado de México

DIRECTORIO

CONSEJO DIRECTIVO

Secretario de Finanzas y
Presidente del Consejo Directivo
del Instituto Hacendario del
Estado de México

SUBCOMITÉ EDITORIAL

Reyna María del Carmen Ávila Vázquez, Presidente
Joaquín R. Iracheta Cenecorta, Secretario
Laura Marina Hernández Moreno, Vocal
José Ramón Albarrán y Mora, Vocal
Braulio A. Álvarez Jasso, Vocal
José Izmael Escobedo Velásquez, Vocal

COORDINACIÓN EDITORIAL

Francisco Curiel Neri

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO

Minerva Ayala Jiménez
Edissa B. Vázquez Casas

Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal:

CE: 207/09/13/19

Revisión Editorial:

Consejo Editorial de la
Administración Pública Estatal

Fotografía de Portada:

IHAEM

Índice

Introducción	7
Capítulo I. Acción colectiva para el desarrollo	9
1.1 El desarrollo en el siglo XXI	11
1.2 El desarrollo como un problema de acción colectiva	13
Capítulo II. Acción colectiva institucional	15
2.1 ¿Qué es la acción colectiva institucional?	17
2.2 Factores que determinan la cooperación entre gobiernos locales	18
2.3 Mecanismos para la acción colectiva institucional	24
2.4 Obstáculos para la acción colectiva institucional	27
Capítulo III. Relaciones intergubernamentales	31
3.1 El enfoque de las relaciones intergubernamentales	33
3.2 Herramientas para el análisis de relaciones intergubernamentales	34
Capítulo IV. Intermunicipalidades para el desarrollo	39
4.1 El gobierno local como actor estratégico para el desarrollo	41
4.2 ¿Gobiernos locales con capacidad para gestionar el desarrollo?	42
4.3 Importancia de las intermunicipalidades	45
Capítulo V. ¿Cómo funcionan las intermunicipalidades?	49
5.1 Razones y objetivos para su creación	51
5.2 Tipos, modelos y etapas	52
5.3 Aspectos funcionales	54
a) Marco jurídico	
b) Capital humano	
c) Financiamiento, seguimiento y control	
5.4 Lineamientos básicos para una intermunicipalidad	59

Capítulo VI. La intermunicipalidad en el Estado de México	61
6.1 La intermunicipalidad en México	63
6.2 Algunos datos ilustrativos	65
6.3 La intermunicipalidad en el Estado de México	77
Conclusiones	80
Fuentes consultadas	85
Anexo 1	90

Introducción

La intermunicipalidad es una práctica frecuente en muchos países del mundo con el fin de que los gobiernos locales puedan hacer frente a los retos contemporáneos para buscar el desarrollo en un mundo globalizado y competitivo, mejorar la gestión de las políticas públicas, la planificación y articulación conjunta para solventar las limitaciones de las capacidades individuales y la fragmentación para la prestación de servicios públicos. La posibilidad de asociación entre los municipios mexicanos data de la reforma al artículo 115 de la Constitución federal realizada en 1983 que entró en vigor en 1984.

En México, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, uno de los mayores problemas es la provisión de servicios públicos básicos que son responsabilidad directa de los gobiernos municipales. El perfil institucional de esta esfera de gobierno muestra claramente sus limitaciones para la provisión eficaz y eficiente. Dada la importancia de los servicios públicos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la adopción del esquema intermunicipal es prioritario en México, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

Por lo tanto, determinar cuáles son las variables que deberían incorporarse en una política pública cuyo objetivo sea promover y fortalecer esta práctica, representa un tema de investigación prioritario, no sólo para el Estado de México, sino para todo el país. Con estas consideraciones en mente, este documento tiene por objetivos:

- a) Determinar, de acuerdo con la teoría y evidencia empírica, cuáles son las variables que mayor influencia tienen en la creación de las intermunicipalidades.
- b) Analizar y sistematizar experiencias de intermunicipalidades en México que aporten al conocimiento y comprensión de este fenómeno.
- c) Examinar las variables que mayor influencia tienen en la creación y funcionamiento de las intermunicipalidades en México.
- d) Estudiar el marco institucional con el que cuenta el Estado de México con el fin de determinar sus fortalezas y debilidades para la creación y fortalecimiento de intermunicipalidades.
- e) Definir los principales elementos de una política pública que promueva eficazmente las intermunicipalidades en el Estado de México.

Para cumplir con estos objetivos, el texto se estructura en siete secciones, la primera describe cómo se concibe actualmente al desarrollo, la agenda internacional que sirve de referencia para todos los países del mundo y explica por qué esto constituye un problema de acción colectiva. La segunda parte explica qué es la acción colectiva institucional como antecedente teórico para comprender el funcionamiento de las intermunicipalidades, cuáles son los factores que determinan este tipo de cooperación y a través de qué mecanismos puede ponerse en operación.

La tercera sección se ocupa de revisar los principios básicos para el análisis de las relaciones intergubernamentales, la parte más política de las intermunicipalidades y cómo influye ésta en la viabilidad de la coordinación entre entes locales. La cuarta parte examina la importancia de las intermunicipalidades en el marco del agenda internacional de desarrollo y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La quinta sección describe brevemente la forma en que funcionan las intermunicipalidades en el mundo, cuáles son sus objetivos y sus aspectos operativos básicos.

La quinta parte ofrece una visión de cómo se ha desarrollado la intermunicipalidad en México, la problemática que enfrenta y cómo esto se ha reflejado en el caso del Estado de México. La última sección contiene las conclusiones y recomendaciones para que la entidad mexiquense impulse una política eficaz para la creación y funcionamiento de intermunicipalidades como estrategia para el desarrollo local, regional y del estado.

Capítulo I

Acción colectiva para el desarrollo

1. Acción colectiva para el desarrollo

1.1. El desarrollo en el siglo XXI

El concepto de desarrollo ha cambiado sustancialmente en las últimas tres décadas. Desde la visión del crecimiento económico como la principal fuente de progreso en donde se daba poca atención a la evolución de otras variables (Peet y Hartwick, 2009), como la inequidad, la pobreza o el bienestar social (Sant'Ana, 2008); hasta las nuevas corrientes del desarrollo humano, que señalan que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la vida de las personas (Jahan, 2000). En esta última corriente se enmarca el desarrollo sostenible bajo el entendido de que un crecimiento económico a costa del deterioro ambiental y la carga excesiva sobre el medio ambiente puede otorgar beneficios para algunos a corto plazo, pero es insostenible en el largo plazo al producir efectos de desigualdad (Sotelsek y Ahamdanech, 2008). El desarrollo sostenible implica pues un cambio estructural y la inclusión de aspectos cualitativos.

El concepto clásico de desarrollo sostenible es el del Informe Brundtland publicado en 1987: “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades” (IUCN, 2006:1). Esta definición representó un avance en la concepción del desarrollo, estableciendo que no es cuestión de escoger entre la protección al medioambiente y el progreso social, sino la búsqueda por el desarrollo económico y social que sean compatibles con la protección ambiental (Ciegis et al., 2009). Luego entonces, el objetivo fundamental del desarrollo sostenible es generar modelos integrales que procuren un equilibrio entre el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

El concepto de desarrollo en el siglo XX tuvo un parteaguas cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el Primer Informe de Desarrollo Humano en 1990. La propuesta del prestigiado economista Amartya Sen fue la base para acuñar una noción diferente de lo que es el desarrollo, cómo se mide y cuáles deben ser las variables más importantes en la agenda de política pública de los gobiernos para promoverlo. El enfoque de desarrollo humano plantea que el crecimiento económico no es un fin sino un medio para mejorar la vida de las personas, es decir, los beneficios del crecimiento deben verse reflejados en mejor calidad y nivel de vida de la gente (Jahan, 2000).

El desarrollo en el siglo XXI se concibe por su impacto en las personas, no sólo por cambios en su ingreso sino en términos de la ampliación de sus capacidades y libertades, y su posibilidad para tener acceso a bienes y servicios que mejoren sus condiciones de vida. Esta concepción lleva implícita la connotación de cambio permanente ya que no sólo se trata de proveer agua o alimento, sino de que las instituciones económicas, sociales y políticas proporcionen las condiciones necesarias para que los componentes del bienestar sean sostenibles, de largo plazo (Barder, 2012).

Al iniciar el siglo XXI, después de una titánica labor a nivel mundial, el PNUD logró consenso sobre cuáles debían ser las prioridades de desarrollo para los países del mundo. Con base en este trabajo se firmó la Declaración del Milenio el 13 de septiembre de 2000 y a partir de ella se dieron a conocer los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos últimos fueron evaluados en 2015 y a partir de los resultados obtenidos se elaboró la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cuyo principal propósito es lograr 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (imagen 1).

Imagen 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: PNUD.

De acuerdo con la Agenda, hay cinco esferas críticas para lograr los ODS (ONU, 2015):

- Las personas. Todos los seres humanos deben realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable.
- El planeta. Protegerlo mediante la gestión sostenible de recursos naturales para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
- La prosperidad. Para que los seres humanos tengan una vida próspera y se logre un balance entre el progreso económico, social y tecnológico en armonía con la naturaleza.
- La paz. Propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia.
- Las alianzas. Son indispensables para movilizar los medios necesarios a través de la solidaridad mundial, centrada en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas.

Para los propósitos de este texto, interesa destacar la importancia de las alianzas. Hasta hace no mucho tiempo se asumía que los pendientes más importantes del desarrollo, como el proceso de urbanización, el cambio climático, la pobreza crónica y el aumento de la inequidad, el empleo y el crecimiento equitativo (Melamed y Scott, 2011), eran problemas que pertenecían en mayor medida a los países pobres. Pero en los últimos años, se ha evidenciado que, con la globalización, los problemas de los países menos desarrollados están vinculados con lo que hacen o dejan de hacer los países ricos. Ello significa que éstos últimos no pueden dejar que los primeros resuelvan solos los asuntos que les competen a todos (Rapley, 2007).

Lograr los objetivos mundiales de desarrollo es un reto que solo podrá alcanzarse con base en la colaboración: entre los países del mundo, entre las distintas esferas de gobierno, entre los sectores público, privado y social y entre las autoridades y la ciudadanía. El desarrollo puede considerarse entonces un problema de acción colectiva.

1.2. El desarrollo como un problema de acción colectiva

En la última década, los problemas del desarrollo han sido analizados desde el enfoque de oferta/demanda. Del lado de la oferta, se asume que los gobiernos son liderados por personas cuya principal preocupación es lograr el bienestar de sus países a través de la provisión de bienes públicos que son la base del desarrollo. Por lo tanto, sus acciones tienen como propósito mejorar la gobernanza y la economía de sus naciones. En este escenario, la asistencia que deben recibir se enfoca en fondos, asistencia técnica, seguimiento y evaluación de políticas (Booth, 2012).

En el lado de la demanda, se considera que los ciudadanos desean, y tienen la capacidad, de lograr que las autoridades y funcionarios rindan cuentas por su desempeño en la provisión de bienes públicos. Desde esta perspectiva, la ayuda que necesitan es el fortalecimiento de instituciones verticales y horizontales para la transparencia y rendición de cuentas y de medidas para dar voz a la ciudadanía y empoderarla. El problema del enfoque de la oferta/demanda es que se asume que los actores en ambos lados están comprometidos con lograr objetivos de beneficio común. Aunque hay individuos genuinamente interesados en promover el desarrollo de sus países, la evidencia muestra que la mayor parte de los actores enfrentan problemas para trabajar de manera colectiva por su bienestar común (Id.). Por ello, en los últimos años, un importante número de investigadores ha argumentado que el desarrollo debe ser considerado un problema de acción colectiva. Este problema se produce cuando los miembros de un grupo son incapaces de actuar de manera conjunta para asegurar que el resultado deseado, que beneficiaría a todo el grupo, se logre en todo su potencial (Peiffer, 2015). Esta situación tiene más probabilidades de surgir cuando el tamaño del grupo es mayor y cuando resulta difícil excluir a quienes no cooperaron de los beneficios obtenidos (bienes no rivales).¹ La solución a este tipo de problema sería el establecimiento de reglas para impedir que

¹ Los bienes no rivales son aquéllos cuyo disfrute por parte de un individuo no excluye a otras personas de hacer lo mismo, por ejemplo, el aire limpio o el alumbrado público.

algunos se aprovechen del trabajo o cooperación de los demás y estimular así la acción colectiva por el bien común (Booth, 2012).

En 1965, Olson sostuvo que los individuos con intereses comunes, pertenecientes a grandes grupos, no colaborarían para lograrlos. De acuerdo con esta idea, las personas desearían maximizar su beneficio personal y no actuarían en pro del beneficio común a menos que tuvieran un estímulo para la acción colectiva. Por lo tanto, tratarían de beneficiarse del trabajo de los demás convirtiéndose en polizones (*free riders*). El mismo autor aceptó que este problema es menor en los grupos más pequeños. El trabajo de Ostrom en la década de los 90, mostró que la intervención del gobierno central o la regulación a través de un sistema de propiedad privada, no son los únicos estímulos que existen para lograr la acción colectiva. De acuerdo con ella, los integrantes de comunidades pequeñas pueden desarrollar la capacidad de lograr acuerdos y sistemas de gestión para aprovechar los recursos comunes (Dasgupta y Beard, 2007).

Sin embargo, la acción colectiva para el desarrollo no se limita a lo que ocurre en las pequeñas comunidades y, por lo tanto, el reto de lograr que todos los países, ámbitos de gobierno y sectores colaboren para lograr los objetivos de la agenda global requiere la búsqueda de los incentivos adecuados para impulsar este trabajo común a gran escala. De acuerdo con Peiffer (2015), hay dos razones principales por las que los grupos tienen dificultad para resolver sus problemas de acción colectiva para el desarrollo:

- a) Coordinación. Lograr una eficiente coordinación de los miembros que conforman los distintos grupos es difícil.
- b) Intereses opuestos. Mientras que algunos individuos están dispuestos a actuar por el bienestar común, otros no lo están.

En ambos casos se trata de obstáculos de muy distinto tipo. Los de coordinación se limitan a cuestiones técnicas más bien relacionadas con la gestión. Mientras que los segundos son asuntos relativos a poder, política y conflicto (Green, 2015). La pregunta natural es cuáles son los factores que influyen en la posibilidad de lograr la acción colectiva. En el caso de sociedades pequeñas se han identificado algunos de ellos, tales como el tamaño del grupo o su heterogeneidad (Poteete y Ostrom, 2004); o bien el liderazgo (Glowacki y Rueden, 2015). Pero cuando no se trata de grupos pequeños, sino de entes gubernamentales, ¿cuáles son los factores que explican su voluntad de trabajar en conjunto para obtener un beneficio común?

Capítulo II

Acción colectiva institucional

2. Acción colectiva institucional

2.1 ¿Qué es la acción colectiva institucional?

Durante varios años, la discusión entre las ventajas y desventajas que hay entre un gobierno descentralizado y uno centralizado ha acaparado la atención de investigadores y agencias multilaterales y de desarrollo. Una corriente importante ha concluido que la fragmentación de los gobiernos locales representa un obstáculo insalvable para lograr economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos cuyo impacto rebasa la jurisdicción que los provee.² De esta forma, la fragmentación impide la cooperación entre jurisdicciones locales. Sin embargo, Feiock afirma que la competencia y la cooperación son formas complementarias de interacción estratégica entre los actores locales (2004), que ocurra una o la otra dependerá de diversos factores.

La descentralización de funciones, como la provisión de servicios públicos, entre diversas autoridades puede generar resultados económicos positivos, como la eficiencia, y también políticos, como la rendición de cuentas. Pero también puede derivar en dilemas de acción colectiva institucional, que pueden ser definidos como los problemas de cooperación que surgen cuando la autoridad se encuentra dividida en varias jurisdicciones y la decisión de una de ellas en una función o área específica, impacta en las funciones o áreas de otras jurisdicciones (Feiock, 2013). Los problemas surgen cuando dos o más ciudades o autoridades de una región toman decisiones cada una por su cuenta y los resultados no son óptimos como los que hubieran obtenido si hubieran actuado juntas de manera coordinada (Feiock, 2016).

Los problemas o dilemas de acción colectiva institucional nacen de la fragmentación de la autoridad local para la provisión de servicios públicos en áreas urbanas, y de situaciones en donde distintos niveles o esferas de gobierno regulan o explotan una variedad de servicios o recursos. Los objetivos de política pública se traslapan frecuentemente, lo que genera que las decisiones de un nivel de gobierno impacten las funciones de otros gobiernos de distinto nivel. La acción colectiva institucional es un marco de análisis que retoma la teoría de la acción colectiva entre individuos para utilizarla en el estudio de actores de una comunidad conformada por gobiernos locales. Es pues un tipo de acción colectiva, pero no entre individuos o grupos sociales, sino entre instituciones gubernamentales (Id.). La demanda de bienes y servicios es muy variada en términos de escala, cantidad y calidad, ello dependerá de diversos factores geográficos, culturales, económicos y políticos. El enfoque de acción colectiva institucional provee un marco de análisis para definir las distintas alternativas de mecanismos de colaboración que existen, y ayuda a explicar cómo estos mecanismos pueden ser adoptados. Su objetivo es mostrar cómo una gran variedad de bienes y servicios pueden ser provistos de manera eficiente en distintas escalas (Id.).

² La literatura internacional clasifica a los gobiernos en dos grandes grupos: nacionales y subnacionales. A su vez, el segundo se divide en dos subgrupos: gobiernos intermedios, que reciben denominaciones como estado, provincia, región, cantón; y los gobiernos locales, llamados municipios, alcaldía, corporación, condado. Por lo tanto, en este texto, cuando se menciona al gobierno local, se hace referencia única y exclusivamente a los ayuntamientos, el orden de gobierno más cercano a la población.

Una característica sobresaliente del enfoque de acción colectiva institucional es que enfatiza la posibilidad de lograr una dinámica de relaciones intergubernamentales más horizontal, voluntaria y de auto organización; sin la necesidad de que exista una autoridad superior que coordine la colaboración entre los gobiernos subnacionales (Feiock, 2008). La imposición de mecanismos de coordinación por parte de niveles superiores de gobierno puede lograr una toma de decisiones más integrada, economías de escala o eficiencia técnica. Pero ello puede implicar la pérdida del control de la política pública por parte de la comunidad, de su habilidad de construir acuerdos que satisfagan sus necesidades específicas y reducir la rendición de cuentas (Feiock, 2016).

Para los propósitos de este texto, hay dos preguntas clave que deben ser examinadas:

- a) ¿Qué factores estimulan la cooperación entre gobiernos locales?
- b) Una vez que dos o más gobiernos locales han decidido cooperar para solucionar un problema común, ¿qué mecanismos pueden adoptar para su trabajo coordinado?

2.2 Factores que determinan la cooperación entre gobiernos locales

Cuando en un área metropolitana o región, los gobiernos locales adoptan estrategias individuales con base en intereses de corto plazo, la ausencia de mecanismos para coordinar acciones en un área de política pública y/o en toda la región, generará resultados ineficientes para la colectividad (Feiock, 2016). Lograr una solución eficiente y eficaz dependerá de la capacidad de los gobiernos municipales para lograr, o no, acuerdos que logren el máximo beneficio para todos. Los dilemas de acción colectiva institucional se resuelven cuando los gobiernos de las distintas jurisdicciones logran acuerdos, y ello está determinado por los incentivos que existen para alcanzarlos.

La premisa fundamental es que los acuerdos ocurren cuando los beneficios de la asociación exceden los costos de transacción entre los potenciales participantes. Los costos de transacción son una cantidad o valor que debe pagarse para vender o comprar algo, que es adicional al precio de ese bien o servicio (CD, 2018). También se les define como los costos de la interacción humana y están determinados por un conjunto de instituciones económicas y políticas que cada sociedad desarrolla de acuerdo con su contexto (North, 1994). En el caso de la acción colectiva institucional, los costos de transacción se refieren a las barreras u obstáculos que impiden a las autoridades locales lograr decisiones coordinadas.

Estos pueden ser en términos de información, que limitan el rango de opciones que pueden ser consideradas por el conjunto de actores racionales; o costos de negociación, que restringen a los participantes por las limitadas opciones con las que cuentan; los costos derivados de decisiones externas, que reducen la autonomía de las partes para lograr decisiones colectivas; y los costos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos, que limitan la habilidad para hacer compromisos confiables (Feiock, 2013).

En primer lugar, los incentivos para la cooperación voluntaria dependerán de la naturaleza de los problemas de acción colectiva institucional. Con cada tipo de problema, los gobiernos locales enfrentarán distintos tipos de incentivos que determinarán la probabilidad de cooperación entre ellos. La figura 1 muestra la lógica de los incentivos para la acción colectiva institucional: i) entre más partes involucradas, mayores serán los costos de transacción, ii) los acuerdos de colaboración voluntarios tendrán menores costos de transacción que aquéllos que sean impuestos por autoridades de otros ámbitos de gobierno y iii) la mejor forma de entender el funcionamiento de los mecanismos es de acuerdo con el grado de autonomía que confieren a los actores locales.

Figura 1. Lógica de los incentivos para la acción colectiva institucional

+ + + Costos de decisión - - -	Multilateral			Costos de Transacción Altos
	Bilateral	Costos de Transacción bajos		
		Voluntario	Contrato Formal	Impuesto por Autoridades Políticas
		- - -	Costos de autonomía	+ + +

Fuente: Elaborado con base en Feiock, 2016:6.

Lo anterior no significa que sea imposible lograr acuerdos entre más de dos gobiernos locales o que las autoridades de otras esferas de gobierno no deben intervenir. Todo dependerá de los estímulos que se diseñen para hacer eficaz y eficiente la cooperación entre todos los participantes. Hay muy diversas clases de dilemas de acción colectiva institucional, pero lo más comunes son cuatro (Feiock, 2013):

- a) Beneficios de armonizar la prestación de servicios públicos entre las distintas jurisdicciones. La coordinación de beneficios para la prestación de servicios públicos ha sido la principal motivación para la colaboración entre gobiernos locales, sobre todo en áreas metropolitanas. Es el menos complejo de los problemas ya que la reducción de costos y eficiencia económica se logra mediante la coordinación entre las jurisdicciones para reducir la duplicación de acciones o realizar actividades complementarias.
- b) Economías de escala en la creación de infraestructura. Es más complejo para la prestación de servicios urbanos, en particular para los que requieren inversión intensiva de capital a gran escala. La especificidad de los activos requeridos y

la dificultad para medir los resultados y el desempeño, crean riesgos para los potenciales socios porque los bienes no pueden usarse en otra cosa y alguno de ellos puede abandonar el acuerdo, dejando a los demás el pago de la parte que le corresponde por la prestación del servicio.

- c) Minimización de los problemas de recursos comunes. Los recursos comunes son aquellos creados por la naturaleza o por el ser humano, cuyo consumo por parte de un individuo impide que los demás disfruten del mismo recurso. Generalmente, es necesario excluir a otros usuarios, que no pertenezcan al grupo, de su consumo, aunque es difícil y costoso. Algunos ejemplos clásicos son los bosques, el agua o áreas de pesca; recientemente se habla de recursos comunes urbanos, como los espacios de estacionamiento o los edificios de apartamentos (Hess, 2006). Este tipo de problema tiene incentivos parcialmente compatibles para la mayor parte de los involucrados. La cooperación entre los gobiernos locales significa una mayor preservación de los bienes, sin embargo, aunque hay estímulos para conservarlo, también hay fuertes motivos para consumir lo más que se pueda al mismo tiempo que hay límites para que otros no lo consuman. En este caso, cada participante decidirá si cumplirá los límites impuestos a todos en el periodo de tiempo acordado.
- d) Internalización de externalidades impuestas por otras autoridades locales. Este es el tipo de problema más complejo, ocurre cuando la decisión de un gobierno local afecta negativamente a uno vecino: el que afecta no tiene incentivos para cambiar su comportamiento y si llegan a un acuerdo, es difícil que se mantenga con el tiempo.

Cada tipo de problema de acción colectiva requiere de condiciones específicas para resolverlo, y ello incluye la habilidad de los gobiernos locales para asumir costos de transacción y lograr acuerdos bilaterales o multilaterales. Esto depende de cuatro factores (Feiok, 2005):

- a) Las características para la transacción de los bienes y servicios que se presten mediante estos acuerdos. La naturaleza de los bienes determina en buena medida la forma en que pueden ser provistos. Por ejemplo, si hay o no economías de escala que generen ahorros es un poderoso incentivo para estimular acuerdos intermunicipales. La posibilidad de reducir costos y además distribuirlos entre una población más amplia beneficia a los municipios pequeños que por sí solos no podrían cubrir el costo de los servicios, y a los grandes, que pueden ver ampliada su cobertura con costos más bajos.

Por otra parte, los costos de transacción entre localidades aumentan cuando se trata de financiar activos con características muy específicas que serían difícil emplear para otros usos. Esto es particularmente relevante cuando los servicios pueden alcanzar un nivel de congestión como ocurre en el caso de un relleno sanitario. Tanto quien asume la provisión, como los que utilizarán el servicio asumen riesgos. En muchas ocasiones, el primero invierte más de lo que le costaría proveer el servicio para su propia comunidad; pero lo hace porque las

economías de escala generadas con los demás municipios le permitirán reducir los costos y ampliar o mejorar el servicio. El problema se genera cuando algunos de los socios deciden no cumplir los acuerdos y abandonan la asociación. También puede ocurrir que la demanda se incremente de tal forma que el proveedor del servicio decida atender solo a su jurisdicción y deje a los socios fuera.

- b) Las características geográficas, demográficas y sociales de las comunidades que participan. Los gobiernos locales que son vecinos se encuentran en una situación de mutua dependencia, pero a pesar de ello, pueden tener intereses muy distintos. En este caso será difícil lograr un acuerdo que beneficie a todas las partes de manera homogénea, así que tendrán que llegar a un convenio en el que alguno de ellos obtendrá más ganancias que los demás. De otra forma, llegarán al peor escenario: no lograr acuerdos y que no haya beneficios para nadie. En esta situación, la jurisdicción que tiene mayor poder será la que obtenga los mayores beneficios, de otra forma no podrá haber cooperación.

Los municipios vecinos tienen estímulos para cooperar porque pueden reducir los costos técnicos de los servicios al compartirlos. Cuando los costos para lograr acuerdos son muy altos, se esperaría que los gobiernos locales vecinos que han aceptado cooperar, procuren utilizar los mecanismos creados para proveer la mayor parte de los servicios. El hecho de que sean vecinos implica que estos gobiernos locales siempre estarán en interacción, lo cual puede reducir los costos de transacción y generar interdependencia: si cuando se logra un acuerdo, alguno de ellos lo abandona, se puede esperar que sus vecinos busquen alguna forma de perjudicarlo posteriormente. En teoría, esto debería prevenir el incumplimiento de los acuerdos y estimular el interés de cooperar con vecinos confiables. La cooperación entre localidades que no son vecinas puede ser más costosa y, por lo tanto, menos probable de lograr.

El tamaño de la población es también un factor importante para lograr acuerdos intermunicipales. Entre mayor sea el tamaño de la población atendida, mayores serán los estímulos para aprovechar las economías de escala, sobre todo cuando se trata de servicios que requieren de capital intensivo,³ como el servicio de alumbrado público, el transporte y, en algunos casos, el agua potable y alcantarillado. La homogeneidad demográfica implica que no habrá asimetrías políticas y económicas entre las partes, evitando problemas para una asignación justa de los beneficios de la asociación. Ello reducirá los costos de transacción de los funcionarios o agentes que negocien los acuerdos intermunicipales debido a que habrá mayores posibilidades de lograr la cooperación de todos.

La normatividad que existe en cada estado para regular la cooperación entre los gobiernos locales también tiene una gran influencia. Generalmente, estas leyes definen los propósitos y las formas que puede tomar dichos acuerdos, así como los requisitos para que puedan aprobarse y ratificarse. Otro tipo de características de las comunidades también puede crear obstáculos para que los gobiernos locales logren acuerdos de cooperación. Es el caso de la existencia de sindicatos fuertes ya que éstos pueden resistirse a perder control administrativo y/o político; lo cual

3 Un servicio de capital intensivo es el que requiere de grandes montos de inversión en dinero o activos.

aumenta los costos de transacción entre los funcionarios o agentes responsables de negociar los acuerdos.

La homogeneidad en las preferencias, al interior de y entre jurisdicciones, también es importante ya que incentiva intereses y preferencias comunes en la provisión de servicios. Además, los funcionarios o agentes encargados de negociar los convenios entre gobiernos locales tendrán mayor posibilidad de aceptar cooperar por el conocimiento de las necesidades mutuas que existen.

- c) Los procesos políticos y las instituciones existentes. Las instituciones políticas pueden tener influencia en el éxito o fracaso de los acuerdos entre gobiernos locales porque determinan la información disponible y la estructura de incentivos que existe para estimular su cooperación. Los funcionarios y autoridades desempeñan un papel estratégico para lograr alianzas cooperativas con otros municipios,⁴ pero entre ellos existen diferencias en términos de los recursos y la posición institucional con los que negocian. Los estímulos políticos y de trayectoria de cada líder tendrá implicaciones en su disposición para lograr acuerdos y su interés en el nivel y definición del tiempo en que deben generarse los beneficios colectivos.

La duración del periodo de gobierno de las autoridades locales tiene implicaciones sustanciales en la posibilidad de lograr acuerdos entre ellas. Cuando hay periodos cortos de gobierno, y ello se acompaña con cambio de los funcionarios municipales, es muy difícil lograr que tengan interés en cooperar. Por su parte, el deseo de los líderes políticos municipales de que su carrera avance a nivel estatal o al interior de la estructura de su partido puede incentivar su interés en lograr acuerdos con los demás municipios de su región. En cierto contexto, estas ambiciones electorales de las autoridades locales pueden estimular acuerdos de cooperación.

La separación formal entre la labor de los políticos y la de los servidores públicos o servicio público profesional es particularmente relevante. En los llamados países desarrollados, la existencia de gerentes de ciudad ayuda en buena medida a combatir comportamientos oportunistas de parte de los políticos cuando se llega a un acuerdo. La presencia de alguien que gestione los servicios con base en criterios racionales de eficiencia y eficacia reduce los costos de información relacionados con la hechura de política pública en ambientes complejos. Ya que la permanencia y oportunidades laborales de los gerentes públicos locales dependen de los logros que obtengan por su capacidad de innovación y eficiencia, no solo a nivel municipal, sino también regional, tienen estímulos poderosos para lograr acuerdos que mejoren la prestación de servicios entre sus gobiernos locales.

La interacción entre gobiernos municipales está determinada en cierta medida por los resultados de acuerdos anteriores. Los gobiernos locales tendrán más confianza en sus pares que saben que cumplen sus compromisos y tratarán de tener también una reputación que les ayude a verse como socios confiables. Estas redes se forjan entonces con base en una especie de capital social institucional que ayuda a reducir los costos de transacción. En ellas, la cooperación tiene más posibilidades de ser de largo plazo. Cuando ello ocurre entre jurisdicciones

⁴ Las autoridades son los ciudadanos que han sido electos a través del voto popular para ocupar un puesto político en el gobierno. Los funcionarios son aquellos que han sido nombrados por una autoridad para desempeñar alguna función en el aparato administrativo público.

vecinas, cada una tratará de crear y mantener una buena reputación en la red. En situaciones de incertidumbre, esa reputación compensará la falta de información entre socios, es una especie de activo social que los municipios deberán tratar de cuidar.

Si se logra conservar una buena reputación y mantener esas redes, se crearán incentivos en los propios gobiernos locales de tal forma que no se sentirán tentados a abandonar los acuerdos. En áreas metropolitanas de los países desarrollados, la reputación y compromiso se convierten en normas que ayudan a explicar la cooperación entre los gobiernos de sistemas policéntricos. Esta dinámica entre gobiernos municipales se produce a través de redes tanto formales como informales, reduciendo los costos de transacción y facilitando la cooperación entre localidades. Al igual que ocurre en términos demográficos, la homogeneidad institucional, entendida como valores, normas, formación profesional, experiencia y orientación compartidos, también es un factor que puede estimular la cooperación entre gobiernos locales. Esto es particularmente cierto en el caso de los administradores de ciudad, quienes comparten una serie de principios e intereses comunes en la eficiencia y la profesionalización de la función pública. Las organizaciones de profesionales especializados en el servicio público refuerzan esta especie de hermandad. Por lo tanto, se esperaría que los líderes locales busquen asociarse con otros que comparten sus mismos intereses y principios.

- d) La estructura de las redes de gobernanza regional. La cooperación entre dos gobiernos locales puede ampliarse cuando cada uno de ellos empieza a interactuar con otros municipios, formándose una estructura regional de gobernanza basada en una red social conformada por un conjunto de actores locales. Esta red puede mantenerse con el tiempo si cada uno de ellos cuida su reputación como socio confiable y hay reciprocidad de información entre ellos. Aunque siempre es posible abandonar estas redes, aunque sea costoso, las autoridades municipales tienden a conservarlas cuando los beneficios son mayores que lo que pueden obtener mediante un solo acuerdo.

Cada gobierno local negociará los términos de sus acuerdos con otras jurisdicciones a la luz de la información que se encuentra disponible. La estructura de gobernanza que se construye es producto de una serie de negociaciones sobre arreglos de gobernanza y beneficios concretos. Más que depender de una autoridad centralizada, los gobiernos municipales negociarán por sí mismos las estrategias y recursos tecnológicos necesarios para obtener los resultados deseados, las obligaciones de cada parte, los tiempos y el periodo de duración de los acuerdos. Las asimetrías y costos de la información, derivados de comportamientos oportunistas por parte de los municipios, pueden minimizarse mediante la interacción repetitiva de múltiples localidades vecinas.

La construcción de gobernanza regional efectiva está determinada por los costos de transacción para crear y mantener acuerdos. La estructura existente de acuerdos formales e informales entre gobiernos locales reduce esos costos al aumentar la información disponible sobre el comportamiento de cada parte en esos acuerdos, fortaleciendo la credibilidad del compromiso que pueden tener para cumplirlos. La

gobernanza regional, basada en arreglos contractuales inter locales, aumenta la credibilidad de los compromisos al transformar las relaciones de corto plazo entre municipios en interacciones repetidas en las que la reputación de reciprocidad y confiabilidad pueden mitigar las conductas oportunistas que se pueden producir en un único acuerdo, especialmente con localidades u organizaciones que no son vecinas próximas.

2.3 Mecanismos para la acción colectiva institucional

La solución a un problema de acción colectiva debe iniciar con el reconocimiento por parte de los potenciales socios de que entre ellos existe una mutua interdependencia. Lo que significa que lo que cada uno de ellos haga, o deje de hacer, afectará al otro. A partir de esta aceptación podrán analizar cuál es el mecanismo más adecuado para colaborar. Existe una gran variedad de ellos, su tipología y caracterización depende del contexto de cada país. En Estados Unidos de América se han identificado hasta nueve tipos de mecanismos (Feiock, 2013); mientras que en el caso de China se dividen en tres grupos, que a su vez tienen varios tipos, dependiendo de los niveles de gobierno involucrados (Feiock, 2016).

El cuadro 1 presenta un resumen de ambas tipologías, explicando sus características más importantes. Se debe reiterar que esta sistematización está basada en dos experiencias extranjeras, por lo que no todos estos mecanismos pueden encontrarse en el caso mexicano. Su propósito es dar una visión clara de la amplitud de arreglos que se han desarrollado en otros países para solucionar los problemas de acción colectiva institucional entre gobiernos locales. La mejor forma de entender el funcionamiento de los mecanismos es de acuerdo con el grado de autonomía que confieren a los actores locales (Feiock, 2013). Los acuerdos de colaboración voluntarios tendrán costos de transacción menores que aquéllos que sean impuestos por autoridades de otros ámbitos de gobierno. Asimismo, entre más partes involucradas, mayores serán las barreras que deban afrontar los potenciales socios que deseen cooperar.

La última columna de la derecha indica qué ámbitos de gobierno participan en cada tipo de mecanismo. De acuerdo con la clasificación de Feiock (2016), en China existen tres grandes tipos de mecanismos de colaboración:

Cuadro 1. Mecanismos para la acción colectiva institucional

Nombre	Nivel de autonomía	Descripción	Ventajas	Gobiernos participantes/ Tipo de mecanismo
Redes informales	Alto grado de autonomía local	Se crean de manera voluntaria. Interacción personal constante entre los representantes de cada gobierno local para generar normas de reciprocidad que se traduzcan en acuerdos.	Puede crear reglas informales de confianza con las que los participantes podrán identificar más fácilmente a los socios confiables. Los gobiernos locales las prefieren para conservar su autonomía, poder y la satisfacción de sus necesidades específicas.	Gobiernos locales/ Mecanismo horizontal
Contratos	Grado medio de autonomía local	Firma de contratos para diversos propósitos, como la prestación de servicios u otro tipo de acciones conjuntas.	Existencia de un mecanismo formal que obliga a las partes a cumplir los acuerdos y sirve para resolver problemas.	Gobiernos locales/ Mecanismo horizontal
Contrato de mandato	Bajo grado de autonomía local	Firma de un contrato entre un ámbito de gobierno nacional o intermedio con gobiernos locales en el que se definen la naturaleza, servicio o área de actuación y demás términos. El nivel de gobierno nacional o estatal determina cómo funcionará el acuerdo. Por ejemplo, qué gobiernos locales podrán formar parte del contrato.	El nivel de gobierno nacional o estatal generalmente provee el financiamiento.	Gobierno estatal y locales. Gobierno nacional y locales/ Mecanismos verticales

Nombre	Nivel de autonomía	Descripción	Ventajas	Gobiernos participantes/ Tipo de mecanismo
Grupos de trabajo	Alto grado de autonomía local	Asociaciones voluntarias de autoridades o funcionarios que se reúnen de manera informal. Pueden llevarse a cabo a través de reuniones sistemáticas de asociaciones profesionales, por ejemplo, reuniones de directores de servicios públicos.	Intercambio de información y coordinación de actividades para servicios. Las decisiones del grupo, aunque no sean vinculantes, se respetan por la presión colectiva.	Gobiernos locales/ Mecanismo horizontal
Partenariado	Alto grado de autonomía local	Se conforman de manera voluntaria. Los integrantes deben aceptar ciertos términos y obligaciones comunes.	Los miembros provienen de un área geográfica muy amplia. Se han popularizado para acciones de desarrollo económico regional.	Gobiernos locales y organizaciones privadas/ Mecanismo horizontal concurrente
Redes estructuradas	Bajo grado de autonomía local	Mecanismos diseñados y/o coordinados por un nivel de gobierno superior para estructurar relaciones multilaterales en áreas de política pública que están relacionadas. El nivel de gobierno que financia, designa a una organización que gestiona la provisión intergubernamental de servicios.	El nivel de gobierno nacional o estatal generalmente provee el financiamiento y otros incentivos para que los actores locales colaboren en la prestación de servicios.	Gobierno estatal y locales. Gobierno nacional y locales/ Mecanismo horizontal
Sistemas múltiples auto organizados	Alto grado de autonomía local	Son grupos formados de manera voluntaria por gobiernos locales a través de los cuales se coordinan en varias funciones y áreas de política pública.	Acuerdos que son difíciles de negociar de manera individual, pueden ser atendidos al interior del grupo. Ya que la colaboración se da en varias funciones o áreas de política pública, hay más posibilidades que esta sinergia se mantenga con el tiempo.	Gobiernos locales/ Mecanismo horizontal

Nombre	Nivel de autonomía	Descripción	Ventajas	Gobiernos participantes/ Tipo de mecanismo
Concejos de gobierno	Grado medio de autonomía local.	Son concejos regionales o metropolitanos integrados por gobiernos locales que se coordinan en diversas áreas de política pública. Su estructura y las responsabilidades de las partes generalmente están definidas por leyes estatales o federales.	El nivel de gobierno nacional o estatal puede proveer el financiamiento.	Gobiernos locales/ Mecanismo horizontal
Autoridades regionales centralizadas	Bajo grado de autonomía local.	Fusiona varios gobiernos locales para formar una sola jurisdicción, como un área metropolitana. Los gobiernos locales fusionados pierden capacidad de adaptar los servicios a las preferencias específicas de sus comunidades.	Genera eficiencia en la provisión de bienes y servicios.	Gobiernos locales/ Mecanismo horizontal

Fuente: Elaboración propia con base en: Feiock, 2013 y Feiock, 2016.

- Los horizontales: los que se generan entre jurisdicciones del mismo nivel o esfera de gobierno, por ejemplo, entre municipios o entre estados.
- Los verticales: los que se crean entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales, o entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales.
- Los diagonales: los acuerdos que se producen entre gobiernos de distinto nivel y en distintas regiones.

A esta clasificación se ha añadido un nuevo tipo: el de mecanismos concurrentes, que son en los que participa algún ámbito de gobierno y actores de los sectores privado o social. Por lo tanto, cualquiera de los tres primeros tipos de mecanismos puede ser también concurrente si a ellos se suman participantes de la iniciativa privada, academia, organizaciones no gubernamentales o asociaciones de la sociedad civil. En la siguiente sección se describirá brevemente cuáles son algunas de las barreras más comunes para lograr la acción colectiva institucional.

2.4 Obstáculos para la acción colectiva institucional

Como ya se mencionó, la posibilidad de lograr que un conjunto de gobiernos locales coopere, dependerá de los costos de transacción, es decir, los obstáculos que pueden encontrar al tratar de negociar un acuerdo que convenga a todos. Una condición

indispensable para lograr que los potenciales socios participen es que la ganancia de la colaboración sea mayor que los problemas que puedan enfrentar para ponerse de acuerdo. Existen cuatro tipos de costos de transacción que se debe procurar mantener lo más reducidos posible a fin de que los beneficios de la acción colectiva sean mayores, y por lo tanto, la cooperación sea atractiva para las partes involucradas (Feiock, 2008).

- a) Costos de información. Idealmente, todos los potenciales socios deben saber cuáles son las preferencias de cada uno de ellos respecto de los posibles resultados de la cooperación y de los recursos de que disponen para ello. Los costos de transacción aumentan cuando hay información incompleta, o bien, algunos tienen más información que otros. Esta situación puede crear desconfianza ya que los que saben menos no tendrán toda la información necesaria para determinar cuáles serán los beneficios que pueden obtener de colaborar con los demás, o también pueden creer que los demás les ocultan información para obtener un mayor provecho de la alianza.

En el apartado 2.2 se señalaron algunos factores que podrían aumentar los costos de transacción entre los gobiernos locales, como su composición demográfica o la homogeneidad institucional y económica. Entre más homogéneos sean, tendrán mayores posibilidades de lograr acuerdos ya que los intereses comunes entre jurisdicciones hacen más fácil la negociación, es decir, reducen los costos de información. Si hay muchos municipios interesados y existe una gran distancia entre ellos, eso hará la comunicación más costosa. Los problemas para reunir información confiable acerca de sus preferencias y recursos harán más difícil la negociación. Lo mismo ocurrirá si hay problemas para medir los beneficios que se obtendrán del acuerdo y cómo éstos serán distribuidos.

- b) Costos de los funcionarios, o agentes, que negocian por parte de cada municipio. Las autoridades o funcionarios que representan a cada municipio en la negociación defienden los intereses de sus electores, o al menos eso se asume. Pero no es poco común que esos servidores públicos tengan sus propios intereses, que no son los mismos que los de la población que representan, y por lo tanto, participarán en las negociaciones cuidando sus propios intereses y no los de la ciudadanía. Si entre los potenciales socios hay alguno(s) que sí desea cuidar el interés colectivo, esto representará un obstáculo insalvable en la negociación, ya que lo que él desea será muy distinto a lo que se proponen los demás. Este problema se produce cuando no hay instituciones suficientemente fuertes para garantizar que los negociadores realmente procurarán el beneficio común, y se reduce en la medida que los cargos de gobierno y administración municipal tienen la posibilidad de tener periodos de gobierno más prolongados; lo cual se vincula con la posibilidad de reelección.
- c) Negociación para la división de los costos y beneficios. Los esfuerzos de negociación y costos de los acuerdos deben ser menores que lo que cada parte ganará con la alianza. Lograr acuerdos sobre cómo dividir los costos y beneficios siempre será difícil, porque ningún socio potencial aceptará un convenio si considera que no obtiene las ganancias adecuadas. Distribuir los beneficios

puede ser un proceso complicado si existen problemas sobre cómo medirlos, lo que significa que también será difícil distribuirlos entre los participantes. La negociación de la asignación de beneficios será más compleja en la medida que haya mayores asimetrías en las preferencias y poder político de los participantes. Cuando los socios potenciales son muy heterogéneos y es evidente que uno de ellos se beneficiará más que el resto, habrá resistencia política para lograr acuerdos. Entre mayor similitud haya entre las partes, mayores serán las posibilidades de convenir entre ellas. La presencia de un socio mucho más fuerte que los demás, y que por lo tanto querrá obtener la mayor parte de las ganancias, hará más difícil lograr que los otros municipios participen.

- d) Costos para hacer cumplir los acuerdos. Incluso cuando existen acuerdos formales firmados, es posible que alguna de las partes decida abandonar la asociación. Resulta lógico que entre mayores posibilidades existan de que alguno de los socios incumpla los convenidos, menor la viabilidad de lograr cooperación entre las partes. Estos costos se reducirán en la medida que cada socio potencial se preocupe por construir una reputación de compromiso y seriedad en los acuerdos. Es lo que en el apartado 2.2 se denomina construcción de redes de gobernanza regional, en las que la interacción continua va mostrando quiénes son confiables y con quiénes no se debe trabajar. Entre más tiempo se cumplan esos acuerdos y más áreas de gestión se incorporen en ellos, más fuerte será la red y será cada vez más fácil lograr cooperación entre las partes.

Como puede verse, las posibilidades de lograr colaboración entre los gobiernos de distintas jurisdicciones dependen de factores tanto formales, como el marco jurídico o los mecanismos de financiamiento; como de elementos informales, como la confianza o los intereses de los funcionarios que negocian los acuerdos. Para comprender mejor cómo estas variables influyen en la capacidad de cooperación entre actores gubernamentales, es conveniente revisar los elementos básicos del estudio de relaciones intergubernamentales.

Capítulo III

Relaciones intergubernamentales

3. Relaciones intergubernamentales

3.1 El enfoque de las relaciones intergubernamentales

El estudio de las relaciones intergubernamentales se remonta a la década de los 30 en los Estados Unidos de América; desde entonces, se han acuñado muy diversas definiciones. La más clásica es: “la dimensión escondida del gobierno” (citado en McCulloch, 1965:131). Para los propósitos de este texto, las relaciones intergubernamentales se definen como la interacción permanente, formal e informal, que existe entre autoridades y funcionarios de todos los ámbitos de gobierno de un Estado, en cualquier área de política pública, cuya dinámica es definida por el contexto contemporáneo e histórico de ese país y, más recientemente, por el contexto global.

Deal Wright (1988), considerado el padre de la teoría de las relaciones intergubernamentales, señaló sus principales características (Imagen 2).

Imagen 2. Características de las relaciones intergubernamentales



Fuente: Elaboración propia con base en Wright, 1988.

El estudio de las relaciones intergubernamentales en América Latina no fue objeto de interés hasta bien entrada la década de los 80, cuando iniciaron los procesos de descentralización en la región y los gobiernos subnacionales empezaron a adquirir nuevas facultades y responsabilidades. A partir de entonces han resultado una herramienta de análisis muy útil para explicar la forma en que se relacionan los distintos ámbitos de gobierno, y sobre todo, los resultados que derivan de esa interacción. Entre otras razones, esta teoría aporta un elemento que hasta entonces no había sido considerado: la dimensión informal.

No solo los mecanismos formales, tales como leyes y convenios, influyen en las relaciones entre actores gubernamentales. También es necesario examinar los canales informales a través de los cuales las autoridades y funcionarios se comunican, negocian o se enfrentan en una dinámica que incluye no solo sus relaciones institucionales sino también

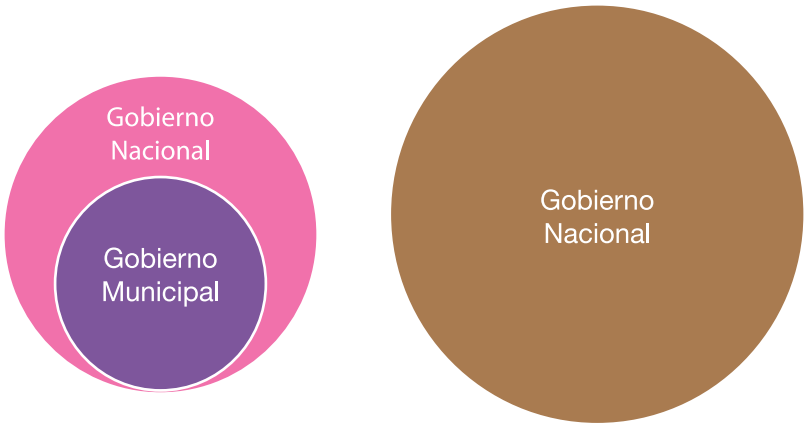
interpersonales, que se mantienen en un proceso de cambio continuo, y que determinan el proceso y resultados de las políticas públicas (Carrera, 2014). Esto es más relevante aún en países como México, donde los factores informales de las relaciones intergubernamentales son más importantes, en la mayor parte de las ocasiones, que los formales. Existen tres modelos clásico para el análisis de las relaciones intergubernamentales, que ayudan a explicar su dinámica.

3.2 Herramientas para el análisis de relaciones intergubernamentales

La primera herramienta para el estudio de las relaciones intergubernamentales son los modelos que se han diseñado para explicar cómo funciona esta interacción. Los más conocidos son los tres modelos clásicos de Wright (1988):

- a) **Autoridad Coordinada.** En este modelo hay límites claros y bien definidos que separan la esfera federal de la estatal, y los gobiernos locales son ‘criaturas’ de los estados (Imagen 3).

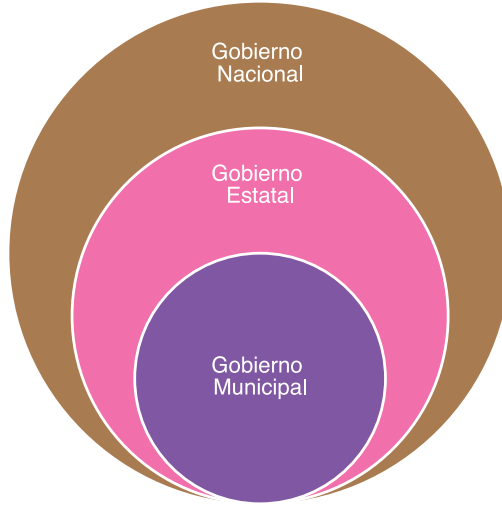
Imagen 3. Modelo de Autoridad Coordinada



Fuente: Wrigth, 1988.

- b) **Autoridad Inclusiva.** Los gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno nacional. Este modelo se caracteriza por una relación de dependencia de los gobiernos subnacionales, y la pauta de autoridad que prevalece es la jerárquica (Imagen 4).

Imagen 4. Modelo de Autoridad Inclusiva



Fuente: Wrigth, 1988.

- c) **Autoridad Traslapante.** Se caracteriza por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada y un alto grado de interdependencia potencial o real. Se distingue por competencia simultánea, cooperación y negociación. El poder o influencia para cada ámbito de gobierno es limitado, y están basados en la negociación, que es la principal estrategia para alcanzar acuerdos. Las áreas exclusivas para cada ámbito de gobierno, con amplio poder discrecional son muy limitadas. Por ello, existen grandes áreas en las cuales las diferentes esferas de gobierno operan simultáneamente (Imagen 5).

Imagen 5. Modelo de Autoridad Traslapante



Fuente: Wrigth, 1988.

Como se verá posteriormente, estos modelos han sido de gran utilidad para explicar la forma en que evolucionan las relaciones intergubernamentales; sin embargo, están basados en las relaciones entre los actores de un solo país. Esto se debe a que cuando fueron elaborados por Wright, el proceso de globalización apenas iniciaba. La principal característica del siglo XXI es el gran dinamismo en el intercambio que existe entre la mayor parte de los países del mundo. Actualmente, las relaciones intergubernamentales también están influidas, en mayor o menor medida, por las políticas que generan actores internacionales; la Agenda 2030 es un buen ejemplo. Por ello, se requiere de un modelo que muestre esta nueva dinámica. La Imagen 6 presenta el caso de un país en donde sus relaciones intergubernamentales se conducen bajo el modelo de Autoridad Inclusiva, pero que ya integra la interacción con el nivel global o internacional.

Cualquiera de los otros dos modelos clásicos puede ser adaptado añadiéndose una esfera más que represente la influencia de gobiernos extranjeros. Este tipo de interacción recibe el nombre de gobernanza multinivel, y se define de manera general como “una intensa, plural y altamente dispersa actividad para la hechura de política pública, en la que participan muchos actores (individuos e instituciones), en varios niveles políticos, desde el supranacional hasta el local. Implica distintos espacios y separación geográfica, pero al mismo tiempo, su característica más vital son los vínculos que conectan a todos los niveles. La gobernanza multinivel implica compromiso e influencia – sin que ningún nivel sea superior al otro – y en ella existe mutua dependencia a través del entramado de la hechura de política pública” (Stephenson, 2013:817).

Imagen 6. Modelo de Autoridad Multinivel o Global



Fuente: Wright, 1988.

Con base en la revisión de los modelos recién descritos, es posible organizar y vincular un conjunto de variables básicas que ayuden a explicar cómo funcionan y evolucionan las relaciones intergubernamentales (Carrera, 2004).

- a) El análisis de las RIGs debe considerar, necesariamente, su evolución histórica como la base de su actual estatus.
- b) Las personas, autoridades, funcionarios y grupos de interés, y sus respectivos objetivos, metas y valores son el factor más importante para entender la evolución de las relaciones intergubernamentales.
- c) Es necesario ubicar las variables a y b en su contexto institucional, social, cultural y jurídico-institucional.
- d) La interacción de los actores políticos se basa en la negociación a través de medios tanto formales como informales, y estos últimos tienen a veces mayor influencia que los primeros.
- e) Los recursos financieros no son los únicos ni los más importante en la dinámica y transformación de las relaciones intergubernamentales. Existen también recursos jurídicos, políticos y de información que influyen y pueden ser empleados en la consecución de objetivos y metas.
- f) La relación de poder tiene una naturaleza recíproca, por lo que no importa que tan dependiente sea un gobierno subnacional en relación con el gobierno central, el primero siempre dispondrá de algún recurso para influir en cierta medida sobre el segundo.

Una vez que se ha revisado la teoría de la acción colectiva institucional y la de las relaciones intergubernamentales, se cuenta con las bases necesarias para analizar el tema de las intermunicipalidades.

Capítulo IV

Intermunicipalidades para el desarrollo

4. Intermunicipalidades para el desarrollo

4.1 El gobierno local como actor estratégico para el desarrollo

La evaluación de los resultados obtenidos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), mostró que si bien fueron de gran ayuda para definir las prioridades mundiales y las metas que se deseaban lograr, no fueron claros acerca de quiénes debían actuar para lograr esos propósitos y cómo obtendrían los recursos para hacerlo (UCLG, 2012). Muchas fueron las causas para que los ODM no se alcanzaran del todo, entre ellas, el hecho de que fueron diseñados exclusivamente por funcionarios de las Naciones Unidas, sin incluir a los actores que debían ofrecer su visión para su cumplimiento (Kumar et al., 2016).

Uno de esos actores fueron precisamente los gobiernos locales. Afortunadamente, la forma en que se definieron los ODS fue distinta ya que se adoptó un largo e incluyente proceso consultivo en el que participaron 70 grupos de trabajo y organizaciones de la sociedad civil; se realizaron consultas temáticas, consultas por países y varios mecanismos más de participación (Id.). La Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (UCLG por sus siglas en inglés), llevó a cabo la campaña Pueblos y ciudades del Milenio con el fin de resaltar la importancia del papel de los gobiernos locales en la consecución de los ODM (UCLG, 2017).

Mientras los ODM dependieron esencialmente de las acciones de los gobiernos nacionales, lograr los ODS depende de la coordinación eficaz de todas las esferas de gobierno, y los gobiernos intermedios y locales tienen un papel estratégico en esta misión (Reddy, 2016). Sin embargo, aunque los ODS son globales, alcanzarlos dependerá del trabajo que se lleve a cabo en las ciudades y regiones: “Muchas de las inversiones para lograr los objetivos de desarrollo sostenible se realizarán en el nivel subnacional y serán dirigidas por las autoridades locales” (GTRLG, UN Habitat y UNDP, 2016:7). Un estudio sugiere que cerca de 65% de las 169 metas de los ODS solo pueden ser alcanzadas con la participación de los actores locales (Schreiber, 2016).

De acuerdo con la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales, los gobiernos locales desempeñan tres funciones fundamentales (UCLG, 2013):

- a) Dar voz, liderazgo y visión estratégica para sus comunidades.
- b) Prestar servicios públicos básicos esenciales para el bienestar de su población.
- c) Actuar como catalizadores y conductores del proceso de desarrollo local.

Estas tres funciones son estratégicas para lograr los 17 ODS y la más concreta de ellas es la relacionada con la provisión de servicios públicos, que son la base del desarrollo social y económico. En esta arena, los problemas que los ODS desean resolver son mayúsculos. En 2016, cerca de mil millones de personas vivían en asentamientos irregulares y la brecha de infraestructura se va haciendo cada vez más grande, particularmente en los países menos

desarrollados, debido, entre otras causas, a la deficiente inversión en servicios como agua y saneamiento. Los efectos del cambio climático empeorarán esta situación (Paula, 2016).

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la falta de agua potable afecta a 40% de la población mundial y 2, 400 millones de personas carecen de servicios sanitarios, como baños y letrinas. Cada día, casi mil niños mueren por enfermedades prevenibles, producto de la falta de agua potable y servicios sanitarios básicos. Para 2050, se espera que una de cada cuatro personas viva en un país afectado por la disminución, crónica o recurrente, de agua potable (2017).

Los gobiernos locales no deben ser considerados simples implementadores de la Agenda 2030, son tomadores de decisiones estratégicos para lograr los ODS. Entre otras muchas responsabilidades, ellos disponen de las condiciones para identificar a las personas más pobres y vulnerables, y canalizar recursos de diversas fuentes para mejorar su calidad y nivel de vida. Como se señaló, son los líderes naturales para conducir el proceso de desarrollo de sus comunidades con base en una visión estratégica, coordinando el esfuerzo y recursos de los sectores público, privado y social. Por ejemplo, las políticas que adopten para hacer más rápidos y amigables los trámites necesarios para que las empresas se establezcan en sus jurisdicciones es un incentivo clave para promover la generación de fuentes de empleo en su territorio.

Asimismo, sus decisiones en materia de inversión en infraestructura social y económica determinan condiciones básicas para mejorar la vida de su población y sus posibilidades de desarrollo integral. A ello se añade el cuidado que, junto con su población, lleven a cabo para preservar su riqueza cultural y ambiental al mismo tiempo que las aprovechan para generar procesos productivos con impacto social. Todo lo anterior hace parecer a los gobiernos locales como la mejor instancia para aterrizar políticas y recursos que realmente puedan contribuir a los objetivos de la Agenda 2030 a través de políticas, programas y acciones concretas acordes con su contexto específico. Lamentablemente, la evidencia muestra que, en la mayor parte de los países menos desarrollados, los gobiernos locales carecen de las condiciones necesarias para llevar a cabo estas funciones de manera óptima.

4.2 ¿Gobiernos locales con capacidad para gestionar el desarrollo?

A partir de la década de los 80, la mayor parte de los países del mundo iniciaron procesos de descentralización con distintos alcances y dimensiones. Como consecuencia, los gobiernos locales han ido adquiriendo más facultades, responsabilidades y algunos recursos. La justificación de esta estrategia es tanto económica como política. En teoría, los gobiernos locales son la esfera de contacto más cercano entre autoridad y ciudadanía, por lo tanto, son quienes tienen mejores conocimientos para proveer bienes y servicios acordes con las preferencias y necesidades de su población. Por la misma razón, son los que más posibilidades tienen de lograr la participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos que afectan su vida cotidiana; y los que pueden ser más transparentes y rendir cuentas de manera más eficaz a una población activa y demandante.

La evidencia muestra que todas esas ventajas económicas y políticas rara vez se cumplen, y que los procesos de descentralización deben revisarse a la luz de las fallas y limitaciones que han mostrado para generar una mejor provisión de servicios públicos o una rendición de cuentas más eficaz (Prud'homme, 1995; White, 2011). Esto significa que los objetivos de la Agenda 2030 serán muy difíciles de lograr si no se transforman las limitaciones actuales que tiene la mayor parte de los gobiernos locales de los países menos desarrollados. Como se señaló, las dos principales razones por las que los grupos tienen dificultad para resolver sus problemas de acción colectiva para el desarrollo son la falta de coordinación y los intereses divergentes de los distintos actores (Peiffer, 2015).

La primera razón se vincula a causas más bien técnicas, mientras la segunda está más relacionada con variables de poder. Ambos tipos de problemas reflejan claramente las dos grandes dimensiones que los gobiernos locales necesitan transformar para tener mayores posibilidades de desempeñar el papel que les corresponde en la agenda global de desarrollo (cuadro 2). En la dimensión de gestión, los gobiernos locales necesitan un marco legal que les garantice un mínimo de facultades para regular los asuntos que la ley les atribuye como responsabilidades.

Cuadro 2. Condiciones para gobiernos locales como sujetos activos del desarrollo

Dimensión de Gestión	Dimensión de Gobernanza
Marcos jurídicos suficientes y actualizados.	Gobernanza local democrática
Profesionalización del servicio público.	Dinámica de relaciones intergubernamentales horizontal e inclusiva.
Finanzas eficientes y eficaces.	Mecanismos para la gobernanza multinivel.
Transparencia y rendición de cuentas	

Fuente: Elaboración propia.

Estas facultades generalmente corresponden a asuntos como la planeación, la gestión del territorio, seguridad pública, servicios públicos, salud, educación y cuidado del medio ambiente. Para ello, requieren la facultad de imponer sanciones cuando no se cumplan sus disposiciones, tales como multas o la revocación de licencias para el uso de suelo o alguna actividad económica (Yilmaz et al., 2008). Su marco jurídico también debe incorporar la participación de la sociedad civil, sobre todo de aquella que está organizada, en la toma de decisiones, seguimiento y evaluación de la gestión local.

La planeación local debe estar alineada con los principios y metas de la Agenda 2030 y debe contar con capital humano cualificado para que las políticas y programas adoptados tengan los resultados esperados. Es fundamental ir transformando la lógica política de la contratación de servidores públicos, para convertirla en una selección basada en el mérito que garantice estabilidad en el empleo mediante la evaluación permanente y sistemática. A ello se debe sumar una política de fortalecimiento institucional constante y programas de

asistencia técnica con el apoyo de otros actores nacionales e internacionales. Por ejemplo, la Confederación Nacional de Municipalidades de Brasil, en coordinación con el PNUD, creó la iniciativa ART que tiene como propósito apoyar a los gobiernos locales para adoptar los ODS en sus planes, así como construir sistemas de seguimiento y rendición de cuentas (Schreiber, 2016).

Por lo que hace a recursos financieros, es necesario revisar y rediseñar los sistemas de transferencias a través de las cuales los gobiernos locales reciben recursos del gobierno nacional y estatal, con el fin de que estos mecanismos estimulen el aprovechamiento de las fuentes de ingreso propio e induzcan patrones de gasto enfocado a la inversión para el desarrollo. Esto incluye la acción de la autoridad local para que todos los miembros de la comunidad, incluidas las empresas, paguen los tributos que les corresponde. Sin embargo, esto no es suficiente para la enorme necesidad de fondos que se necesitan. También es fundamental generar nuevas alianzas, distintas formas de asociación en las que participen actores públicos, privados y la propia comunidad (GTF, 2016).

La dimensión de gobernanza es quizá la más difícil de transformar ya que involucra no sólo a los ayuntamientos y demás actores locales, sino también a otros ámbitos de gobierno e instituciones internacionales. La gobernanza local democrática implica un profundo cambio en la relación entre autoridad y ciudadanía en un contexto de crisis de las instituciones políticas. Los datos más recientes muestran que en América Latina, el apoyo a la democracia disminuye y aumenta la indiferencia al tipo de régimen. México es el país en donde ha disminuido el apoyo a la democracia, con 10% menos que en 2017, lo que significa que solo 38% de la población apoya esta forma de gobierno (Latinobarómetro, 2017:12).

Recuperar la confianza de la ciudadanía es necesario para avanzar en la transformación del esquema de relaciones intergubernamentales que caracteriza a la mayor parte de los países menos desarrollados, basado en una dinámica vertical y centralista. Ello no sólo incluye la interacción entre distintas esferas de gobierno, sino también la relación entre autoridades que son pares, como es el caso de los propios gobiernos locales. A nivel internacional, ante la escasez de recursos financieros, consecuencia de la crisis de 2008, los gobiernos locales han buscado nuevas formas de apoyo, tales como la cooperación sur-sur o la cooperación triangular. Un caso destacado es Brasil cuyo gobierno creó un programa de cooperación técnica descentralizada Sur-Sur en 2012, poniendo a disposición de sus autoridades subnacionales financiamiento hasta por 200 mil dólares, para que realizaran proyectos de un año con pares de otros países en desarrollo (UCLG, 2013).

Todo ello es parte de la construcción de un marco de gobernanza multinivel que favorezca sinergias entre los distintos ámbitos de gobierno, los demás sectores y actores internacionales para construir instituciones públicas locales fuertes, un servicio público eficaz y eficiente, una sociedad civil corresponsable y participativa y mecanismos que garanticen la transparencia y rendición de cuentas. El gobierno local debe ser la base de esta red de gobernanza multinivel, de manera natural, los ayuntamientos deben verse como aliados ya que comparten muchas cosas comunes. Como los problemas que

enfrentan en materia de provisión de servicios públicos, la escasez de fondos para crear más infraestructura o los niveles de inseguridad. En este contexto, la colaboración entre ellos, a través de la intermunicipalidad, constituye quizá el mecanismo más eficiente y eficaz que pueden utilizar para enfrentar los retos que les impone la sociedad del siglo XXI.

4.3 Importancia de las intermunicipalidades

Los gobiernos locales tienen un rol privilegiado en la agenda mundial de desarrollo, sin embargo, la mayor parte de ellos carece de las condiciones necesarias para asumirlo de manera eficaz. La evidencia internacional muestra que el fortalecimiento de esas capacidades solo puede llevarse a cabo en un esquema de gobernanza multinivel. Construir ese esquema requiere de un proceso bien diseñado para que realmente funcione, pero los retos que enfrentan los ayuntamientos no pueden esperar a que ese andamiaje institucional esté terminado. En este contexto, la intermunicipalidad aparece como el mecanismo más inmediato que puede ser empleado por los gobiernos locales para atender las demandas de su población, al mismo tiempo que van construyendo una relación más cooperativa con otros actores.

La intermunicipalidades puede ser un mecanismo eficaz para resolver los problemas de acción colectiva para el desarrollo que enfrentan los gobiernos locales. El PNUD define la intermunicipalidad como la “cooperación que ocurre cuando dos o más gobiernos locales trabajan juntos para proveer servicios para el beneficio de todas las municipalidades involucradas” (UNDP-GDL, 2006:13). Otras definiciones añaden más actores: “la asociación voluntaria de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en un área geográfica definida con el fin de controlar o regular la forma en que se llevan a cabo funciones o la provisión de servicios para todo el territorio” (McGarvey, 2012:528).

Para el Consejo de Europa, la cooperación intermunicipal “involucra a un número de autoridades o gobiernos locales, que se encuentran próximos unos de otros, que unen fuerzas para trabajar juntos para el desarrollo y gestión de servicios públicos, servicios recreativos o infraestructura, para responde mejor a las necesidades de los usuarios y estimular el desarrollo local” (CE, 2008:7). La misma organización reconoce que la cooperación intermunicipal es una forma horizontal de colaboración entre comunidades que pertenecen al mismo nivel o esfera de gobierno, pero que no excluye relaciones verticales entre autoridades locales, entidades intermunicipales y autoridades de otros niveles de gobierno cuando éstas son necesarias para la cooperación intermunicipal.

El cuadro 3 resume algunos de los beneficios más destacados que las intermunicipalidades pueden significar para los gobiernos locales.

Cuadro 3. Beneficios de la intermunicipalidad

Compartir conocimiento y responsabilidades	Soluciones eficaces a problemas comunes; estrategias exitosas para el desarrollo; modernización administrativa; acceso a fuentes de financiamiento de instituciones estatales, nacionales o extranjeras.
Potenciar recursos y capacidades	Los limitados recursos y capacidades que caracterizan a la mayor parte de los gobiernos locales pueden rendir más a través de acciones conjuntas, además de hacer las acciones más efectivas.
Compartir responsabilidades, riesgos, control y beneficios	La colaboración permite que disminuyan los riesgos que asume cada uno de los integrantes, a través de responsabilidades claramente asignadas y beneficios bien definidos.
Economías de escala	Los costos de prestación de los servicios pueden disminuir si se distribuyen entre más usuarios. Los costos disminuyen si se comparten costos en planeación, infraestructura, gestión, equipo, oficinas, etcétera.
Mejorar o ampliar la prestación de servicios Las economías de escala pueden permitir a los municipios más grandes ampliar o mejorar sus servicios ya que costarán menos. Y los municipios medianos o pequeños tendrán la posibilidad de proveer el servicio o ampliar su cobertura.	
Garantizar provisión uniforme de servicios públicos en cantidad y calidad	Uno de los beneficios más importantes es la provisión uniforme de servicios públicos entre las municipalidades asociadas. Es uno de los principales medios de reducir la inequidad entre grupos sociales, localidades y regiones.
Fortalecer la autonomía	Los gobiernos locales se involucran de forma voluntaria y pueden negociar mejores acuerdos como grupo con otros ámbitos de gobierno.
Crear una región competitiva	Los retos pueden enfrentarse con mayor eficiencia y eficacia a nivel regional, cada municipalidad aporta sus fortalezas y disminuye sus debilidades. Las iniciativas conjuntas tienen más posibilidades de ser eficaces, como solicitudes de fondos, pago de equipo o maquinaria, corredores industriales, zonas turísticas. Además, se crea un mercado más grande que puede ser más atractivo para los inversores.
Fomentar el desarrollo de la población	La capacidad para prestar más servicios con más calidad, aprovechar mejor los recursos y generar soluciones colectivas a nivel regional tendrá un impacto en el nivel y calidad de vida de la población. Asimismo, la prestación de servicios con los mismos parámetros reducirá la inequidad entre las municipalidades.

Controlar externalidades	Los beneficios o afectaciones que las funciones o decisiones de un gobierno local tienen en jurisdicciones vecinas pueden encontrar un arreglo si las localidades implicadas trabajan juntas.
--------------------------	---

Fuente: Elaboración propia con base en GNS, 2006; MCDP, 2010; VNG International, 2010; Cornea, 2017.

Considerando la inestabilidad que caracteriza a la economía global, en la cual una decisión o acontecimiento en cualquier lugar del mundo puede afectar la economía de muchos países con repercusiones para las finanzas de todos los ámbitos de gobierno, la unión de esfuerzos parece la mejor alternativa posible. Si a ello se suma, la perenne escasez de recursos de los municipios y la inmensa necesidad de fondos que requiere atender las necesidades actuales de una sociedad cada vez más urbanizada, la cooperación entre gobiernos locales es una estrategia idónea. Por ello es esencial conocer cómo funciona este mecanismo de colaboración.

Capítulo V

¿Como funcionan
las intermunicipalidades?

5. ¿Cómo funcionan las intermunicipalidades?

5.1 Razones y objetivos para su creación

Las intermunicipalidades son cada vez más comunes alrededor del mundo (VNG International, 2010). En Europa, varios Estados la han adoptado como una estrategia para una gestión efectiva, el fin último es asegurar que los gobiernos locales pueden llevar a cabo las competencias que le han sido atribuidas. Aunque también hay razones poderosas de tipo administrativo o financiero (CE, 2008). En el primer caso, se trata de conjuntar experiencia, equipo o capital humano para infraestructura u otro proyecto. Es el caso de España, donde el gran número de municipalidades pequeñas con limitadas capacidades de gestión ha incentivado su colaboración para prestar servicios públicos (EU-EUWI, 2012).

En el segundo caso se pretende lograr economías de escala, disminuir el costo promedio per cápita de los servicios públicos y/o gestionar transferencias de instancias nacionales o internacionales. Esto ocurrió en Portugal, cuando la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea incentivó a los gobiernos nacionales a descentralizar la prestación de servicios públicos hacia los gobiernos locales sin dotarlos de fuentes de financiamiento. Ante esta situación, los municipios lusos estructuraron una red de partenariados locales para cumplir con sus responsabilidades (Tavares y Camões, 2007). Esta tendencia se hizo más fuerte después de la crisis de 2008, cuando los gobiernos nacionales enfrentaron serios recortes presupuestales y ello impactó a los entes subnacionales.

Otra razón puede ser de tipo geográfico o espacial, como en Francia, donde la intermunicipalidad es frecuente debido a la fragmentación de sus gobiernos locales y a las diferencias en el tamaño de su población. De sus 36,685 municipios; 33,912 tienen menos de tres mil habitantes, y solo 37 cuentan con más de 100,000 (CE, 2008:19). La intermunicipalidad es común cuando un grupo de localidades comparten cierta característica que hace necesaria su colaboración, como ocurre en las zonas metropolitanas, donde diversos entes locales deben coordinarse para adoptar políticas que logren resolver la compleja problemática de las grandes ciudades.

También existen motivos políticos, cuando se adopta como la única forma de atender las crecientes demandas de la población (Id.). Emplear la intermunicipalidad como alternativa para evitar la fusión o amalgamamiento de gobiernos locales ha sido otra razón política. En países donde hay muchos gobiernos locales con pocas capacidades y muchos problemas que resolver, su fusión es una opción para lograr más eficiencia y eficacia. Sin embargo, ésta no es una estrategia sencilla ya que genera una gran oposición por parte de los políticos locales, la población y los partidos políticos nacionales; por lo que la intermunicipalidad puede ser una respuesta a esta situación (EU-CE, 2015).

En algunos países, la fusión de gobiernos locales es considerada como un tipo de intermunicipalidad, como en Francia, Italia y Suiza (Stantec et al., 2018). Aunque este proceso puede ser voluntario, como en Alemania y Estados Unidos de América, u obligatorio, como

en Reino Unido (Andrews, 2013). La principal razón para fusionar municipalidades ha sido el ahorro en la prestación de servicios públicos a través de las economías de escala. Sin embargo, la evidencia con que se cuenta a nivel mundial sugiere que esto no ha ocurrido en la mayoría de los casos, por el contrario, en muchas ocasiones los costos han aumentado (Bel y Warner, 2015).

Generalmente se considera que el propósito de la intermunicipalidad es la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, la revisión de algunas experiencias de colaboración intermunicipal en diversos países muestra que este tipo de coordinación puede emplearse para propósitos mucho más amplios como señala el cuadro 4. La siguiente cuestión es determinar a través de qué mecanismos se operan las intermunicipalidades para lograr estos objetivos.

Cuadro 4. Ejemplos de objetivos intermunicipales

Propósito	Canadá	Alemania	Francia	España	Brasil
Planeación del desarrollo	X				
Planeación del territorio		X	X		X
Planeación regional	X				X
Transporte	X	X	X		X
Agua y drenaje	X	X	X	X	X
Residuos sólidos	X	X	X	X	
Servicios de emergencia	X				
Recreación	X				
Cementerios				X	
Desarrollo económico	X	X	X		
City Management			X		
Energía		X			
Educación					X
Salud					X

Fuente: Elaboración propia con base en: EU-EUWI, 2012; Grin et al., 2016; Stantec et al., 2018.

5.2 Tipos, modelos y etapas

Existen diversas formas de clasificar las intermunicipalidades, el cuadro 5 presenta las tipologías más comunes.

Cuadro 5. Tipologías de intermunicipalidades

Por su nivel de institucionalización	
Informal	Se desarrolla mediante acuerdos, no hay ningún órgano creado específicamente para su gestión. Se caracteriza por su flexibilidad. En Noruega este tipo de arreglos se utilizan para el desarrollo regional y el económico. Es más común en los Estados Unidos de América que en Europa. Generalmente, se combina con el tipo formal.
Formal o integrada	Es la que se conduce a través de la firma de convenios, permite que las localidades participantes tengan estabilidad para llevar a cabo las actividades conjuntas. Facilita que la gente tenga una idea clara de la estructura de la intermunicipalidad. Es la forma de colaboración más común.
Por el número de participantes	
Bilateral	La que está conformada solo por dos entes locales. Su negociación y gestión son menos complejas, pero puede limitar el potencial de mayores economías de escala al no incorporar a más socios.
Multilateral	Se compone de más de dos gobiernos locales. Es más eficiente por su cobertura más amplia, crea un espacio para una más compleja provisión de servicios. Lleva más tiempo su negociación y su gestión es más difícil.
Por el grado de autonomía	
Voluntario	Basadas en reglas informales donde el cumplimiento depende más de las relaciones sociales entre los participantes, de su deseo de tener una reputación de compromiso y responsabilidad.
Contrato	Las partes tienen una obligación basada en un instrumento legal que les asigna responsabilidades y beneficios.
Autoridad delegada	Cuando la asociación la impone un nivel de gobierno superior o la impulsa mediante incentivos para que las localidades participen.

Fuente: Elaboración propia con base en UNDP, 2006; CE, 2008; Feiock, 2013.

La intermunicipalidad puede adoptar distintos arreglos para su funcionamiento, los modelos más comúnmente usados en todo el mundo son los cinco siguientes (UNDP, 20056):

- Provisión conjunta de servicios (Joint Service Production or Joint Agreements). Cuando se crea una agencia formada por todas las municipalidades participantes para la provisión de servicios, como agua o mantenimiento de caminos.
- Administración conjunta (Joint (Shared) Administration). Establecida para ejercer ciertas facultades, principalmente de naturaleza administrativa, como la recaudación de tributos.
- Venta y compra de servicios (Selling and buying of services. Service Agreements). Un gobierno local se encarga de proveer servicios a otros entes locales con menos capacidades, los cuales pagan una tarifa por ello.
- Planeación conjunta y desarrollo (Joint planning and development). Cuando gobiernos locales pequeños carecen de capacidades para cumplir con estas responsabilidades, se unen con una localidad más fuerte para que los apoye.

- e) **Financiamiento conjunto (Joint funding).** Ocurre cuando varias municipalidades cooperan en una bolsa común para financiar una inversión de beneficio para todas. Este modelo incluye cuando un grupo de gobiernos locales se unen con otro ámbito de gobierno.

Cada uno de estos mecanismos puede ser combinado con los demás, la práctica más común es una mezcla de ellos, dependiendo del contexto de cada municipio, región o país. Una misma experiencia puede desarrollarse utilizando estos modelos, de acuerdo con la etapa en la que se encuentre.

De acuerdo con la experiencia de las intermunicipalidades de Canadá, este tipo de colaboración se desarrolla con base en cinco etapas. La primera se denomina fase de creatividad, en la que su estructura es informal y el estilo de gestión es individualista y de emprendimiento. Con el paso del tiempo, surge la necesidad de mayor control y rendición de cuentas. Esto inicia la fase de dirección, que se enfoca en la eficiencia de las operaciones al mismo tiempo que la organización de la estructura se vuelve más centralizada y funcional, y el estilo de gestión es más directivo. Muchos casos en los que una intermunicipalidad provee servicios específicos a clientes con necesidades similares, han permanecido en esta etapa por años. Y otras que operan en un área geográfica pequeña proveyendo servicios convencionales, se quedan en esta fase (GNS, 2006).

Las intermunicipalidades abandonan la fase de dirección debido a problemas con el enfoque de autoridad y control. Típicamente, transitan hacia la fase de delegación en la que el foco de la gestión es la expansión de servicios. La estructura de la organización es descentralizada y el estilo de gestión es delegativo. Los problemas se presentan de nuevo cuando se hace necesario avanzar en la descentralización y consolidación del acuerdo. Las intermunicipalidades que buscan consolidarse evolucionan a una fase de coordinación en la que el estilo de gestión es más bien de supervisión y la estructura de la organización se conforma con personal de primera línea o grupos de servicio (id.).

La última fase se enfoca en la colaboración, su gestión se concentra en la resolución de problemas y en la innovación. La estructura de la organización es un conjunto de equipos y el estilo de gestión es participativo (id.).

5.3 Aspectos funcionales

a) Marco jurídico

Hay un conjunto de elementos determinados por el marco jurídico en el que los gobiernos municipales llevan a cabo su gestión, que influye en gran medida en sus posibilidades de involucrarse en acuerdos intermunicipales, estos son (UNDP, 2006):

- Características y grado del proceso de descentralización, que determinan las características de la gobernanza multinivel en la que trabajan los entes locales, el tamaño y las funciones que tienen asignadas.

- La normatividad relacionada con el desarrollo regional y las zonas metropolitanas.
- Los lineamientos existentes para estimular específicamente la cooperación intermunicipal.

La primera condición jurídica es que los gobiernos locales sean democráticamente electos, que tengan claramente definidas sus facultades y responsabilidades, así como la obligación de rendir cuentas, no solo ante su comunidad sino ante un sistema legal que los obliga a ser responsivos por la prestación de servicios específicos. La forma en que las facultades están divididas entre las distintas esferas de gobierno influye poderosamente en la posibilidad de lograr crear intermunicipalidades. El peor escenario es cuando las atribuciones de los municipios no son claras y es difícil determinar quién o quiénes deben rendir cuentas por la prestación de servicios.

El marco jurídico debe ser claro en términos de responsabilidades, derechos y demás relaciones que se establecen a través de una intermunicipalidad, así como sobre quiénes pueden participar y cómo, así como la forma de resolver disputas entre los participantes. En los países menos desarrollados la legislación tiende a ser menos específica al respecto, en la medida que la ley sea más clara y específica, habrá más posibilidades de que los municipios se involucren en este tipo de asociación (VNG International, 2010). De la misma manera, la ley debe incentivar la iniciativa local con el fin de promover distintas alternativas de asociación en donde puedan participar los sectores público, privado y social. La regulación a nivel nacional para el sector privado también influye en las alternativas que tendrán los gobiernos municipales para generar alianzas estratégicas a través de las intermunicipalidades. La definición de estándares de cantidad y calidad de bienes y servicios públicos es importante para procurar equidad.

Asimismo, los mecanismos de financiamiento deben definir con claridad la forma de acceso a esos recursos, así como incorporar las previsiones necesarias para que quienes los utilicen lo hagan con base en criterios de eficacia y eficiencia. Por ejemplo, es conveniente que la reglamentación señale la obligación de la intermunicipalidad de publicar periódicamente sus estados financieros, lo cual contribuye a la rendición de cuentas (VNG International, 2010). En términos jurídicos, quizá lo más importante es proporcionar a los gobiernos municipales las condiciones necesarias para que tengan un considerable grado de autonomía ejercida con responsabilidad, eficacia, eficiencia y transparencia. Esto implica que tengan la posibilidad de colaborar, tomar decisiones sobre el funcionamiento de las intermunicipalidades, compartir responsabilidades y recursos (UNDP, 2006). Es esencial ir adaptando las competencias de los gobiernos municipales en la medida que muestren un desempeño óptimo de sus responsabilidades (CE, 2008).

b) Capital humano

Las personas son el elemento más importante en cualquier organización, la forma en que se contratan, requerimientos, capacitación, profesionalización y sistemas de evaluación del desempeño son críticos para el buen funcionamiento de una intermunicipalidad. Dependiendo del tipo de mecanismo que se utilice, ya sea que un municipio preste el servicio

a los demás, o que se cree un órgano específico para la gestión de la intermunicipalidad, el funcionario responsable de la gestión debe ser seleccionado con base en criterios de formación profesional, experiencia y resultados. Los nombramientos que se hacen con base en criterios políticos o de nepotismo, condenan al fracaso a la asociación.

Los mismos criterios deben adoptarse para el reclutamiento de los demás servidores públicos que colaborarán en la gestión de la intermunicipalidad. Un factor esencial es que todos ellos, sin importar su nivel o responsabilidad, deben mantenerse en un proceso continuo de capacitación y profesionalización. La prestación de bienes y servicios públicos se transforma con rapidez, sobre todo por las innovaciones tecnológicas; lo que hace necesario que los gestores estén al tanto de ello con el fin de lograr la mayor eficiencia y eficacia.

En el caso de que se decida incorporar a servidores públicos que ya trabajan en los gobiernos locales, es indispensable que primero se les prepare para que conozcan muy bien qué propósitos tiene la intermunicipalidad y la importancia de que funcione de manera óptima. Independientemente de la forma en que se reclute al personal y del mecanismo que se elija para la gestión de la asociación, debe existir reglamentación que defina las funciones de cada área, los procesos que se llevan a cabo, la forma en que se da seguimiento y cómo se evalúa el desempeño tanto de los gestores como de los resultados e impacto de las actividades de la organización.

La estructura organizacional del órgano o área responsable de la gestión es también muy importante. La posibilidad de contratar empleados de alto nivel dependerá de la capacidad de pagarles sueldos atractivos, lo cual es un punto crítico en términos de financiamiento (EU-CE, 2015). En Italia se han adoptado arreglos intermunicipales a través de los cuales se comparten áreas de gestión, como contabilidad o servicios de policía, los cuales atienden a varias localidades y son pagados entre todos ellos (CE, 2008).

c) Financiamiento

Una de las razones más importantes para que los gobiernos municipales busquen asociarse son las economías de escala que se generan al compartir costos con otros entes locales para la prestación de bienes y servicios. Como se verá más adelante, una vez que las partes interesadas acuerdan colaborar, uno de los pasos más importantes es determinar el presupuesto que se requiere para el funcionamiento de la intermunicipalidad. Este presupuesto debe ser lo más detallado posible para evitar que los costos se incrementen en las etapas finales de negociación y ello derive en la cancelación del acuerdo (VNG International, 2010).

Es importante considerar que los beneficios de las economías de escala no se reflejarán inmediatamente en el funcionamiento de la asociación, requerirá de un tiempo para que se concreten. Al principio, se requerirá de un esfuerzo financiero de todos los gobiernos participantes para cubrir los costos de inversión, así que los ahorros se generarán en el mediano o largo plazo, dependiendo de la naturaleza del bien o servicio que se preste (Id.).

Como se señaló en la sección II de este texto, la homogeneidad en los perfiles de los municipios que se coordinan determina en cierta medida la posibilidad de lograr acuerdos. En la medida que cada ente local pueda aportar la misma inversión, más posibilidades habrá de lograr acuerdos. Es por ello que resulta difícil concretar intermunicipalidades en las áreas metropolitanas de países como México, ya que por lo general, hay uno o dos municipios con buena capacidad financiera y todos los demás carecen de los recursos para aportar a la asociación. En el otro extremo, en áreas rurales o semi urbanas, lo común es que ninguno de los municipios tenga recursos para invertir. De ahí la importancia de los estímulos que pueden proveer los otros actores.

Es muy común que las esferas de gobierno nacional o estatales provean fondos para incentivar la colaboración entre municipios. Estos fondos deben tener una normatividad clara que utilice criterios bien definidos para su asignación, seguimiento y evaluación. La práctica internacional muestra que este tipo de financiamiento es siempre necesario para lograr que los gobiernos locales se involucren en este tipo de asociación. Una de las razones es que, por lo general, los municipios carecen de recursos de inversión y si desean iniciar una nueva forma de prestación más eficaz y eficiente, es necesario apoyarlos para su funcionamiento y para la construcción de las capacidades que requieren (UNDP, 2006).

Este es un mecanismo de financiamiento muy común en los países de Europa occidental que proveen de transferencias a los gobiernos subnacionales, intermedios o locales, para prestar ciertos servicios que se consideran prioritarios. La evidencia es contundente, si los ámbitos superiores de gobierno no crean incentivos financieros para las intermunicipalidades, será muy difícil lograr que esta práctica sea utilizada por los entes locales. Estos fondos también han servido para generar un incentivo adicional: la competencia. Cuando una intermunicipalidad ha sido exitosa en atraer fondos y proveer el servicio demandado, las localidades vecinas se interesarán por hacer lo mismo. La diseminación de mejores prácticas es también importante para lograr que otros municipios conozcan este mecanismo de colaboración (EU-CE, 2015).

La sostenibilidad de la intermunicipalidad dependerá en gran medida del esfuerzo que realicen los gobiernos locales para generar una relación de corresponsabilidad con su comunidad. Esto significa que quienes se benefician de los bienes y servicios prestados, paguen por ello en la medida de sus capacidades. El pago de los derechos por la prestación de servicios públicos es uno de los mecanismos más utilizados para financiar una parte del presupuesto de las intermunicipalidades. Esta es una de las razones por las que es necesario medir el beneficio que los servicios generan en los usuarios, a fin de calcular el pago que deben realizar, lo que lo convierte en una alternativa más equitativa y eficiente (GNS, 2006). Los gobiernos municipales siempre pueden utilizar subsidios cruzados para cubrir el costo en las áreas de bajos recursos con parte del pago de los usuarios que tienen mayor ingreso.

Los fondos para incentivar la intermunicipalidad también pueden formar parte de las transferencias condicionadas que los gobiernos nacionales o estatales canalizan de manera

permanente a los gobiernos municipales (UNDP, 2006). El uso de estas transferencias viene condicionado a ciertos proyectos y ciertos criterios de eficiencia y eficacia. Para ello es estratégico que este esquema de financiamiento se emplee con sistemas eficaces de valuación con el fin de lograr que los recursos se utilicen de manera adecuada. Otras fuentes de financiamiento pueden ser fondos de agencias de desarrollo internacional o de agencias multilaterales, o en el caso de la Unión Europea, de fondos supra nacionales (CE, 2008).

d) Seguimiento y control

Como cualquier actividad de gestión pública, la operación de la intermunicipalidad requiere darle seguimiento y realizar la evaluación de los productos, resultados e impacto obtenidos. Aunque se haya llevado a cabo una planeación rigurosa, siempre habrá actividades o acciones que no funcionan de acuerdo con lo planeado. La supervisión o seguimiento debe realizarse en aspectos administrativos, financieros y de rendición de cuentas (CE, 2008). En el área administrativa se debe comprobar que las decisiones que se toman son acordes con la ley, que los procesos se realizan de acuerdo con la planeación, que las áreas cumplen con sus responsabilidades.

En términos financieros, el seguimiento se lleva a cabo para determinar si los recursos son ejercidos de acuerdo con el presupuesto, si las adquisiciones se realizan cumpliendo con la regulación existente, si los balances financieros se presentan en tiempo y forma ante los órganos que corresponde. Todas estas acciones deben respetar el marco de transparencia definido por la ley y, sobre todo, es indispensable garantizar la rendición de cuentas de las actividades que realiza la intermunicipalidad. Esto no solo consiste en la publicación de estados financieros, sino que toda la información debe ser de acceso público para que la ciudadanía tenga la posibilidad de determinar si la asociación está funcionando adecuadamente para satisfacer sus necesidades.

Las intermunicipalidades deben tener una política de participación ciudadana para procurar la máxima transparencia y rendición de cuentas. La planeación debe incluir la definición de los mecanismos y tiempos en que la ciudadanía debe ser incorporada, si habrá consultas para definir algo (Stantec, 2018). Una práctica común es que las intermunicipalidades cuenten con un consejo ciudadano que vigile la gestión y garantice que esté al servicio de los intereses de la población y no de grupos políticos y/o económicos (VNG International, 2010). Tanto el seguimiento como la evaluación requieren que en la fase de planeación se hayan definido líneas base, lo que implica el diseño de indicadores adecuados y el establecimiento de metas claras y medibles. Estos instrumentos deben considerar criterios financieros, económicos, sociales, administrativos, políticos y demográficos, entre otros (CE, 2008). La evaluación es una actividad que si no se lleva a cabo es imposible mejorar el desempeño de cualquier política o programa, además de ser esencial para la rendición de cuentas. A la par de los reportes e informes que se deben presentar a lo largo del año, la intermunicipalidad debe realizar una evaluación anual de su operación y hacerla accesible al consejo ciudadano y a toda la población de las localidades involucradas (GNS, 2006).

5.4 Lineamientos básicos para una intermunicipalidad

La experiencia internacional ha definido una serie de pasos que es recomendable seguir cuando un grupo de gobiernos municipales desea conformar una intermunicipalidad (UNDP, 2006; VNG International, 2010; Stantec, 2018):

- Identifique las necesidades de su municipio que pueden ser atendidas a través de este mecanismo.
- Realice un diagnóstico de los servicios y bienes que presta su municipio a fin de determinar cómo puede mejorarse o ampliarse su prestación mediante la intermunicipalidad.
- Determine qué es más conveniente, la asociación con un solo socio o con más de uno.
- Defina quién debe formar parte del equipo responsable de las negociaciones con los potenciales socios.
- Reúnase con los municipios que ha seleccionado como potenciales socios para discutir qué le interesa a cada uno y qué beneficios espera recibir de la asociación.
- Si se llega a un acuerdo, elaboren un plan conjunto para la creación de la intermunicipalidad. Esto incluye un estudio de viabilidad en términos jurídicos, financieros, técnicos, ambientales y administrativos.
- Determinen si es conveniente buscar una instancia externa de asistencia y acompañamiento. Esto puede ser importante para llegar a un acuerdo.
- Consideren distintas alternativas para la operación de la intermunicipalidad, así como diversas formas de prestación del servicio.
- Definan los acuerdos alcanzados, cuáles serán los objetivos y metas, responsabilidades y beneficios claramente asignados a las partes, cómo se llevará a cabo la toma de decisiones, el plan de trabajo, mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas. Si se emplea un mecanismo formal, como la firma de un convenio o contrato, éste debe prepararse y ponerse a discusión para que todos lo firmen. Cualquier tipo de acuerdo, sobre todo el formal, debe incluir disposiciones sobre cómo resolver conflictos entre las partes y sanciones para los que abandonen la intermunicipalidad.
- Pongan en marcha la intermunicipalidad dándole seguimiento y evaluación acorde con las líneas base, indicadores y metas definidas en la planeación.

Estos pasos deben desarrollarse en el marco de un conjunto de principios que rigen la operación de las intermunicipalidades a nivel internacional que se muestran en el cuadro 6.

Cuadro 6. Principios de las intermunicipalidades

Principio	Descripción
Respeto por la autonomía local	Las autoridades locales, incluso cuando cuenten con financiamiento de otros ámbitos de gobierno o actores internacionales o privados, deben tener un amplio rango de libertad para tomar decisiones sobre la forma en que van a colaborar entre ellas; siempre considerando el mayor beneficio para su población y la rendición de cuentas. En el caso de Europa, existe la Carta Europea de Auto Gobierno, que en su artículo 3 garantiza el respeto por la autoridad local.
La prioridad debe ser la satisfacción del ciudadano	Si bien los criterios de eficiencia son importantes, la prioridad más alta la tiene la satisfacción de la necesidad de la población en términos de cantidad, calidad y equidad en la provisión del servicio.
Compromiso para colaborar	Las autoridades interesadas deben tener voluntad política para buscar un acuerdo que beneficie a todas las partes. Deben estar convencidas que la colaboración siempre será mejor que la competencia.
Liderazgo consistente	El líder o líderes del proyecto deben tener una visión de largo plazo de lo que se puede lograr si se trabaja en conjunto. Quien promueve la iniciativa debe convencer a los demás líderes locales sobre las conveniencia de la acción conjunta.
Construcción de relaciones	El éxito para lograr un acuerdo dependerá en gran medida de las relaciones que se establecen entre los actores implicados, de ahí la importancia de conocer la forma en que funcionan las relaciones intergubernamentales (sección III de este documento). Ello requiere de contacto continuo, ser abierto y compartir información, procurar interacción no solo a través de los mecanismos formales; de tal forma que se reduzcan los costos de transacción que se describieron el apartado II de este trabajo).

Fuente: Elaboración propia con base en GNS, 2006; CE, 2008; HJ Linnen, 2015.

Una vez conocida la experiencia internacional, el siguiente paso es examinar cómo ha funcionado la intermunicipalidad en México y de manera particular, en el Estado de México.

Capítulo VI

La intermunicipalidad en el Estado de México

6. La intermunicipalidad en el Estado de México

6.1 La intermunicipalidad en México

A la luz de las experiencias que se han analizado en la región latinoamericana, es posible afirmar que no existe una definición única para el asociativismo intermunicipal, o intermunicipalidad como se le denomina en México; como se verá, todo depende del país en el que este fenómeno se genera. En Argentina, es “el fenómeno de articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas públicas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de jerarquía entre las unidades estatales que intervienen” (Cravacuore, 2016:23). En el caso brasileño, se le denomina consorcios municipales y se definen como instrumentos de cooperación entre gobiernos municipales que se constituyen en organizaciones que deciden cooperar entre sí para solucionar problemas relacionados con un tema o sector específico, y que aunque están formados por municipios, pueden incluir otros entes (Grin et al., 2016).

De esta forma, la definición de este mecanismo de coordinación gubernamental estará sujeta a la experiencia de cada país, de su contexto político, y por supuesto, de la forma en que ha ido evolucionando sus relaciones intergubernamentales y los resultados que se han obtenido con esta práctica. México es uno de los cuatro países federales de América Latina, junto con Argentina, Brasil y Venezuela. Por ello, tiene tres ámbitos de gobierno: el federal, estatal y municipal. El Artículo 115 de la Constitución Federal califica al gobierno municipal como libre, sin embargo, esto está muy lejos de ser verdad. El mismo artículo establece que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

La base jurídica para la asociación municipal, conocida en México como intermunicipalización, se encuentra en el artículo 115, Frac. III, que establece:

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. Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Por lo que hace a las áreas urbanas, la Frac. VI del mismo artículo señala:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Es importante destacar que el mismo artículo de la Constitución federal prohíbe explícitamente la existencia de autoridades intermedias entre los gobiernos estatales y municipales, lo cual representa el principal obstáculo para la formación de gobiernos metropolitanos, lo que ha contribuido a agudizar la problemática de las zonas metropolitanas del país ante la falta de mecanismos de coordinación.

Al tratarse de una federación, la legislación de cada estado debe respetar lo que señala la Constitución de la República. Sin embargo, en el caso del asociacionismo municipal, esto no ha sido respetado. Hace más de diez años, el texto seminal de Santín encontró que existían ocho estados del país en los que su legislación contradecía lo establecido por la Constitución federal, limitando y obstaculizando la intermunicipalización (2002). Hasta 2016, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero aún señalaba que los gobiernos municipales podían “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”; lo cual contravenía a la Constitución federal que indica que solo requieren permiso del congreso estatal cuando se trate de municipios pertenecientes a distintas entidades federativas. De esta forma, aunque existe un marco legal, a nivel constitucional, para la creación de intermunicipalidades, en general no existe un marco jurídico suficientemente detallado y claro para regular la creación y funcionamiento de las intermunicipalidades.

A ello debemos añadir la dinámica de las relaciones intergubernamentales, que se han caracterizado por su lógica horizontal, centralista y excluyente. En ninguno de los mecanismos de coordinación intergubernamental, tales como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Fondo Metropolitano o los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal, se considera a los gobiernos municipales como pares, con voz y voto en el diseño de las políticas públicas que impactan la vida de sus comunidades. En general, los gobernadores mantienen una actitud de control sobre los municipios que integran cada estado, es una herencia del centralismo que ha caracterizado a este país.

De acuerdo con la teoría y práctica revisada en los apartados anteriores, México no cuenta con las condiciones necesarias para incentivar la intermunicipalidad. En primer lugar, existe una gran heterogeneidad entre los 2447 municipios del país, lo que dificulta que la coordinación entre ellos sea atractiva ante la asimetría de sus capacidades. A ello se suma el problema del marco jurídico limitado que no provee suficiente información a

los ayuntamientos para que tengan una idea clara de las responsabilidades y derechos que asumen cuando deciden colaborar con otros municipios. Más allá de reproducir el contenido de la legislación federal, el marco jurídico estatal no aporta instrumentos más específicos como reglamentos, manuales o guías para orientar a los gobiernos locales.

A ello se añade que los gobiernos federal y estatales han tenido muy poca voluntad para promover este tipo de prácticas a través de fondos específicos. Hace tiempo, la Ley de Coordinación Fiscal, columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que es el principal mecanismo de transferencia de recursos federales a estados y municipios, establecía en su artículo 34 que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal del Ramo 33, podían destinarse para obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal; pero esta disposición desapareció.

Por su parte, el Fondo Metropolitano, creado en 2006 para las zonas metropolitanas del país, funciona sin criterios claros de asignación y sin mecanismos de evaluación que permitan determinar su eficacia (Iracheta e Iracheta, 2014). En general, el financiamiento de las intermunicipalidades ha provenido de las fuentes que los ayuntamientos involucrados han encontrado disponibles, que en cada caso se relacionan con el objetivo que persiguen dichas asociaciones y que han provenido de más de una institución.

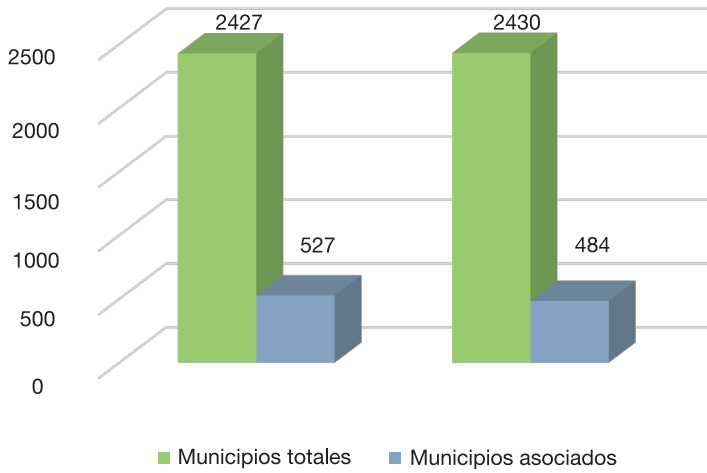
De esta forma, se puede afirmar que la intermunicipalidad en nuestro país ha sido un mecanismo basado en la voluntad de los ayuntamientos cuyo objetivo es la atención de problemas en común, enfocados sobre todo en prestación de servicios públicos. Han adoptado mecanismos tanto formales como informales para su funcionamiento; son de corta vida, debido fundamentalmente a los cambios políticos; y se han integrado únicamente con gobiernos municipales como instancias de gestión en donde no ha habido espacio para la participación ciudadana. El perfil urbano de México, donde 80% de la población se asienta en ciudades, hace evidente la enorme necesidad que tienen todos los gobiernos municipales de recurrir a esquemas de asociación con el fin de dar respuesta a las demandas de su población.

6.2 Algunos datos ilustrativos

En 2004, la Secretaría de Desarrollo Social a través del programa Hábitat presentó el informe sobre la asociación de municipios en zonas metropolitanas, donde se expuso la radiografía general de esta estrategia asociativa haciendo uso efectivo de la facultad concedida a este ámbito de gobierno,⁵ con las reformas aprobadas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1983. En su ejercicio comparativo de los años 2000-2002, destaca la disminución en cerca de dos por ciento de los municipios asociados en lugar de aumentar (gráfica 1), así como el hecho de que solo 72% de las intermunicipalidades estuvieran formalizadas a través de un convenio firmado entre las autoridades municipales, o bien, fueran reconocidas por sus respectivas legislaturas (gráfica 2).

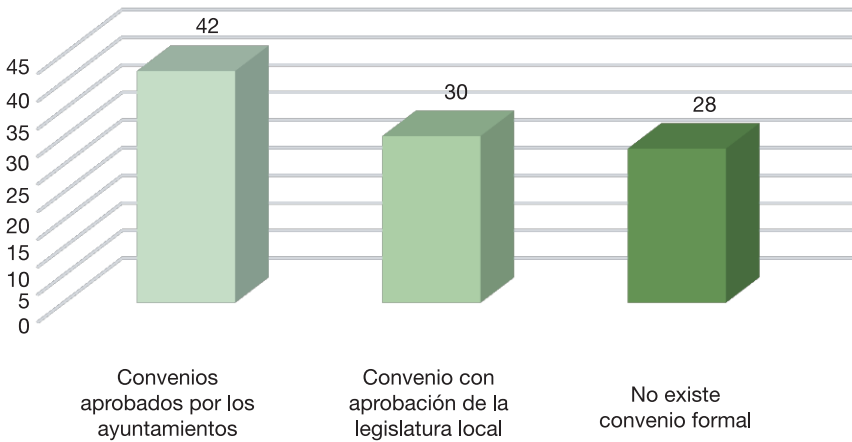
5 No obstante se haya reconocido como un ámbito de gobierno hasta la reforma Constitucional de 1999.

Gráfica 1. Municipios asociados, 2000-2002



Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOL, 2004.

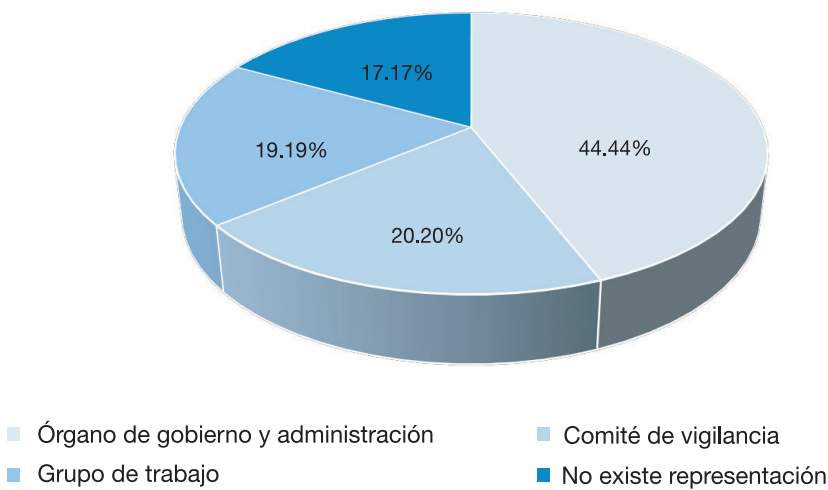
Gráfica 2. Proporción de intermunicipalidades formalizadas, 2002



Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOL, 2004.

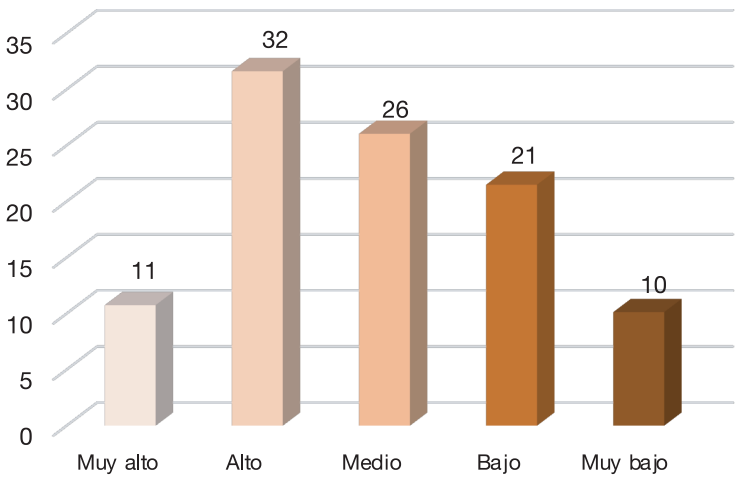
También destaca que en 83% de las asociaciones de municipios se conformó una entidad encargada de los trabajos para la cual fue creada, ya sea bajo la forma jurídica de órgano de gobierno, comité de vigilancia o grupo de trabajo (gráfica 3). Además, del total de intermunicipalidades, 43% se conformaron con municipios que contaban con grados de marginación alto y muy alto, superando a los ubicados con grado de marginación bajo y muy bajo (31%) (gráfica 4).

Gráfica 3. Órganos conformados por la intermunicipalidad, 2002



Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOL, 2004.

Gráfica 4. Proporción de municipios asociados por grado de marginación, 2002

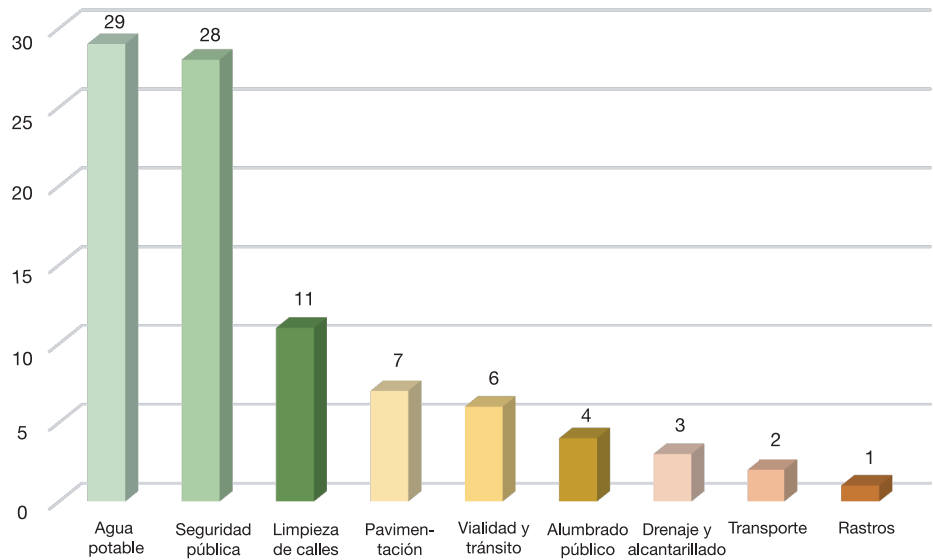


Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOL, 2004.

En cuanto su conformación, resultados y problemática de funcionamiento, la fuente de información citada refleja que las intermunicipalidades se crearon para atender las responsabilidades establecidas en el artículo 115 de la Constitución federal (Gráfica 5). Con

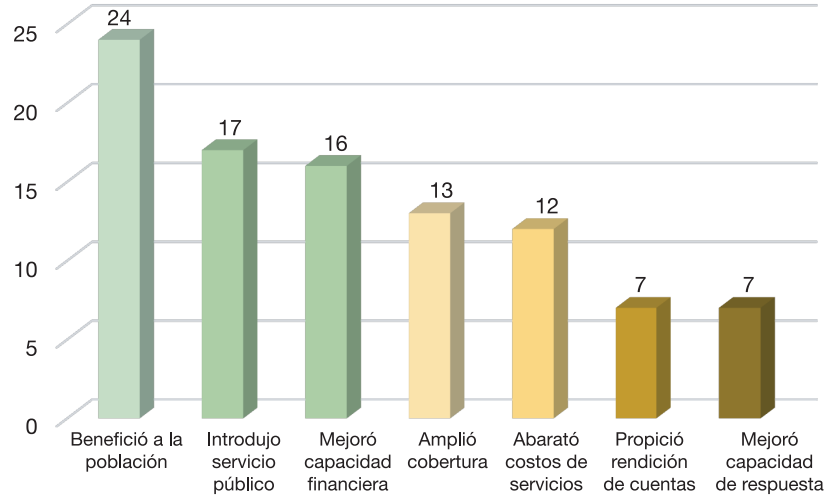
base en su experiencia, los presidentes municipales consideraron que además de mejorar la cobertura de servicios y su capacidad de respuesta, aumentó su capacidad financiera y propició la rendición de cuentas (Gráfica 6).

Gráfica 5. Proporción de municipios asociados por área temática, 2002



Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOL, 2004.

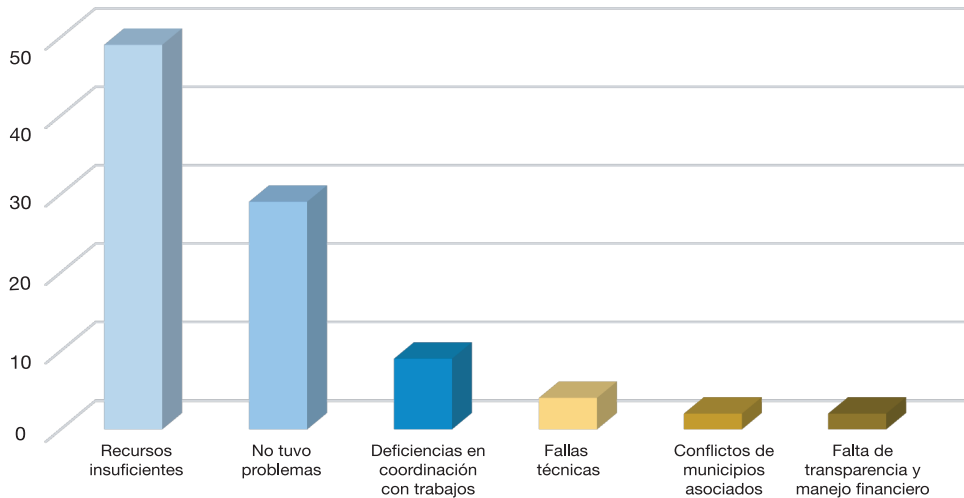
Gráfica 6. Proporción de principales beneficios de las intermunicipalidades, 2002



Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOL, 2004.

Finalmente, aunque la escasez de recursos fue la principal problemática mencionada para que la estructura creada lograra sus objetivos, casi un tercio de los municipios no identificaron problema alguno para conseguirlos y menos de 15% hizo referencia a aspectos de logística u operativos (Gráfica 7).⁶

Gráfica 7. Principales problemas para la consecución de objetivos, 2002



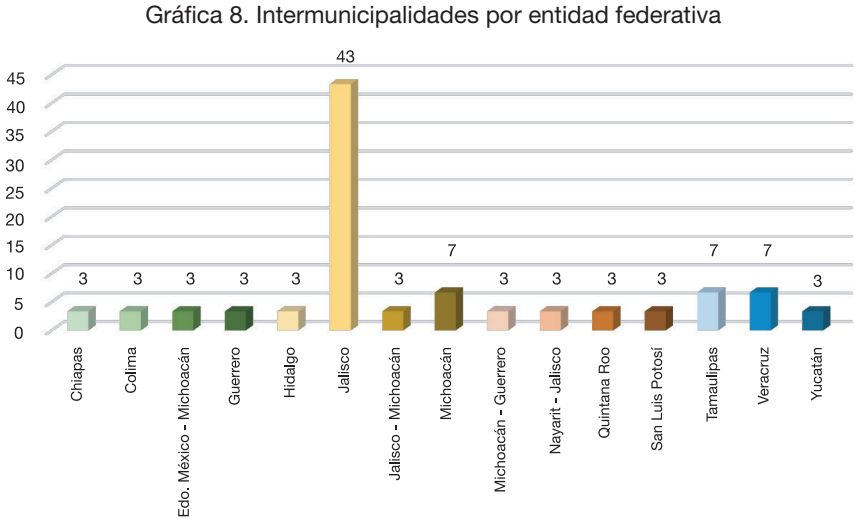
Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOL, 2004.

Con este primer acercamiento, cuyos límites de información se encuentran en el tipo de municipios analizados, se tuvo una idea general del origen, resultados y problemáticas que conlleva el desarrollo de las intermunicipalidades metropolitanas en México. Sin embargo, respuestas agregadas a los cuestionamientos sobre las condiciones que les dan origen, sus fuentes de financiamiento, el acompañamiento que reciben de otras entidades, el marco jurídico en el que se desarrollan, su utilidad, los resultados que arrojaron y su vigencia, así como las condiciones que les impidieron mantenerse en pie, quedan sin conocerse debido a los límites de información contenida en la mayoría de las fuentes de información utilizadas por Hábitat y a las investigaciones de estudios de caso desarrolladas en el ámbito académico.

Por esta razón se analizó la información de 30 experiencias intermunicipales que pudieron rastrearse con base en las referencias encontradas en la literatura especializada (Anexo 1). Esta información se obtuvo gracias a la consulta de diversos documentos académicos como artículos, libros, etc., y documentos oficiales de gobierno como decretos de creación, programas, proyectos, convocatorias y convenios de colaboración firmados. Con esta información se encontraron algunos elementos interesantes.

⁶ En el informe Hábitat 2004, en las gráficas 4-6 la suma de porcentajes no alcanza el valor de 100.

De manera general, y pese a lo reducido del número de casos analizados, los municipios jaliscienses se encuentran presentes en 49% de las intermunicipalidades y los michoacanos en 17%. De las asociaciones municipales, 87% se conformaron con municipios de una sola entidad federativa y en el resto se coordinaron municipios de al menos dos entidades. En este caso, los municipios michoacanos fueron los que más utilizaron esta estrategia, seguidos por sus homólogos jaliscienses, mexiquenses, guerrerenses y nayaritas (Gráfica 8).



Fuente: Elaboración propia.

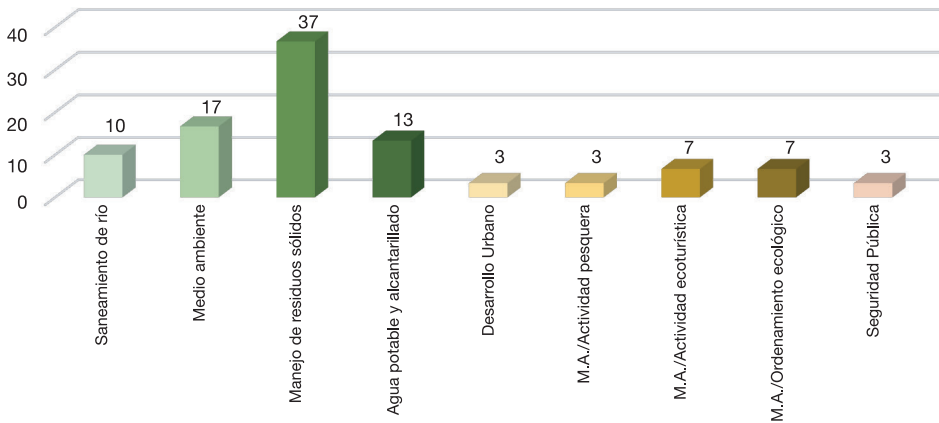
Destaca que el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), Jalisco, sea la intermunicipalidad más longeva de la que se tiene conocimiento de acuerdo con las fuentes de información consultadas. El sistema de dotación de agua se originó en 1974 y desde entonces prestaba el servicio a los municipios aledaños a la capital tapatía sin formalidad jurídica alguna (Carrera, 2016), de manera que el convenio intermunicipal se formalizó hasta 2001.

En una situación similar se encuentra el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara (CZMG), definido como “un organismo de coordinación y concertación para acciones intermunicipales” (PDM, 2016: 21). Fue creado en 1989 por iniciativa del gobierno estatal para que el gobierno federal la reconociera como zona metropolitana y la dotara de los recursos económicos destinados a este tipo de jurisdicción. La diferencia principal entre ambas formas de coparticipación municipal, además del área temática que atendían, fue el grado de autonomía con el que se concibieron, pues en el primer caso se visualizó como un órgano con carácter fiscal autónomo y en el segundo, como un órgano de apoyo al gobierno estatal.

Respecto a las temáticas o problemática que atendieron las intermunicipalidades formadas, a diferencia del año 2002 en donde el agua potable fue la causa principal por la cual se asociaron los municipios, en la revisión de estos 30 casos presentados, el manejo de los residuos fue el principal motivo de su conformación, seguido por el cuidado del medio ambiente (gráfica 9). Destaca que el cuidado del medio ambiente se dividiera en un manejo integral con cinco casos, mientras que el resto puso énfasis en una actividad principal: la ecoturística, desarrollada en Tamaulipas y Nayarit-Jalisco; el ordenamiento ecológico en Yucatán, el Estado de México y Michoacán; y la actividad pesquera sustentable en la de Michoacán-Guerrero.

Respecto a los temas que estimulan este tipo de asociacionismo municipal por entidad, las que tienen como objetivo el manejo de los residuos sólidos se concentraron principalmente en Jalisco (54%), tal vez por influencia de la experiencia exitosa del Sistema Intermunicipal para el Manejo de Residuos Sureste (Simar Sureste),⁷ que si bien es cierto no fue la primera en su tipo en conformarse en la entidad,⁸ sí es la más representativa por los resultados y proyección nacional e internacional que ha tenido. El resto de estas formas de coparticipación intermunicipal se reparten en cinco entidades federativas, de acuerdo con lo proyectado en la gráfica 10.

Gráfica 9. Temas atendidos por las intermunicipalidades

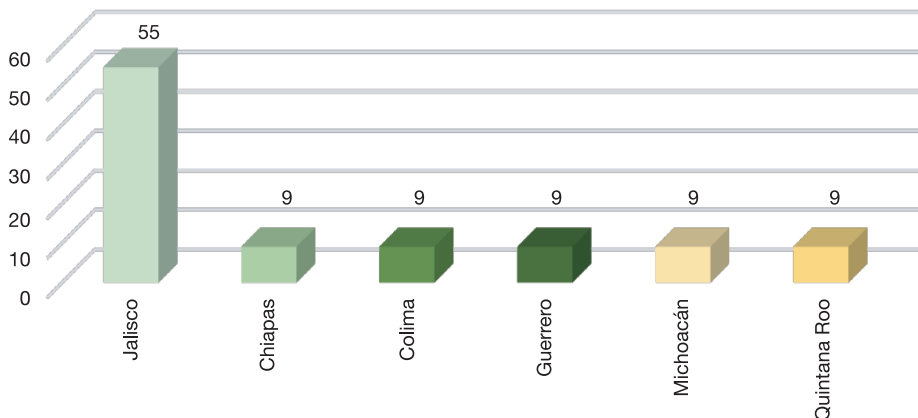


Fuente: Elaboración propia.

⁷ Esta intermunicipalidad integró a un municipio michoacano.

⁸ Las primeras en formalizarse fueron los Sistemas Intermunicipales para el Manejo de Residuos Ayuquila-Llano y Ayuquila-Valles en 2008.

Gráfica 10. Intermunicipalidades dedicadas al manejo de los residuos sólidos por entidad federativa

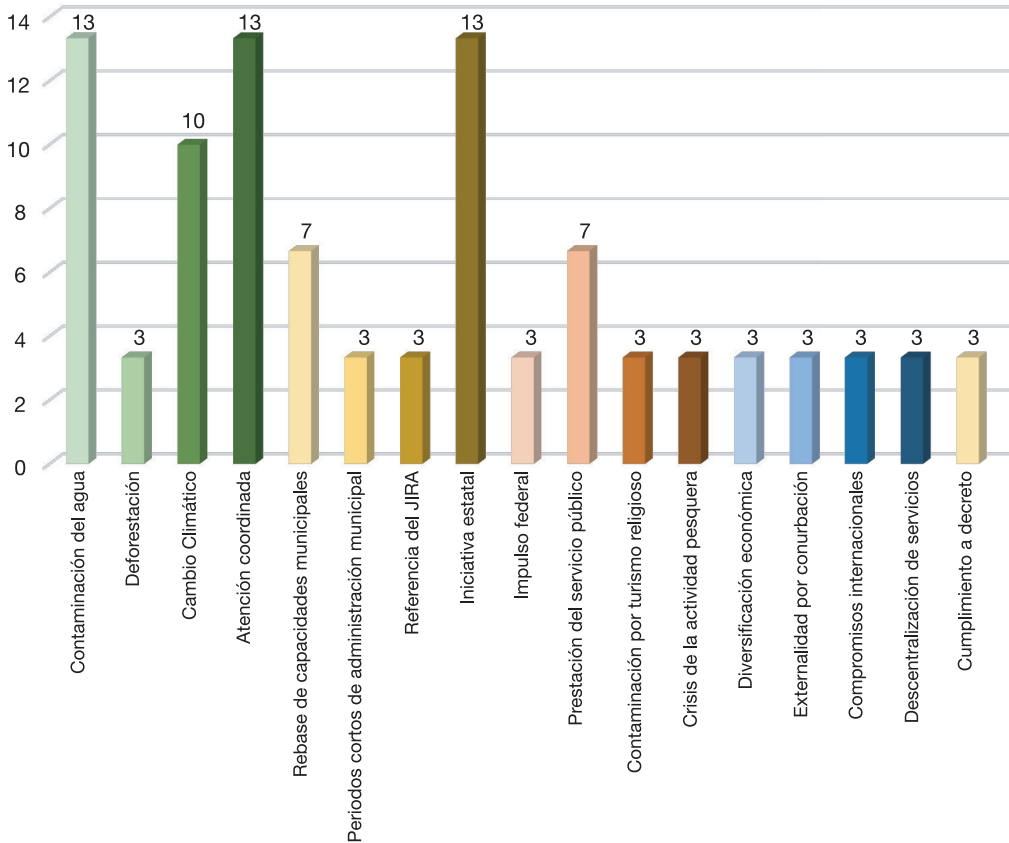


Fuente: Elaboración propia.

Como dato adicional, la intermunicipalidad de Colima permitió que se reconociera y fortaleciera la figura de su Zona Metropolitana a través de la construcción del relleno sanitario con los recursos federales dispuestos para ese fin. Mientras que las desarrolladas en Michoacán y Guerrero lograron que se aprovecharan los fondos de Coinversión Social de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Este dato es importante porque permite identificar cómo más allá del reconocimiento oficial de una problemática común entre municipios conurbados o vecinos, generalmente planteada en los documentos oficiales como aquellas que detona su conformación, informalmente estas asociaciones municipales pueden ser el medio que les permita conseguir otros objetivos en áreas muy específicas de gestión.

Relacionado con este argumento, ante la pregunta de ¿cómo surgen las intermunicipalidades?, la mayoría de ellas se justifican porque reconocen un problema y la necesidad de atenderlo de manera coordinada. Sin embargo, destaca que se haga explícito el hecho de que se justifiquen tomando como referencia una experiencia previa, el impulso para su conformación por parte de otros órdenes de gobierno diferentes a los municipales y por el cumplimiento de ordenamientos nacionales e incluso compromisos internacionales (Gráfica 11). Respecto a sus fuentes de financiamiento, difícilmente estas asociaciones de municipios hacen explícito el apoyo económico internacional, si es que existe, aun cuando agencias de esta naturaleza las acompañan en su desarrollo. La explicación posiblemente se encuentre en las condicionantes que establece la normatividad federal aplicable, donde se requiere de la intervención de alguna dependencia de este ámbito de gobierno para la canalización de dichos recursos. Así, de 57% de intermunicipalidades que manifestaron recibir apoyo de los tres órdenes de gobierno (gráfica 12), posiblemente las seis que son acompañadas por organismos internacionales reciben apoyo de este tipo. Conjetura que se hace luego de confirmar que en las páginas oficiales de las agencias internacionales respectivas, se lee que financian proyectos de naturaleza específica.

Gráfica 11. Razones por las que surgen las municipalidades



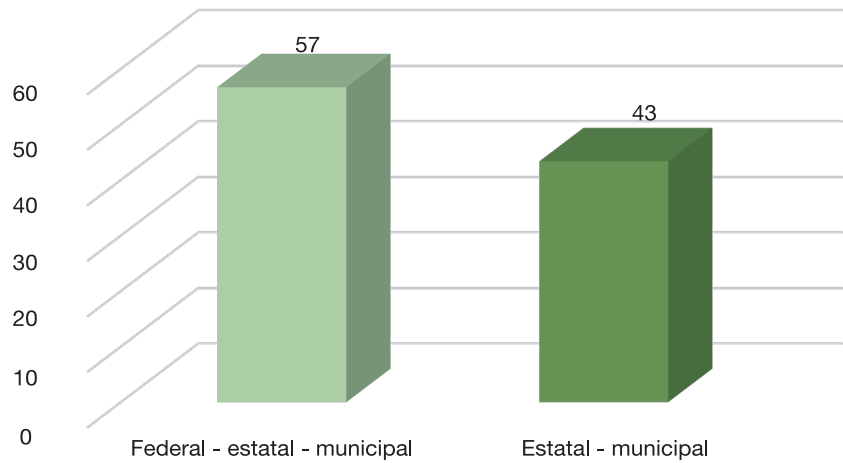
Fuente: Elaboración propia.

La laguna de información alcanza incluso al ámbito federal, donde en los documentos difundidos por algunas dependencias se puede leer por ejemplo, que “México ha recibido financiamiento del Global Environmental Fund (GEF) y de otras fuentes para desarrollar proyectos básicos y de interés global” (INEEC-SEMARNAT, 2012: 156) pero no son explícitos manifestando en qué programas o intermunicipalidades se han aplicado esos recursos.

De entre los organismos internacionales más comunes y representativos en México se encuentran la Agencia Francesa de Desarrollo presente en los Simar Sureste⁹ y Altos Sur de Jalisco y en las Juntas Intermunicipales Altos Sur y del Río Ayuquila de la misma entidad. El Foro Mundial para la Naturaleza (WWF) hace presencia en la intermunicipalidad de ordenamiento ecológico entre el Estado de México y Michoacán; y la Comisión Europea canaliza recursos a la Junta Intermunicipal Biocultural de Yucatán (Jibiopuuc) a través de la Comisión Nacional Forestal (Libert y Trench, 2016).

⁹ Ambas organizaciones se coordinaron para desarrollar el Primer Encuentro Grupo Países Francia y México para la Cooperación Descentralizada desarrollada en Guanajuato, México, en octubre de 2017.

Gráfica 12. Fuentes de financiamiento de intermunicipalidades

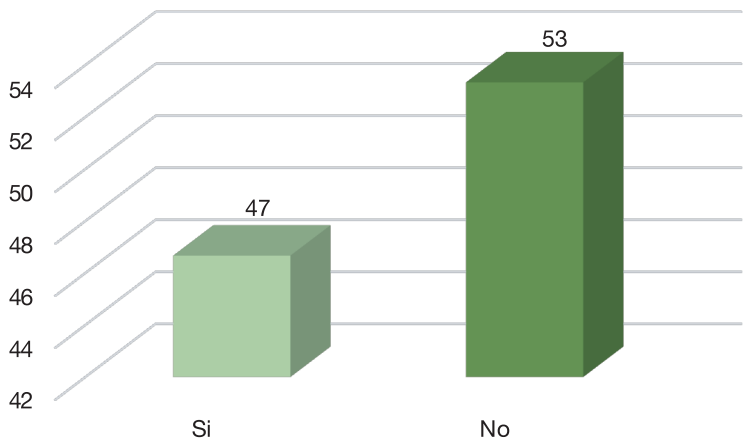


Fuente: Elaboración propia.

En otro orden de ideas y con base en la pregunta ¿los marcos normativos de las entidades federativas facilitan la conformación de las intermunicipalidades o las dificultan? Se puede argumentar que pese a no contar con el análisis de ellos, pues se tendría que haber analizado al menos las legislaciones y constituciones previas a la conformación de las asociaciones, los convenios de formalización con que se cuenta (47% del total) evidencian una facilitación mínima para que estas estrategias de coordinación municipal se conformaran y desarrollaran (gráfica 13). Más aún cuando requirieron de la intervención de dependencias federales como cuencas hidrológicas y presupuesto de zonas metropolitanas para conseguir sus objetivos.

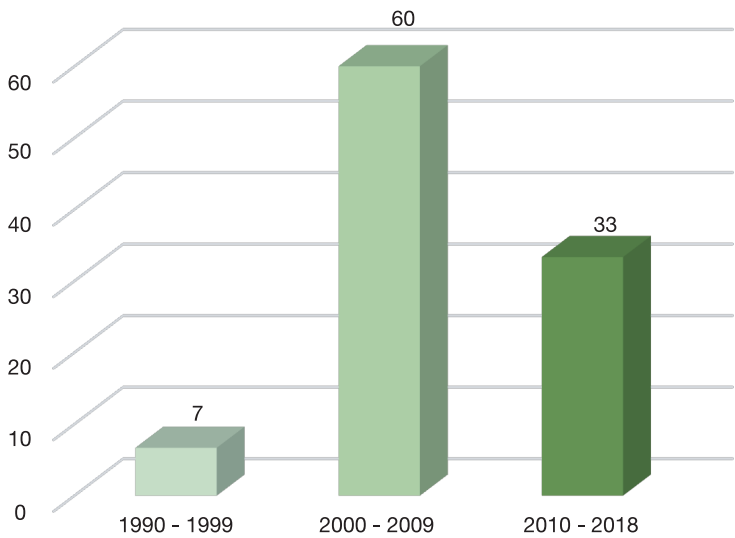
En cuanto a la temporalidad de reconocimiento oficial de las intermunicipalidades, el grueso de ellas se ubica en la década del 2000 con 60% y donde se concentran las más representativas por los resultados y grado de autonomía logrado, como Simar-Sureste, JIRA y SIAPA, por ejemplo. Un tercio de las intermunicipalidades se creó en la década de 2010 (gráfica 14).

Gráfica 13. Intermunicipalidades con convenio publicado en Internet



Fuente: Elaboración propia.

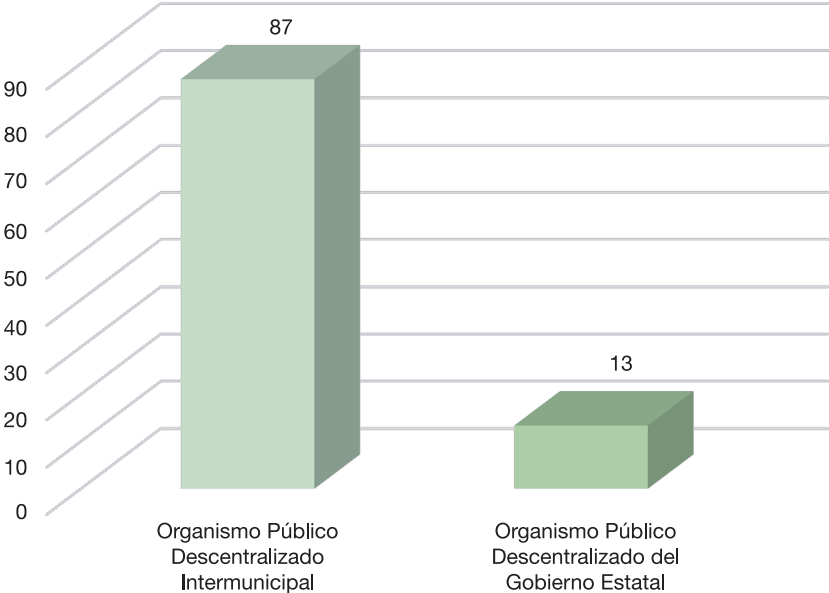
Gráfica 14. Intermunicipalidades conformadas por décadas



Fuente: Elaboración propia.

Muy de la mano con el motivo de su conformación, los resultados que arrojan las intermunicipalidades son múltiples y difíciles de presentar gráficamente porque los objetivos planteados y las políticas desarrolladas para conseguirlos son diversos. De esta manera se consideró como principal resultado, el hecho de que en 87% de los casos se reconociera a la intermunicipalidad como un Organismo Público Descentralizado Intermunicipal (OPDI) con la autonomía que esto conlleva. Mientras que en el resto se le reconoció como un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Estatal (gráfica 15), lo que evidencia una menor autonomía debido a su promoción por parte del gobernador en turno que incluso las preside.

Gráfica 15. Organismos creados
or las intermunicipalidades

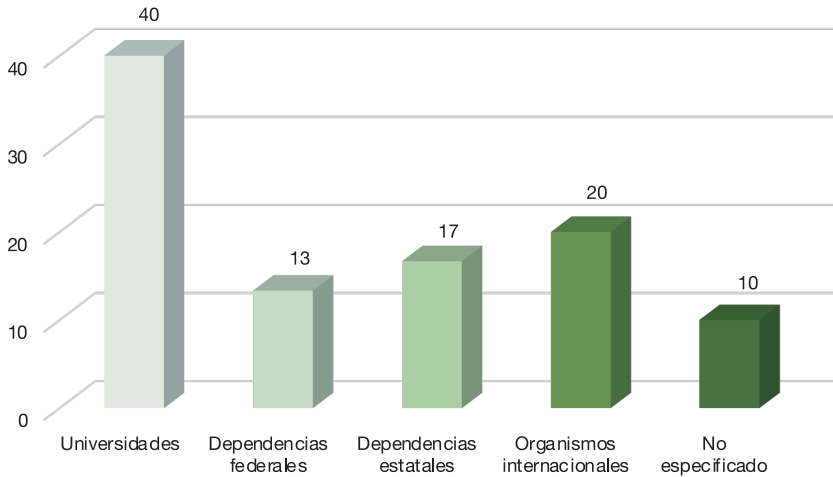


Fuente: Elaboración propia.

Los casos del Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara (CMZG), la Asociación Metropolitana Intermunicipal del Norte del Estado de Colima (AMINEC), el Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Servicios Conexos de los municipios de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez (Interapas) y la Comisión de Agua, Alcantarillado y Servicios Intermunicipales (CAASIM) de Hidalgo caen en el último tipo de resultados.

Un dato interesante respecto al acompañamiento de las intermunicipalidades, es que prácticamente todas incorporan una variedad de actores sociales en su desarrollo, los principales son grupos académicos, organismos internacionales y dependencias estatales (gráfica 16). En prácticamente todas participan también una variedad de actores sociales, tales como Organizaciones No Gubernamentales, sector empresarial, grupos de ejidatarios, etc., es decir, son plurales en su integración y desarrollo.

Gráfica 16. Entidades u organismos que acompañan a las intermunicipalidades



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, las intermunicipalidades analizadas en este apartado siguen funcionando. Algunas de ellas tienen sitios de Internet propios donde exponen información muy completa de su integración, actividades, resultados, convenios, convocatorias, etc., como el caso de Simar-Sureste, JIRA y SIAPA. Lamentablemente, no se han examinado y documentado debidamente aquellas condiciones que permiten su desarrollo y continuidad, o las que constituyen un obstáculo.

Las experiencias analizadas no permiten determinar los factores que más han influido para que sigan vigentes. Hace falta información sobre los obstáculos que han encontrado las experiencias que han desaparecido, más allá de la reinversión trianual de la administración local. Aunque con diferente grado de consolidación, destacan los casos de Simar-Sureste, JIRA y SIAPA; todas ellas se ubican en el estado de Jalisco y han sido referentes para la formación de otras intermunicipalidades.

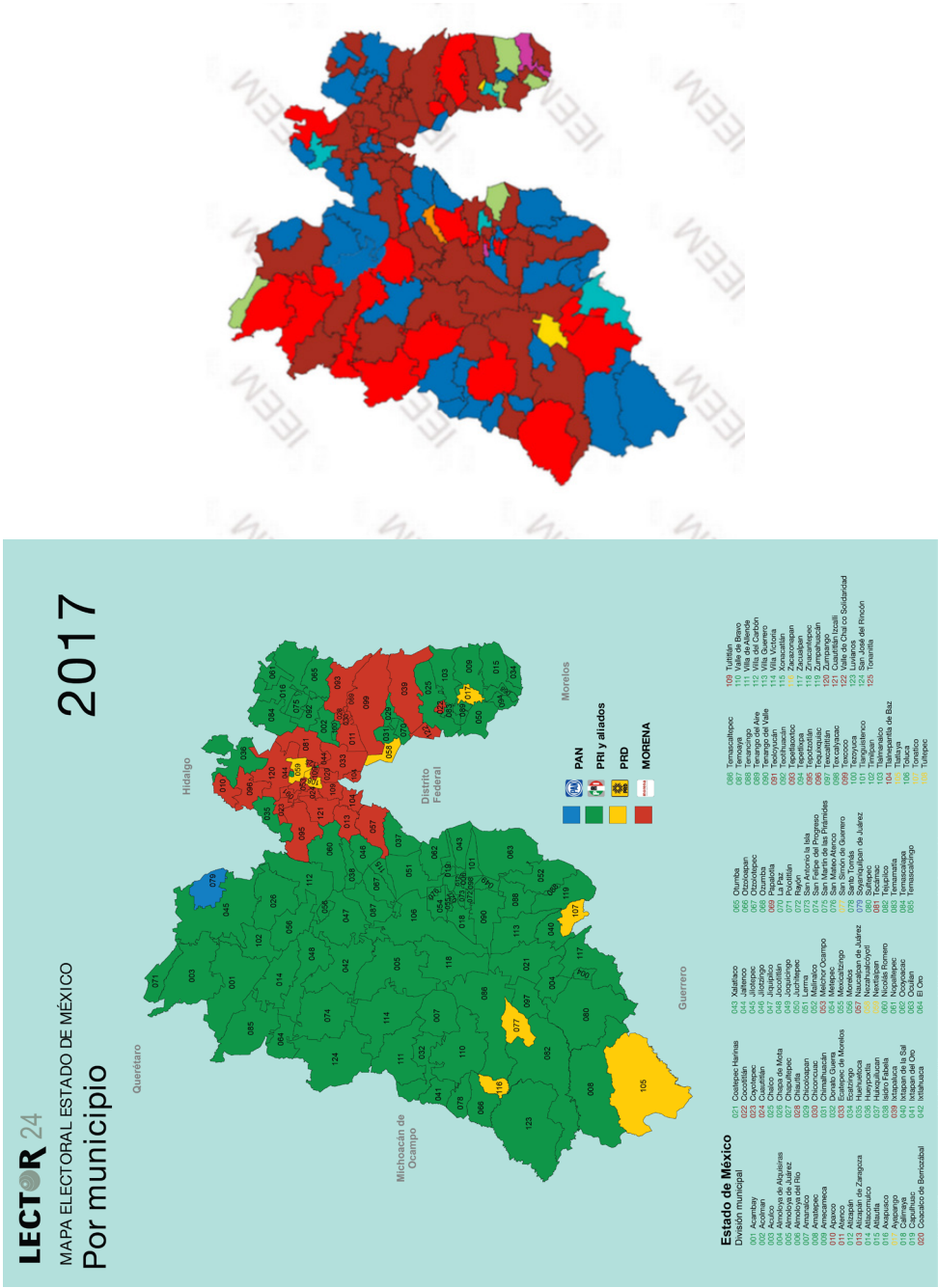
6.3 La intermunicipalidad en el Estado de México

Al igual que en el resto del país, en el Estado de México poco se ha hecho para crear las condiciones necesarias para la asociación de gobiernos locales a través de la intermunicipalidad. La entidad reproduce el mismo problema estructural del país: entre sus municipios hay una enorme heterogeneidad, con municipios como Ecatepec, en donde vive un millón 700 mil personas y que es uno de los cinco más pobres de la entidad, y con otros como Huixquilucan, donde el precio máximo del metro cuadrado es similar al de las casas más baratas en la exclusiva zona de Hampstead en Londres (Venegas, 2018). Como se señaló en el primer apartado de este texto, este es un elemento que desestimula a los ayuntamientos a asociarse al contar con condiciones y capacidades tan dispares.

En cuanto al marco jurídico, la legislación estatal se limita a reproducir lo que señala la Constitución Federal; sin proveer una normatividad específica y clara que aporte información a los gobiernos municipales que sea de utilidad para evaluar la posibilidad de coordinación. De igual forma, el gobierno de la entidad no ha creado ningún fondo especial cuyo objetivo sea estimular la colaboración entre los municipios de la entidad. El Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, en su Eje transversal Hacia una Gestión Gubernamental Distintiva, señaló como estrategia un gobierno municipalista, de acuerdo con ella: La ubicación geográfica de los municipios hace que éstos compartan algunos problemas, lo cual propicia y hace necesario presentar soluciones coordinadas. Esto es de especial relevancia en términos de financiamiento, pues existen acciones que requieren cuantiosas inversiones que pueden realizarse de manera conjunta entre dos o más municipios, generando economías muy favorables. Para apoyar dicha coordinación, el Gobierno Estatal será un eje articulador entre gobiernos y organismos municipales (GEM, 2011:172).

A pesar de estas afirmaciones, el gobierno del estado no adoptó ninguna política para promover la intermunicipalidad. Una de las metas era la creación de intermunicipalidades en el estado, al término de la administración no se había logrado la constitución de ninguna. Como puede observarse, entre las 30 experiencias analizadas en el apartado anterior, ninguna es del Estado de México. Aunque esto no significa que no haya existido o exista alguna, sí muestra que no ha habido interés por promover los estudios sobre este importante mecanismo de colaboración municipal con el fin de obtener recomendaciones para diseñar una política que las promueva con eficacia. En este sentido, este texto es el primer esfuerzo por proveer de información básica a los municipios de la entidad para procurar su involucramiento en este tipo de colaboración. Por lo que hace al Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023, en el Pilar Territorial Estado de México Ordenado, Sustentable y Resiliente, solo se hace una referencia vaga sobre el tema: “Finalmente, se trabajará en la generación de nuevos esquemas de gobernanza metropolitana que, en conjunto con los gobiernos del Estado de México, Hidalgo y de la Ciudad de México, promuevan la participación de todos los actores involucrados en el desarrollo regional e intermunicipal” (GEM, 2011:205). Esto significa que la intermunicipalidad no es considerada una estrategia básica, aunque es prácticamente la única que existe para los municipios del país, para lograr los objetivos de desarrollo del actual gobierno. Esto a pesar de que la Agenda 2030 ha resaltado el importante papel de los gobiernos locales y se supone que el plan estatal se encuentra alineado con dicho instrumento internacional. Esta situación es particularmente preocupante si se considera los resultados de las elecciones realizadas en julio de 2018, que definieron una completamente nueva geografía política en el país y en la entidad. A partir de la próxima legislatura estatal, el gobierno del Estado de México será un gobierno dividido, es decir, uno en el que el gobernador pertenece a un partido político y la mayoría del congreso de la entidad proviene de otro. A ello se suma el hecho que una proporción importante de los municipios de la entidad serán gobernados por ayuntamientos provenientes de un partido distinto al del gobernador (mapa 1). Esto implica una dinámica de relaciones intergubernamentales más compleja, en la que hace falta contar con mecanismos institucionales de interacción entre el estado y los gobiernos municipales.

Mapa 1. Geografía del poder municipal en el Estado de México 2017 vs 2019



Fuente: Lector 24, 2017 e IEEM, 2018.

Conclusiones

La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen el marco para el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas de todos los ámbitos de gobierno de los países del mundo. La Agenda 2030 representa un gigantesco avance en términos de la definición de las prioridades del desarrollo para todas las agendas de gobierno. Este importante acuerdo mundial ha enfatizado el papel estratégico que tienen los gobiernos municipales para el cumplimiento de las metas de los 17 ODS. La enorme diferencia entre los Objetivo de Desarrollo del Milenio y los ODS es precisamente el reconocimiento de que los esfuerzos para lograr un mundo con menos pobreza e inequidad deben iniciar en el ámbito local.

Aunque el desarrollo se debe construir de abajo hacia arriba, lo cierto es que los gobiernos municipales requieren coordinarse con actores de los demás ámbitos de gobierno, de los sectores privado y social, e incluso con organizaciones internacionales para poder cumplir con su importante rol. El desarrollo es pues un problema de acción colectiva institucional en el que una gran variedad de factores determina los resultados que se pueden obtener. De particular importancia resulta la colaboración entre los propios gobiernos locales, que de manera natural deberían ser aliados ya que comparten la misma problemática y necesidades.

Sin embargo, lograr la acción colectiva de los gobiernos municipales para el desarrollo es un asunto complejo en el que deben ser considerados una amplia variedad de factores. Los posibles beneficios derivados de la coordinación intermunicipal pueden perder importancia ante las barreras que impiden que dicha colaboración fructifique. La generación de economías de escala, la proximidad entre localidades, el tamaño de la población, el marco jurídico que regula estas interacciones, la homogeneidad en las preferencias de las jurisdicciones, los intereses de los agentes negociadores, la duración del periodo de gobierno, la profesionalización de los servidores públicos y la construcción de redes regionales son algunos de los elementos que condicionan la viabilidad de las intermunicipalidades. La pregunta natural es cómo promover que esas condiciones se cumplan.

Más allá de los elementos de tipo técnico, existen otras variables que van a influir, muchas veces en mayor medida, en el éxito o fracaso de una intermunicipalidad: son las reglas no escritas que se cumplen y definen en la interacción cotidiana, formal e informal, entre las autoridades, funcionarios y demás actores que intervienen en este tipo de acuerdo entre municipios. La dinámica de las relaciones intergubernamentales se refleja claramente en el andamiaje institucional que existe para estimular, o no, el trabajo coordinado de los gobiernos locales.

Existen una gran variedad de mecanismos para la que los municipios trabajen coordinadamente, pero esto carece de importancia si el gobierno nacional o los gobiernos

estatales no tienen voluntad política para apoyar el fortalecimiento de los ayuntamientos mediante la conjunción de esfuerzos y capacidades. Más allá de los costos de transacción que implica el intercambio de información, los intereses de los funcionarios que negocian, la posibilidad de medir y asignar responsabilidades y beneficios, y la forma para garantizar el cumplimiento de los acuerdos, la posibilidad de lograr una intermunicipalidad que opere exitosamente depende del diseño del proceso de descentralización y de los efectos que éste ha tenido en las facultades y recursos asignados a los municipios, de las capacidades generadas en este ámbito de gobierno, de la cultura de rendición de cuentas que se ha promovido.

La evidencia presentada muestra que en la mayor parte de los países menos desarrollados, como México, los procesos de descentralización no han fortalecido a los gobiernos locales, por el contrario, los ha hecho cada vez más dependientes de los recursos y las políticas diseñadas por el gobierno nacional y los estados. Por su parte, los municipios tampoco se han preocupado de construir o fortalecer sus capacidades, de generar una dinámica de corresponsabilidad con su comunidad. El resultado es un gobierno local que carece de las condiciones para cumplir su papel en el promoción del desarrollo de su comunidad, región y país.

La intermunicipalidad es un mecanismo idóneo para la creación y potenciación de esas capacidades, para la búsqueda de arreglos novedosos que ayuden a los municipios a satisfacer las crecientes demandas de una sociedad cada vez más urbanizada. La experiencia internacional tiene claramente identificados la gran cantidad de beneficios que la intermunicipalidad puede traer para los entes locales y sus comunidades; pero también ha señalado los requisitos necesarios para que este mecanismo de coordinación pueda ser aprovechado.

Más allá de la fragmentación municipal, las limitaciones financieras, el ahorro en el costo de provisión de un servicio, la necesidad de acciones conjuntas en zonas metropolitanas o conurbadas, los gobiernos locales requieren de estímulos concretos por parte de actores externos para involucrarse en la práctica de la intermunicipalidad. Un marco jurídico claro y detallado, fondos nacionales, estatales o internacionales para el financiamiento de proyectos conjuntos, recaudación de los derechos derivados de los servicios prestados a través de la asociación, servidores públicos con conocimientos y experiencia para una adecuada gestión, construcción de capacidades para la planeación, seguimiento y control, son condiciones que pueden ser generadas de manera conjunta mediante un esquema de gobernanza multinivel.

Las intermunicipalidades solo pueden funcionar si los demás ámbitos de gobierno, y los propios gobiernos locales, tienen voluntad política para crear esas condiciones. El Estado mexicano no ha mostrado interés en promover esta figura asociativa, aunque existe legislación básica que regula su formación, son más grandes los vacíos jurídicos, lo cual significa que los ayuntamientos carecen de información, o ésta es muy limitada, sobre las responsabilidades, beneficios y alternativas que existen para trabajar de manera conjunta

Son pocas las experiencias, buenas o malas, que han sido documentadas; además de que no existen datos suficientemente específicos para determinar cómo ha sido la evolución de las intermunicipalidades en México. La evidencia examinada en este texto sugiere que este tipo de asociación se ha creado principalmente para dar respuesta a problemas comunes vinculados sobre todo a la prestación de servicios públicos y que los ayuntamientos han adoptado alternativas tanto formales como informales para trabajar de manera coordinada con sus pares. Los 30 casos examinados muestran que la existencia de fondos federales fue un estímulo esencial para que los municipios se arriesgaran a probar una forma distinta de gestión. No obstante, hay vacíos importantes sobre la influencia de actores internacionales en materia de financiamiento de estas prácticas.

En cuanto a su origen y utilidad, se identifica como argumento principal el reconocimiento de una problemática común que afecta a un grupo de municipios para que éstos decidan trabajar en conjunto para atenderlo. Sin embargo, también se observó la incidencia de los ámbitos de gobierno estatal y federal para su creación; en los que es importante que quede bien definido el grado de autonomía con el que contarán las intermunicipalidades. Esto para evitar que se transformen en un instrumento de las entidades federativas y perder su propia naturaleza.

Respecto al acompañamiento de las intermunicipalidades en su desarrollo, los datos empíricos evidencian la confluencia de multiplicidad de actores en el trato de los asuntos y temas públicos. Esto sin duda alguna contribuye a la democratización de los procesos, la transparencia y rendición de cuentas y el desarrollo de esquemas de gobernanza multinivel en estos ámbitos de gobierno. Ello aporta evidencia sobre la capacidad del gobierno municipal para buscar alianzas estratégicas para resolver problemas de desarrollo.

La limitante temporal sobre el análisis del marco jurídico con el cual se desarrollan las intermunicipalidades, permite considerar que aquellas de las que se dispone el convenio de conformación cuentan con marcos normativos que les permiten y facilitan su integración y desarrollo. Aunque en algunos casos y dada la temporalidad de su aprobación, hayan requerido del visto bueno de sus legislaturas estatales para lograrlo. La variedad de objetivos, políticas desarrolladas y resultados hace difícil sistematizar la información, aunque destaca el hecho de que en muchas de las experiencias se conformara un OPD con personalidad jurídica y patrimonio propios. Esto garantiza un mínimo de autonomía respecto a los gobiernos municipales en turno, también limita la injerencia de otros órdenes de gobierno y permite la conformación de equipos profesionales para su gestión con formas distintas de reclutamiento a través de convocatorias.

Por otra parte, dado el diseño institucional de los gobiernos municipales, las prácticas han sido de corta duración, lo cual está muy vinculado a la imposibilidad de reelección que tuvieron hasta 2018 los gobiernos locales. Esto significa que la posibilidad de reelegirse de manera inmediata en al menos una ocasión es una ventana de oportunidad para la intermunicipalización. Pero además hace falta crear o fortalecer capacidades en las administraciones locales, de otra forma, aunque cuenten con financiamiento, los resultados

que obtendrán serán ineficientes y poco eficaces. Con base en las consideraciones anteriores es posible ofrecer un conjunto de recomendaciones que pueden contribuir al diseño de una política pública en el Estado de México cuyo objetivo sea promover la intermunicipalidad como la principal estrategia para que los gobiernos locales se conviertan en agentes activos en la promoción del desarrollo de sus comunidades:

- Proveer información a los ayuntamientos sobre el papel que desempeñan en el cumplimiento de la Agenda 2030 y la forma en que la intermunicipalidad puede ayudarlos a alcanzar las metas de los 17 ODS.
- Incentivar a los ayuntamientos para que sus planes de desarrollo se alineen con la Agenda 2030, y promover foros sobre cómo el ámbito local puede contribuir a lograr sus objetivos a través de la intermunicipalidad.
- Diseñar una política pública específica para promover la creación de intermunicipalidades. Esta será una política transversal ya que impacta en muy diversas áreas del desarrollo.
- Difundir la amplitud de objetivos que puede tener una intermunicipalidad más allá de la prestación de servicios públicos.
- Revisar el marco jurídico existente en la entidad a fin de proveer a los municipios de reglas claras que definan las responsabilidades, beneficios y demás implicaciones que puede tener la adopción de este esquema colaborativo.
- Fortalecer el proceso de profesionalización que se ha venido impulsando en la entidad, mediante cursos sobre intermunicipalidades y/o para la formación de gerentes intermunicipales.
- Ofrecer cursos de negociación de acuerdos a autoridades y funcionarios municipales.
- Enfatizar la necesidad de sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas, programas y acciones de la administración municipal.
- Diseminar mejores prácticas, tanto nacionales como extranjeras, en foros regionales.
- Transformar las transferencias que actualmente reciben los municipios, ya sea de fuentes federales o estatales, de forma tal que incentiven el financiamiento de proyectos intermunicipales. Entre los más importantes se encuentran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y el Fondo Metropolitano.
- Incentivar la explotación adecuada de los ingresos propios municipales con el fin de que dispongan de mayores recursos para invertir en proyectos intermunicipales. En este renglón destaca el cobro de los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos que se presten mediante intermunicipalidad.
- Fomentar la innovación en la prestación de servicios públicos a través de concursos de buenas prácticas en la entidad, las cuales deben ser sistematizadas y documentadas para que sirvan como insumo para los foros regionales de diseminación.
- Promover campañas de concientización entre la población para que dimensione la importancia del cumplimiento de sus obligaciones fiscales ante su ayuntamiento.

- Informar a los municipios sobre los fondos internacionales que se encuentran disponibles para apoyar las intermunicipalidades, ya sea para el financiamiento de proyectos o asistencia técnica.
- Promover la creación de alianzas estratégicas entre los gobiernos municipales, el sector productivo y el social, con el fin de potenciar capacidades y recursos que son limitados. En este renglón destaca el papel que pueden jugar las instituciones educativas y de investigación.

Finalmente, es importante reflexionar sobre el componente más político en el proceso de conformación y operación de una intermunicipalidad: las relaciones que existen entre el gobierno federal, los estados y los ayuntamientos. México destaca por su alto nivel de centralización y por el esquema vertical de sus relaciones intergubernamentales; es urgente que esto empiece a cambiar. Más allá de la voluntad de los actores políticos, existen circunstancias que obligan a construir un tipo de relación distinta en la que los gobiernos municipales sean actores con facultades y capacidades para cumplir con sus responsabilidades.

La nueva geografía del poder en el Estado de México demanda formas de interacción distintas entre el gobierno del estado y los ayuntamientos. La presencia de un gran número de municipios gobernados por partidos políticos diferentes al del Ejecutivo estatal, requiere de mecanismos institucionales que permitan una interacción transparente, respetuosa y colaborativa. La sociedad mexiquense reclama una atención más eficaz a sus necesidades, la intermunicipalidad es un mecanismo idóneo para dar respuesta a esa demanda al mismo tiempo que sienta bases para un desarrollo sostenible que se construya de abajo hacia arriba, como lo señala la Agenda 2030.

Fuentes consultadas

- Amaya, Lourdes (2010). La gestión intermunicipal del agua en México. Vertigo- la revue électronique en sciences de l'environnement. Disponible en <https://journals.openedition.org/vertigo/9692> (12/08/2018).
- Andrews, Rhys (2013). Local Government Amalgamation and Financial Sustainability: The Case of England and Wales. *Public Finance and Management*. vol. 13, no. 2, pp. 124-141.
- Ayup, Yaneth (2007). Imagen intermunicipal: Planeación intermunicipal y un cambio en la comunidad. En C. Montemayor, F. Bijarro y C. Estrada. *Políticas y Gestión Pública para el Estudio Municipal. Experiencias exitosas, el sector público*. México: Universidad Autónoma de Tamaulipas, pp. 68-92.
- Barder, Owen (2012). What is development? Center for Global Development. Disponible en: <https://www.cgdev.org/blog/what-development> (02/01/2018).
- Bel, Germà y M. Warner (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*. vol. 93, no. 1, pp. 52-67.
- Booth, David (2012). Development as a collective action problem. Addressing the real challenges of African governance. United Kingdom: Africa Power and Politics Programme. Overseas Development Institute.
- Carrera, Ady (2016). El asociacionismo intermunicipal en México. En D. Cravacuore y A. Chacón. *El asociacionismo intermunicipal en América Latina*. Chile: Asociación de Municipalidades de Chile y Universidad Tecnológica Metropolitana del Estado de Chile, pp. 203-232.
- Carrera, Ady (2014). El retroceso del federalismo en México. Gobierno federal, Estado central. Ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ecuador.
- Carrera, Ady (2004). Evolución de las relaciones intergubernamentales en México. La búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. España.
- CD. Cambridge Dictionary (2018). Transaction Cost. Disponible en: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/transaction-cost> (30/07/2018).
- Cornea, Sergiu (2017). Inter-Municipal Cooperation – An Alternative Solution for The Amalgamation Projects? *Journal of Danubian Studies and Research*, vol. 7. no. 1, pp. 109-121.
- Cotler Helena y G. Caire (2009). Lecciones aprendidas del manejo de cuencas en México. México: INE-SEMARNAT-Fundación Gonzalo Río Arronte-WWF.
- CE. Council of Europe (2008). Intermunicipal co-operation. Manual of the European Committee on Local and Regional Democracy. France.
- Cravacuore, Daniel (2016). El asociativismo intermunicipal en Argentina, en D. Cravacuore y A. Chacón. *El asociativismo intermunicipal en América Latina*, Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana, pp. 31-64.

- Dasgupta, Aniruddha y V. Beard (2007). Community Driven Development, Collective Action and Elite Capture in Indonesia. *Development and Change*, 38(2), pp. 229–249.
- EU-CE. European Union- Council of Europe (2015). Mapping the Obstacles to InterMunicipal Cooperation in Eastern Partnership Countries. France: Strasbourg.
- EU-EUWI. European Union- EU Water Initiative (2012). Enhancing inter-municipal cooperation for water supply and sanitation. France: UNECE-EAP-OECD.
- Feiock, Richard (2016). Regional Governance and Institutional Collective Action for Environmental Sustainability in China. Working Paper WP16RF1. USA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Feiock, Richard (2013). The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal*, vol. 41, no. 3, pp. 397-425.
- Feiock, Richard (2008). Institutional Collective Action and Local Government Collaboration. L. Bingham & R. O’Leary. *Big Ideas in Collaborative Public Management*. New York: Routledge.
- Feiock, Richard (2005). *Institutional Collective Action and Local Governance*. USA: Wayne State University.
- Feiock, Richard (2004). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Gaceta de Gobierno del Estado de México (2007). Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región de la Mariposa Monarca, en el territorio del Estado de México.
- GTF. Global Task Force (2016). Financing Local and Regional Governments. The missing link in sustainable development finance.
- Glowacki, Luke y C. Rueden (2015). Leadership solves collective action problems in small-scale societies. *Philosophical Transactions B*, 5, pp. 1-13. Disponible en: <http://rstb.royalsocietypublishing.org/content/royptb/370/1683/20150010.full.pdf> (10/02/2018).
- GEM. Gobierno del Estado de México (2011). Plan de Desarrollo 2011-2017. Estado de México: COPLADEM.
- González, Linda et al. (2007). Temas de desarrollo local y regional en México. Memoria del curso de la asignatura de Desarrollo Local y Regional. Licenciatura en Desarrollo Regional. México: Universidad de Guanajuato.
- GNS. Government of Nova Scotia (2006). Intermunicipal Agreement Best Practices Guide. Canada. Disponible en: <https://novascotia.ca/dma/pdf/mun-local-government-resource-handbook-2-3-1.pdf> (30/07/2018).
- Green, Duncan (2015). Is it useful/right to see Development as a Collective Action Problem? From Poverty to Power. Disponible en: <http://oxfamblogs.org/fp2p/is-it-usefulright-to-see-development-as-a-collective-action-problem/> (10/02/2018).
- Grin, Eduardo, C. Segatto y F. Abrucio (2016). El asociativismo intermunicipal en Brasil. D. Cravacuore. *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Chile: AMUCH-UTM, pp. 65-103.
- GTRLG, UNDP y UN Habitat (2016). Roadmap for Localizing the SDGS: Implementation and Monitoring at Subnational Level.
- Hess, C (2006). Research on the Commons, Common-Pool Resources, and Common Property. Digital Library of the Commons. USA: Indiana University.

- HJ Linnen (2015). *Inter-Municipal Collaboration In Recreation. A Guide for Municipalities in a Growing Province*. Canada: SUMA.
- INEEC-SEMARNAT (2012). *Diagnóstico básico para la gestión integral de los residuos*. México.
- Iracheta, Alfonso y José Iracheta (2014). *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*. México: CIDE-Clear-SHCP-BID-EI Colegio Mexiquense-Centro Eure.
- Jahan, Selim (2000), *Measuring human development: Evolution of the Human development Index*, UNDP, disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/Jahan_HDI.pdf (28/03/2011).
- Kumar, Sanjiv, N. Kumar y S. Vivekadhish (2016). *Millennium Development Goals (MDGs) to Sustainable Development Goals (SDGs): Addressing Unfinished Agenda and Strengthening Sustainable Development and Partnership*. *Indian Journal of Community Medicine*. Jan-Mar, vol. 41, no. 1, pp. 1–4.
- Latinobarómetro (2017). *Informe 2017*. Argentina: CAF-IDB.
- Lector 24 (2017). 2017: Resultados electorales municipio por municipio del Estado de México. 13 de junio. Disponible en: <http://lector24.com/blog/2017/06/13/2017-resultados-electorales-municipio-municipio-del-mexico/> (20/07/2018).
- Libert, Antoine y T. Trench (2016). *Bosques y suelos en el contexto de Red+: entre gobierno y gobernanza en México*. *Terra Latinoamericana*, vol. 34, no. 1, pp. 113-124.
- López, Rosalía, F. Trejo y A. Carrera (2008). *Modelo de desarrollo municipal sustentable*. La Huacana, Michoacán, México. En E. Cabrero y A. Carrera (coords.) *Innovación local en América Latina*. México: CIDE, pp. 226-239.
- McCulloch (1965). *Intergovernmental Relations as Seen by Public Officials*. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 359, no. 1, pp. 127-136.
- MCDP. *Municipal Capacity Development Program (2010). A Guide to Municipal Cooperation: Succeeding in Regional Partnerships*. Canada: SARM-SUMA-SMMA.
- McGarvey, Neil (2012). *Inter-Municipal Cooperation: The United Kingdom Case*. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, no. 3, pp. 523-548.
- Melamed, Claire y L. Scott (2011). *After 2015: progress and challenges for development*. United Kingdom: Overseas Development Institute.
- North, Douglas (1994). *Transaction Costs Through Time*. Indiana University. Disponible en: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3755/9411006.pdf?sequence=1> (03/08/2018).
- ONU (2017). *Goal 6: Ensure access to water and sanitation for all*. *Sustainable Development Goals*. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/> (08/01/2018).
- ONU. *Organización de las Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York.
- Paula, Nicole de (2016). *The New Urban Agenda: Opportunities and Challenges for Financing Sustainable Cities*. IISD. *SDG Hub*. Disponible en: <http://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/the-new-urban-agenda-opportunities-and-challenges-for-financing-sustainable-cities/> (17/01/2018).
- Peet, Richard & E. Hartwick (2009). *Theories of development: contentions, arguments, alternatives*. New York: Guilford Press.

- Peiffer, Caryn (2015). *Collective Action. DLP Concept Brief 06*. United Kingdom: Developmental Leadership Program.
- Periódico Oficial del Estado de Colima (2010). Acuerdo que crea el “Consejo para el desarrollo integral de la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez”. México.
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2003). Convenio de Asociación Intermunicipal para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de las aguas residuales, a través del organismo público descentralizado intermunicipal denominado “Sistema Intermunicipal para los servicios de agua potable y alcantarillado” (SIAPA), México.
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2008). Convenio de creación del Órgano Público Descentralizado denominado: “Sistema Intermunicipal de manejo de Residuos Ayuquila - Valles, (Simar Ayuquila-Valles)”. México
- Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo (2004). Convenio de “Asociación de Municipios de la Región Tierra Caliente del Estado de Michoacán de Ocampo”. México.
- Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas (2004). Decreto no. 745, mediante el cual se aprueba la creación de la Asociación de los municipios de Bustamante, Jaumave, Miquihuana, Palmillas y Tula, del Estado de Tamaulipas, denominada Asociación Intermunicipal del Altiplano Tamaulipeco, A.C., (ASIAT). México.
- PDM (2016). Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana Guadalajara, 2042, Versión Ejecutiva, México: IMEPLAN.
- Poteete, Amy y E. Ostrom (2004). Heterogeneity, Group Size and Collective Action: The Role of Institutions in Forest Management. *Development and Change*, 35(3), pp. 435–461.
- Prud’homme, Remmy (1995). *On the Dangers of Decentralization*. Policy Research Working Paper 1252. Washington, D. C.: The World Bank.
- Rapley, John (2007). *Understanding Development. Theory and Practice in the Third World*. USA: Lynne Rienner Publishers.
- Reddy, P. (2016). Localising the sustainable development goals (SDGs). The role of Local Government in Context. *African Journal of Public Affairs*. vol. 9, no. 2, pp. 1-15.
- Santín, Leticia (2002). Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio. En L. Santín (coord.) *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México: SEDESOL-INDESOL-FLACSO.
- Schreiber, Franziska (2016). From global goals to local action: What’s needed to truly localize the SDGs? Devex. 10 de Agosto. Disponible en: <https://www.devex.com/news/from-global-goals-to-local-action-what-s-needed-to-truly-localize-the-sdgs-88549> (23/01/2018).
- Sedesol (2004). *Asociación de municipios*. México: Programa Hábitat-Sedesol.
- Simar-Lagunas (2015). Programa Intermunicipal para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Lagunas, 2015.2020, México: Semarnat.
- Sotelsek, Daniel e I. Ahamdanech (2008). *Reflexiones sobre el crecimiento, el medio ambiente y la pobreza*. España: Universidad de Alcalá.
- Stantec, Alberta Urban Municipalities Association, Alberta Association of Municipal Districts Counties, Alberta Municipal Affairs (2018). *Intermunicipal Collaboration Framework 2018*. Canada.

- Stephenson, Paul (2013). Twenty years of multi-level governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going? *Journal of European Public Policy*, 20 (6), pp.817-837.
- Tavares, Antonio y P. Camões (2007). Understanding intergovernmental cooperation in a context of devolution: an empirical study of collaboration among Portuguese municipalities. Ponencia presentada en la Conferencia del European Group of Public Administration, Madrid, España.
- Tovar, Violeta (2013). Cooperación intermunicipal para el desarrollo sustentable en México, Tesis de licenciatura. UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México.
- UCLG (2017). Millennium Development Goals. Disponible en: <https://www.uclg.org/en/issues/millennium-development-goals> (28/12/17).
- UCLG (2013). UCLG Policy Paper on Development Cooperation and Local Government UCLG Policy Statement. Spain
- UCLG (2012). The Role of Local and Regional Authorities in the UN Development Agenda Post-2015: Paving the way to Habitat III, Spain.
- UNDP-GDL (2006). Inter-municipal Cooperation in Planning and Service Delivery: Analysis and Recommendations. New York.
- Vázquez, Francisco (2006). Convenio Intermunicipal para el Rescate del Río Sendeño, Una experiencia ciudadana de gestión a nivel de Cuenca Hidrológica. En *El Jarocho Verde*, pp. 46-49.
- Venegas, Patricia (2018). Estado de México, de las entidades más desiguales en ingresos y calidad de vida. *El Sol de Toluca*. 10 de agosto. Disponible en: <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/estado-de-mexico-de-las-entidades-mas-desiguales-en-ingresos-y-calidad-de-vida.-tiene-uno-de-los-municipios-mas-ricos-del-pais-pero-tambien-concentra-a-los-mas-pobres.-1863061.html> (18/08/2018).
- VNG International (2010). Inter-municipal cooperation. Introduction Guide to the VNG International Approach to a Successful IMC. The Hague.
- Wright, Deil (1988). Understanding Intergovernmental Relations. USA: Brooks/Cole.
- White, Stacey (2011). Government Decentralization in the 21st Century. A Literature Review. Washington, D. C.: CSIS.
- Yilmaz, Serdar, Y. Beris y R. Serrano-Berthet (2008). Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance. Washington, D. C.: The World Bank.
- Zentella, Juan (2005). Relaciones intermunicipales y gobernabilidad en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 20, no.2, pp. 229-267.

Anexo 1

Núm.	Intermunicipalidad	Año
1	La Junta Intermunicipal del Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila (JIRA)	2007
2	La Junta Intermunicipal del Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Coahuayana (JIRCO)	2009
3	La Junta Intermunicipal del Medio Ambiente Sierra Occidental y Costa (JISOC)	2012
4	La Junta Intermunicipal Altos Sur (JIAS)	2014
5	La Junta Intermunicipal del Medio Ambiente de la Costa Sur (JICOSUR)	2013
6	Sistema Intermunicipal para el Manejo de Residuos Ayuquila-Llano (SIMAR Ayuquila-Llano)	2008
7	Sistema Intermunicipal para el Manejo de Residuos Ayuquila-Valles (SIMAR Ayuquila-Valles)	2008
8	Sistema Intermunicipal para el Manejo de Residuos Sureste (SIMAR SURESTE)	2009
9	Sistema Intermunicipal para el Manejo de Residuos Sur-Sureste (SIMAR SUR-SURESTE)	2009
10	Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Lagunas (SIMAR-Lagunas)	2013
11	Sistema Intermunicipal para el Manejo de Residuos Altos Sur (SIMAR Altos SUR)	2011
12	La Asociación Intermunicipal para la Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible del Lago de Chapala. AIPROMADES Lago de Chapala	2009
13	Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA)	2001
14	Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara (CZMG)	1989
15	Junta Intermunicipal para la Cuenca del Cañón del Sumidero (JICCAS)	2014
16	Asociación Metropolitana Intermunicipal del Norte del Estado de Colima (AMINEC)	2010
17	Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG)	2003
18	Coordinación Intermunicipal para el Rescate y Sustentabilidad de la Cuenca del Río Sendeño	2005
19	Convenio de Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Michoacán de Ocampo	2003
20	Convenio de Intermunicipalidad Cuenca del Alto Tepalcatepec	2005
21	Intermunicipalidad del Bajo Balsas	2006
22	Asociación Intermunicipal del Altiplano Tamaulipeco	2004

Núm.	Intermunicipalidad	Año
23	En Vallarta y Bahía de Banderas	2006
24	Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Servicios Conexos de los municipios de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez (Interapas)	1996
25	La Comisión de Agua, Alcantarillado y Servicios Intermunicipales (CAASIM)	2010
26	Centro Intermunicipal de Manejo Integral de Residuos de Benito Juárez e Isla Mujeres Quintana Roo	2011
27	Junta Intermunicipal Biocultural del PUUC	2011
28	Intermunicipalidad en la Zona Metropolitana de Xalapa	2001
29	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la Región de la Mariposa Monarca	2000
30	Comisión Intermunicipal de Seguridad Pública	2005

*Elementos para una política pública que promueva eficazmente
las intermunicipalidades en el Estado de México. Se terminó de
imprimir en el año 2018 en los Talleres Gráficos Santa Bárbara, Calle
Pedro Cortés núm. 402, interior 1, colonia Santa Bárbara,
C.P. 50050, Toluca, Estado de México.
Tels.: (01 722) 214 08 65 y 215 14 33.
El tiraje consta de 500 ejemplares.*

María Gabriela Martínez Tiburcio

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Cuenta con el Diplomado en Finanzas Públicas en México impartido por la Facultad de Economía de la UAEM y el Diplomado en Contraloría Social impartido por el Instituto Mora y Redderé A.C.

Es especialista en administración y políticas públicas, así como en temas de rendición de cuentas, participación ciudadana y uso de tecnologías de información y comunicación en la administración pública. Tiene una amplia experiencia como docente, coordinador de proyectos académicos y de consultoría en entidades educativas. Ha impartido cursos en licenciatura y maestría en instituciones de educación superior como la Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio Mexiquense, Instituto Electoral del Estado de México, Instituto Hacendario del Estado de México y Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. Ha sido directora y revisora de varias tesis de licenciatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM; así como revisora de tesis de Maestría en El Colegio Mexiquense A.C. También ha participado como dictaminadora de artículos y libros de instituciones como la UAEM y el IEEM.

Ha participado en diversos congresos nacionales e internacionales. Actualmente es profesora investigadora titular de tiempo indeterminado del Departamento de Procesos Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma.

Cuenta con diversas publicaciones en capítulos de libros, artículos y conferencias, entre los que se encuentran: Martínez, María Gabriela (2017). Transparencia y contraloría social en la generación de Gobierno Abierto en el ámbito subnacional; Martínez, María Gabriela y Valencia, Omar (2017). La sociedad civil y la comunidad. ¿Complemento o contradicción? Un estudio desde lo rural: caso de la comunidad de Santa Cruz Quetzalapa en Tenancingo, Estado de México.

