

## INTERMUNICIPALIDAD Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO: UN ESTUDIO DE CASO

*Rosa María Magaña Álvarez\**  
*Juan Mendoza Pérez\*\**  
*Germán Vargas Larios\*\**  
*Graciela Carrillo González\*\*\**  
*Elsa Roqué Fourcade\*\*\*\**

### RESUMEN

*En este artículo se demuestra que las actividades realizadas bajo la estructura de la intermunicipalidad constituyen un elemento fundamental para el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios.*

*Para ello se presentan los principales resultados de un diagnóstico institucional elaborado en los ocho municipios de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero, con el objeto de evaluar las potencialidades, fortalezas y debilidades en su actuar como intermunicipalidad. Con base en este análisis, se evalúan las posibilidades y perspectivas del fortalecimiento institucional del municipio.*

\*Jefa del Área de Políticas Públicas del Departamento de Economía de la UAM-I.

\*\*Profesores-investigadores del Área de Políticas Públicas del Departamento de Economía de la UAM-I.

\*\*\*Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica de la UAM-X.

\*\*\*\*Profesora-investigadora del Departamento de Derecho de la UAM-A.

*El trabajo se ha dividido en cuatro partes. En el primer capítulo se define el concepto de capacidad institucional desde la perspectiva del “nuevo institucionalismo”; en el segundo capítulo, conforme a este concepto, se desarrolla la metodología del diagnóstico institucional realizado en los ocho municipios; después se presentan los resultados generales del diagnóstico con base en los índices de capacidad institucional formulados dentro del marco jurídico de la gestión municipal y de los bloques funcionales que son competencia del orden de gobierno municipal. Finalmente, en el cuarto apartado se presentan algunas propuestas y se evalúan las potencialidades que ofrece la intermunicipalidad para el fortalecimiento y la innovación institucional del municipio que se demanda en el marco del nuevo federalismo mexicano.*

**Palabras clave:** intermunicipalidad, evaluación institucional, desarrollo municipal, desarrollo institucional.

## **Introducción**

La intermunicipalidad es una innovación administrativa<sup>1</sup> encaminada a solucionar problemas que un municipio por sí solo no podría resolver –como es el caso de la contaminación– o que el conjunto de dos o más municipios resolverían de una mejor manera y con mayores ventajas. Asimismo, se trata de una nueva modalidad de la gestión pública local que es factible sólo después de entrar en vigor las transformaciones políticas institucionales que proveen al municipio de una mayor autonomía en su gobierno y administración. También debe señalarse que la intermunicipalidad puede ser la variable independiente y orientarse como un apoyo importante para impulsar y consolidar la descentralización política en el país y fortalecer la administración pública local.

De acuerdo con estos planteamientos, sostenemos que la intermunicipalidad, conforme a la experiencia europea y estadounidense, puede sustituir con ventajas el entramado institucional de un gobierno centralista (Santini, 2001). Es común argumentar que el centralismo es una modalidad organizativa necesaria

<sup>1</sup> Innovación entendida simplemente como una nueva manera de hacer, que implica por lo mismo una nueva configuración institucional.

si lo que se quiere es lograr eficiencia<sup>2</sup> en la utilización de los recursos públicos, puesto que de otra manera y aun en las mejores condiciones de gestión, la descentralización implica un grado de dispersión, en tanto que no media una coordinación central en su orientación global. Frente a estas aseveraciones la intermunicipalidad pareciera contundente, pues no sólo elimina la supuesta dispersión de los recursos en el gobierno local sino que también contribuye en el gobierno central a resolver problemas en zonas lejanas o de difícil acceso, que por lo mismo tienen pocas oportunidades de transformación.

Para el desarrollo de esta hipótesis de la intermunicipalidad como fundamento del potencial de capacidad institucional del municipio, se toma como referencia la reciente experiencia del grupo de investigación<sup>3</sup> que analiza la intermunicipalidad en ocho municipios de la zona norte de Guerrero,<sup>4</sup> donde, bajo convenio con la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAMI), se efectuó un diagnóstico de la capacidad institucional con objeto de evaluar las potencialidades, fortalezas y debilidades en su actuar como intermunicipalidad.<sup>5</sup> Con base en este análisis, se evalúan en el presente artículo las posibilidades y perspectiva del fortalecimiento institucional del municipio.

El trabajo se ha dividido en cuatro partes. En el primer capítulo se define el concepto de capacidad institucional desde la perspectiva del “nuevo institucionalismo”; en el segundo capítulo, conforme a este concepto, se desarrolla la metodología del diagnóstico institucional realizado en los ocho municipios, la cual se traduce en la construcción de indicadores que, al mismo tiempo que permiten tener una idea sintética del actual nivel de capacidad institucional del ayuntamiento, establecen un parámetro de referencia para evaluar, a mediano y largo plazo, su evolución.

<sup>2</sup> A este respecto, Weber afirmaba que la burocracia es inevitable además de representar un modelo de eficiencia superior.

<sup>3</sup> Además de los autores de este artículo, en dicho estudio participó César Escalona.

<sup>4</sup> Los municipios son: Atenango del Río, Buenavista de Cuéllar, Cocula, Copalillo, Cuetzala del Progreso, Huitzuc de los Figueroa, Iguala de la Independencia y Tepecoacuilco de Trujano.

<sup>5</sup> Una de las cuestiones por evaluar, es que, si bien se entiende que cada municipio es autónomo en sus decisiones y que esta autonomía no se pierde al asociarse con otros municipios, la decisión de asociarse para enfrentar en común sus problemas implica aceptar que las políticas en el conjunto de los ocho municipios deben tener un mínimo de homogeneidad; no es posible que en el municipio de Iguala, por ejemplo, se decida llevar a cabo una política de fortalecimiento de ingresos, mientras que otro municipio miembro de la intermunicipalidad se incline por la vía populista y de subsidios en la gestión hacendaria y de derechos

Posteriormente, se presentan resultados de los índices de capacidad institucional, con referencias a municipios específicos sólo con fines ilustrativos de la idea general, puesto que no es nuestro propósito presentar la evaluación particular de cada municipio.<sup>6</sup> En este apartado se presentan los resultados del análisis del marco jurídico de la gestión municipal, así como de cada uno de los grupos de funciones o actividades que son competencia del orden de gobierno municipal.

Finalmente, en el cuarto apartado se concluye con algunas propuestas que se derivan de los resultados generales de diagnóstico, y con base en dichos resultados se evalúan las potencialidades que ofrece la intermunicipalidad para el fortalecimiento e innovación institucional del municipio que se demanda en el marco del nuevo federalismo.

## **1. Concepto de desarrollo institucional**

*Desarrollo institucional* es un término ampliamente utilizado y pocas veces precisado. Según Speth, se refiere a “... los esfuerzos realizados por los países para asistir el desarrollo de habilidades orientadas a iniciar, implementar e integrar las metas referentes al desarrollo sustentable en el ámbito nacional. Al fortalecer su legislación, sus políticas, la construcción de infraestructura, la educación y capacitación de sus recursos humanos, la transferencia de tecnología y al facilitar la participación equitativa de todo grupo en la toma de decisiones, la capacidad de un país para ejecutar sus funciones se potencia...” (Speth, 1999, xiii<sup>7</sup>).

Esta definición rebasa la idea de que el desarrollo institucional se refiere a capacidades en cierto modo administrativas, ya que tiene una mayor amplitud y complejidad, para ubicarse en el centro de los procesos sociales implícitos en el desarrollo sustentable. El institucionalismo, viejo o nuevo, se presenta hoy como una nueva forma de considerar los comportamientos económicos y sociales; por

<sup>6</sup> De acuerdo al convenio de la UAMI con la intermunicipalidad, estos contenidos sólo pueden publicarse con la autorización expresa del comité ejecutivo de esta última.

<sup>7</sup> Citado en Semarnat. *Evaluación final del PDIA, 2003*, página Web: [www.semarnat.gob.com](http://www.semarnat.gob.com). Cabe mencionar que éste es también un estudio realizado por convenio de la UAMI con la Semarnat, por el mismo grupo de investigadores que participó en el estudio de la intermunicipalidad de la zona norte de Guerrero.

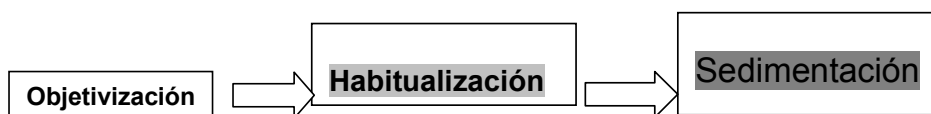
ejemplo, desde la perspectiva del nuevo institucionalismo económico se establece que en los países en los que existieron “buenas instituciones”, el crecimiento económico y el desarrollo social tuvo lugar, no así en aquellos países en los que no se vieron favorecidos con la presencia de estas “buenas instituciones”, o bien, éstas no tuvieron una buena cimentación. Sin embargo, ¿qué significa la palabra “institución”? ¿Qué concepto de institución debe utilizarse?, porque el término tiene muchas acepciones; por ejemplo, algunas empresas pueden considerarse verdaderas instituciones, como los hospitales y las universidades, ciertos contratos como el matrimonio, además de las iglesias, el sistema educativo y la familia.

No es lugar aquí para hacer todo un desarrollo del institucionalismo; sólo se formularán aquellas ideas que sean útiles a los fines del análisis del municipio en cuanto a su eficacia para impulsar el desarrollo institucional requerido para asumir cabalmente las funciones como orden de gobierno local autónomo, en el marco del nuevo federalismo hacia el que transitamos, desde sus fundamentos políticos y legales hasta los recursos y la infraestructura material, la organicidad administrativa y de planeación así como la suficiencia y calidad de los recursos humanos disponibles. De esta manera, se considera útil destacar que en los ejemplos enunciados de la empresa, los hospitales, el matrimonio y la familia como instituciones, quedan latentes algunos elementos en común, como sería la idea de reglas de comportamiento, contratos, valores y símbolos, presentes todos ellos en nuestra relación e interacción social. Una institución implica, en cierta manera, una regla de comportamiento social, pero ésta por sí misma no define a una institución. Por su parte, el contrato es un elemento quizá imprescindible desde la perspectiva de los institucionalistas económicos, mientras que los valores y los símbolos son elementos intangibles pero que definitivamente se hacen sentir en los comportamientos individuales o colectivos, y en este sentido operan como una suerte de reglas de comportamiento individual o colectivo.

Con la reseña anterior es claro que hay una diversidad de instituciones, todas ellas con la particularidad de definirse como determinantes o móviles del comportamiento social. Si reconocemos esta cualidad, las instituciones pueden caracterizarse por dos factores: por su extensión y por su intensidad. La extensión tiene que ver con el grado o alcance de su influencia, de manera que si construyéramos con estos dos factores un sistema de ejes cartesianos, la extensión estaría representada por el eje horizontal, en cuyo extremo izquierdo se ubica al

individuo como punto de partida, y en el extremo derecho lo colectivo; es decir, las instituciones de alcances extensos tienen una amplitud colectiva o social. La intensidad estaría representada por el eje vertical, de suerte que en la parte superior, es decir en la superficie, tendríamos instituciones poco intensas, superficiales, por ejemplo las instituciones regulativas de corte económico. A medida que nos desplazamos hacia la zona inferior del eje vertical, se encuentran instituciones más intensas o profundas, como las de corte normativo y cognitivo que se desenvuelven más bien en el terreno de las profundidades del individuo, en la zona de los valores, de los símbolos, los ritos y la cultura.

Estos aspectos de la extensión y la intensidad son fundamentales en el discernimiento, la naturaleza y el alcance de las instituciones. En el siguiente esquema se ilustra el proceso de formación y consolidación de las instituciones como fundamentos del comportamiento social:



En la construcción de las instituciones hay un primer momento en el que éstas se configuran o nacen, es decir, se objetivizan; posteriormente, como reglas sociales, se repiten cada vez con mayor frecuencia hasta ser habituales; y, por último, las instituciones se sedimentan, esto es, se interiorizan en el individuo, pasando a formar parte de su cultura, de su esquema de valores, es decir, de aquellas normas que, si bien no son enteramente visibles, tienen un peso determinante en el comportamiento individual y colectivo.

En este esquema se puede observar, con particular claridad, el camino que queda por recorrer en el desarrollo institucional requerido para que el municipio se consolide como un auténtico orden de gobierno autónomo. Se puede decir que las normas en este campo no se han “institucionalizado”, están apenas en un periodo de gestación; la etapa de objetivización de las normas municipales como instituciones no ha culminado. Por ejemplo, hasta hace algunos años las iniciativas de asociación de los municipios se catalogaban como una rebelión, como puede apreciarse en el conjunto de reservas que se asentaron en la memoria de debates

del Senado en torno a la reciente reforma del artículo 115 (1999), que permite la asociación entre municipios de diferentes estados.<sup>8</sup> Asimismo, como se concluye en este artículo, la resistencia del municipio para asumirse como orden de gobierno, en aspectos particulares como la recaudación del impuesto predial, atribución que se le confiere desde hace más de 20 años con la reforma de 1983 y, salvo algunas excepciones, la gran mayoría de municipios no ha logrado consolidar esta función, renunciando con ello a una de las principales fuentes de las bases financieras que demanda su autonomía de gestión.

Para concluir este apartado, se puede afirmar que el concepto de desarrollo institucional, como aquí se ha descrito, es un referente adecuado para evaluar los progresos del municipio en el fortalecimiento de sus capacidades para asumir las funciones que la descentralización le delega. No se trata de una movilización de grandes recursos o de la instalación de oficinas flamantes. Es algo más complejo: se trata de mover voluntades y despertar conciencias, de lograr instituciones intensas y extensas para que los actores sociales y políticos reconozcan en el municipio no el apéndice o instrumento ejecutor de los mandatos estatales y federales, sino la base política, la institución fundamental de gobierno y, por lo tanto, la base para la gestión del desarrollo social. Desde este punto de vista, el fortalecimiento de la capacidad institucional del municipio tiene que medirse por el cambio en el marco jurídico y en la gestión o forma de implantación de las leyes y reglamentos que de ella emanen. La capacidad técnica y la calidad de la información e infraestructura tecnológica de la gestión municipal son ingredientes importantes en el proceso de crear confianza y credibilidad en la ciudadanía, para de esa manera lograr su aceptación, no como algo obligatorio o impuesto sino como un referente natural en el quehacer cotidiano para el mejoramiento y bienestar social; el objetivo es llegar a la etapa de sedimentación del desarrollo institucional del municipio.

<sup>8</sup> De acuerdo con Bobbio (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2000) el asociacionismo sólo puede efectuarse entre entes enteramente libres, y por tanto con absoluta capacidad para asociarse voluntariamente. Las reservas del Senado tienen que ver con el temor de que la intermunicipalidad propicie la conformación de centros de poder regional que compitan con las entidades federativas, por lo que en las memorias del senado con motivo de estas reformas se precisa que “son las entidades federativas la figura única en el pacto de la federación”.

## 2. Metodología

Conforme al concepto de capacidad institucional para la acción cooperativa de los municipios, se formuló una matriz de funciones municipales (Tabla 1) que permitiera ubicar los puntos de contacto y de posibles acuerdos entre los municipios.

**Tabla 1**  
**Matriz funcional del municipio**

	FUNCIONES MUNICIPALES	SUBCATEGORÍA FUNCIONAL	SERVICIOS ESPECÍFICOS
SERVICIOS	SERVICIO PÚBLICO BÁSICO	Individualizado (SPBI) (Divisible)	Agua potable y saneamiento Disposición de residuos sólidos
		No Individualizado (SPBNI) (no divisible)	Alcantarillado, limpia, alumbrado público, calles, parques y jardines
	SERVICIO PÚBLICO COMPLEMENTARIO A:	Actividades económicas	Rastro, mercados y transporte público
		Actividades sociales	Panteones, registro civil, servicios de salud, servicios educativos y culturales
FUNCIONES	REGULACIÓN ECONÓMICA Y URBANA	Licencias urbanas	Construcción, uso del suelo, alineamiento, etc.
	FOMENTO	Licencias a la actividad comercial	Espectáculos, aprovechamiento vía pública, venta de bebidas alcohólicas, etc.
	REGULACIÓN SOCIAL		Desarrollo comercial, industrial, artesanal, ganadero y agrícola
APOYO GLOBAL	PLANEACIÓN		Seguridad pública, tránsito, aplicación de bando de policía y buen gobierno, protección civil
	ADMINISTRACIÓN		Planeación municipal, planeación urbana, ordenamiento ecológico
			Hacendaría, recursos humanos, recursos materiales y patrimonio inmobiliario municipal

Fuente: Elaboración con base en el marco metodológico para el estudio de la zona norte de Guerrero propuesto por el grupo de trabajo de la UAMI (2004).



La división de la tabla 1 obedece al propósito de analizar los componentes de capacidad institucional de las funciones municipales, como la propuesta en la tabla 2. Así, los servicios municipales que se definen en el artículo 115 constitucional se han agrupado en bloques funcionales homogéneos, distinguiendo, en un primer nivel: las categorías de servicios, las funciones y las acciones de apoyo global. Esta separación responde a la naturaleza y la problemática propias de cada categoría funcional que define requerimientos particulares de capacidades institucionales. Por ejemplo, en los servicios predominan las necesidades de capacidad gerencial, mientras que en las funciones de regulación económica, urbana y social domina su composición jurídica en tanto que actos de autoridad,<sup>9</sup> además de las necesidades técnico-gerenciales que pudieran presentarse; por último, las acciones de apoyo global constituyen el ámbito de la modernidad administrativa.

Además de estas divisiones entre servicios y funciones, así como de las acciones correspondientes al apoyo global (planeación y administración; véase Tabla 1) que se requieren para su debido cumplimiento bajo principios de eficiencia y racionalidad, caben otras desagregaciones igualmente importantes para el deslinde de componentes institucionales. En los servicios básicos es importante conocer si son de carácter individual o colectivo ya que, conforme a criterios económicos de eficiencia y maximización de beneficios,<sup>10</sup> requieren un tratamiento o componente institucional diferente: en la prestación de servicios individuales es posible establecer tarifas y sujetarse a principios competitivos, ofreciendo la posibilidad de una administración indirecta, bajo concesiones, que garantice la utilización eficiente de recursos y la recuperación de los costos. Por lo que toca a los bienes y servicios colectivos, se recomienda su administración directa y bajo financiamiento colectivo, vía impuestos, para potenciar sus beneficios. Todos estos aspectos pueden analizarse observando la tabla 2, en la que se califica la importancia de la capacidad institucional requerida por tipo de servicio.

<sup>9</sup> La diferencia fundamental entre función y servicio es que la primera responde más a estructuras asociadas a los poderes públicos que requieren fundamento en el derecho (estructuras burocráticas) mientras que las segundas son más cercanas a las estructuras gerenciales, como cualquier organización social y privada (Fernández, 2002; Guerrero, 2003).

<sup>10</sup> Es decir, eficiencia y valor (resultados) que unidos conforman el concepto de desempeño; se trata no sólo de disminuir costos, sino de obtener mayores resultados (Ernult, 2003).

**Tabla 2**  
**Importancia relativa de los componentes institucionales de las funciones municipales**

Función	Oper Mant			Cuota( Subs		Reglas	Proc. Tram		Esp.	Oper	Advo.
	(1).	(2)	(3)	4)	(5)		(7)	(8)			
SPBI	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2
SPBNI	1	1	1	2	1	3	3	3	3	1	2
SPCAE	1	1	1	1	2	1	1	1	3	1	2
SPCAS	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2	1
R. Ec.	3	3	1	1	3	1	1	1	1	3	1
R. Soc.	1	1	1	3	1	1	1	1	1	3	1
Planeac	3	3	1	3	1	3	1	3	1	3	3
Fomento	1	2	2	3	1	3	1	1	1	3	3
Admon	3	3	1	3	1	3	1	1	1	3	1

Fuente: Con base en el marco metodológico para el estudio de la zona norte de Guerrero por el grupo UAMI-2004.

SPBI: Servicios públicos básicos individualizados

SPBNI: Servicios públicos básicos no individualizados

SPCAE: Servicios públicos complementarios a la actividad económica

SPCAE: Servicios públicos complementarios a la actividad social

CRITERIOS

Muy importante 1

Importante 2

Poco o nada importante 3

Específicamente, en lo tocante a los servicios públicos básicos individualizados (SPBI), si tomamos como referencia el agua potable, ésta demanda gastos de inversión y corriente (columnas 1, 2 y 3); dentro del gasto corriente hay que distinguir el gasto en administración, una parte del cual se destina a la operación y mantenimiento de las redes de agua potable, que por cierto suelen descuidarse. Enseguida, también como componente institucional, se establece el tipo o estructura de financiamiento entre cuotas y subsidios (columnas 4 y 5), destacando que en general los problemas surgen cuando se descansa excesivamente en el componente de subsidios, mientras que una estructura óptima sería aquella en la que se busca el punto de equilibrio financiero, y si son necesarios los subsidios, éstos se cubren a través de sistemas de cuotas diferenciales, procurando mecanismos de subsidios cruzados por parte de los usuarios de mayor solvencia a los estratos más débiles, y asegurando así el carácter social del servicio sin menoscabo de su salud financiera.

El análisis de estos mismos SPBI puede proseguir con las necesidades de reformar y(o) actualizar el marco jurídico, es decir, las normas, leyes y reglamentos necesarios para que tenga lugar un modelo de gestión de esta naturaleza (columna 6). Los manuales de procedimientos se elaboran de conformidad con dicho marco, para que la operación sea consistente con las normas y reglamentos establecidos (columnas 7 y 8). Finalmente, pero no de menor importancia como componente institucional, el personal requerido (columnas 9, 10 y 11) para el manejo óptimo del servicio de agua potable se ubica en tres estratos: especialistas, por ejemplo ingenieros en hidráulica; personal operativo, como plomeros, electricistas y técnicos en bombeo; y personal administrativo.

Con este procedimiento, los resultados obtenidos en el caso del agua potable es que todos los componentes institucionales son muy relevantes, como se aprecia en la tabla 2. Incluso los subsidios son importantes, por lo que en la columna se ponderan con 2, si bien son más importantes las cuotas (ponderadas con 1: Muy importante), ya que de ellas dependen la calidad y la existencia misma del servicio. La importancia que se otorga a los subsidios es porque de ellos depende que el servicio preserve su carácter de público o social. A manera de ilustración, cabe comparar estas valoraciones con las correspondientes a los SPBNI, cuyo carácter no individualizado se debe a que son servicios no divisibles, como el alumbrado público y los parques y jardines; por lo tanto, es imposible establecer un precio propiamente dicho, razón por la que, a la inversa de los SPBI, el componente institucional de subsidios cobra una mayor importancia que las cuotas y requiere, en descargo, de una administración más simple. Por consiguiente, es poco o nada importante establecer reglas y manuales de procedimientos y trámites, ya que por lo general son servicios administrados en forma directa, lo que explica la alta ponderación del personal operativo.

Un último elemento por señalar en este esquema general de gestión intermunicipal es el hecho de que la importancia de cada una de las funciones definidas en la matriz depende del tipo de municipio de que se trate (Tabla 3). Así, la importancia de los SPBI tiende a ser mayor en los municipios urbanos que en los rurales, como se aprecia en la tabla 3.

La mayor relevancia de los SPBI en los municipios urbanos está dada por el grado de urbanización, que se define como la dotación de servicios básicos

como el agua, además de la disponibilidad o carencia de infraestructura y equipamiento urbano; es decir, resulta imperativo precisar las condiciones del municipio, porque serán determinantes en la definición de las necesidades prioritarias. Así, en ocasiones algunos SPBI, como la dotación domiciliar de agua potable, pasan a una segunda prioridad, inclusive por una situación de inviabilidad física o económica, confiriendo dicha prioridad a obras y servicios con beneficios de orden colectivo, razón por la que en la tabla 3 los SPBNI (alcantarillado), SPCAE (rastros y mercados) y SPCAS (servicios de salud) son calificados con prioridad 1 (Muy importante). En los municipios rurales, donde por lo general el desarrollo económico es precario, se considera que la problemática fundamental es el empleo; por consiguiente, los servicios municipales de fomento económico tienen prioridad 1, y conforme se avanza en la urbanización del municipio, el problema del empleo se va resolviendo con la ampliación del mercado de trabajo, razón por la cual las prioridades del ayuntamiento se trasladan casi totalmente al problema de la dotación de servicios (véase Tabla 3).

**Tabla 3**  
**Importancia relativa de las funciones por tipo de municipio**

TIPO DE MUNICIPIO	RURAL	SEMIURBANO	URBANO
SPBI	3	2	1
SPBNI	1	1	1
SPCAE	1	1	1
SPCAS	1	1	1
Regulación económica	3	2	1
Regulación social	2	2	1
Planeación	3	2	1
Fomento	1	2	3
Administración	3	2	1

Fuente: Elaboración a partir del marco metodológico para el estudio de la zona norte de Guerrero, propuesto por el grupo de trabajo de la UAMI (2004).

- 1: Muy importante
- 2: Importante
- 3: Poco o nada importante

Conforme a este análisis, la definición de la matriz de funciones municipales, el dimensionamiento de sus capacidades institucionales así como la diferenciación de su prioridad o peso relativo en la gestión del municipio de acuerdo con el nivel de urbanización, se consideran como los factores o variables estructurantes de la configuración de una gestión intermunicipal. Sin duda, a través de su análisis sistemático y detallado se definirán los grados de viabilidad que ofrezca cualquier conjunto de municipios encaminado a constituirse en una intermunicipalidad.

El 75% de los convenios de intermunicipalidad realizados en el país corresponden a municipios rurales y semirurales (Santin, 2000). De esta manera, si se toma en cuenta que las prácticas asociativas registran una mayor frecuencia en el medio rural y semirural, al mismo tiempo que las carencias de infraestructura urbana, como son las redes de agua potable, constituyen uno de los principales motivos de estas prácticas, puede concluirse que la cooperación intermunicipal puede ser un importante apoyo en las acciones de desarrollo local y regional encaminadas a propiciar una capacidad institucional más equilibrada de las distintas regiones. Esto exige una planeación y un diseño más cuidadosos de las políticas públicas que se definan para estos propósitos, partiendo de la revisión jurídica necesaria para establecer los límites de la gestión colectiva o asociada de los municipios, que normalmente gravita sobre sus grados de autonomía relativa, y sobre esta base, establecer los puntos de contacto en los que la acción intermunicipal es factible y recomendable, lo cual puede realizarse a partir de un examen riguroso de las capacidades institucionales de los miembros de una intermunicipalidad. Este examen es necesario, porque si bien como punto de partida se acepta la composición heterogénea de los municipios, para los propósitos de la sociedad se requiere un mínimo de coherencia y una relativa uniformidad en la gestión municipal.

### **3. Resultados generales**

Con la información obtenida a través de documentos, entrevistas y cuestionarios se pudo realizar una evaluación de la capacidad institucional de los municipios, que dio una idea clara de las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos, y que seguramente, si se atienden las sugerencias, será de gran utilidad en el mejoramiento de la gestión municipal y por supuesto del funcionamiento de la intermunicipalidad. A continuación, más que un análisis preciso se hace un recuento

de los principales resultados del marco jurídico y de los distintos bloques funcionales.

### *3.1 Marco jurídico de la gestión municipal*

El análisis se inicia considerando las decisiones “político-fundamentales” de la Constitución Federal, así como aquellas normas sancionadas por el Congreso general que repercuten en la esfera de atribuciones de los municipios. Este conjunto tiene suma importancia por cuanto opera validando formal y materialmente el marco jurídico municipal, a la vez que informa acerca de los contenidos de lo que en este estudio constituye un segundo ámbito de disposiciones: la legislación estatal expedida para la acción pública a través de los ayuntamientos y que interesa al caso especial tratado en esta ocasión: la capacidad institucional para la asociación municipal en el estado de Guerrero. De ello resulta que la legislación local es el centro de la capacidad, en sentido formal y concreto, para desarrollar la intermunicipalidad.

#### 3.1.1 Marco jurídico federal

El análisis parte del artículo 115 de la Constitución Federal. Las premisas de este artículo dejan en claro que el municipio es un nivel de gobierno y ponen las bases para una relación de par político con los otros órdenes de gobierno. Asimismo, a través de los postulados constitucionales se confiere al municipio personalidad jurídica y capacidad para poseer y manejar un patrimonio propio, así como facultades para ofrecer servicios públicos y emitir bandos y reglamentos.

Las leyes decretadas por el Congreso de la Unión desarrollan de modo abstracto los principios constitucionales en lo tocante a la funcionalidad del municipio, así como sobre la coordinación, participación y distribución de competencias en las llamadas materias concurrentes. A continuación mencionamos algunos de tales ordenamientos:<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Los ordenamientos considerados no agotan el ámbito de participación de los municipios. Además de las facultades que se especifican en otras normas, deben tenerse presente las funciones que pueden adjudicarse al municipio por virtud de convenios de transferencia en los términos de leyes

*Ley General de Educación.* Determina cómo debe distribuirse el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes al servicio público. Según declara el artículo 1º, el objetivo es regular la educación impartida por el Estado (Federación, entidades federativas y municipios) y los particulares autorizados o con reconocimiento de validez oficial de estudios. La aplicación y supervisión del cumplimiento de la misma corresponden a las autoridades de cada orden de gobierno en los términos que establece la propia ley (Art. 11).

*Ley General de Asentamientos Humanos.* En los términos del artículo 1º esta ley tiene, entre otros objetivos, establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional. De acuerdo con ello, el artículo 9º estipula las atribuciones correspondientes a los municipios.

*Ley General de Salud.* establece la concurrencia de la Federación y las entidades federativas dentro del sistema de salud (Art. 1º) y permite la participación de los municipios a través de acciones descentralizadoras que se emprendan a solicitud de los respectivos estados (Art. 9º).

*Ley General de Desarrollo Social.* Regula el Sistema Nacional de Desarrollo Social, en el que participarán los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas y el federal, además de involucrar a los municipios junto a los ejecutivos federal y estatal en la aplicación de la ley, de acuerdo con sus respectivas competencias.

*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.* Estipula la concurrencia y las atribuciones de los tres órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico; además, sienta las bases para la celebración de convenios entre la Federación y los Estados en los términos del los artículos 11 y 12 de dicha ley. La competencia municipal que estatuye el artículo 8º puede ampliarse de conformidad con la participación en dichos convenios o lo que las leyes locales establezcan sobre acuerdos.

diversas, por ejemplo los emanados de la *Ley General de Bienes Nacionales* (Art. 120, 2º párrafo), o los convenios de coordinación previstos por la *Ley de Aguas Nacionales* (art. 5.I).

*Ley General de Vida Silvestre.* Regula la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, respecto a la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat. Corresponden a los municipios, además de las atribuciones establecidas en el artículo 115 constitucional, las que les otorguen las leyes estatales y las que les sean transferidas por las entidades mediante acuerdos o convenios.

*Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.* Regula y fomenta la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales y sus recursos; y distribuye las competencias entre los distintos órdenes de gobierno con fundamento en la concurrencia en materia ambiental. Las atribuciones municipales, detalladas en el artículo 15, pueden incrementarse por medio de convenios entre la Federación y los estados.

*Ley General para la Prevención y Gestión Integral.* Con fundamento en la Constitución federal sobre concurrencia en materia de protección ambiental, distribuye las atribuciones en este ámbito, dejando a cargo de los municipios (Art. 10) el manejo integral de residuos sólidos urbanos, que consisten en la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de acuerdo con las facultades estipuladas en la citada ley.

*Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.* Tiene una amplia repercusión en los municipios, puesto que fija las bases de coordinación entre los niveles de gobierno para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la participación y atribuciones en distintos aspectos y los fundamentos de convenios generales y específicos.

Como resultado del análisis de este conjunto de leyes y reglamentos, se concluye que las reformas de los últimos 20 años han contribuido a establecer un marco normativo que modera el centro y, de alguna manera, amplía lo local. En este sentido, debe reconocerse que se han generado beneficios y fuertes expectativas.



Sin embargo, la legislación estatal no siempre refleja o trasciende estas reformas. Así, en materia de seguridad pública hay deficiencias en la organización y coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. La hacienda pública municipal no es una excepción, con debilidades en el régimen jurídico y escasa búsqueda de nuevos mecanismos para mejorar las fuentes de ingresos municipales. Un balance de conjunto indica que los procesos de reforma han estado orientados a incrementar las atribuciones y cargas al municipio y, en menor medida, a fortalecer su capacidad institucional ya que no se han preocupado mucho por reducir la presión en las erogaciones que genera el marco ampliado de sus obligaciones.

### 3.1.2 Marco jurídico local

Para evaluar la capacidad institucional del municipio respecto a la intermunicipalidad, deben considerarse los marcos normativos estatal y local en dos perspectivas. Una de ellas podría llamarse “instrumental” y la otra, “ejecución”.

La primera tiene por objeto proporcionar los fundamentos jurídicos emanados de la soberanía local y sentar las bases para la actividad pública a través de los poderes estatales. Seguidamente y tomando en cuenta el marco general dado por la anterior, la vertiente de ejecución configura el conjunto de normas que particulariza con atribuciones y facultades el ejercicio de las instituciones.

Para facilitar su comprensión, se ha diseñado una matriz (Tabla 4) que presenta los niveles y criterios de análisis.

Como se puede apreciar en la tabla 4, se distinguen dos ámbitos para el análisis. En lo que hace a fundamentos, el análisis queda circunscrito a la Constitución estatal como norma superior del ordenamiento. Debido a que en este caso el objeto es la capacidad institucional para la asociación municipal, el segundo conjunto comprende aquellas leyes dadas por el legislador local con el objeto de regular la actuación pública a través del poder municipal, así como los reglamentos correspondientes a los ayuntamientos para el ejercicio de sus atribuciones. Forman este grupo la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, las leyes de la Hacienda municipal y los bandos y reglamentos municipales.

**Tabla 4**  
**Ámbitos de regulación y criterios para su ponderación**

ÁMBITO INSTRUMENTAL	ÁMBITO EJECUTIVO		
A	B	C	D
CONSTITUCIÓN DEL ESTADO	LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO	LEYES DE LA HACIENDA MUNICIPAL	BANDOS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES
<b>A.1 Principio actualizado</b> (asociación entre municipios de diferentes estados)	<b>B.1 Actualización de la ley en:</b>	<b>C.1 Impuestos nuevos</b>	<b>D.1 Actualidad del Bando de Policía y Buen Gobierno:</b>
<b>A.2 Principio no actualizado</b> (se prevé únicamente entre municipios de un estado)	a) Naturaleza jurídica específica de la asociación municipal	<b>C.2 Estructura municipal definida</b> (catastro, padrones)	a) Atribución para la coordinación en servicios y funciones
<b>A.3 Inexistente</b> (ninguna previsión sobre asociación; se recurre a la ley federal)	b) Causas (objeto) de creación		b) Facultad para el tratamiento de residuos
	c) Procedimiento a seguir en la creación		c) Facultad en control de aguas residuales
	d) Instrumento legal que le da nacimiento		<b>D.2 Reglamento de la administración pública municipal e interior</b>
	e) Forma organizativa (unidad u órgano)		a) Existencia
	f) Atribuciones en servicios y funciones		b) Actualización del reglamento sobre asociación municipal
	g) Responsabilidad pública		<b>D.3 Reglamentos: servicios públicos (Art. 115. III. a, c, d, g y h)</b>

Fuente: Elaboración a partir del marco metodológico para el estudio de la zona norte de Guerrero propuesto por el grupo de trabajo de la UAMI (2004).

De este modo, se tienen cuatro capítulos sobre *el marco jurídico como un aspecto de la capacidad institucional para la asociación municipal en el estado de Guerrero*. A cada uno corresponden criterios distintos relativos a los contenidos específicos sobre la institución, criterios que toca establecer y precisar a la soberanía estatal del estado de Guerrero, según lo previsto en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución federal.

**A. Constitución del estado.** Debe verificarse si ha sido objeto de actualización conforme la reforma de 1999 relativa a la coordinación y la asociación entre los municipios del estado y entre éstos y los pertenecientes a otra u otras entidades federativas, con previo acuerdo de los ayuntamientos; asimismo, debe obtenerse la aprobación de la Legislatura local cuando están involucrados otro o más estados. En este sentido, caben tres posibilidades:

**A.1 Principio constitucional actualizado:** Sí está prevista expresamente en la Constitución de Guerrero la asociación entre municipios del estado o con los de otro estado, en los términos del citado artículo 115 de la Constitución federal.

**A.2 Principio constitucional no actualizado:** Cuando en la Constitución estatal dispone que la asociación sólo podrá efectuarse entre municipios de un estado, es decir, se limita a lo establecido con la reforma de 1983 y no toma en cuenta la reforma introducida al constitucional de 1999.

**A.3 Principio constitucional inexistente:** La Constitución estatal no contempla la asociación municipal. En consecuencia, las atribuciones de los municipios del estado pueden sustentarse en el 115 de la ley federal, con incertidumbre para su pleno y útil ejercicio.

**B. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero:** El análisis de este ordenamiento, tiene por objeto verificar la existencia o ausencia de precisión normativa en los siguientes aspectos:

- a) *Naturaleza jurídica de la asociación* (regulación que distingue la institución de la coordinación y asociación con la Federación y el gobierno estatal).
- b) *Causas para constituirla* (entre ellas las mencionadas en la Constitución federal: eficacia en los servicios públicos y mejora en las funciones públicas municipales).
- c) *Procedimiento* (regulación de la atribución de los ayuntamientos para asociarse, relativas a las formalidades que se deben cumplir; régimen que otorgue seguridad jurídica al ejercicio derivado del órgano facultado, asimismo

respecto a la aprobación del Congreso cuando incluye a municipios de otros estados).

- d) *Instrumento legal que le da nacimiento* (convenio de asociación entre municipios participantes, con un objetivo definido que los vincula para la realización de las actividades asignadas).
- e) *Estructura* (unidad u órgano público, integración de autoridades con relaciones definidas de control y evaluación, origen de las facultades).
- f) *Atribución dentro de la planeación municipal y facultad actualizable con la programación municipal para los servicios públicos y funciones que le son competentes.*
- g) *Responsabilidad pública por el ejercicio de facultades bajo el régimen de asociación.*

**C. Leyes de la Hacienda municipal:** A través de dos criterios, deberá constatarse la existencia de instrumentos administrativos novedosos con impacto en la hacienda municipal y en las atribuciones de los ayuntamientos.

**C.1 Existencia de impuestos novedosos** —además de los tradicionales— que apoyan la prestación de servicios vinculados con la calidad de vida (a modo de ejemplo mencionamos la tributación por mejoras ambientales o por servicios de protección ambiental y el impuesto sobre radicación).

**C.2 Estructura municipal definida para la función recaudatoria** (direcciones para preparar las bases de datos para la recaudación, el catastro y los padrones)

**D. Bandos y reglamentos:** Tratándose de las normas que deben aprobar los ayuntamientos de acuerdo con las leyes en materia municipal expedidas por la legislatura local, el análisis tiene importancia por los alcances de la función administrativa, así como por la actualidad del *bando de policía y buen gobierno* en materia de coordinación y asociación para la gestión de servicios públicos o actividades de su competencia. Los criterios aplicables a este objetivo

comprenden tres aspectos vinculados a la organización y a las causas de la asociación municipal, a saber:

**D.1** Sobre la competencia:

- a) *Atribución para la coordinación o asociación entre municipios a fin de mejorar los servicios públicos y las atribuciones o “funciones” públicas.*
- b) *Facultad para el tratamiento de residuos sólidos urbanos.*
- c) *Facultad para aplicar disposiciones en materia de prevención y control de la contaminación de aguas residuales.*

**D.2** *Reglamento de la administración pública municipal y reglamento interno del ayuntamiento.* Acerca de estas normas, debe tenerse presente que para una conclusión general es crucial tomar en cuenta lo siguiente:

- a) *Existencia* (ejercicio de facultades, necesario para el buen desempeño público).
- b) *Actualización con respecto a la asociación.*
- c) *Inexistencia.*

**D.3** *Expedición de reglamentos correspondientes a la prestación de los servicios públicos y “funciones” públicas vinculadas con el ejercicio de la facultad de asociación, conforme al artículo 115.III. incisos a, c, d, g y h.*

**Aplicación de los criterios de análisis.** La sistematización del ordenamiento jurídico para el análisis especial y la definición de los criterios propios de cada cuerpo normativo permiten una valoración cuantitativa del conjunto como un aspecto de la capacidad institucional de los municipios. Debe notarse que en tal resultado pesa significativamente lo referente a la existencia o no de la atribución para el ejercicio de la intermunicipalidad, regulada de modo específico y distinto a las bases jurídicas de la coordinación con la Federación y(o) con el estado;

**Tabla 5**  
**Valores para el marco normativo estatal y municipal**

<b>VALORES</b>	<b>A</b> <b>CONSTITUCIÓN DEL ESTADO</b>	<b>B</b> <b>LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO</b>	<b>C</b> <b>LEYES DE LA HACIENDA MUNICIPAL</b>	<b>D</b> <b>BANDOS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES</b>
MUY ADECUADO (MA)	PRIMER CRITERIO	7 CRITERIOS	2 CRITERIOS	3 CRITERIOS
PARCIALMENTE ADECUADO (PA)	SEGUNDO CRITERIO	4 CRITERIOS	1 CRITERIOS	2 CRITERIOS: (1 Y 3)
INADECUADO (I)	NINGÚN CRITERIO	3 CRITERIOS	NINGÚN CRITERIO	NINGÚN CRITERIO

también tendrá repercusión la actualidad en dicho marco normativo. Al igual que los criterios y requisitos, estos campos normativos pueden ordenarse en una matriz como la tabla 5, en la que se observan también los valores para la ponderación.

Conforme al cuadro anterior, la Constitución del Estado se calificaría como Muy adecuada (MA) si los preceptos relativos a la intermunicipalidad están debidamente actualizados con las reformas de 1999 al artículo 115, esto es, con posibilidad de asociación entre municipios del estado y con los pertenecientes a otras entidades federativas; Parcialmente adecuado (PA) si la disposición correspondiente es acorde al texto de la Constitución federal que introduce la reforma de 1983; o Inadecuado (I) si no hay referencia alguna a la intermunicipalidad.

En los demás capítulos se sigue el mismo procedimiento, atendiendo a la existencia y la actualidad, tanto en la Ley Orgánica del Municipio del Estado Libre de Guerrero como en las leyes de Hacienda municipal y en los bandos y reglamentos municipales, además de valorar los dispositivos necesarios como sustento legal a la actuación asociada de los municipios.

Conviene mencionar que los textos legales consultados son los que aparecen en la página electrónica de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, del Gobierno de Guerrero y del H. Congreso del Estado de Guerrero. Por lo que hace a los bandos y reglamentos municipales, no se contó con todos los requeridos, debido a lo cual en estos casos no se refleja ningún valor. Los bandos y reglamentos considerados fueron proporcionados por los mismos ayuntamientos.



Conforme a la ponderación de los índices en los cuatro capítulos, se reportan insuficiencias en el marco normativo por su falta de actualidad y definición de la naturaleza, alcance y mecanismos específicos de la funcionalidad y márgenes de maniobra de la intermunicipalidad en el estado de Guerrero: la Constitución del estado no incorpora la reforma del 115 de 1999 (criterio A1), la Ley Estatal Orgánica del Municipio tiene vacíos respecto al instrumento que da nacimiento a la intermunicipalidad (criterio B1.d), no se especifica la forma de organización e integración de las autoridades con relaciones definidas (B1.e) y no se definen atribuciones y responsabilidades públicas en cuanto a la intermunicipalidad (criterios B1.f y B1.g).

En lo referente a la Hacienda pública, no se especifica una estructura municipal definida para la función recaudatoria (criterio C2). Finalmente, en el segmento más específico de bandos y reglamentos, salvo en el caso de Atenango del Río, hay deficiencias en las atribuciones de coordinación de los municipios para la prestación de los servicios públicos (criterio D1); asimismo, no se encontró alguna referencia o previsión de la asociación o de las acciones coordinadas, de los municipios en el Reglamento de la Administración Pública Municipal y Reglamento Interior del Ayuntamiento (criterio D2); también hay vacíos en cuanto a la posibilidad de actuar en forma asociada en los reglamentos para los servicios públicos de acuerdo con el artículo 115.III incisos a, c, d, g y h (criterio D3).

Cabe mencionar que los resultados del marco jurídico, como los que continúan para los bloques funcionales, deben tomarse con reservas puesto que, como se ha señalado, algunos rubros de información no se cubrieron en su totalidad. Asimismo, la carencia de los instrumentos de análisis se debe a que los sistemas de información y centros documentales de los municipios estudiados son incipientes, y en algunos casos inexistentes. Con todo, para los propósitos de este artículo, tal nivel de información es satisfactorio tanto para presentar un panorama relativamente preciso de la problemática institucional en estos municipios, como para ilustrar una aplicación metodológica.

### *3.2. Resultados en el análisis por bloques funcionales*

Los resultados por bloques funcionales aquí presentados, se ajustan al marco metodológico antes planteado en la matriz de funciones municipales, a partir del



cual se definieron los componentes institucionales requeridos en cada función y de acuerdo con el tipo de municipio. Sólo resta agregar que los índices de capacidad institucional (ICI) son parámetros para medir el desarrollo institucional en los municipios, tomando como referencia los requerimientos funcionales que se atribuyen al municipio en diferentes leyes y textos normativos de orden federal, estatal y municipal. A su vez, estas prescripciones legales se complementaron con los requerimientos técnicos de gestión, en los que se supone debería apoyarse el desarrollo de las actividades municipales, por ejemplo los principios de la planeación estratégica, la preferencia por estructuras horizontales frente a las verticales y los principios económicos para el diseño de estructuras tarifarias, entre otros.

Ambos aspectos, legales y técnicos de gestión, debidamente combinados, constituyen el marco ideal del desempeño de las funciones municipales, que contrastado con la “realidad” de las funciones que efectivamente se realizan y de la manera como éstas se llevan a cabo, se obtiene un indicador del nivel de desarrollo institucional de los municipios. Este referente de la “gestión real” del municipio se obtuvo a partir de bases documentales y sobre todo con la aplicación de un cuestionario de alrededor de 600 preguntas, que por su contenido hemos denominado “Carta de gestión”. Los resultados obtenidos, en un primer nivel de aproximación, se presentan en la tabla 7.

**Tabla 7. Índice de capacidad institucional por funciones**

FUNCIÓN	M U N I C I P I O S							
	1	2	3	4	5	6	7	8
PLANEACION	33.3	100.0	100.0	100.0	33.3	100.0	100.0	0.0
ADMINISTRACIÓN	29.7	61.3	35.5	15.6	39.5	13.0	51.8	52.8
HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL	41.0	33.3	71.9	46.1	39.3	48.1	14.1	29.8
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	31.5	1.3	25.5	23.1	38.0	5.7	10.9	11.7
SERVICIOS PÚBLICOS COMPLEM	59.2	46.6	20.9	43.3	49.4	18.0	11.6	23.3
REGULACIÓN COMERCIAL URB.	50.9	3.0	32.7	33.6	34.6	1.3	0.2	4.4
REGULACIÓN SOCIAL	64.6	41.8	28.8	44.2	26.6	25.2	29.1	0.0
FOMENTO	29.5	78.9	9.1	2.2	7.4	9.9	7.4	0.0
PROMEDIO	42.2	40.0	33.2	31.6	28.8	20.7	18.4	13.8

Fuente: Elaboración con base en información documental, encuestas y entrevistas del estudio del grupo de la UAMI.

Nota: Se sustituye con números la identificación de los municipios participantes, con objeto de proteger su información y en virtud de no ser necesaria para los fines de este análisis.

Como se observa, el promedio del ICI es muy reducido para todos los municipios. El de mayor magnitud corresponde al ayuntamiento 1 y es de apenas 42.2. El ayuntamiento 2 le sigue muy de cerca, con 40 puntos sobre 100, que se le asignaría a una administración municipal ideal. En los demás municipios este índice se desploma hasta un nivel que llega inclusive por debajo de 20 puntos. No obstante, estas ponderaciones deben tomarse con reservas puesto que en algunos casos quizá reflejen información que no fue entregada por el ayuntamiento; sin embargo, como ya se mencionó, estos indicadores no son ajenos a la realidad nacional del municipio.

El bajo promedio del ICI de los municipios es resultado del escaso desarrollo de las funciones de apoyo global del municipio, como la Hacienda pública y la planeación y administración. Con excepción de tres municipios, el ICI que cada municipio presenta en materia administrativa está por debajo de 40 puntos, y en dos municipios inclusive se encuentra debajo de los 20 puntos. En lo que se refiere a la función de Hacienda pública, medida por la capacidad recaudadora del impuesto predial, aun cuando el índice es de mayor magnitud —en el municipio 3 registra 71.9%—, en todos los demás casos no se rebasan los 50 puntos. En planeación se registra una situación curiosa: los indicadores de 5 municipios, más de la mitad de la muestra, obtienen la calificación máxima de 100, en algunos contrastando inclusive con el bajo promedio general que registran en su capacidad institucional, lo cual parece indicar que este excelente desempeño más bien se remite a cuestiones formales de la planeación, puesto que en instrumentos específicos de planeación en materia de Hacienda pública y de servicios básicos (catastro, padrones, proyectos de inversión) el desarrollo es nulo o incipiente.

Cabe mencionar que el avance en estos factores de capacidad institucional relativos a la planeación y administración, conjuntamente con los de Hacienda pública, posibilitan en gran medida la modernización de la administración pública. Los márgenes de maniobra del municipio están delimitados definitivamente por la capacidad de recaudación hacendaria. A su vez, los recursos públicos obtenidos deben planearse para racionalizar y optimizar su uso; las estructuras organizacionales idóneas y los recursos humanos calificados son indispensables para dar cauce a decisiones ordenadas y técnicamente sustentadas. Por consiguiente, las debilidades en las capacidades de planeación y administrativas, así como de

recaudación fiscal, dan lugar a un débil desempeño en renglones centrales de la actuación municipal, como el suministro de los servicios básicos de agua potable y saneamiento y la disposición de residuos sólidos. Las debilidades de la administración y sus causas relativas, así como su repercusión en la capacidad de suministro de servicios básicos, se aprecian en los indicadores del ICI del municipio que aparecen en la tabla 8.

**Tabla 8**  
**Indicadores seleccionados del ICI de administración,**  
**Hacienda pública y servicios básicos**

MUNICIPIO	ADMINISTRACIÓN						H PM	SERVICIOS BÁSICOS	
	ORGANIZACIÓN	RECURSOS HUMANOS	RECURSOS MATERIALES	SERVICIOS GENERALES	PATRIMONIO INMOBILIARIO	PROMEDIO DE ADMINISTRACIÓN	IMPUESTO CATASTRAL	AGUA Y SANEAMIENTO	RESIDUOS SÓLIDOS
1	31.25	29.55	49.18	15.50	18.75	29.65	40.95	48.00	23.71
2	30.00	24.55	35.71	32.50	41.41	35.50	71.90	39.52	16.63
3	6.25	54.55	48.98	78.00	23.44	39.53	39.29	62.66	39.21
4	37.50	22.27	72.65	0.00	65.63	51.75	14.05	28.10	1.12
5	58.13	4.55	73.47	0.00	91.41	61.29	33.33	1.90	1.12
6	46.82	17.35	0.00	0.00	0.00	15.56	46.07	29.52	14.61
7	1.88	27.27	20.41	10.00	6.25	13.04	48.10	9.90	1.12
8	51.88	28.64	100.00	7.50	39.22	52.75	29.76	22.86	1.69

Fuente: Elaboración con base en información documental, encuestas y entrevistas del estudio del grupo de de trabajo de la UAMI.

Como se puede apreciar en las calificaciones específicas de los distintos capítulos administrativos todos están por debajo de los cincuenta puntos, lo que desde nuestro punto de vista es resultado del débil desarrollo en los capítulos de organización y recursos humanos: la ausencia de reglamentos y manuales, la escasa formalidad, las inconsistencias entre las estructuras formales y la organización real del ayuntamiento dan lugar a una funcionalidad excesivamente discrecional, en donde las capacidades administrativas de orden, organicidad, previsión y control difícilmente tienen lugar. En consecuencia, las metas y objetivos de la administración

municipal, además de no cumplirse, son difusos y con un alto grado de inestabilidad por las diversas interpretaciones, valores e “intereses de grupo” de los actores participantes.

La recaudación del impuesto predial, considerada como la principal fuente de ingresos propios del municipio, registra un índice de competencia de 40 a 50 puntos; esto refleja las potencialidades (áreas de oportunidad) que ofrece la recaudación, o bien las consecuencias del carácter autolimitante que se impone a las gestiones municipales al renunciar a ampliar las posibilidades de esta fuente de ingresos. En lo referente a la recaudación por concepto de derechos, los ICI de agua y saneamiento y el de residuos sólidos son, respectivamente, de 48% y 23.7%. Destaca la mayor cuantía del índice correspondiente a agua y saneamiento, lo que en parte podría atribuirse al carácter desconcentrado del organismo operador del servicio. Con todo, ambos índices reflejan un escaso desarrollo relativo.

El capítulo de servicios públicos básicos es, desde diversos ángulos, muy importante; por lo general, es el punto de referencia para medir el desarrollo municipal y, en este sentido, es un espejo del grado de eficiencia y de impacto de la gestión del ayuntamiento. Paradójicamente, con las políticas de austeridad presupuestal las recomendaciones de punto de equilibrio financiero para la gestión de estos servicios y la resistencia a la aplicación de estos criterios por parte de las autoridades municipales, tiene como resultado el bajo desempeño institucional que se manifiesta en estos parámetros, lo cual, sin duda, forma parte del problema relativo al deterioro en las coberturas y la calidad de estos servicios, así como de su impacto en el medio ambiente.

En el estudio se constata que no se tienen las bases de organización ni los instrumentos de planeación y técnicos de gestión para ofrecer con eficiencia y calidad los servicios públicos. En agua y saneamiento no hay reglamentos, no hay planos de la red de agua potable y de drenaje, y no existe una contabilidad precisa de los costos de tratamiento. Tampoco hay bases para una administración financiera eficiente: el padrón de usuarios tiene un rezago de 30 a 40%, el rezago en las tarifas con respecto a los costos fluctúa entre 40 y 50% y no se aplican procedimientos de ejecución fiscal a usuarios morosos u omisos. Las consecuencias de estos problemas son, por una parte, la carencia del servicio a la población, y por la otra, alrededor de 50% de los usuarios que no pagan el

servicio, y a los que sí pagan es porque se les cobran cuotas fijas, debido a lo cual se concluye que el financiamiento de estos servicios se basa en subsidios, en recursos públicos cuyo monto tiende a ser cada vez más reducido (Grupo de trabajo de la UAMI, 2004).

Más allá de la visión que prevalece en los distintos actores del ayuntamiento, estas debilidades en las capacidades de gestión financiera, como el rezago en los valores catastrales para el cobro del impuesto predial, los problemas de integración y actualización de los padrones de usuarios tanto para el cobro de derechos como para la recaudación de impuestos, así como la carencia de mecanismos y procedimientos para facilitar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, van en detrimento de las bases financieras y los recursos materiales del municipio. De acuerdo con las estimaciones para el impuesto predial, la actualización de padrones de usuarios podría incrementar la recaudación del impuesto predial de 65 a 72.5%, sin considerar la actualización de los factores catastrales (valores unitarios), los cuales presentan un rezago que fluctúa entre 40 y 60% de los valores comerciales de los predios (Grupo de trabajo de la UAMI, 2004).

Además de la debilidad en las capacidades de recaudación, también se presentan algunas dificultades en la parte relativa al ejercicio de los gastos corriente y de inversión. La ausencia de una contabilidad de costos que no permite identificar centros de responsabilidad y precisar costos de operación, impide evaluar la eficiencia y, por lo tanto, las posibilidades de mejorar el desempeño. Asimismo, la falta de criterios para identificar y precisar el impacto de proyectos de inversión en relación con las necesidades locales también es otra limitante que impide su debida orientación para el aprovechamiento óptimo de los recursos y el desarrollo del municipio.

Todos estos elementos contribuyen a que el municipio viva una situación que se caracteriza por una elevada dependencia financiera de los recursos federales; baja eficiencia en la recaudación de impuestos inmobiliarios; baja eficiencia en la recaudación de derechos por servicios públicos; estructuras tarifarias e impositivas rezagadas; no aplicación de todas las posibilidades de recaudación que brinda la Ley de Ingresos, en particular la no aplicación de los derechos por cooperación para obras públicas. En suma, se carece de una estrategia de financiamiento de largo plazo y de un marco de programación-presupuestación que optimice los gastos corriente y de inversión.

#### 4. Potencialidades y perspectivas de la intermunicipalidad

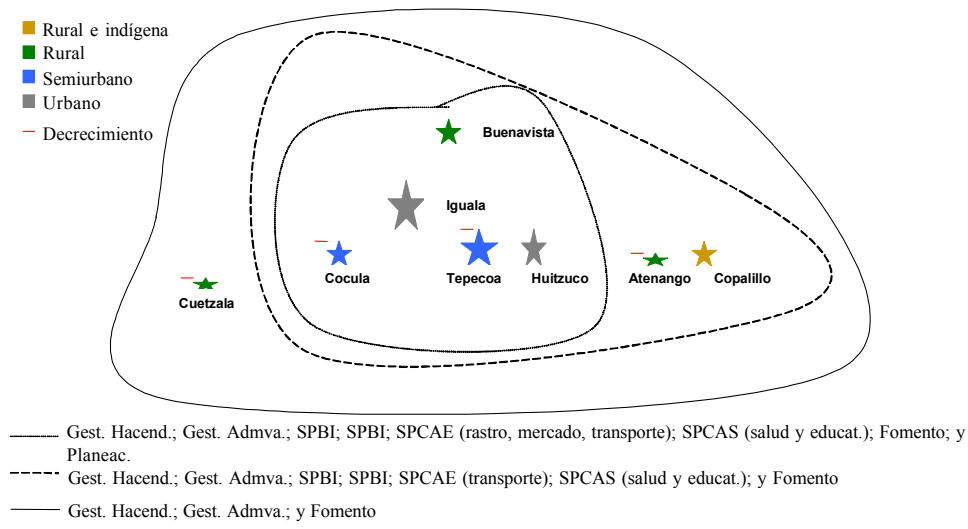
Finalmente, concluimos con algunas propuestas consecuentes con los resultados generales de diagnóstico, y a partir de éstas evaluamos las potencialidades que ofrece la intermunicipalidad para el fortalecimiento e innovación institucional del municipio que se demanda en el marco del nuevo federalismo.

##### 4.1 Elementos para una estrategia de desarrollo institucional

Como se aprecia en la figura 1, se pueden distinguir tres líneas de actuación intermunicipal: en primer lugar está la línea de acción cooperativa, que es viable para los ocho municipios, los cuales se encuentran delimitados por el polígono mayor, y las acciones se refieren a la gestión hacendaria y de administración así como a las acciones de fomento (señaladas en la figura con la línea no punteada).

Figura 1

#### POSIBLES NIVELES DE ACTUACIÓN DE LA INTERMUNICIPALIDAD



Fuente: Elaboración del grupo de trabajo de la UAMI.

En un segundo nivel, que el polígono intermedio delimita para siete municipios (línea semipunteada), a las tres funciones o acciones anteriores se agregan las correspondientes a servicios públicos básicos individualizados, servicios públicos complementarios a actividades económicas (como el transporte) y servicios públicos complementarios a actividades sociales (como salud y educación).

En el tercer nivel, delimitado por el polígono interno o central, se agrupan sólo cinco municipios (línea punteada): existen posibilidades de acción cooperativa en prácticamente todas las funciones municipales, de manera que a las mencionadas en los dos primeros niveles deben agregarse ahora, en el rubro de servicios públicos básicos (SPB), los no individualizados (como la disposición de residuos sólidos), y en el renglón de servicios complementarios a actividades económicas (SCAE), otras acciones como las de mercado y rastros, además del transporte. En este tercer nivel pueden también compartirse funciones de seguridad, lo que es muy frecuente, así como las de regulación urbana económica y social. En la tabla 9 se especifican algunas de las funciones y objetos de actuación.

**Tabla 9. Posibles actuaciones de la intermunicipalidad**

<b>FUNCIÓN</b>	<b>ACTUACIÓN</b>
Agua potable y saneamiento	Organismo operador intermunicipal de agua y saneamiento
Residuos sólidos municipales	Organismo operador intermunicipal de residuos sólidos Relleno sanitario intermunicipal, con estaciones de transferencia
Rastro y mercado	Estrategia intermunicipal de abasto
Transporte público	Estrategia intermunicipal de transporte público
Servicios de salud	Estrategia intermunicipal de servicios de salud
Servicios educativos y culturales	Estrategia intermunicipal de servicios educativos y culturales

Conforme a los estudios efectuados en esta primera etapa de la intermunicipalidad de los ocho municipios de la zona norte de Guerrero destaca el estudio de disposición de residuos sólidos, en el que efectivamente se han propuesto los siguientes rellenos sanitarios intermunicipales:

1. Un relleno sanitario (intermunicipal) para los municipios de Iguala, Tepecoacuilco y Huitzuco.
2. Un relleno sanitario (intermunicipal) para Atenango del Río y Copalillo.
3. Tres rellenos sanitarios para los municipios de Buenavista, Cocula y Cuetzala.

En estas acciones de cooperación para disponer de residuos sólidos se reflejan varias cuestiones: es evidente que la localización geográfica de los municipios impone ciertas limitaciones. Así, en los tres niveles de actuación delimitados con la ayuda de los polígonos, es indudable que la ubicación geográfica de los municipios fue un factor determinante en su definición, como también sucedió con la disposición establecida para los rellenos sanitarios antes mencionados. No obstante, el campo de posibilidades de acción cooperativa no se agota ni es exclusivo de las obras físicas. En buena medida las debilidades institucionales, aunque no se descartan estos renglones de infraestructura, parecieran ser más determinantes donde las necesidades de desarrollo giran alrededor del hombre y las instituciones, de los actores que crean y mueven las instituciones. En este sentido, son fundamentales las acciones relacionadas con el mejoramiento de las funciones de planeación y administración, desarrollo de los recursos humanos y estructuras organizacionales eficientes, así como de las relativas al fortalecimiento de la Hacienda municipal. De ellas depende, en buena medida, la configuración de un nuevo entramado institucional que fortalezca la capacidad institucional y la autonomía de gestión del municipio.

#### **4.2 Perspectiva de la intermunicipalidad**

Son diversas las causas del escaso desarrollo institucional del municipio. Lo que se captó en el estudio es que prevalece una concepción tradicional, en particular la tendencia a ver en el municipio más que un orden de gobierno, un nivel subsidiario de los dos niveles restantes, es decir, sin autonomía ni personalidad jurídica propia.



Esta visión, en parte real, es una barrera que impide el desarrollo de las capacidades institucionales del municipio bajo la idea de que los apoyos estatales y federales son determinantes en la resolución de los problemas. En este marco, los aspectos administrativos de funcionamiento se ven como asuntos políticos, lo que provoca serios distorsionamientos como la excesiva concentración de decisiones en el presidente, o la toma de decisiones vista como un proceso de negociación en el que cada uno de los actores (miembros del cabildo o de la estructura administrativa) tiene una cuota de poder o influencia. En ambas situaciones prevalecen criterios políticos contingentes y se eliminan o desdibujan los aspectos técnicos y de gestión de las decisiones y acciones del municipio.

Lo anterior revela una situación en la que el poder político tiende a privar sobre la autoridad administrativa de los funcionarios municipales, al mismo tiempo que, como expresión de esta sobrepolitización, se reconoce, en el nivel de la ciudadanía, un poder o excesiva concentración de las decisiones en el presidente municipal. A este respecto, la intermunicipalidad puede ser un recurso que atenúe hacia el interior del municipio estas situaciones al mismo tiempo que amplíe hacia al exterior sus posibilidades de actuación.

Paralelamente a lo anterior, el grado de formalización de los procesos, funciones y competencias que le den contenido a la estructura es muy bajo; es decir, no existen los instrumentos de gestión que fundamenten la estructura y el funcionamiento de la administración pública municipal. Esta carencia constituye una fuente recurrente de conflicto, como se ha manifestado en casi todos los municipios estudiados. A partir de este diagnóstico, consideramos indispensable establecer los elementos mínimos que brinden cierta organicidad a la gestión pública municipal a través de la elaboración, en un primer momento, de un reglamento orgánico y de manuales de organización en los ocho municipios. Formalizar no es burocratizar, sino establecer los principios y lineamientos que guíen la gestión municipal tendiente a despersonalizar y a reducir el margen de discrecionalidad y la propensión al conflicto mediante el fortalecimiento de la institucionalidad municipal.

Por otro lado, el diseño de la estructura organizacional y administrativa del gobierno municipal debe responder a dos factores: primero, en función de las responsabilidades públicas básicas que el gobierno municipal esté en posibilidad

de asumir; y segundo, conforme a un plan de desarrollo municipal que se configure alrededor de esta responsabilidad pública, de manera que la estructura orgánica y administrativa del gobierno municipal se configure bajo principios de racionalidad, en contraposición a consideraciones de carácter político, que con frecuencia generan una “superestructura” costosa y disfuncional. De igual manera, la gestión de los recursos humanos basados únicamente en la circunstancia política impide la deseable incorporación de técnicas y procedimientos para el manejo de procesos de reclutamiento y selección de personal y una adecuada estructura de salarios con base en las responsabilidades, la naturaleza y las exigencias del puesto. En una palabra, es necesario pensar en el servicio profesional público del municipio.

Por último, la participación ciudadana generalmente está ausente en la toma de decisiones del gobierno municipal, no obstante que en la mayoría de los municipios estudiados existe cierto grado de participación, según se sugiere en el estudio, a nivel de la elaboración del plan de desarrollo. Esta situación obedece al “desencuentro” entre el plan y la acción realizada, por lo que se requiere, primero, mejorar la calidad de los planes y segundo, abrir otros espacios que permitan una mayor injerencia de la ciudadanía en las acciones reales del municipio

Todos estos frentes funcionales del municipio podrán asumirse de mejor manera, y con las mayores ventajas, mediante la intermunicipalidad. Ésta se ha iniciado con éxito en los ocho municipios de la zona norte de Guerrero, y el proceso podrá continuar en la medida en que la imposición de criterios políticos sobre la gestión municipal se sustituya paulatinamente por un equilibrio entre la dimensión técnica que suele estar presente en la acción del municipio, con la también inevitable composición política en tanto que se trata de acciones y decisiones de poderes públicos locales. La paradoja es que, con frecuencia, los problemas que se visualizan como muy complejos por su “contenido político”, si se profundiza un poco se puede demostrar que, en realidad, el problema político no es más que el resultado de una gran deficiencia administrativa. En buena medida, esta situación se pudo reconocer en el estudio de la zona norte del estado de Guerrero.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*, Porrúa, México, 1986.
- Bobbio, N., N. Matteucci y G. Pasquino. *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 2000.
- Díaz y Díaz, Martín. *México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias*. En homenaje a Fernando Vázquez Pando. Themis, México, 1996.
- Ernult, Joel. “La evaluación como pilotaje del desempeño”, ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Estudios Organizacionales, México, 2003.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Servicios públicos municipales*, INAP/UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), México, 2000.
- García del Castillo, Rodolfo. “La modernización administrativa y los servicios públicos municipales”, *Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal*, CIDE, México, 2000.
- Grupo de trabajo de la UAMI. “Diagnóstico institucional de los ocho municipios de la zona norte de Guerrero”, mimeo, 2003.
- Guerrero, Omar. *Gerencia pública en la globalización*, Porrúa, México, 2003.
- Magaña, Rosa María y Germán Vargas. “Eficiencia, calidad y valor en el desempeño de la función pública”, *Reflexiones*, núm. 5, enero-diciembre de 2001.
- Méndez, José Luis. “Estudio introductorio”, en: Deil S. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE/CNCPAP/UAC, México, 1997.
- Monnier, Eric. *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1995.
- OCDE-Ministerio de la Presidencia. “La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE”, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1997.

Intermunicipalidad y desarrollo institucional del municipio: un estudio de caso

Roemer, Andrés. *Derecho y economía, políticas públicas del agua*, CIDE/ Porrúa/Centro de Estudios de Gobernabilidad y Políticas Públicas A. C., México.

Santín, Leticia (coord.). *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, SEDESOL/ INDESOL/FLACSO, México, 2003.

Semarnat. *Evaluación final del PDIA*, [www.semarnat.gob.mx/programas](http://www.semarnat.gob.mx/programas), México, 2003.