

La asociación entre municipios como modelo de gobernanza para resolver conflictos limítrofes

The municipal association as a governance model to resolve border conflicts

Recibido: 05-03-2024 | Aceptado: 22-05-2024

Ignacio Alonso Velasco*

*<https://orcid.org/0000-0002-5256-2107>
Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo,
Quintana Roo, México

Resumen

En la Península de Yucatán, México, existe un añejo conflicto limítrofe que provoca una disfuncionalidad del actual modelo de gestión pública. Esto está ocasionando una falta de desarrollo sostenible y de atención a las necesidades de la población asentada en el territorio bajo indeterminación jurisdiccional. Existen otros mecanismos de gobernanza a nivel local que podrían ser adecuados para atender a esta región.

Por medio de una metodología cualitativa se comprueba en este artículo de investigación que la figura del asociacionismo municipal sí ha demostrado ser un modelo adecuado de gobernanza en otros lugares. Finalmente se propone, de entre los modelos estudiados, que sea el del consorcio y mancomunidades el que resulta más apto para resolver los problemas existentes en la zona objeto de estudio.

Palabras clave: *cooperación regional, desarrollo sostenible, disputa, gobernanza, territorio.*

Abstract

In the Yucatán Peninsula, Mexico, there is an age-old border conflict that leads to a dysfunctionality in the current public management model. This is causing a lack of sustainable development and at-

Cómo citar

Alonso Velasco, I. La asociación entre municipios como modelo de gobernanza para resolver conflictos limítrofes. MSC Métodos De Solución De Conflictos, 4(7). <https://doi.org/10.29105/msc4.7-92>

tention to the needs of the population residing in the territorially undetermined jurisdiction. There are other local governance mechanisms that could be suitable for addressing this region.

Through a qualitative methodology, this research article confirms that the municipal association model has indeed proven to be a suitable governance model in other areas. Finally, among the studied models, it is proposed that the consortium and joint ventures model is the most suitable for resolving the existing problems in the area under study.

Key words: *regional cooperation, sustainable development, dispute, governance, territory.*

1. INTRODUCCIÓN

La inexistencia de un “modelo de gestión intermunicipal consistente” entre las entidades federativas que integran la Península de Yucatán, está generando ineficiencia y falta de respuestas oportunas para lograr el desarrollo sostenible de esta área rural y turística del estado mexicano, lo que, a su vez, está generando situaciones de “ausencia de estado” o de “intervención desordenada” del mismo. Por ello, en este artículo se propone poner en práctica la gobernanza territorial por medio del asociacionismo municipal como solución a las consecuencias negativas que se derivan de la disputa territorial sobre la población asentada en el territorio bajo indefinición jurisdiccional.

La ciencia económica, apoyada por la geografía y la sociología, ha llegado a la conclusión de que unas áreas intermedias, ni demasiado grandes ni demasiado pequeñas (entre quince mil y sesenta mil kilómetros cuadrados, poco más o menos), y gozando de cierta homogeneidad interna, son los espacios óptimos para planear y promover el

desarrollo, según asienta De Azaola (1972)¹. Hay un consenso general que admite que las regiones se definen naturalmente por la concurrencia de factores (geografía, historia, economía, costumbres, raza, idioma, etc.), en contraste con las divisiones artificialmente trazadas por la política, por la administración o por la técnica.

En las localidades pueden predominar intereses distintos a los de los grupos dominantes nacionales. Por tanto, los grupos locales pueden utilizar el aparato de Estado local y regional para promover sus propias políticas en oposición a las del aparato de Estado central. Para Taylor (1994): “Los aparatos de Estado locales y regionales no son agentes del Estado ni agentes de la oposición al Estado, son ambas cosas a la vez, esa es su característica principal” (p. 301).

Este autor defiende que el desarrollo desigual obliga inevitablemente al Estado a organizar su territorio por medio de alguna

¹ Hay que tener en cuenta que el área en conflicto entre los tres Estados de la Península de Yucatán, objeto de estudio en esta investigación, es de 10 mil 200 Kms².

autonomía local. La abolición de la administración local y regional nunca resuelve la tensión de las relaciones entre el centro y las localidades (Taylor, 1994).

Este desequilibrio económico en el interior de los Estados ha conferido especial urgencia a la revalorización de la región como el marco adecuado para el planteamiento de unos problemas cuya solución sin demora es requerida por una mentalidad que reacciona ante el subdesarrollo. Es evidente que, por ejemplo, en el Estado de Quintana Roo, México, las poblaciones más pobres y rezagadas se encuentran alejadas de la costa y de polos turísticos como Cancún, Playa del Carmen o Tulum. Están en el interior de la Península de Yucatán, que es donde se localiza la región de estudio en este trabajo.

La presencia de estas zonas subdesarrolladas junto a otras zonas que, sin gozar todavía de un nivel de vida verdaderamente alto en comparación con los países más desarrollados, se encuentran a un nivel muy superior al de las primeras, se considera hoy por muchos inadmisibles bien por razones éticas, bien por motivos utilitarios (el desequilibrio interregional, factor de retraso económico, debe eliminarse si se desea la prosperidad del conjunto), bien en virtud de argumentos de tipo psicológico y político (los habitantes de las regiones atrasadas no se sienten solidarios del resto del país, son a menudo envidiosos, desconfiados, presa fácil de las tentaciones subversivas, o se ven forzados a emigrar y nutrir un subproletariado industrial que plantea problemas sin número y origina costos sociales muy importantes).

El desarrollo regional es primordialmente el desarrollo de los hombres y mujeres que viven juntos en un territorio determinado: el desenvolvimiento de la sociedad que esas personas forman para vivir más próspera y libremente cada una de ellas. La regionalización o comarcalización son instrumentos privilegiados en la organización territorial de la administración pública con los que se implanta un modelo más racional y participativo, a la vez que suponen un factor de refuerzo y de revitalización de la administración regional y local, pues traduce una voluntad de reforzar el sistema democrático y de estimular el autogobierno (López y Benito, 1999).

El sustantivo “región” y el adjetivo “regional” poseen significados diferentes según el contexto en que sean empleados, y de aquí su gran ambigüedad. De Azaola (1972) explica que, en las relaciones internacionales, suele llamarse regiones a zonas muy extensas del globo terráqueo, tales como el sureste asiático, América del Norte, Mesoamérica, la cuenca mediterránea, etc. En el otro extremo de la escala, se entiende por región un pequeño territorio muy homogéneo (al que también puede llamarse comarca): así, la región de los Monegros o de las Hurdes en España o La Comarca Lagunera en México. También suele hablarse de regiones fisiográficas o naturales, de regiones administrativas o funcionales, de regiones económicas, de regiones étnicas, etc.

Tabla 1.
Acepciones del regionalismo

| Tipo de región | Acepciones |
|--------------------------------|---|
| Natural | Las características geográficas, climatológicas y paisajísticas de un ámbito espacial pueden configurar una unidad diferenciada; por ejemplo, un archipiélago, una isla, una llanura... De la tierra emana un aliento unificador de las gentes que la habitan, proporcionándoles una identidad como grupo. |
| Histórica | Los datos suministrados por el pasado y sus interpretaciones historiográficas pueden servir para prestar unidad a una extensión territorial determinada, por ejemplo, las divisiones romanas, feudales o medievales. Se construye un pasado mítico, glorioso, que se ha perdido y que es preciso recuperar. |
| Económica | El ámbito de las relaciones de producción, distribución y cambio de mercancías puede ser aislado en términos espaciales, definiendo interrelaciones y actividades similares u homogéneas, mediante técnicas cuantitativas para una asignación de recursos que combine eficiencia y equidad; por ejemplo: la tipificación de regiones para la planificación económica y la adopción de prioridades industriales. |
| Urbana | La urbanización suele producir una especialización funcional y una dominación ecológica sobre el territorio por parte de un centro geográfico en el que se concentran la población y los recursos de todo tipo, lo cual origina las áreas metropolitanas. |
| Étnico-cultural | Las características más frecuentes para distinguir unos grupos étnicos de otros son la lengua, la historia y la estirpe real o imaginada, lo cual puede definir de forma relativamente homogénea a los habitantes de un territorio concreto. |
| Político-administrativa | La demarcación jurídica del conjunto del territorio de un Estado sea para la prestación de servicios públicos o, en general, para la realización de las actividades consideradas como propias, configura unidades territoriales que oscilan entre la simple descentralización administrativa hasta la creación de regiones dotadas de autogobierno para ejercer competencias de diversa índole. Este nivel de gobierno intermedio entre el ámbito nacional o central y los niveles locales ha dado origen, mediante la regionalización, a lo que se han denominado mesogobiernos en Europa. |

Fuente: Elaboración propia con base en Olmeda (1997)

De todas estas acepciones, la que interesa para este artículo es la que se traduce en la existencia de territorios y poblaciones firmemente vinculadas a estos, a cuya delimitación contribuyen simultáneamente la geografía física, la historia, la economía, los caracteres étnicos (raza, idioma, costumbres, mentalidad) y la propia voluntad de los habitantes. La conjunción de todos estos factores es lo que da a esos territorios y a los grupos humanos en ellos establecidos una fisonomía peculiar, más o menos acusada, además de una base suficiente para organizar su existencia colectiva (económica, cultural, administrativa) con originalidad y con autonomía, las cuales no excluyen en modo alguno intensos intercambios de toda clase con los territorios y grupos humanos vecinos, dentro de un orden más vasto.

Las regiones así consideradas poseen a menudo límites geográficos imprecisos. Otras veces coinciden con entidades político-administrativas existentes desde hace más o menos tiempo o de existencia incipiente. En otras ocasiones no tienen más realidad que la meramente geográfica, histórica, étnica, económica o cultural, careciendo de existencia legal (De Azaola, 1972).

Salvo en los Estados muy pequeños, la región tiene en Europa dimensiones menores que las del Estado respectivo, y mayores en cambio que las de divisiones político-administrativas tales como los departamentos franceses, las provincias españolas e italianas, los cantones suizos y varios *Länder* austríacos. Otras veces cabalgan sobre dos o más fronteras estatales (casos de Vasconia y de Cataluña o de Flandes)

Señala Renard (como se citó en López y Benito, 1999, p. 128) un “metamorfismo de contacto” en cuanto a la interpenetración de comportamientos y de culturas en los espacios que se pueden llamar con propiedad “regiones transfronterizas”, en cuanto se dan en ellos contactos culturales y comportamentales que favorecen las relaciones y la cooperación, tal como la aparición de migraciones residenciales, medios de difusión bilingües, actitudes sociales por encima de los límites internacionales, en donde los ejemplos de Europa y Norteamérica son relevantes.

En función del tipo de investigación realizada para elaborar el presente artículo se utilizaron técnicas de gabinete para la integración del marco de referencia, así como la revisión de documentos institucionales. Entre las fuentes empleadas para esta investigación se encuentra bibliografía de varios autores especializados, principalmente investigadores expertos en geografía, asuntos fronterizos, ordenación territorial, conflictos territoriales o derecho municipal, vinculados en el ámbito oficial y académico, así como diversos actores que participan activamente en las distintas áreas que aborda este estudio.

Para la realización de este artículo se llevó a cabo un método hipotético-deductivo, fundamentalmente cualitativo, analizando las aproximaciones teóricas al giro espacial desde la geografía política. Así, este enfoque metódico permitió la integración de un marco de referencia teórico-conceptual específico para este trabajo.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Las políticas de cooperación transfronteriza en la unión europea

La otra cara de la frontera, la de la frontera-cooperación e integración entre dos comunidades vecinas, se distribuye por territorios en los cuales las fronteras parten áreas urbanas (donde existen fuertes interrelaciones y flujos), regiones y explotaciones agrarias (granjas donde el ganado vaga de un lado a otro sin que a sus dueños importe la nacionalidad de los pastos), bosques (cortados por una mera línea cortafuegos) o parques naturales protegidos (sin más signo de discontinuidad que la marcada, si acaso, por accidentes naturales).

En el continente europeo, con una cincuenta de Estados, muchos de ellos minúsculos, que recelan unos de otros y marcan las distancias y los límites de su soberanía, la situación de las zonas fronterizas es muy variada. Diferentes organismos han venido posibilitando la integración europea a través de la cooperación transfronteriza de tipo macro (estados y regiones, para redes de infraestructuras, obras públicas, energía, relaciones comerciales y culturales...) como de tipo micro (municipios, para complementariedad local y centro de equipamientos).

La cooperación transfronteriza se ha apoyado y servido de los esfuerzos solidarios de las localidades, las regiones, los estados, las administraciones, así como también de las asociaciones y de las iniciativas empresariales y privadas, que se han volcado en mayor o menor medida en utilizar instrumen-

tos de políticas cooperantes, basadas en estrategias, planes y programas operativos. Aunque la escala estatal es la preferida por numerosos geógrafos para analizar el alcance de las decisiones y actuaciones de los poderes públicos en materias como la administración, los transportes, la educación, la sanidad o la planificación del espacio, la realidad presente obliga a tomar en consideración los niveles local y regional, cada vez más dinámicos en el plano político y económico tal y como es posible verificar en espacios políticos como el europeo, donde las políticas que interesan al conjunto de países miembro de la Unión Europea son cada vez más sensibles con las identidades y los ámbitos regionales y locales, hasta el punto de que se ha llegado a hablar de una *Europa de las regiones* e incluso de una *Europa de ciudades* (López y Benito, 1999).

Esta cooperación contribuye a suavizar los inconvenientes de los efectos frontera, a superar la situación de marginalidad nacional de las regiones fronterizas y a mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones, con lo cual se convierte tal cooperación en un objetivo imprescindible. La filosofía de la misma consiste en que dos áreas fronterizas sean lugares de encuentro, trabajen juntas en el desarrollo de acciones y estableciendo prioridades, a la vez que supone que una gran cantidad de agentes sociales y niveles administrativos se unan para dialogar sobre todos los aspectos de la vida cotidiana y ciudadana en el marco de una región o de unas localidades fronterizas.

Mediante este encuentro entre las comunidades localizadas en la zona de indefini-

ción fronteriza analizada en este artículo, se pretende que dejen de estar ubicadas en el margen de sus entidades federativas, del propio país y lejos de los centros de decisión, para pasar a ocupar un lugar central en la Península de Yucatán y de unión con Centroamérica, lo cual sería beneficioso para la región, debido a que *las estructuras de cooperación transfronteriza* están orientadas a servir de intercambio e interfaz que incrementa la efectividad de los organismos locales, regionales o nacionales en cada lado de la frontera. Por tanto, no se orientan a crear un nuevo nivel administrativo y deben entenderse como diferentes tipos de cooperación a nivel estratégico y de proyectos. López y Benito (1999) distinguen dos niveles al respecto:

- a) Las estructuras de cooperación a nivel estratégico requieren una mayor formalidad, por ser estructuras permanentes y legalizadas, que a menudo suponen una variedad de ajustes que implican la adaptación, interconexión y cooperación entre organismos existentes, y una serie de acuerdos formales e informales para implicarse en procesos de planificación y programación de actividades transfronterizas.
- b) Las estructuras de cooperación a nivel de proyectos implican también un cierto grado de formalidad.

Mucho se ha adelantado en este campo en los últimos años, siendo el balance de la cooperación muy positivo en general entre las regiones y localidades fronterizas europeas. Es una experiencia que debe ser aprovechada para desarrollarse también en

México, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del país.

Aun cuando persiste el modelo de sociedad en el cual los Estados de Quintana Roo, Yucatán y Campeche son soberanos y se encuentran yuxtapuestos en el espacio, son evidentes los signos de que nos encontramos ante una sociedad de cooperación y una sociedad organizada, tal y como manda la línea de acción 10.1.1.4. del Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán 2018-2024 que a la letra dice que se debe: “Proporcionar la colaboración entre los municipios para la provisión de servicios públicos desde una perspectiva regional” (p. 451).

La cooperación, para que sea eficaz, debe estar establecida y lo adecuado es articularla a través de organismos e instituciones supraestatales. Esta cooperación institucionalizada es un fenómeno en alza en el mundo de hoy y un elemento a tener muy en cuenta en análisis y estudios como este.

2.2. Ventajas y desventajas, incentivos e inhibidores de la asociación municipal

La participación activa y productiva de los municipios mexicanos es uno de los mayores retos del presente siglo. En la última década se ha comenzado a redimensionar la importancia de los gobiernos municipales, como entidades públicas de gobierno, espacios donde debe potenciarse el desarrollo social del país.

De esta manera, la intermunicipalidad como herramienta de trabajo y figura jurídica permite un mayor grado de corresponsabilidad,

integración y distribución de competencias con plenitud de facultades de gobierno municipal entre sus asociados, realizando así un pacto local intermunicipal horizontal, con la suficiente autoridad para llevar a cabo una gestión y operación más eficaz.

En México los gobiernos locales han logrado una mayor autonomía para decidir sobre asuntos propios, pero se encuentran limitados por su capacidad financiera. Además, poseen una gran heterogeneidad en sus capacidades institucionales, lo cual incide en

una baja competencia para tratar de resolver los problemas que los aquejan.

Lo primero que se necesita para establecer un acuerdo de cooperación entre municipios es que tengan voluntad para celebrarlo, ya que deben enfrentar cuestiones burocráticas y diferentes posiciones políticas al compartir límites con otros gobiernos locales que no pertenecen al mismo partido. Además, deben existir incentivos que hagan atractivo el hecho de cooperar y han de ser pocos los municipios a integrarse.

Tabla 2.
Elementos que favorecen o dificultan la colaboración entre municipios

| <i>Incentivos</i> | <i>Barreras</i> |
|--|---|
| 1. Posibilidades de desastres. | 1. La heterogeneidad de los municipios en términos económicos, sociales y de sus capacidades institucionales. |
| 2. Distritos electorales de cooperación. | 2. La falta de confianza entre las partes también actúa como obstáculo para la cooperación. Podría existir, por ejemplo, la percepción de que un municipio estaría tomando ventaja de los esfuerzos cooperativos. |
| 3. Incentivos provenientes de fuera de las localidades. | 3. Diferentes personalidades y disputas entre los servidores públicos de municipios vecinos. |
| 4. Apoyo continuo de los gobiernos electos. | 4. Falta de experiencia y de conocimiento legal. |
| 5. Visibles beneficios de la cooperación para los participantes. | 5. Resistencia a que un poder supramunicipal tenga injerencia en decisiones municipales. |
| 6. Existencia de empresariado político. | 6. Pobreza, carencias financieras y técnicas, y ausencia de personal capacitado |
| 7. Énfasis en estrategias visibles y efectivas. | |
| 8. Énfasis en la construcción colaborativa de habilidades. | |

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2006)

Si bien es cierto que las decisiones de asociarse caen dentro del ámbito de las localidades, los gobiernos estatales y federal pueden desempeñar un papel relevante en el incremento de incentivos para que se realicen este tipo de asociaciones. Los gobier-

nos estatales pueden promoverlas a través de mejoras en sus leyes. El gobierno federal podría proveer asesoría en la materia, dando a conocer los beneficios que se derivan de este tipo de acuerdos, especialmente en los municipios de alta marginación.

Tal y como se puede observar en la Tabla 3, se pueden asociar dos o más municipios, los cuales se sintetizan en la Figura 1. son más numerosos e importantes los beneficios que trae consigo la posibilidad de que

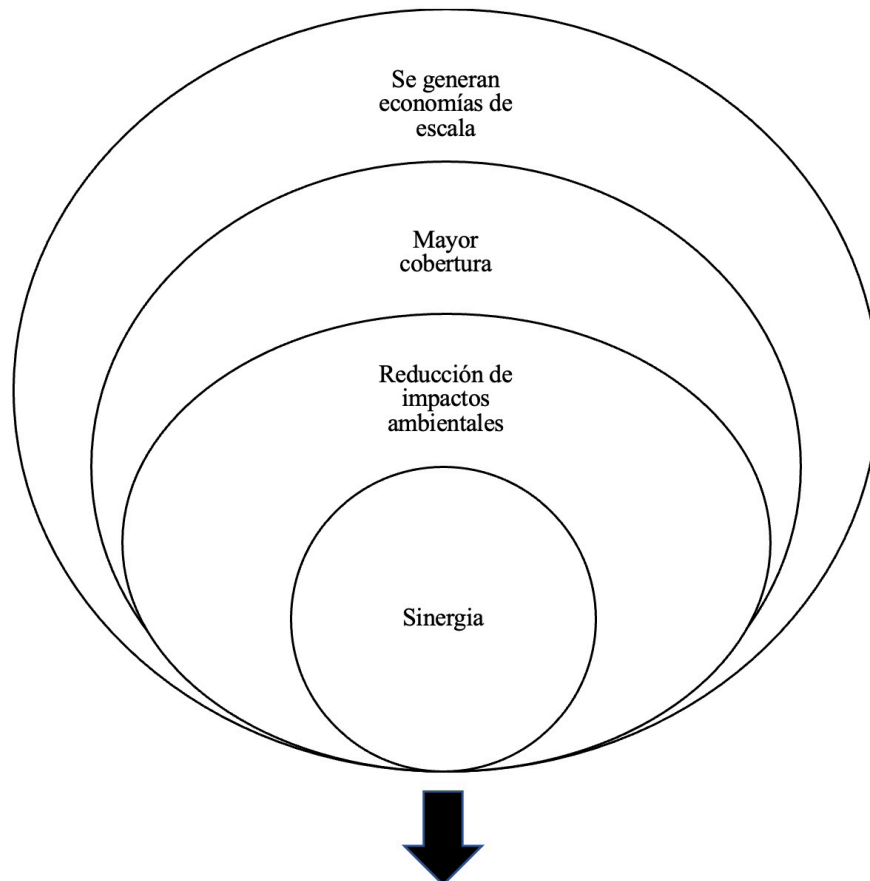
Tabla 3.
Ventajas y desventajas de la asociación municipal

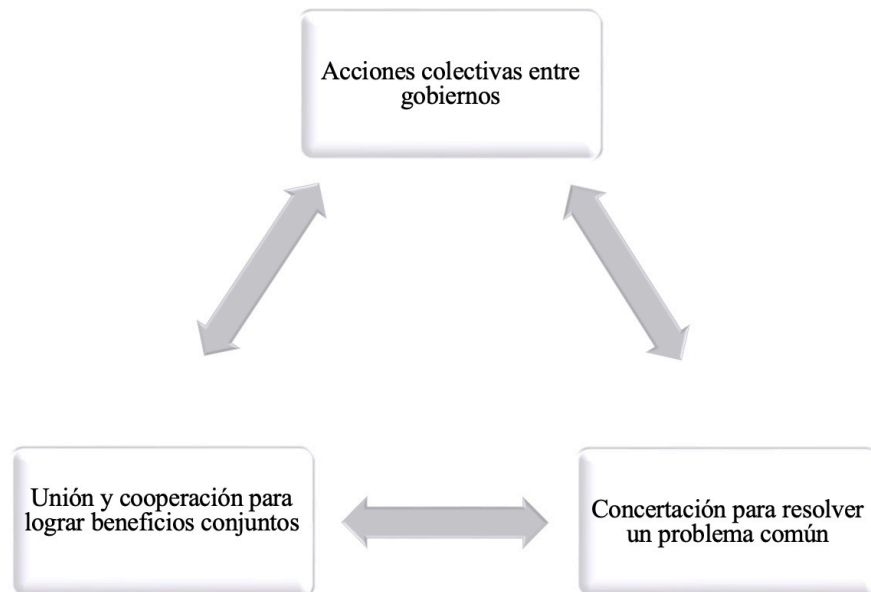
| VENTAJAS | DESVENTAJAS |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Genera economías de escala, ya que el costo de la prestación de un servicio o una función pública disminuye al aumentar la escala en que se produce. • Privilegia el acuerdo permanente y la toma de decisiones de manera colegiada, sin importar la filiación política de las autoridades municipales que integran la instancia directiva. • Mejora la planeación y administración del territorio, al considerar las necesidades y problemas a los asentamientos humanos de manera integral, superando los límites territoriales del municipio sin menoscabo de la autonomía municipal. Se genera información confiable para la planeación. • Permite realizar acciones que el municipio no podría llevar a cabo por sí sólo, potenciado al actuar de manera conjunta. • Se valorizan las potencialidades del territorio y se favorece el uso más racional y estratégico de los recursos financieros, materiales y humanos, al actuar de manera conjunta. • Se incrementa la cobertura de los servicios y funciones. • Propicia homologación de reglamentos, normas, tarifas y procedimientos en la región articulada por municipios asociados • Reduce los impactos ambientales de los servicios o funciones públicos, dado que se crea una sola infraestructura o sistema para varios municipios. • Favorece la transparencia y la rendición de cuentas, tanto entre los municipios participantes, como hacia la sociedad. Se adquiere un compromiso de rendición de cuentas. • Impulsa el desarrollo institucional, social y económico del municipio. | <ul style="list-style-type: none"> • Resistencia de los actores locales y regionales. • Desconocimiento del esquema de asociacionismo. • No existen incentivos para impulsar la práctica asociativa. • Falta visión de políticas de largo alcance debido al periodo de gobierno municipal trianual. • Descoordinación interinstitucional. • Ausencia de liderazgos locales o regionales. • Renuencia de funcionarios municipales al pago de los costos reales derivados de las acciones llevadas a cabo de manera asociada. |

- Permite una reordenación de presupuestos y determinación de costos reales.
- Genera un mecanismo horizontal de coordinación y corresponsabilidad en la formulación y ejecución de estrategias de acción y gestión pública a nivel local y regional.
- Mantiene o mejora la capacidad de los municipios asociados de ser competitivos en un entorno globalizado.
- Permite afrontar la aparición de las ciudades difusas y de sus problemas complejos, derivados de la interdependencia entre la ciudad central y los municipios de su entorno. Estos problemas superan los límites físicos y competenciales de los municipios y requieren un tratamiento unitario mediante la coordinación, cooperación y planificación conjunta a una escala territorial local intermedia.

Fuente: Elaboración propia con base en INAFED, 2010

Figura 1.
Ventajas de la asociación municipal





Fuente: INAFED, 2010.

En el siguiente apartado se hará una revisión de los diferentes esquemas o modelos de asociacionismo intermunicipal existentes en Europa, a fin de compararlos y poder, finalmente, proponer un modelo de gestión apropiado a las condiciones de la región de estudio.

2.3. Diferentes modelos de cooperación intermunicipal

La cooperación intermunicipal suele dotarse de fórmulas de organización informales, como las redes de cooperación entre ciudades, o con un mayor grado de institucionalización, como es el caso de las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades, regulados en los artículos 42, 43 y 44 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) de 1985, respectivamente, en su Título IV. En virtud de que la Constitución española de 1978 dejó abierta la formulación de otro tipo de agrupaciones de municipios como parte de la organización

territorial del Estado en sus artículos 141.3 y 152.3, también cabe hablar de la figura de los consorcios, como parte del sector público local, regulados en el art. 57.1 de la LBRL y en el Capítulo VI del Título II (arts. 118 al 127) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Estas fórmulas de cooperación son las que se comentan en el presente apartado.

2.3.1. Redes de cooperación entre ciudades

En opinión de Coraggio (2001), es falsa la hipótesis de que el desarrollo económico se logra siendo exitoso en la competencia (con otros municipios como contrincantes) por la atracción del capital global, que es el que viene de afuera. Defiende que el desarrollo económico debe venir de adentro y abajo (no desde afuera y arriba). Gracias a ese desarrollo es que llegan las inversiones que realmente se desean.

Esa hipótesis de que hay que competir entre municipios implica dos elementos indeseables. El primero, mantiene Coraggio (2001) es que para competir hay que hacer que el capital global sea más rentable en nuestras ciudades que en cualquier otro lado del mercado global (lo cual se logra bajando sus costos, facilitando su movimiento libre, sin restricciones políticas ni morales e, incluso, dándole subsidios), y el segundo problema es que estas inversiones, en muchos casos, destruyen más empleos de los que generan e implican una pérdida de ingreso por parte de los trabajadores y profesionales de los lugares donde se realiza.

En varios países europeos se han creado redes entre ciudades próximas, el caso más destacable es el de *Eurocities*. También en América Latina se da este fenómeno asociativo y desde 1995 funciona la Red de Ciudades del Mercosur (Mercociudades) que ha creado una dinámica regional que ha acercado a los países y los pueblos del Cono Sur de América. Se trata de una forma de cooperar que no está regulada por el derecho público, sino que es un instrumento informal, pactado y de carácter voluntario, que se apoya en relaciones de confianza mutua. Aunque también cuentan con elementos formales en cuanto a su organización y forma de trabajo. En una fase más avanzada, algunas redes adoptan formas jurídicas de organización.

Este instrumento es todavía inédito en países como España y México, no obstante, Hildenbrand (2009), sostiene que las experiencias en Alemania y Francia enseñan que desde las instancias regionales el apoyo a esta vía

de cooperación es posible, útil y ha dado buenos resultados, por lo que recomienda que España, desde las comunidades autónomas o las diputaciones provinciales instrumenten diferentes tipos de ayudas para propiciar la iniciativa de los municipios para crear estas redes y ayudar a su consolidación. Dicha sugerencia puede ser trasladada a la realidad mexicana.

Estas redes son una estrategia para afrontar mejor la creciente competitividad que existe entre los diferentes territorios en el contexto de la globalización. Sus campos de acción dominantes son la promoción económica y el marketing urbano y regional, con el objetivo de atraer inversiones de empresas, turistas, residentes y todo tipo de eventos culturales, deportivos, etc.

Hay que tener en cuenta que esta organización de espacios interconectados puede darse también entre ciudades alejadas entre sí, gracias a la denominada “región virtual”, en donde la flexibilidad y la elasticidad son las notas características de unas relaciones en las que la continuidad geográfica y el tamaño son sustituidos por las relaciones expresadas en el espacio decisional, permitiendo la asociatividad y el virtualismo sin pérdida de la identidad corporativa (González, 2004).

2.3.2. Comarcas

La geografía regional clásica identificaba las comarcas como regiones naturales, cuyos rasgos humanos e históricos estarían determinados (determinismo geográfico) o, al menos, influenciados por factores físicos,

principalmente por el relieve y los ríos (que marcan sus límites y definen zonas con clima, vegetación o suelos similares).

La complejidad de la geografía de México, su relieve compartimentado y la multiplicidad de climas, conlleva una gran variedad de regiones naturales diferenciadas. También la complejidad de su historia ha forjado que en cada comarca haya diferentes idiosincrasias y particularismos. De esta forma podemos encontrar la Comarca Lagunera, El Bajío o La Mixteca.

En España, la LBRL le dedica su artículo 42 a las comarcas, cuya denominación y tratamiento pueden ser distinto, según estatutos de autonomía. Pocas comunidades autónomas han decidido dar existencia legal a sus comarcas, mediante instituciones intermedias entre los municipios y las provincias, como es el caso de Aragón, Cataluña o de Castilla y León, que solo cuenta con la Comarca de El Bierzo. Aunque también las puede haber que excedan el territorio correspondiente de una sola provincia, como habilita el artículo 42.2 de la LBRL.

Debido a su relación con el medio rural y con productos agropecuarios, muchas comarcas se identifican con las denominaciones de origen que protegen su producción local, como en el caso de los quesos y los vinos.

En opinión de López y Benito (1999), existe la necesidad de reducir drásticamente el número de municipios y dar paso a una administración local más racional y mejor equipada. Frente a ello, la situación española es que cuenta con 8 mil 116 micromunicipios,

con un modelo cantonal al que solamente una ley de fusión de municipios podría hacer frente, comprobada la nula voluntad por integrarse de los propios municipios. Los problemas de la fragmentación del mapa municipal español subsisten sin que haya una reforma profunda que la modifique (Riera, Haas, Amer y Vilaplana, 2005).

Esta situación difiere mucho de la existente en el Reino Unido, en Alemania o en Bélgica, país este donde la reforma llevada a cabo a partir de 1977 redujo las más de dos mil comunas existentes hasta entonces a 589 en la actualidad, teniendo por objetivos la consolidación de entidades viables por el número de residentes, superficie adecuada y medios financieros apropiados, aunque se sacrifiquen para ello criterios de participación política más directa.

2.3.3. Municipios metropolitanos

Las viejas y obsoletas estructuras y capacidad del municipio no son eficaces para hacer frente al desbordamiento demográfico que provocó el fenómeno inédito de la conurbación. Era necesario que surgieran nuevos cauces de administración de servicios, por medio del fortalecimiento del municipio y de la interacción municipal (Vallarta, 2004).

En la dimensión regional de la expansión metropolitana nos encontramos con la coexistencia de formas de habitación extremadamente pobres, junto a imponentes residencias con equipamiento urbano completo, lo que marca una diferenciación social importante (Orozco, Tapia, Colindres y Marín,

2010). Esto conlleva a prácticas de segregación residencial que podría considerarse como una muestra de la incapacidad de los grupos sociales a integrarse como comunidad en el territorio que comparten.

Las autoridades locales de las zonas metropolitanas se enfrentan a este entre otros retos y están concentrando sus esfuerzos en dos objetivos principales: la construcción de un entorno económico fuerte y competitivo y la mejora del bienestar de sus pobladores mediante la prestación de servicios.

Los cambios demográficos y la expansión de áreas urbanas ocasionan que las autoridades enfrenten asuntos que sobrepasan sus límites geográficos. La atracción de grandes empresas con sedes en distintas zonas suburbanas se consigue más fácilmente cuando existe una integración institucional a nivel del área metropolitana o región urbana, porque así se reducen los costes de implantación.

Nunca ha sido fácil crear estructuras institucionales metropolitanas para dar un tratamiento unitario a cuestiones que, por su naturaleza supramunicipal, requieren un gobierno y una planificación a esta escala territorial. Quizá sea por eso que tan solo hay cuatro entidades metropolitanas en España, a pesar de que hay más zonas que cuentan con una realidad geográfica, económica y social apta para la creación de más entidades jurídicas como esta. Hildenbrand (2009) habla del fracaso que hubo en Holanda al pretender implantar ciudades-provincia, sobre la base de negociaciones entre los municipios involucrados. Sin embargo, en Fran-

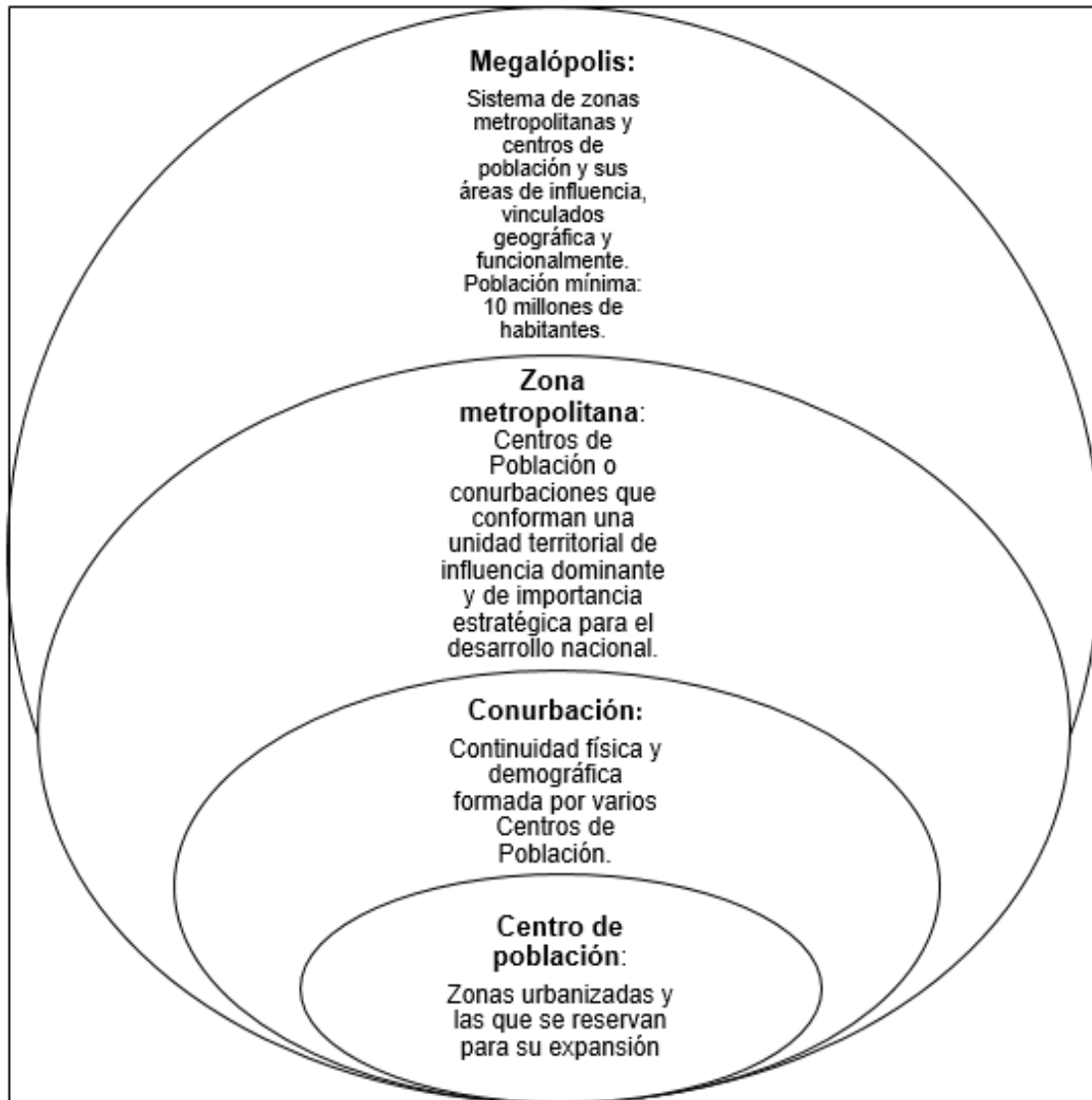
cia, Alemania y Reino Unido se han creado estructuras metropolitanas desde mediados de los años noventa, que constituyen fórmulas institucionales menos ambiciosas, más flexibles y acordes con las características socioeconómicas, territoriales y del entorno político-administrativo existentes en cada ámbito metropolitano.

Tradicionalmente los municipios han tenido un papel político y cultural estratégico, a pesar de haber demostrado debilidad institucional y financiera. Desde inicios del presente siglo, los municipios de las zonas metropolitanas mexicanas concentran más del 50% de la población total y casi el 80% del producto interno bruto del país (Sobriño, Garrocho, Graizbord, Brambila y Aguilar, 2015).

En México, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) distingue diferentes tipos de asentamientos humanos que puede haber, en un orden creciente, desde un centro de población, pasando por una conurbación, hasta una zona metropolitana y una megalópolis (Figura 2).

A diferencia de en México, en España, en el artículo 43.2 de la LBRL, no se habla de zona, sino de área metropolitana y se define como: “grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”.

Figura 2.
Definiciones de diferentes tipos de asentamientos humanos en la LGAHOTDU

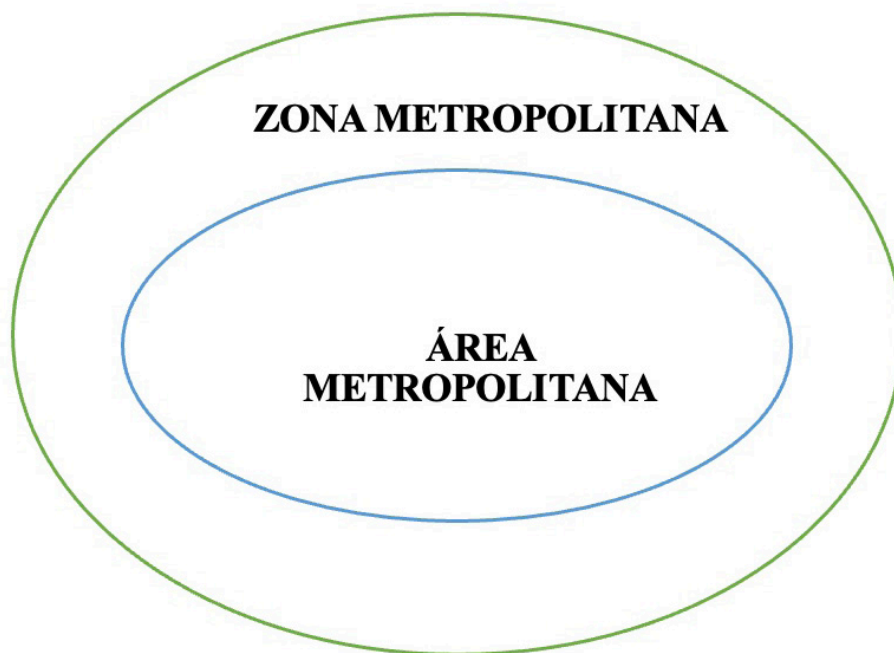


Fuente: Elaboración propia con base en la LGAHOTDU

Es conveniente diferenciar este concepto de área del de zona metropolitana de la mano de Vera y Pimienta (2010). La primera se forma cuando el tejido urbano de la ciudad en el municipio original se extiende hacia uno o algunos de los aledaños, constituyendo así un área metropolitana. La zona rodea al área y está formada por el o los municipios

centrales más los de un primer, segundo o tercer contorno en grandes zonas metropolitanas que presentan características urbanas según variables seleccionadas tales como: un bajo porcentaje de fuerza de trabajo agrícola, algún desarrollo urbano y producción manufacturera y cierta cercanía con la localidad central (Figura 3).

Figura 3.
Distinción entre zona y área metropolitana



Fuente: Elaboración propia con base en Vera y Pimienta (2010)

El desarrollo intermunicipal que proponen las autoridades federales mexicanas pasa por establecer nuevos organismos de cooperación metropolitana y por fortalecer los ya existentes. Estas iniciativas son incipientes y es necesario impulsar acuerdos metropolitanos institucionales de administración y gestión en las 59 zonas metropolitanas del país. El problema que se suscita en México es que existe una normatividad en cada uno de los tres órdenes de gobierno y que las leyes, planes y programas no necesariamente están coordinados y negociados y, a veces, son contradictorios entre sí (Sobrinho et al. 2015).

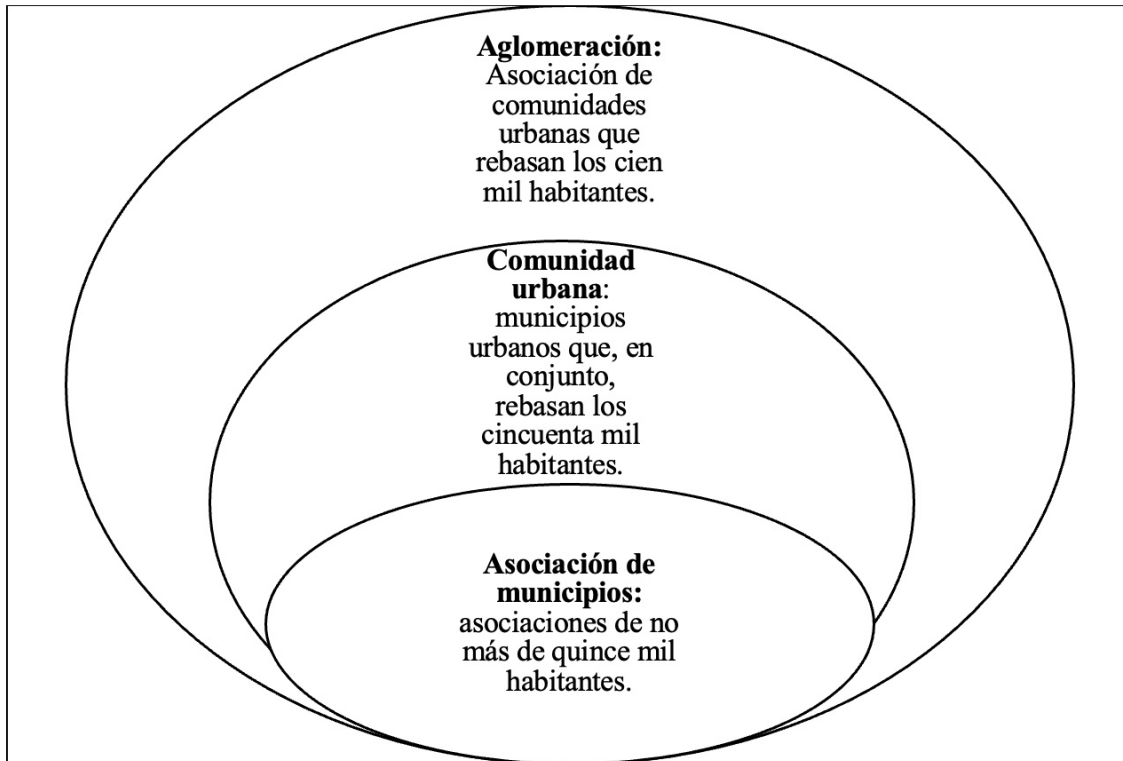
2.3.3.1. El caso de Francia.

Existen actualmente 36 mil 697 comunas que atomizan el territorio francés y dificultan la

gestión urbana de las zonas metropolitanas y las ciudades medias se ven sometidas a una fragmentación territorial y político-administrativa extrema.

En Francia se pensó a finales del siglo XX que, entre el cantón y el departamento, se imponía la noción de “pays” o comarca y una redefinición de las colectividades territoriales de escala intermedia entre comuna y región (López y Benito, 1999). Por ello se llevó a cabo la aprobación en 1999 de la Ley de Cooperación Intercomunal, la cual permitió que a partir del 2002 se establecieran tres formas de asociación intermunicipal diferentes, en función del número de habitantes y características (Figura 4).

Figura 4.
Diferentes modalidades de asociación intermunicipal en Francia



Fuente: Elaboración propia

Aquella Ley también prevé la creación de un *Fondo de Solidaridad Intercomunal* para disminuir las disparidades entre las comunas que forman parte de una aglomeración. Esto inició un movimiento de asociacionismo co-

munal inusitado (Zentella, 2003), que habría que preguntarse si también se podría dar en México, donde existen condiciones distintas de las de Francia (Tabla 4).

Tabla 4.
Diferencias estructurales entre el modelo francés de cooperación intercomunal y el modelo mexicano de regulación de las conurbaciones.

| Características tomadas en cuenta | Gestión metropolitana de acuerdo al Sistema intercomunal francés | Gestión metropolitana de acuerdo al marco jurídico e institucional de regulación de las conurbaciones en México |
|-----------------------------------|--|---|
| Sistema de gobierno | Estado Unitario | Estado Federal |

| | | |
|---|---|--|
| Aproximación a una de las dos escuelas de pensamiento | Cercana a la Escuela de Reformadores (Gobiernos intercomunales fuertes, se privilegia la igualdad social y la solidaridad) | Cercana a la Escuela de Elección Racional (Autoridades o gobiernos metropolitanos inexistentes, se privilegia la coordinación entre municipios, la libertad individual, la innovación y la rendición de cuentas) |
| Definición del perímetro | Definido por las comunas de manera voluntaria y con el visto bueno del prefecto. Coincidencia con las fronteras comunales. | Definido arbitraria y discrecionalmente por una empresa contratada exprofeso. No existe coincidencia entre el perímetro definido y las fronteras intermunicipales. |
| Órgano deliberativo | Existente a través de la figura del Concejo Intercomunal. Poder real. | Inexistente. Sin poder real. |
| Órgano ejecutivo | El presidente del concejo intercomunal. Poder real | Inexistente. Sin poder real |
| Representación ciudadana | Representación indirecta a través de delegados elegidos por cada concejo comunal, quienes serán miembros del Concejo Intercomunal | A través de los miembros de la Comisión de Conurbación representantes de los sectores público, privado y social. Designación de miembros honorarios |
| Fuentes de financiamiento propias | Impuesto profesional intercomunal (Fiscalización a las empresas) | Ninguna |
| Incentivos fiscales del Estado para cooperar | 38.16 euros por habitante residente en una comunidad de aglomeración, y 19.08 euros por habitante en una comunidad de comunas: constituidas antes del 1° de enero del 2002 y garantizado hasta el 2007. | Ninguno |

Fuente: (Zentella, 2003)

2.3.4. La figura de las mancomunidades y los consorcios locales en España

Los consorcios locales y las mancomunidades tienen en común que son asociaciones voluntarias, ya que se constituyen como consecuencia de un pacto, no por la imposición unilateral de un sujeto de otro nivel de gobierno, como ocurre con las agrupaciones forzosas de las comarcas y las áreas metropolitanas, ya analizadas (Toscano, 2012).

Quizá esta sea la razón de la gran proliferación que han experimentado estas asociaciones de carácter voluntario, frente a las otras dos, ya que tan solo el Registro Andaluz de Entidades Locales contabiliza 67 mancomunidades y 104 consorcios. En últimos cuatro años estos últimos han incrementado en 25 unidades. Mientras que en Andalucía no existe ninguna comarca o área metropolitana.

Entre las entidades de cooperación intermunicipal, las mancomunidades de municipios constituyen las iniciativas de mayor impacto en España, tanto por su número como por el elevado porcentaje de municipios mancomunados.

Las primeras mancomunidades se remontan a la Edad Media para la gestión y explotación de recursos forestales. Los primeros intentos para regularlas se producen a mediados del s. XIX, cuando en el artículo 75 de la ley municipal de 20 de agosto de 1870 se las denomina comunidades de carácter voluntario. La pervivencia y actualidad de estas iniciativas se debe a la flexibilidad de su formulación y a su posibilidad de incorporar

nuevos objetivos con facilidad. La desigual distribución de las mancomunidades en el territorio español es fruto no solo de la voluntad de los municipios mancomunados, sino que es el resultado de las políticas sobre las entidades locales supramunicipales de los gobiernos de las comunidades autónomas y de las diputaciones provinciales que propician o desalientan su implantación, favoreciendo una u otra entidad local supramunicipal.

Tratan de resolver el problema de la prestación de servicios en municipios pequeños y las consecuencias derivadas de la excesiva fragmentación municipal española. En este sector la economía de escala se impone, de manera que resulta mucho más beneficiosa la gestión mancomunada que la individual. Las mancomunidades nacen como entidad local de cooperación voluntaria intermunicipal, es decir, a partir de la iniciativa municipal y de común acuerdo entre todos sus miembros. Las comunidades autónomas pueden regular el procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades, pero siempre teniendo en cuenta que la elaboración de los mismos corresponde a los concejales de los ayuntamientos, las diputaciones provinciales interesadas tan solo pueden emitir un informe, ya que los estatutos mencionados son aprobados por los plenos de los ayuntamientos. Se trata, por tanto, de una entidad "inter pares". Este hecho diferencia a las mancomunidades de los consorcios, los cuales pueden tener entre sus miembros entidades locales de distinto rango, e incluso sociedades públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro. A diferencia de las comarcas, la creación de las

mancomunidades no depende de desarrollos legislativos previos ni de gobiernos de rango superior.

Riera et al. (2005) indican que la flexibilidad es la característica más destacable de las mancomunidades por lo siguiente:

- a) La creación y constitución de las mancomunidades tienen una formulación poco compleja.
- b) Los municipios se pueden agregar y salir de una mancomunidad con facilidad. Tiene, como dicen algunos autores, una “geografía variable”.
- c) Los municipios que las integran no necesitan tener contigüidad territorial.
- d) Se pueden crear mancomunidades entre municipios de distintas comunidades autónomas, así lo dispone ya la LBRL (artículo 44.5).
- e) La modificación y ampliación de sus objetivos se puede realizar con facilidad.

Los objetivos de las mancomunidades están relacionados con la prestación de servicios de competencia municipal, siempre y cuando no vacíen de contenidos a los propios municipios que se mancomunan. Los servicios más frecuentemente prestados son los relacionados con los residuos, la limpieza y el suministro de agua. Casi la mitad de las mancomunidades de España tienen este fin. Hay que entender que los contenedores, la maquinaria de recogida, la instalación de los diversos métodos de tratamiento de residuos y la preparación y ubicación del vertedero común, suponen un coste muy alto para un solo municipio. Lo mismo se puede decir de la depuración de las aguas residuales,

por lo que realizar estos trabajos mancomunadamente es la solución más adecuada para vertebrar el territorio y gestionar los fondos destinados a este tipo de actividades que tienden a contar con cantidades anuales sustanciosas, emanadas de distintos presupuestos municipales y de otras partidas complementarias.

El que dichos entes cuenten con este tipo de competencias hace que deban tener un carácter administrativo propio y regulado por consejos u órganos de gobierno, normalmente compuestos por representantes políticos de los diferentes ayuntamientos, así como cargos técnicos que son los que realmente conocen, administran y gestionan los servicios encomendados (Lozano Valencia, M. A. y Lozano Valencia P. J., 2008).

Se realizó una entrevista personal a una persona encargada de la administración de la Mancomunidad de Municipios de la Costa Tropical de Granada, constituida el 23 de noviembre de 1992, por la necesidad de aglutinar el servicio de gestión del ciclo integral del agua (producción, servicio y depuración) de 14 municipios, a los que posteriormente se han ido adhiriendo cinco más. Con el paso de los años, esta mancomunidad no solo ha visto incrementar sus asociados, sino también sus competencias, ya que bajan todo tipo de subvenciones que tengan por objeto diferentes servicios que competen a varios de los municipios agremiados (cursos de formación para el balizamiento de playas, programas de empleo a los usuarios desempleados, servicio de limpieza de aguas marinas, etc.). Estos apoyos económicos proceden del Ministerio de Fomento, de

la Junta de Andalucía y de la Diputación de Granada, mientras que las entidades locales mancomunadas, salvo en los inicios de la asociación, no hacen aportaciones, ya que se hacía muy complejo cobrarles. Quien sí abona un canon fijo, trimestral, es la empresa encargada de la concesión del servicio del agua.

De acuerdo con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2012), en los últimos años se han ido ampliando los objetivos de las mancomunidades a nuevas temáticas como la prestación de servicios relacionados con la gestión y protección del paisaje y el medio ambiente. La prevención y extinción de incendios, la seguridad ciudadana y la protección civil están entre los objetivos más ejercidos. Por último, hay que destacar las políticas y estrategias de desarrollo económico y social, como el fomento del turismo, las actividades culturales y el deporte, no tan relacionados con la prestación propiamente de servicios, lo cual podría suponer una suplantación de los objetivos que la LBRL reserva para las comarcas, las cuales son muy pocas.

Por otro lado, los consorcios locales se están utilizando para la prestación de servicios municipales básicos, sustituyendo en este aspecto a las mancomunidades, y para el desarrollo de objetivos diferentes que exceden el ámbito específico de la competencia municipal por implicar a otras instancias, ya que pueden “realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes” (art. 118.2 LRJSP). Son los Estatutos de esta figura de carácter aso-

ciativo y voluntario los que determinan su régimen orgánico, funcional y financiero, así como en qué proporción las entidades consorciadas estarán representadas en sus órganos de decisión (Quesada, 2018).

La figura de los consorcios locales es importante para reducir el sobredimensionamiento de las administraciones públicas, ya que permite que éstas aúnen esfuerzos para la mejora de los servicios públicos, evitando duplicidades y así lograr reducir el gasto público. “El consorcio surge de este modo como un instrumento eficaz con el que los entes locales pueden hacer frente a la común insuficiencia financiera para poder prestar los servicios que le están encomendados (bien sean propios e impropios)” (Aparisi, 2016).

3. CONCLUSIONES

La gestión intermunicipal ha adquirido importancia relevante a nivel internacional, tanto a través de experiencias concretas en varios países como en su discusión y análisis en congresos y reuniones de funcionarios locales.

En el Viejo Continente esta figura ha demostrado favorecer la cohesión territorial, la cual aplica los “modelos sociales” más allá de grupos sociales e individuos a lugares y territorios. La cohesión territorial tiene que ver con dos tradiciones de planificación influyentes en Europa. La tradición francesa del *aménagement du territoire*, que se ha descrito como “aproximación económica regional” a la planificación. La otra está basada en la tradición alemana, de “aproximación general integrada”. Una pone atención

en reducir las diferencias territoriales y la otra hace hincapié en integrar las políticas sectoriales.

La cohesión territorial tiene como objeto político los territorios más que los sectores, y mide el éxito examinando el modo en que el conjunto de las políticas sectoriales está afectando a los territorios y a las oportunidades de vida de las personas que viven y trabajan en ellos. La cohesión territorial exige:

1. Un modelo social específico que ponga énfasis en la reducción de las desigualdades e injusticias;
2. Una extensión de los principios individuales a los lugares y los territorios, y
3. Solidaridad no solo entre los ciudadanos, sino también entre los territorios.

En este estudio se ha llevado a cabo una revisión de distintos modelos de derecho público existentes de asociacionismo municipal para la prestación conjunta de servicios públicos. No obstante, hay que apuntar que también los municipios se pueden unir en torno a una persona privada. En este sentido, en México hay cuatro asociaciones nacionales de gobiernos locales: la Asociación de Municipios de México (AMMAC), la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC), la Asociación de Alcaldes de Acción Nacional (ANAC), y la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM). A su vez, tres de estas asociaciones decidieron establecer una federación entre ellas llamada Conferencia Nacional de Municipalidades de México (CONAMM) para fortalecer la representación de las municipalidades

mexicanas hacia terceros. La razón de ser de estas asociaciones de gobiernos locales es la representación de los intereses de sus afiliados a nivel estatal o nacional (*lobby/cabildeo*), prestación de servicios y brindar plataformas de intercambio de experiencias y conocimientos. Su equivalente en España sería la FEMP, que agrupa al 90% de los gobiernos locales españoles. Fundada en 1985. Sede oficial de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI).

A nivel federal, existen en México varios programas que fomentan y apoyan a las asociaciones municipales, como el Programa Hábitat, el Programa Nacional de Auditoría Ambiental o el Programa de la Comisión Nacional del Agua.

En el Estado de Quintana Roo, fue un ejemplo en materia de coordinación y cooperación intermunicipal, la “Asociación de la Coordinación Municipal”, que se enfocaba en la creación de empresas destinadas a asegurar la eficaz prestación de los servicios públicos.

El medio ambiente es un tema típico que sobrepasa las fronteras de un municipio. Un ejemplo en México es la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA), una junta de diez municipalidades en Jalisco y Colima, que sirvió como modelo a seguir para que en Quintana Roo se constituyera la única asociación de municipios en dicho Estado, denominada “Asociación Municipal para el Medio Ambiente del Sur de Quintana Roo” (AMUSUR). El objetivo de esta asociación es alinear políticas y lograr la con-

vergencia de acciones entre instituciones responsables del manejo y conservación de los bosques y las que impulsan las actividades agrícolas y pecuarias.

Se hace pertinente fomentar el tejido regional en la Península de Yucatán, con la finalidad de mitigar los efectos de la indefinición territorial que la aqueja. El mejor camino para lograrlo podría ser el de reforzar la relación entre las diferentes administraciones públicas municipales existentes.

La figura de la asociación municipal está regulada y permitida por la legislación mexicana en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, son escasos los ejemplos de dicha figura en México. Se hace pertinente hacer ver a los ayuntamientos las ventajas que trae consigo la posibilidad de que se puedan coordinar, como ya se lleva haciendo desde hace tiempo en Europa con éxito.

La motivación que dio origen a este artículo se enriquece con los fundamentos teóricos que aportó el proceso de investigación y robustece la condición de que ahora es tiempo de utilizar con mayor amplitud y propiedad el concepto de gobernanza, término que debe estar presente en el discurso político y de la administración toda vez que involucra a la sociedad envolviéndola en tareas de su particular interés como es el futuro deseado. Derivado del estudio sobre el marco teórico, se comprueba el círculo virtuoso que genera la buena gobernanza, asociada a una visión geográfica compartida, que apuntala la cohesión territorial sostenible gracias a la

inteligencia territorial que permite a los actores involucrados en el desarrollo un entendimiento compartido del conocimiento disponible para poder cooperar.

Al indagar sobre el estado actual del pensamiento administrativo y la política, sus campos de aplicación en el ejercicio de las políticas públicas y de la administración pública, se valida la determinación de utilizar la teoría de gobernanza como instrumento conductor a la vez que modulador para abordar y dilucidar el ejercicio de autoridad en la planeación regional.

Finalmente, en este artículo se logra comprobar que la figura del asociacionismo municipal sí ha demostrado ser un modelo adecuado de gobernanza en otros lugares

4. PROPUESTA

De los modelos aquí presentados, el que mejor se adecúa a las circunstancias de la región de estudio en este trabajo es el de las mancomunidades, ya que nacieron con vocación para la gestión y explotación de recursos forestales, principal riqueza y motivo de disputa en la zona en conflicto de la Península Yucateca. Además, hay que tener en cuenta la naturaleza rural del territorio en controversia, cuyas necesidades son muy diferentes a las que pueda haber entre municipios metropolitanos. En opinión de una administrativa que opera una mancomunidad en Granada, por medio de una entrevista personal, reconoció que la mancomunidad es un modelo adecuado de gobernanza porque se racionalizan y aprovechan mejor los recursos que si los gestionara cada mu-

nicipio por separado, gracias a las economías de escala.

Por otra parte, están los consorcios locales que contienen un esquema intergubernamental no solo horizontal, sino también vertical, por lo que tiene una estructura multinivel, y además multifactor, ya que permite esta figura la participación de entidades privadas, lo cual resuelve problemas de financiación, pero resta libertad en la toma de decisión a los municipios asociados.

De esta forma, el consorcio aparece como una figura creada para gestionar servicios públicos o ejecución de obras de competencia de los entes que lo integran, pero también se presenta como un mecanismo a través del cual se articula el principio fundamental de cooperación y colaboración entre administraciones públicas. Hay gran flexibilidad en cuanto a sus objetivos, ya que además de su utilización para fines tradicionales como pueden ser el abastecimiento de aguas, residuos o urbanismo, se utiliza también para promoción económica, transporte, desarrollo local, etc.

Resultan más interesantes para el caso de estudio las figuras de las mancomunidades y consorcios locales porque se tratan de entidades cuya solución se construye de abajo hacia arriba, y no al revés, como ocurre con las comarcas y las áreas metropolitanas, que acaban fracasando ante las reticencias de los municipios. A estos esquemas habría que realizarles adecuaciones para que pudieran ajustarse a la normatividad y realidad mexicana, lo cual será objeto de análisis en futuras investigaciones.

El modelo que aquí se propone consiste en asociar municipios para crear un organismo público descentralizado. En el proceso operativo al gobierno federal le compete diseñar los planes generales en materia de desarrollo regional, mientras que a las autoridades estatales les corresponde una función facilitadora para la constitución de la asociación entre municipios de diferentes entidades federativas, como es el caso, y así delegar la gestión del territorio a un Agente Técnico Local, en concordato con representantes calificados de la iniciativa privada, del sector social y del ámbito académico, a los que se denominará Agentes de Desarrollo Local.

Este modelo sería idóneo para hacer realidad uno de los programas que contempla el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo (2023), en su Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027, dentro de su Eje 4. Medio Ambiente y Crecimiento Sustentable, el cual lleva por nombre: “Plan Regional para el Desarrollo de las Zonas Limítrofes” (p. 568).

Dicha integración regional también se encuentra presente en el área de oportunidad 5 que el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche (2021) recoge en su Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027 para lograr el aprovechamiento sustentable y así brindar a sus ciudadanos un estado habitable, ordenado y sostenible (p. 406).

También el Poder Ejecutivo del Gobierno de Yucatán (2018) establece en su Programa Estatal de Desarrollo 2018-2024, en su objetivo 10.2: “Disminuir la desigualdad meso regional en el acceso a los derechos eco-

nómicos, sociales, culturales y ambientales en la península de Yucatán” y para ello se propone una estrategia con dos líneas de acción:

Estrategia 10.2.1. Favorecer la integración meso regional entre Yucatán, Campeche y Quintana Roo que permitan favorecer el desarrollo de la península.

Línea de acción 10.2.1.2. Favorecer el intercambio comercial y turístico en la península de Yucatán, para dinamizar la economía entre las regiones fronterizas.

Línea de acción 10.2.1.3. Establecer mecanismos de colaboración para la atención de retos comunes en materia de desarrollo en la península. (p. 454)

En el mismo documento, en el Eje transversal 7. Paz, justicia y gobernabilidad, se dispone en su estrategia 7.3.2.: “Fortalecer la coordinación para la cooperación internacional y entre gobiernos subnacionales para el desarrollo incluyente y sostenible” (p. 361).

Para fines operativos, este modelo multinivel y multiactor propone un esquema dual que contiene una gestión de la gobernanza local incluyente mediante la participación activa de la sociedad civil y del sector privado, como agentes estratégicos que laboren al lado del sector gubernamental local.

Precisamente esa gobernanza está contemplada en el tema 5.22 del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Quintana Roo, el cual tiene como objetivo específico: “garantizar

un gobierno eficiente, en el que el diálogo con diferentes sectores de la sociedad, fortalezca la confianza ciudadana en las instituciones públicas, asegurando una mejor democracia y participación social” (p. 544). La línea de acción 5.22.1.14 del Plan Estatal de Desarrollo quintanarroense tiene una especial incidencia con la propuesta de solución aquí planteada ya que contempla lo siguiente: “Garantizar la representatividad gubernamental del estado de Quintana Roo fortaleciendo los vínculos de cooperación (...) con homólogos de las Entidades Federativas, emprendiendo acciones que fomenten la inversión y nuestras ventajas competitivas” (p. 545).

La interacción entre los municipios objeto de estudio actualmente tiene la forma de disputa y discordia, pero también puede darse en la concordia y la paz. En este asunto la filosofía política ha tenido, entre muchos otros empeños, el de proporcionar el conocimiento práctico que permita la transición entre sendos tipos de relación (Rivero, 2015). Con este artículo se espera poder aportar algo de luz al respecto.

5. TRABAJOS CITADOS

- Aparisi, M^a. C. (2016). *Los Consorcios locales tras la LRSAL y la determinación de sus regímenes financiero y contable*. Recuperado de <https://bit.ly/2PhzgO3>
- Ayuntamiento de Othón P. Blanco (2013). Censo de población. Levantado y entregado en mano por la Coordinación de Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones.
- Biebrich, C. A. y Spíndola, A. (2011), *Los derechos fundamentales del pueblo de Quintana Roo a través de su historia*, Chetumal, México: Estos días.
- Coraggio, J.L. (mayo, 2001). *La promoción del desarrollo*

- económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales*. Ponencia presentada en la Reunión Anual de Trabajo Red N° 5 "Políticas Sociales Urbanas", del Programa URB-AL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo.
- De Azaola, J. M. (1972). *La Regionalización de España*. Madrid. España: Revista de Occidente, S.A.
- Federación Española de Municipios y Provincias (2012): *Radiografía actual de las mancomunidades en España. Las Mancomunidades y otras formas de Asociación voluntaria de Municipios en el ámbito territorial*.
- García del Castillo, R. (2002), *Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales*, México: Instituto Nacional de Administración 162 163 Ordenamiento y demarcaciones territoriales: viejas y nuevas geografías Disputa territorial y asociación intermunicipal como modelo de gestión pública local Pública, A. C., colección Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, t. II, 28.
- González, F. (2004). Globalización, Lugarización, Municipalización y Participación. *En XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. Democracia y Desarrollo Local (pp.121-140)*. Valladolid, España: FEMP.
- Hildenbrand, A. (2009). Política de Ordenación del Territorio en España (1978-2007). En A. Massiris (Coord.) *Geografía y Territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2016.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2010): *El asociacionismo: herramienta para resolver conflictos comunes*.
- López, L. y Benito, P. (1999). *Geografía Política*. España: Cátedra.
- Lozano, M. A. y Lozano, P. J. (2008). Las mancomunidades de servicios, un ejemplo de vertebración territorial para Guipúzcoa. Caracterización de los residuos domésticos en dicho territorio a partir de la gestión mancomunada. *Boletín de la A.G.E*, n° 48, 155-174.
- Moyado, F. (2002). *Organización e integración de la Administración Pública Municipal*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., colección Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, t. I, 134.
- Olmeda, J. A. (1997). *Organizaciones, Gobiernos y Administraciones Públicas*. En *Fundamentos de Ciencia Política*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Orozco, M. E., Tapia, J., Colindres, I. y Marín Y. (2010). Espacio de la exterioridad metropolitana. Inestabilidad social y ambiental entre las ciudades de Toluca y México. En L. Castillo, M. E. Orozco y D. Velázquez (Coords.), *Ciudades, urbanización y metropolización* (pp. 309-324). México: Editorial Plaza y Valdés.
- Quesada, J. E. (2008). Los consorcios y la problemática del personal a su servicio. REALA. Nueva Época. N° 10, 40-55. DOI: 10.24965/reala.vDi10.10551
- Quintana, C. F. (2003), *Derecho Municipal*, 7ª. ed., México: Porrúa.
- Rendón, T. y Martínez, J. A. (2005), *Diccionario de términos municipales*, México, Universidad de Guanajuato.
- Riera, P., Haas, C., Amer C. y Vilaplana V. (2005). Las Mancomunidades en España. *Boletín de la A. G. E.* N° 39, 151-176.
- Rivero, A. (2015). De la Antigüedad al nacimiento del mundo moderno. En F. Colom y A. Rivero (Eds.), *El espacio político: aproximaciones al giro espacial desde la teoría política*. España y México: Anthropos Editorial y Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.
- Rodríguez-Oreggia E. y Tuirán Gutiérrez, R. (2006). La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, N° 2, II Semestre, 393-409.
- Salinas, S. (2010). *El Asociacionismo Municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México: Secretaría de Gobernación.
- Sobrino, J., Garrocho, C., Graizbord, B., Brambila, C., y Aguilar, A. G. (2015). *Ciudades sostenibles en México: una propuesta conceptual y operativa*. México: Produc-

ción Creativa.

Taylor, P. (1994). "Geografía Política. Economía Mundo, Estado-Nación y Localidad. España: Trama Editorial.

Toscano, F. (2012). La cooperación territorial. Entidades e instrumentos para la cooperación territorial: mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación". En J. L. Rivero (Dir.), S. Fernández y E. Montoya (Coords.), *Derecho local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía*. Madrid, España: Iustel.

Vallarta, G. (2004). Relación del municipio con otras administraciones. El caso de México. En *XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. Democracia y Desarrollo Local* (pp.329-350). Valladolid, España: FEMP.

Veglia, J. L. (s.f.). Procesos de Asociacionismo Intermunicipal desde la Perspectiva del Desarrollo Sostenible. El caso de la Provincia de Corrientes. Trabajo presentado en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, en Chaco, Argentina.

Vera, M. y Pimienta, R. (2010). Urbanización y vivienda en dos zonas metropolitanas de la República Mexicana. En L. Castillo, M. E. Orozco y D. Velázquez (Coords.), *Ciudades, urbanización y metropolización* (pp. 267-274). México: Editorial Plaza y Valdés.

Zentella, J. C. (junio, 2003). *Zonas Metropolitanas y Asociacionismo Municipal. Reflexiones a partir de la Experiencia Francesa de Cooperación Intercomunal. ¿Qué Interés para el Estado de Veracruz?* Trabajo presentado en el Primer Congreso Internacional de Estudios Territoriales, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

do de Campeche. <https://bit.ly/3VJVOpN>

Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo (2023). *Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027*. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. <https://bit.ly/42ABAkW>

Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán (2018). *Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024*. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. <https://bit.ly/42ima4G>

Ignacio Alonso Velasco

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y del Sistema Estatal de Investigadores en Quintana Roo. Consejero ciudadano de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid y en Geografía por la Universidad de Quintana Roo. Líneas de investigación: geografía política, ciencia política, frontera y derechos humanos. Correo electrónico: velasco@uqroo.edu.mx

Recursos web

Instituto Nacional Electoral (INE). (2014). Dictamen Técnico-Jurídico sobre la Modificación de la Cartografía Electoral-Federal, respecto de la Creación del Municipio de Calakmul, Estado de Campeche. <http://bit.ly/2g-J2mC8>

Poder Ejecutivo del Estado de Campeche (2021). *Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027*. Periódico Oficial del Esta-

