

***FUNDACION DE LATIN AMERICAN NETWORK
IN GOVERNMENT AND PUBLIC POLICY***

**PANEL: LA INNOVACION GUBERNAMENTAL EN DIVERSOS
AMBITOS DE GOBIERNO: RETOS Y PERSPECTIVAS**

**PONENCIA: EL FORTALECIMIENTO DE LA
INTERMUNICIPALIDAD COMO PROCESO DE INNOVACION
EN LA GESTION PUBLICA LOCAL**

**ISIDRO MUÑOZ RIVERA
PRESIDENTE DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION
PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO**

Atender lo local significa atender lo global. Sobre esta percepción de que lo que se haga o deje de hacer en el ámbito de lo regional tiene repercusiones sobre la vida de una comunidad, es que se hace preciso un análisis y búsqueda de metodologías innovadoras para dinamizar la vida pública de una región.

En este sentido, se puede configurar una agenda de gobierno que oriente a las administraciones públicas municipales hacia la consecución de objetivos de largo plazo, que superen la tradicional gestión de lo cotidiano que limita la capacidad de acción de la alta dirección.

Fundamentalmente enfrentan, en México, problemas asociados a:

1. La debilidad de las finanzas públicas, marcada por una dependencia muy alta de fondos federales y una estructura de captación ineficiente, aunado a un alto gasto de operación de cada uno de los programas municipales.
2. Rotación en los niveles de mando medios y directivos en periodos muy cortos de gestión. Esto se llega a agravar, con rotación intensa de personal operativo. Las consecuencias de esta situación son la pérdida de experiencia y altos costos sobre la estructura financiera por gastos de liquidación.
3. Calendarios electorales, no solo del proceso electoral del propio municipio, sino por elecciones de diputados locales, federales, gobernadores y presidente de la república que inciden, negativamente, en ritmos y orientaciones de las acciones de gobierno.
4. Una estructura normativa y de control, que si bien no inhibe, tampoco propicia visiones de mediano y largo plazo.
5. La dificultad para atender los problemas de la ciudad o de la comunidad ante una infinidad de programas concurrentes de los tres órdenes de gobierno.¹

Esto constituye una constante en la gestión pública de lo local y significan una serie de condiciones restrictivas, que deben ser atendidas del espacio municipal.

Conviene definir los retos que enfrenta el ámbito de lo local al inicio del presente siglo. Primero, las ciudades se piensan a largo plazo. Un horizonte largo a fin de no resolver solo problemas de coyuntura. Hay que considerar que la población, para la década de los treinta, estará en pleno proceso de envejecimiento, con una población más escolarizada, en una economía tecnificada y de baja intensidad en la mano de obra.

El panorama será completamente distinto al que se enfrentan ahora nuestros gobiernos municipales. Se requiere una visión prospectiva y estrategias adecuadas. Los asuntos públicos requieren de respuestas que cumplan con elementales criterios de oportunidad, legitimidad, eficacia y eficiencia. La gestión pública se encuentra en un entorno de dispersión, duplicidad de funciones y deficiente coordinación.

¹ Existen 169 programas federales que pueden ser aplicados en los municipios. Catálogo de Programas Federales, INAFED, www.inafed.gob.mx

Otro reto está definido por el papel que las ciudades están adquiriendo como centros de desarrollo económico que compiten por inversiones, educación, cultura y turismo. También a las ciudades les corresponde preservar y reconstruir la identidad nacional, el tejido social, rescatar los espacios públicos y la formación de una ciudadanía más participativa en la definición de los asuntos públicos.

Un reto más es diseñar una gestión pública que supere la crisis de gobernabilidad por la disminución de su capacidad de respuesta ante las demandas de la ciudadanía. La administración de lo local debe entonces traspasar la barrera geográfica de lo municipal a fin de construir una visión de conjunto de ciudades.

La intermunicipalidad es un instrumento de política íntimamente ligado a la planeación estratégica. Tiene un enfoque que privilegia lo territorial, lo que implica un trabajo fundamentalmente interdisciplinario.

Su fundamento legal es el artículo 115 constitucional. A partir de la reforma de 1999, se permitió a los municipios mexicanos asociarse para la mejor prestación de los servicios públicos. "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...".

Ha transcurrido casi una década, sin embargo las experiencias aun son pocas, considerando que México cuenta con 2,439 municipios.

Existe consenso acerca de las bondades de la intermunicipalidad y un cúmulo importante de experiencias a nivel internacional que las avalan. La intermunicipalidad genera un mejor uso de los escasos recursos públicos; permite atender de manera más eficaz las demandas públicas; fomenta el desarrollo de la región; propicia la transparencia en la gestión pública; y tiende a la gestión participativa de los asuntos públicos. Entonces, ¿qué tenemos que hacer en México para convertir en realidad estos beneficios?

Primero, la promoción. Fomentar cambios en la legislación secundaria que regula las asociaciones municipales, buscando impulsar reglas claras sobre la intermunicipalidad, a fin de que generen certeza jurídica, e incentiven el asociacionismo.

Contar con una guía para la intermunicipalidad, en la que se señalen las características, el procedimiento, los alcances y beneficios, las áreas susceptibles de ser cubiertas. Aunado, una campaña de difusión en la que se coordinen gobiernos federal, estatal, asociaciones civiles y centros educativos para hacer llegar estas herramientas a las autoridades municipales.

Es necesario atender las necesidades y exigencias de la población. Integrar los diagnósticos, a fin de generar un tablero de control que de una visión de los retos y oportunidades de cada región. Fundar observatorios regionales puede ser una buena opción para el diseño de este tablero, aprovechando las ventajas de las tecnologías modernas de información y comunicación.

Un reto es entender la diversidad y pluralidad política. En este sentido es necesario fomentar la coordinación de los actores políticos y sociales mediante información que les permita advertir las bondades, sin prejuicios políticos.

La capacitación permite entender limitaciones y rezagos de los municipios. Permite además, aprovechar las condiciones de una región en la atención de los problemas comunes y, sobre todo, en la detección de oportunidades. Por eso es importante mantener el sentido social del trabajo.

Principios como la solidaridad y subsidiariedad, permiten aprovechar las condiciones y potencialidades de cada municipio. Fomentar la acción comunitaria implica, mediante estos principios, elevar la calidad de vida de los habitantes. Habrá que repartir responsabilidades entre los integrantes de una asociación, conforme a estándares definidos previamente.

Para fortalecer la intermunicipalidad, es necesario un nuevo enfoque en el diseño de políticas públicas, que faciliten construir sociedades más justas.

No hay que olvidar que uno de los aspectos que definen el grado de competitividad de una organización, es la capacidad de las personas que la componen, el desarrollo de sus potencialidades y su disposición al servicio. Pensar en el diseño de un sistema regional de empleo público puede ser una buena opción; este proporcionara elementos para la selección, capacitación y desarrollo de los empleados públicos. El factor humano fortalecerá el desarrollo de las asociaciones y conducirá a una gestión pública más eficaz y orientada a resultados.

Los gobiernos locales deben impulsar la generación de cadenas productivas con economías de escala, que atraigan flujos financieros. A partir de generar estas cadenas se podrá integrar un sistema de educación, de capacitación para el trabajo, de investigación aplicada y desarrollo tecnológico; como instancias que refuercen la viabilidad de un proyecto de largo alcance. Deben también, propiciar la participación social, esto significa orientar las fuerzas de la sociedad en un sentido sinérgico. La intermunicipalidad requiere de la participación de los habitantes.

El último aspecto es la evaluación. Para poder fomentar la intermunicipalidad es necesario partir del principio de que la calidad significa medición. Con un sistema de indicadores permite dar seguimiento a cada una de las etapas de desarrollo de la asociación; permitiendo claridad respecto al desempeño de los órganos administrativos, del impacto esperado con la asociación, y medir la eficacia y eficiencia de los recursos aplicados. Un panorama del antes y después de la asociación, será un impulso a la cultura de la gestión colectiva.

La intermunicipalidad agrupa elementos que es necesario remarcar:

- a) Voluntad política. Aunque es una herramienta de gestión, también un acto de gobierno. La voluntad política va más allá de los análisis técnicos. Requiere de consensos al interior del órgano de gobierno; de un trabajo de cabildeo con los gobiernos vecinos y con las autoridades regionales y nacionales. Consecuentemente, el trabajo político debe incrementar la capacidad de negociación de los actores políticos involucrados.

- b) Cooperación. Un elemento de la intermunicipalidad es la disposición de las partes a entregar de manera proporcional recursos en aras de un bien común, que de manera individual sería poco probable lograr. Se parte de un compromiso que se asume con responsabilidad. Cada una de las partes privilegia el acuerdo y la negociación. Se trata de ganar – ganar.
- c) Acuerdo formal. A diferencia de otros mecanismos de cooperación, la intermunicipalidad requiere de una asociación reconocida por cada uno de sus miembros y por otros entes públicos y privados, que toma decisiones colectivas.

La asociación se convierte en una instancia colectiva de desarrollo, cuyo propósito fundamental es crear soluciones a problemas comunes y complejos. Sin embargo no es una instancia supramunicipal, no constituye un orden de gobierno ni una instancia administrativa en sí misma.

- d) Horizonte de largo plazo. La intermunicipalidad es un instrumento que trasciende los tiempos de gestión de las administraciones que la integran. Al tener un fin específico, la asociación permanece mientras se satisface el cumplimiento del mismo y por tanto su duración estará definida por sus necesidades técnicas.
- e) Objeto. La intermunicipalidad tiene como propósito la solución de problemas comunes en la prestación de servicios públicos o en las funciones de desarrollo asignadas a los municipios.

El catalogo de servicios públicos incluyen:

- ✓ Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- ✓ Alumbrado público.
- ✓ Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- ✓ Mercados y centrales de abasto.
- ✓ Panteones.
- ✓ Rastro.
- ✓ Calles, parques y jardines y su equipamiento;

Y funciones como:

- ✓ Seguridad pública y tránsito
- ✓ Educación
- ✓ Salud
- ✓ Ecología
- ✓ Deporte
- ✓ Cultura
- ✓ Desarrollo urbano
- ✓ Desarrollo rural
- ✓ Desarrollo y fomento económico

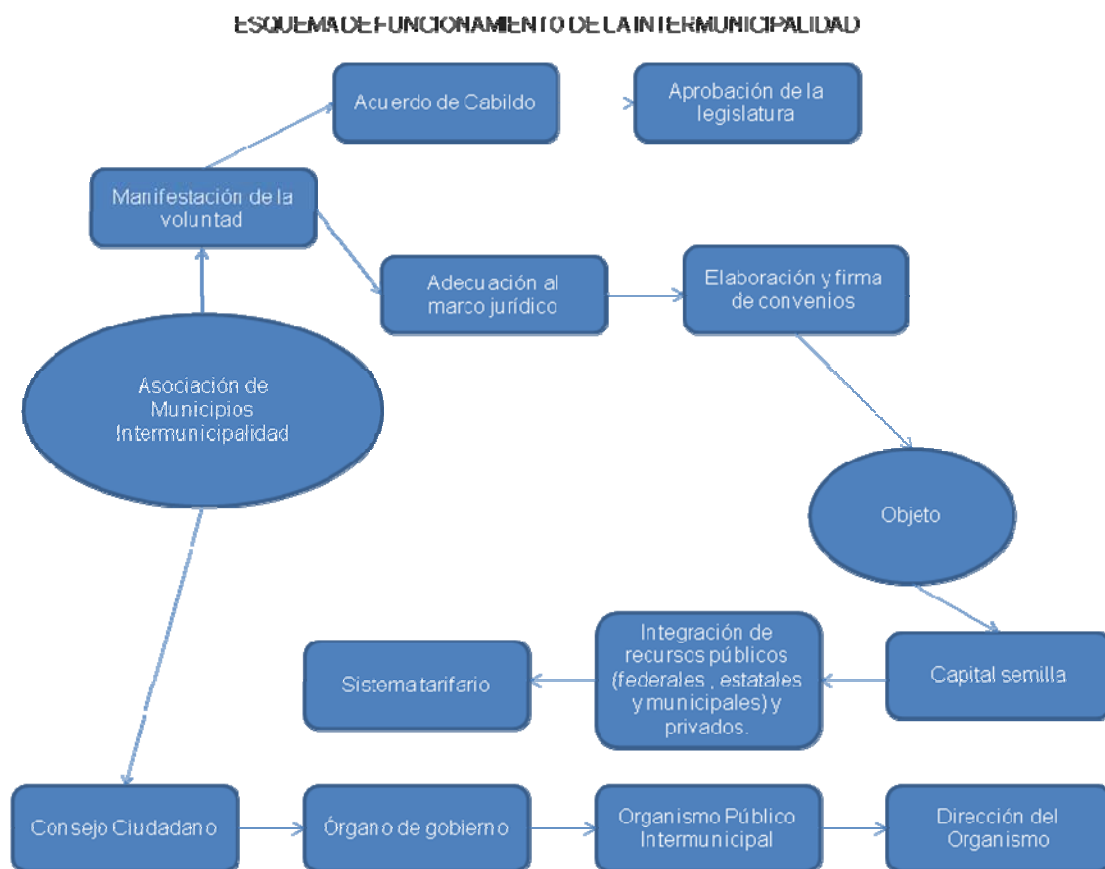
- f) Instrumentos organizativos. La asociación se materializa a través de órganos de gobierno y administración que fortalecen la capacidad técnica, financiera y profesional de las administraciones públicas municipales participantes.

La intermunicipalidad se conforma por:

- ❖ Un consejo consultivo ciudadano.
- ❖ Un órgano de gobierno conformado por los presidentes de los municipios integrantes.
- ❖ Instancias especializadas en gerencia de proyectos y grupos de trabajo interinstitucional e interdisciplinario.
- ❖ Órgano de administración y ejecución que se materializa en un organismo paramunicipal.

La conformación de la intermunicipalidad incluye cuatro grandes procesos que se entrelazan:

- A. Legislativo
- B. Financiero
- C. Jurídico
- D. Administrativo



Las tareas pendientes son muchas. Las oportunidades son generosas, pero se requieren herramientas para generar un círculo virtuoso. Este es un asunto de velocidad en el cual no se puede perder ni tiempo, ni esfuerzo. Es una tarea inmediata.

Fuentes de Consulta

- <http://www.rami.gob.mx/amv.htm>
- http://www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED2006/INAF_BOL03_1
- Boletín informativo número 01 diciembre 03, INAFED, Secretaría de gobernación.

Santín del Río, Leticia, La Intermunicipalidad. Gestión pública eficaz y operativa entre Municipios Asociados en México, 2007.