

La asociación intermunicipal como estrategia para la provisión de servicios públicos de calidad y la generación de economías a escala

M. Sc. Vidal Vladimir Ochoa de la Paz, Instituto Politécnico Nacional, Lauro Aguirre 120, vlade8a@hotmail.com, Ciudad de México

Introducción

El objetivo del texto es mostrar la importancia de proveer servicios públicos mediante la cooperación intermunicipal. El trabajo consta de cuatro apartados, en el primero explico qué son las intermunicipalidades conceptualmente y su importancia en la prestación de servicios públicos, en el segundo abordo los tipos y formas de asociaciones intermunicipales en México, en el tercer apartado expongo la relación de las intermunicipalidades en la alternancia democrática y la importancia del tema en la gestión eficaz y eficiente de servicios públicos, por último, presento algunas conclusiones.

Las Intermunicipalidades

La palabra intermunicipal se ha utilizado entre los académicos y organismos públicos para conceptualizar la unión voluntaria de esfuerzos de dos o más gobiernos municipales para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósito, objeto y fines específicos para la prestación de las obras y servicios determinados (Santín, 2002:160),sin embargo, la palabra en sentido estricto no tiene ese significado, incluso no existe para la Real Academia de la Lengua Española.

Como lo menciona la Dra. Ady Carrera, es un concepto relativamente nuevo, “el concepto de intermunicipalidad es muy reciente en México, por lo que no existe aún una definición comúnmente aceptada” (Carrera, 2005: 3), pero se ha utilizado para esos fines, el término que sí dice expresamente es la mancomunidad que significa “Corporación o entidad legalmente constituida por agrupación de municipios o provincias” (RAE, 2016).

Más allá de la conceptualización de las intermunicipalidades, es importante señalar que el ejercicio de unir esfuerzos para la solución de uno o varios problemas públicos es una estrategia que puede ser exitosa.

La provisión de servicios públicos en el ámbito municipal es un tema de relevancia, debido a que las ciudades se perfilan a ser cada vez más pobladas, así lo indica la Organización de las Naciones Unidas.

Según las cifras del objetivo número 11 de los objetivos del desarrollo sostenible 2030, la mitad de la humanidad vive hoy en las ciudades y hay una proyección de que en el año de 2030 el 60% de la población vivirá en zonas urbanas (ONU, 2016), debido lo anterior es imperante que haya este esfuerzo de asociaciones entre gobiernos municipales para la creación de políticas públicas coordinadas.

Intermunicipalidades en México

En México hay dos formas de asociacionismo municipal; en primer lugar, tenemos las asociaciones por la vía del derecho público, en segundo lugar, están las asociaciones municipales por el derecho privado.

Las asociaciones por derecho privado tienen su base jurídica en el código civil, debido a que los Ayuntamientos cuentan con personalidad jurídica propia pueden celebrar convenios y uno de ellos puede ser el de asociarse con otras instituciones o personas físicas para fines específicos.

Así sucede con las asociaciones nacionales de municipios de partidos políticos, entre las que destacan la Federación Nacional de Municipios de México A.C., (FENAMM) perteneciente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), la Asociación de Autoridades Locales de México A. C.,(AALMAC) del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y la Asociación Nacional de Alcaldes de Acción Nacional (ANAC) del Partido Acción Nacional PAN).

Por otro lado, se encuentra el más reciente esfuerzo de asociacionismo a nivel nacional, me refiero a la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) que aglutina a las asociaciones nacionales de partido.

Los fines principales de éste tipo de asociaciones de gobiernos municipales son de corte político o de representación política ante otros poderes y órdenes de gobierno, incluso les da la posibilidad de asociarse e interrelacionarse con gobiernos de otros países.

Las relaciones entre los gobiernos locales y, de manera más clara las asociaciones formales que logran constituir con base en éstas, son entonces organismos para la expresión política de la institución local y los intereses - también locales- que representan. Vincularse y constituirse como una entidad orgánica son acciones políticas, inscritas entre los objetivos y la práctica del poder del Estado... (Paz, 2005:VIII).

La otra forma de asociación de municipios es por la vía de derecho público, en la que los gobiernos municipales tienen un sustento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), específicamente en el artículo 115, fracción III, inciso i) párrafo tercero que dice “Los Municipio previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de sus servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan” (Cámara de Diputados, 2016).

A este tipo de asociación de gobiernos municipalidades se le conoce en el ámbito académico como intermunicipalidades y aunque no hay una definición exacta, se puede tomar como:

“Un medio a través de la cual no sólo puede lograrse una gestión más eficaz y eficiente; sino que además contribuye al fortalecimiento municipal. La intermunicipalización puede ser la base para que los gobiernos municipales se conviertan en actores políticos con mayor capacidad de decisión y negociación frente a los ámbitos superiores de gobierno, lo cual podría generar un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales más equilibradas en México” (Carrera, 2005)

En este tipo de asociación, los gobiernos municipales tratan de resolver de manera conjunta una problemática territorial en cuanto a la prestación de uno o de varios servicios públicos que tienen a su cargo y que por ley deben de proveer.

Las asociaciones de cooperación intermunicipal en México son relativamente nuevas, la cuestión es que se permite en la ley a partir de la reforma constitucional de 1983 en la que se le da la posibilidad de asociarse, lo anterior responde al principio de legalidad, que nos indica que las autoridades sólo pueden hacer aquello que le faculta la ley.

La reforma se da en el contexto de la discusión de la Reforma del Estado y la globalización, en la que la configuración del rol del gobierno cambió drásticamente (Paz, 2005; XVIII).

A pesar de que han pasado tres décadas de que existe explícitamente la posibilidad de que los gobiernos municipales se asocien, no es una práctica muy recurrente cumpliendo con las características de ser voluntarias, tener un propósito claro, tener un acuerdo formal, etc.

Aun cuando entre los municipios mexicanos existen antecedentes de esta forma de colaboración solidaria con sus vecinos, en México nos es una práctica generalizada debido a que no existe una cultura de cooperación entre las autoridades municipales (SEGOB, 2010; 114).

Relación de la alternancia y prestación de servicios públicos municipales eficaz y eficientemente

Se tienen registradas y documentadas experiencias de intermunicipalidades hasta finales del siglo XX porque no se reconoció a los Ayuntamientos como un orden de gobierno constitucionalmente, sino hasta 1999.

Lo anterior se debe también al ambiente político que vivía México, la transición democrática en el ámbito federal llega hasta el año 2000, en el estatal en 1989*, y en el ámbito municipal desde 1991 año en el que el Partido Acción Nacional ganó el Ayuntamiento de León, Guanajuato, y se convierte en una insignia, sin embargo, en ese mismo municipio en 1946 ganó la Unión Cívico Leonesa (Martínez, 1996; 5).

“Durante setenta años el federalismo funcionó con un régimen de partido único y presidencialista, en el que el ejecutivo federal subordinaba a los gobiernos estatales y municipales en su actuación gubernamental... Todo esto desencadena un proceso de acumulación de fuerzas de oposición que, sumadas al desgaste del partido gobernante durante setenta años, llevan a que finalmente, el 2 de julio del 2000, el candidato de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), Vicente Fox gane la presidencia de la república.” (Ziccardi, 2003:5).

*La primera elección en la que se reconoce que un partido político distinto al PRI gana una gubernatura, porque en las elecciones de gobernador de 1988 en el Estado de Chihuahua no se le reconoció al triunfo al candidato del Partido Acción Nacional en medio de una elección muy cuestionada.

Debido al entorno político de la época era poco probable que se innovara en la gestión municipal, el control político del partido hegemónico en todos ámbitos de gobierno no daba lugar a buscar soluciones alternativas para la provisión de servicios públicos.

La distribución de recursos económicos de las aportaciones o transferencias del gobierno federal a los Estados y municipios era bastante opaca, no era fácil saber las fórmulas de distribución, por lo que se infería que los criterios políticos eran los que prevalecían, Los recursos [de Solidaridad] simplemente eran asignados vía Ayuntamiento a los comités operadores del programa, pero de ninguna manera formaban parte de la hacienda municipal (Paz, 2005; 56).

Con las reglas más claras los gobiernos municipales pudieron acceder a más recursos financieros que les permitirían ampliar la cobertura de servicios públicos, sin embargo, en la reforma constitucional de 1999 al artículo 115, se le dota de más responsabilidades a los gobiernos municipales, “Los retos que enfrentan los gobiernos municipales desde las reformas de 1999 han aumentado en número y complejidad” (Cabrero y Arellano, 2014:69).

Debido a lo anterior la cooperación intermunicipal resultó ser una opción para prestar servicios públicos a escala regional incluso, con el objetivo de construir ciudades y territorios con una mayor cobertura de servicios, además de hacerlo de manera eficaz, generando economías a escala.

Muchos gobiernos municipales no tienen las capacidades institucionales para cumplir con los servicios públicos que le mandata la Constitución, así lo demuestra la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), en la que se reporta que menos del 60% de la población encuestada se siente satisfecha con el servicio de agua potable, en el de recolección de basura no supera el 70% (INEGI, 2014).

Para que las intermunicipalidades funcionen y se articulen con otros órdenes de gobierno, deben de tener incentivos que les motiven a trabajar de manera asociada, dichos incentivos se encuentran en las oportunidades de generar ahorro y economías a escala.

Conclusiones

Podemos decir que, aunque el término de intermunicipalidades no tiene una definición certera, pero de manera general se utiliza para describir cuando los ayuntamientos se asocian para resolver problemas comunes, acordando legalmente lo anterior.

Hay dos tipos de asociaciones: las territoriales o de derecho público, que su fin es proveer servicios públicos, y las temáticas o de derecho privado, donde el componente político es más fuerte.

El establecimiento del Estado de Derecho que llegó con la alternancia en México coadyuvó a la posibilidad de que ayuntamientos se asocien para prestar servicios públicos y lo hagan con mayor eficiencia y eficacia.

Ante el panorama adverso de políticas homogéneas para los gobiernos locales por parte del gobierno federal y de las entidades federativas, las intermunicipalidades son una estrategia para proveer servicios públicos de calidad.

La generación de ahorros y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los ayuntamientos asociados son dos fuertes incentivos para que los políticos municipales colaboren en las intermunicipalidades.

Referencias Bibliográficas

1. Santín del Río, Leticia (2002), "Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio"; en Leticia Santín (coord.); *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*; SEDESOL, INDESOL, FLACSO; México
2. Carrera Hernández, Ady P. (2005), La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas, ponencia presentada en 10º Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, Santiago de Chile
3. Real Academia Española. (2016). *Diccionario de la Lengua Española*. Consultado en <http://dle.rae.es/?id=O95wG7y>

4. Organización de las Naciones Unidas. (2016). Objetivos del Desarrollo Sostenible: 17 objetivos para cambiar nuestro mundo; objetivo 11. Consultado en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
5. Paz Cuevas, Cuauhtémoc. (2005). *Las Asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A. C., 2005. México
6. Congreso de la Unión. (2016). Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Artículo 115. Consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
7. Ziccardi, Alicia. (2003). *El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. Gestión y Política Pública*, XII. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13312205>
8. Cabrero Mendoza, E., & Arellano Gault, D. (2014). *Los Gobiernos Municipales a debate*. Centro de Investigaciones y Docencias Económicas. México
9. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: Nueva metodología. PNUD. Recuperado <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf>
10. Instituto Nacional de Estadística Geografía. (2014). Resultados de la segunda Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013. INEGI. México
11. Secretaría de Gobernación. (2010). *El asociacionismo: herramienta para resolver problemas comunes*. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. México