

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 6 (2020), 17-41

DOI 10.7203/terra.6.15713

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

Diseño de un modelo de asociación para lograr la gobernanza local en cinco municipios mexicanos en disputa territorial

Ignacio Alonso Velasco

Universidad de Quintana Roo (Quintana Roo, México)

velasco@uqroo.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-5256-2107>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

SECCIÓN ARTÍCULOS

Diseño de un modelo de asociación para lograr la gobernanza local en cinco municipios mexicanos en disputa territorial

Resumen: este artículo tiene como objetivo general proponer un modelo de asociación municipal que pueda favorecer un desarrollo sostenible de la región objeto de estudio, la cual se encuentra inserta en una disputa territorial en la Península de Yucatán, México. Para la realización de esta investigación se llevó a cabo un método hipotético-deductivo, fundamentalmente cualitativo, analizando las corrientes teóricas en torno a la gobernanza, así como las tendencias más sobresalientes en el debate actual sobre el modelo de gestión consistente en la asociación entre municipios. Se hace uso del método predictivo, al diseñar un modelo de asociación municipal apropiado a la zona objeto de estudio, con el cual se prevé mitigar la problemática que se da en la actualidad. Así mismo, se da respuesta a la cuestión de qué es lo que motiva el conflicto territorial en el caso de estudio y se concluye con la propuesta de creación de un organismo público descentralizado que haga las veces de una agencia ambiental intermunicipal.

Palabras clave: agente técnico local, agencia ambiental, junta intermunicipal, subsidiariedad, cooperación.

Association model design to achieve local governance in five Mexican municipalities in territorial dispute

Abstract: this article has as a general objective to propose a model of municipal association that can favour a sustainable development of the region under study, which is inserted in a territorial dispute in the Yucatan Peninsula, Mexico. In order to carry out this research, a hypothetical-deductive method, fundamentally qualitative, was carried out, analysing the theoretical currents around governance, as well as the most outstanding trends in the current debate on the management model consisting of the association between municipalities. The predictive method is used to design a model of municipal association appropriate to the area under study, which is expected to mitigate the current problem. Likewise, the question of what motivates the territorial conflict in the case study is answered and concludes with the proposal to create a decentralized public body that acts as an intermunicipality environmental agency.

Key words: local technical agent, environmental agency, intermunicipal board, subsidiarity, cooperation.

Recibido: 2 de septiembre de 2019

Devuelto para revisión: 19 de noviembre de 2019

Aceptado: 5 de diciembre de 2019

Referencia / Citation:

Alonso, I. (2020). Diseño de un modelo de asociación para lograr la gobernanza local en cinco municipios mexicanos en disputa territorial. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, (6), 17-41. DOI 10.7203/terra.6.15713

IDEAS CLAVE

1. Las causas del conflicto también lo son de vulnerabilidad y de exposición a amenazas naturales. Los programas para la reducción de desastres han de elaborarse a partir de los pobladores y grupos clave para mejorar sus medios de vida. Esta gobernanza favorecerá la paz y mitigará las consecuencias del conflicto.
 2. Son diversas las fuentes de los recursos necesarios para financiar una asociación municipal mexicana. Además de los fondos procedentes de la cooperación internacional para el desarrollo local, puede optarse al Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional.
 3. Resultan más interesantes para esta investigación 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.
 4. Los consorcios locales tienen una estructura multinivel al integrar a entidades de distinto rango y, además, multiactor, 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 consorciados.
 5. Por medio de la cooperación y colaboración entre administraciones públicas se logra reducir el sobredimensionamiento de las mismas, ya que permite que éstas aúnen esfuerzos para la mejora de los servicios públicos, evitando duplicidades y así lograr reducir el gasto público.
1. Les causes del conflicte també ho són de vulnerabilitat i d'exposició a amenaces naturals. Els programes per a la reducció de desastres han d'elaborar-se a partir dels pobladors i grups clau per a millorar els seus mitjans de vida. Aquesta governança afavorirà la pau i mitigarà les conseqüències del conflicte.
 2. Són diverses les fonts dels recursos necessaris per a finançar una associació municipal mexicana. A més dels fons procedents de la cooperació internacional per al desenvolupament local, pot optar-se al Fons de Projectes de Desenvolupament Regional.
 3. Resulten més interessants per a aquesta recerca les figures de les mancomunitats i consorcis locals perquè es tracten d'entitats la solució de les quals es construeix de baix cap amunt, i no a l'inrevés, com ocorre amb les comarques i les àrees metropolitanes, que acaben fracassant davant les reticències dels municipis.
 4. Els consorcis locals tenen una estructura multinivell en integrar a entitats de diferent rang i, a més, multiactor, ja que permet aquesta figura la participació d'entitats privades, la qual cosa resol problemes de finançament, però resta llibertat en la presa de decisió als municipis consorciats.
 5. Per mitjà de la cooperació i col·laboració entre administracions públiques s'aconsegueix reduir el sobre dimensionament d'aquestes, ja que permet que aquestes conjuminin esforços per a la millora dels serveis públics, evitant duplicitats i així aconseguir reduir la despesa pública.

1. JUSTIFICACIÓN

Desde que en 1902 se constituyera el Territorio Federal de Quintana Roo en la Península de Yucatán, México, existe un conflicto territorial entre los Estados allí localizados por no haber acuerdo acerca de los límites territoriales de la última entidad creada. Esta situación de conflicto, aunada a la inexistencia de un “modelo de gestión intermunicipal consistente” entre los municipios afectados, está originando ineficiencia y falta de respuestas oportunas ante los problemas que enfrenta la población 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.

Con el propósito de diseñar un modelo de asociación para los municipios del caso de estudio, se indaga en las teorías politológicas para comprobar que la gobernanza es una forma eficaz de ejercer el poder en toda estructura democrática, en función del nuevo papel protagónico que la sociedad civil ha alcanzado en la conducción de su devenir, merced al cauce de curso y convocatoria al que invita el postulado y aplicación de la gobernanza.

A través del método hipotético deductivo se analiza la teoría de la gobernanza, con el objetivo de identificar a los referentes científicos y analíticos del fenómeno, así como la reconceptualización de la gobernanza, como la nueva herramienta que define y ejerce el proceso político en las sociedades contemporáneas.

Para terminar, a manera de propuesta teórico-empírica y como resultado de la reflexión académica realizada sobre la concomitancia entre las categorías de investigación, se expone y argumenta un modelo de gestión de gobierno y gobernanza susceptible de ser aplicado para lograr el desarrollo sostenible del territorio bajo indefinición jurisdiccional, alineado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual mandata la posibilidad de que los municipios puedan coordinarse y asociarse, así como su facultad para participar en la formulación de planes de desarrollo regional.

Ante el esquema tradicional vigente, que opera con mayor verticalidad, centralización y concentración en la planeación y toma de decisiones a nivel macro República, aquí se bosqueja un modelo de gobernanza que coligue la transversalidad en la gestión del territorio en conflicto, adicionando el enfoque multinivel y multiactor para incrementar su desarrollo al incluir y privilegiar, ante todo, la experiencia y la capacidad de gestión local donde ocurre el fenómeno espacial de la disputa.

Dicho modelo esboza un proceso operativo en el cual 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.

Para fines operativos, para este modelo multinivel y multiactor se propone un esquema dual que contenga una gestión de la gobernanza local mediante la participación activa de la sociedad civil y del sector privado, como agentes estratégicos que laboren al lado del sector gubernamental local. Además, se propone también una gestión del territorio que, bajo los principios de subsidiariedad, corresponsabilidad y asociacionismo entre dichos actores, se haga cargo de la creación de la agenda para la planificación regional, su programación y negociación local, la implementación operativa de planes y proyectos, su

monitoreo y evaluación, así como de su control y rendición de cuentas. Así, se podrá cumplir el imperativo del artículo 115, fracción V, inciso c) de la Constitución Federal Mexicana cuando obliga a que: “cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios”.

2. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA

Cada vez resulta más evidente que las normas jurídicas no son suficientes para lograr una planificación del desarrollo territorial sostenible y que son necesarias nuevas formas de gobernanza multinivel caracterizadas por la participación, coordinación, cooperación y concertación (Farinós y Romero, 2007). No obstante, resulta complejo modificar dinámicas enraizadas, se requiere de tiempo y recursos, pero ya hay experiencias en Europa que se pueden aprovechar y que han demostrado tener resultados positivos en sus territorios.

En este sentido, el enfoque LEADER ha demostrado que las estrategias de desarrollo son más eficientes si son decididas y puestas en práctica a escala local por los propios interesados, complementándolas con procedimientos claros y transparentes, con el apoyo de las administraciones públicas pertinentes y con la asistencia técnica necesaria para posibilitar la transferencia de buenas prácticas (Farinós, Monteserín y Escribano, 2018). Este enfoque cuenta con siete características fundamentales: elaboración y aplicación ascendente de estrategias, asociaciones públicas y privadas locales (Grupos de Acción Local), actuaciones integradas y multisectoriales, innovación, cooperación, conexión en redes y estrategias de desarrollo local zonales (Comunidades Europeas, 2006).

Es precisamente en el Viejo Continente de donde procede el concepto de gobernanza, con origen en el vocablo francés del siglo XV, *gouvernance*, luego empleado por ingleses dos siglos más tarde para hacer referencia a la toma de decisiones económicas sobre empresas y procesos de regulación (Farinós, 2008). Este término empezó a usarse en Estados Unidos tras la Primera Guerra Mundial para hacer referencia a las novedosas regulaciones de las actividades económicas basadas en decisiones acordadas entre empresas (Farinós y Ferrão, 2015).

El concepto de gobernanza resurgió en la década de los años 80 de la centuria pasada y su auge coincidió con la segunda mitad de la siguiente década, cuando fue incorporado del ámbito empresarial (gobernanza corporativa) y de la Administración Pública (nueva gerencia pública), al campo de la Ciencia Política, al de las relaciones internacionales (gobernanza internacional, multinivel, buena gobernanza), al de las políticas públicas (gobernanza en red, gobernanza para la sostenibilidad, gobernanza territorial) y al funcionamiento de la vida colectiva (gobernanza democrática, gobernanza social).

Se trata, por tanto, de un concepto con múltiples enfoques y aplicaciones, pero siempre girando en torno a las ideas de interacción, redes organizativas, toma de decisión, sinergia, políticas gubernamentales y otros aspectos relacionados con la gestión pública.

Desde el campo del lenguaje, la gobernanza se define como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Real Academia Española, 2014).

Por otra parte, la voz *governança/governance* es definida también por el Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional como:

“La consciente capacidad de auto-organización o coordinación de actores interdependientes que participan de relaciones complejas y recíprocas. Esta capacidad resulta del continuo diálogo y de compartir recursos para poder desarrollar proyectos comunes de los que se benefician, y les ayuda a gestionar y solucionar las contradicciones y dilemas que inevitablemente se les presentan”. (Farinós y Ferrão, 2015, p. 302).

Sendas definiciones tienen en común que no describen un tipo de organización gubernamental, sino una forma de gobernar con dos enfoques distintos, la *governança* se puede entender bien como una forma de ejercer el gobierno o bien como una manera de autogobierno de una comunidad determinada.

El primer enfoque es al que se adhiere el Banco Mundial (1994) al definir la *governança* como “el ejercicio del poder para gestionar los asuntos de una nación. La forma en que este poder se ejerce para manejar los recursos económicos y sociales del país, para el desarrollo” (p. 797). Mientras que a la segunda orientación es a la que se suma Aguilar (2006) al afirmar que la *governança* o *governación* equivale:

“(…) al proceso por el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos. El proceso genera (consiste en, se fundamenta en) principios, normas, procedimientos, prácticas, programas de acción e instituciones para decidir colectivamente las metas comunes de convivencia y para realizar coordinadamente los objetivos decidido” (p. 90).

Entre la definición del Banco Mundial y la de Aguilar, con más de una década de distancia, se puede apreciar claramente la evolución del concepto de *governança*, desde una noción de buen gobierno, pero unilateral, a la recuperación de lo público como arena en la que se deciden los términos de la vida de una comunidad con la participación activa de todos sus miembros. Ahora las metas comunes de convivencia deben ser el fruto de arreglos interactivos entre actores públicos y privados, mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias. Todo esto se observa nítidamente en una definición actual:

“*Governança* es la condición de colaboración en la toma de decisiones del gobierno por parte de sus instancias responsables, que al integrar a la sociedad civil relevante permite cerrar insatisfacciones al crear intercambios de visión, ampliar espacios de interacción y, eventualmente, asumir responsabilidades compartidas. Esto mitiga o resuelve situaciones de ingobernabilidad, comprometiendo la acción del o los órdenes de gobierno en ocasión de la problemática y necesidades sociales, retornando al calificativo de buen gobierno” (Noriega, 2015, p. 33).

Se puede decir que a lo largo del siglo XX se han sucedido tres paradigmas de política administrativa. Se pasó de un modelo burocrático, a uno gerencial (que afronta complejidad técnica, se adapta a las necesidades del momento y que busca cumplir los objetivos del servicio, pero con eficiencia) y, finalmente, se alcanzó el ámbito de la *governança* que es aquél en el que las decisiones estratégicas precisan de la colaboración de actores para que sean efectivas (Tabla 1).

Tabla 1. Evolución de paradigmas de política administrativa en el siglo XX

	Burocracia	Gerencialismo	Gobernanza
Decisiones tomadas	Las que implican un trato igualitario a través de protocolos bien definidos respecto a empresas y personas; así, por un lado, se toman las decisiones de contratación de las empresas prestadoras de servicios mediante procesos de contratación perfectamente reglados y transparentes, por el otro lado, las que afectan a los derechos y deberes de las personas.	Las de carácter técnico y operativo una vez que se ha definido la estrategia y, por tanto, se han fijado las metas de cada agencia gubernamental especializada.	Las de colaboración con actores interdependientes y estratégicas
La relevancia objetiva se centra en	La maquinaria administrativa neutra y equitativa	El proyecto orientado a la eficacia y a la eficiencia	La estrategia. Es la máxima expresión de la política orientada a la gobernabilidad
La relevancia subjetiva es para	Los administrativos	Los técnicos o expertos	Los políticos

Fuente: elaboración propia con base en Centelles (2006).

De esta forma, la realidad vigente se encuentra ante el nuevo paradigma de la gobernanza que se caracteriza por producirse una redefinición de lo público, con formas de decisión menos jerárquicas, más horizontales, menos centralizadas y burocráticas y con más eficiencia. Se asienta sobre las siguientes bases: la distribución del poder, la creación de redes y asociaciones, la construcción de ciudadanía y la democracia. Implica igualmente transparencia y rendición de cuentas. “La corrupción es un obstáculo serio para la gobernanza, ya que los recursos son desviados e impiden que sean destinados para satisfacer las demandas de los ciudadanos” (Aranibar, 2010, p. 347).

Al conceder menos centralidad al gobierno en la toma de decisiones públicas y otorgársele a la ciudadanía facultades para incidir en política pública y controlar la acción del Estado, se lleva a cabo una redistribución del poder y se fortalece a la sociedad civil. Esto implica un doble reto: por un lado, capacidad del gobierno para abrirse y, por otro, capacidad de la sociedad para participar.

Pero también conlleva un replanteamiento del carácter sectorial del quehacer gubernamental y las políticas públicas, en aras de una integralidad de políticas y transversalidad de acciones; de las competencias y “conurrencias” de los niveles federal, estatal y municipal e, incluso, interestatal e intermunicipal; así como de los mecanismos de gobernanza local, que son el conjunto de acuerdos entre los diversos actores en un territorio dado y la adecuación de las políticas públicas a tales arreglos interinstitucionales.

Para que se pueda producir un mecanismo de gobernanza local es fundamental el enfoque territorial: ver desde otro lugar, con una perspectiva diferente y con otra mirada el espacio y el tiempo de los procesos que suceden en un territorio, la mayoría de las veces

totalmente ajenos y distintos a fronteras jurisdiccionales y periodos de administraciones públicas.

El enfoque territorial (cuenca, eco-región, corredor biológico) permite atender situaciones y procesos que suceden más allá de límites administrativos de municipios y, a veces, de Estados, debido a que considera los desplazamientos de efectos negativos (de río arriba a río abajo, incendios...); atiende la fragmentación de ecosistemas, cortes a corredores de fauna, degradación de cabeceras de cuenca, etc., y, asimismo, combate el fenómeno de “no en mi patio trasero”¹, que consiste en la reacción que se produce entre determinados ciudadanos que se organizan para enfrentarse a los riesgos que supone el establecimiento en su entorno inmediato de ciertas actividades o instalaciones que son percibidas como peligrosas o debido a sus externalidades, pero sin oponerse a las actividades en sí mismas. Ejemplos: incineradoras de basura, vertederos de residuos, plantas de compostaje, prisiones o antenas de telefonía (Benabent, 2015).

3. REFORTALECIMIENTO DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA A NIVEL LOCAL

El municipio ya no se contenta con desempeñar su papel tradicional, autárquico, desvinculado de su contexto, de realizador y prestador de obra y servicios públicos, ya que así no puede funcionar en la compleja realidad actual. A la corporación municipal ya hay que concebirla como parte de un proceso general de planeación, por medio de estrategias de desarrollo local que requieren de planificación del territorio, la cual suele exceder el ámbito municipal e involucra a las demás instancias de gobierno (González, 2004; Vallarta, 2004).

Una de las políticas territoriales definidas por la globalización y la *lugarización* (entiéndase por tal los procesos que revalorizan lo local) es la municipalización, es decir, el reconocimiento a los lugares de autonomía política para atender asuntos propios (González, 2004). Al respecto, Ruiz (2004) afirma que:

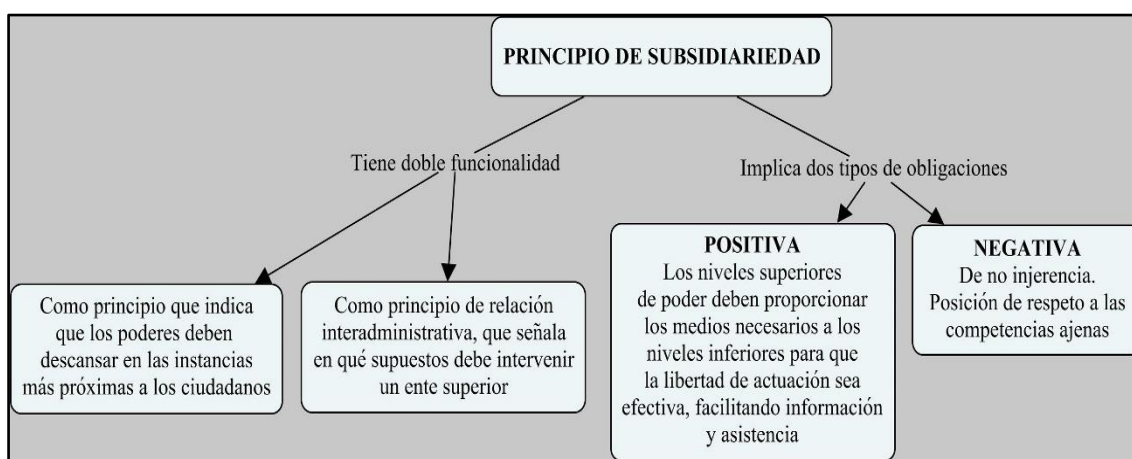
El poder se debe ejercer en el nivel más cercano a los ciudadanos, porque son las autoridades más próximas a los vecinos las que mejor conocen sus problemas, sus necesidades y, en consecuencia, las que pueden adoptar las decisiones más eficaces y adecuadas. Los niveles superiores deberán intervenir cuando los niveles inferiores no pueden dar satisfacción debido a la amplitud o la naturaleza de la tarea (p. 166).

Esto es a lo que se le conoce como principio de subsidiariedad, el cual posee una doble funcionalidad y obligación (Figura 1). Lo que está haciendo posible que se vigore la idea de la gobernanza a nivel local es el fracaso de muchas de las políticas públicas y los instrumentos de gestión existentes, como lo es el Ordenamiento Ecológico Territorial (OET), el cual está decepcionando como un ejercicio de construcción de acuerdos entre los actores de un territorio, sobre los usos que habrá de darle al suelo y el acceso a los recursos y servicios que proveen los ecosistemas de ese territorio. En opinión de Ruiz (2004) “es saludable que aumente la participación de los municipios en la preservación

¹ A este fenómeno se le conoce por sus siglas en inglés NIMBY (Not In My Back Yard) o SPAN (sí, Pero Aquí No), en su versión castellanizada. Este efecto es la oposición de los ciudadanos solo cuando un problema les afecta directamente, de ahí que se los acuse de insolidarios por sectores ambientalistas.

del medio ambiente o en asuntos de ecología, la cual ha sido hasta ahora insuficiente en México, a pesar de los buenos deseos de su Constitución Federal” (p. 343). Los municipios ya no deben actuar de forma aislada, sino formular sus planes de desarrollo y sus programas encuadrándolos en ámbitos geográficos más amplios, como el de la región, que a su vez se ubica dentro del contexto nacional. Desarrollo municipal, regional y nacional son complementarios y parte de un mismo proceso.

Figura 1. Funcionalidades y obligaciones del Principio de Subsidiariedad



Fuente: elaboración propia con base en Ruiz (2004).

Dado el carácter sectorial del ejercicio de gobierno, muchos de los programas gubernamentales en lugar de bajar de manera integrada e invertirse en procesos efectivos de desarrollo para las comunidades, por medio de integralidad de políticas y transversalidad de acciones, lo que se hace es “aterrizar” en el territorio de manera caótica (por falta de complementariedad, coordinación y sinergia), se atomizan los recursos que se otorgan y se incentivan, en ciertos casos, prácticas contrarias a los objetivos de políticas o programas (Maximiliano-Martínez y Moyano, 2018).

En México, las dependencias federales y, en algunos casos, las estatales carecen de la presencia territorial necesaria para enraizar sus esfuerzos. Deben convencerse de que, con estructuras burocratizadas y centralistas, lentas y costosas, nada pueden hacer ante la demanda de soluciones rápidas y localizadas. Necesitan descentralizarse e introducir criterios de administración más ágiles y creativos. Es imposible desarrollar capacidades y fortalecer el tejido social sin procesos de acompañamiento muy cercanos, constantes, además de profesionales, que tomen en cuenta la demanda real y sentida de la población.

Otro problema es que los gobiernos municipales mexicanos, en la mayoría de los casos, no cuentan con recursos, ni capacidades humanas y técnicas para cumplir cabalmente con su quehacer, además de estar atrapados en redes de intereses económicos y lógicas partidistas que les amarran las manos. Están rebasados y/o paralizados. En opinión de Oostveen (2010, p. 209): “los gobiernos locales mexicanos reciben pocos estímulos de los gobiernos estatales o del gobierno federal para asumir este papel con más autonomía (...) Tampoco la ciudadanía, municipios en el extranjero o los organismos internacionales promueven activamente una mayor autonomía municipal”.

A esto hay que añadir las casi inexistentes capacidades organizativas y de gestión de las organizaciones a nivel local (núcleos agrarios u organizaciones de productores) para la

deliberación colaborativa y la construcción de acuerdos. Contrario a lo que supone la mayoría, las asambleas ejidales o comunitarias no son espacios de diálogo colaborativo y deliberación conjunta; sí lo son de decisión, pero pocas veces para el bien colectivo. Actúan con base a reglamentos obsoletos o inoperantes, prácticas caciquiles y métodos ineficaces.

Ante este panorama, se erige un nuevo paradigma de gobernanza a nivel local que puede fungir como alternativa para que los actores que intervienen en un territorio, gubernamentales o no, puedan acordar de manera colectiva y colaborativa los términos de los usos del suelo y el acceso a los servicios y recursos que provee ese territorio; establecer la reciprocidad necesaria que se deriva del mantenimiento de los servicios de los ecosistemas, como el agua, la producción de alimentos y otros bienes; además de definir la asunción equitativa de los costos derivados de las diversas externalidades existentes.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2012), la erradicación del hambre y la pobreza, y el uso sostenible del medio ambiente dependen de la manera en que las personas, las comunidades y otros grupos consiguen acceder a la tierra, a la energía y a los bosques. Los medios de vida de las poblaciones rurales pobres se basan en un acceso seguro y equitativo a estos recursos y en su control. Son la fuente de alimento y refugio, la base de las prácticas sociales, culturales y religiosas, y un factor central en el crecimiento económico (Mendieta, Escribano y Esparcia, 2017).

A este nuevo paradigma le es inherente el enfoque territorial y la adecuación de las políticas públicas a tales acuerdos, en un marco efectivo de integralidad y transversalidad de acciones. Los niveles de gobierno federal y estatal ajustan sus programas y presupuestos a esos acuerdos. Para que se produzca la participación efectiva de todos los actores involucrados es necesario, además de dichos acuerdos, contar con información común, reglas e incentivos, económicos y de otro tipo. Es indispensable que haya transparencia en los flujos de conocimientos y a la hora de compartir la información.

Además, este mecanismo de gobernanza local requiere de agentes que participen en la articulación de los esfuerzos en el territorio y de entidades que hagan que las cosas sucedan cuando los actores involucrados están constreñidos por su naturaleza, mandato, recursos o posibilidades, pero buscan interactuar entre sí, con predisposición a aprender y con apertura hacia nuevas ideas. En este sentido, el agente, como agencia, establece las condiciones de posibilidad de colaboración.

4. LA LUCHA POR LA EXPLOTACIÓN FORESTAL COMO MOTIVO PRINCIPAL DE LA DISPUTA TERRITORIAL EN EL CASO DE ESTUDIO

La causa del conflicto territorial aquí estudiado es la explotación forestal, que debe dejar de ser extractiva para pasar a ser sostenible. Contexto en el que aún la geopolítica es determinante bajo el enfoque de la expansión de las fronteras interiores, que reconoce que condiciones geográficas, políticas, sociales e históricas dentro del espacio geográfico de los Estados pueden limitar el desarrollo de regiones e, incluso, aislar a estas del centro de la nación (Martínez, 2012). Es indudable que la riqueza de la selva es el atractivo que, de manera constante, se puede encontrar en los diversos intereses exhibidos por quienes lograron, intentaron o aún intentan establecer su soberanía en la región de estudio. Desde el siglo XVII el colonialismo europeo disputaba tanto el control efectivo como el dominio

jurídico de la zona para la explotación del palo de tinte. España e Inglaterra lucharon por asegurar el ejercicio de la soberanía, la posesión y la propiedad de estas tierras.

A finales del siglo XIX la desmesurada explotación extractiva del bosque, a cargo de los concesionarios y de las empresas forestales, aparte del beneficio económico que se perseguía, también significó una táctica del gobierno para ocupar e impulsar la colonización del territorio en manos de los mayas, quienes desde la última mitad del siglo XIX, y aún entrado en el XX, combatieron para conservar la selva que les servía de refugio, hogar, recinto sagrado y que les daba tantas cosas para su vida cotidiana. Era necesario ganar la guerra a los indios rebeldes para poder definir y controlar la frontera con Belice y, además, aprovechar las riquezas que el gobierno de Yucatán no había podido mantener bajo su dominio.

La colonización humana que se ha estado llevando a cabo en las últimas décadas en zonas selváticas de la Península de Yucatán conlleva la sustitución de las comunidades vegetales primitivas por sistemas agrícolas y pecuarios. A través del transcurso de los ciclos agrícolas y la escasa disposición de capacidades tecnológicas de los pobladores, se va ampliando paulatinamente la frontera agropecuaria mediante el reemplazo y la fragmentación de la selva (García y Pat, 2000).

Varias son las causas que han propiciado el cambio de uso de suelo, del forestal al agropecuario. Por un lado, está la oferta de subsidios gubernamentales que fomentan el uso no sostenible de los recursos naturales y que suelen ser más beneficiosos que los subsidios forestales. Por otro lado, las tierras boscosas en comunidades de alta marginación y cuya producción es principalmente para el autoconsumo, se convierten en nuevas parcelas para el cultivo, lo que genera una deforestación paulatina. Adicionalmente, la tala ilegal, la recolección excesiva de leña y la ganadería extensiva también contribuyen a la deforestación y a la degradación forestal. Tampoco se han de olvidar los incendios forestales como otro foco de atención especial en este asunto o el cambio de uso de suelo en zonas turísticas de Quintana Roo.

Una importante parte de la población que habita en el medio rural y depende de los ecosistemas forestales son comunidades con altos índices de pobreza y marginación. A pesar de esto, algunas comunidades, como Noh Bec y Tres Garantías, han alcanzado una gran experiencia en el manejo activo de sus bosques, incluyendo una progresiva incorporación de superficies de manejo a esquemas de certificación.

En concreto en la región de estudio de este trabajo, los espacios productivos de las comunidades están ocupados por cuatro actividades: la explotación ganadera impulsada en los años 80 con apoyo de programas públicos en forma de potreros, la producción de maíz para autoconsumo mediante el uso de la técnica agrícola de roza, tumba y quema, el cultivo comercial del chile jalapeño y la práctica de la apicultura.

En la actualidad, debido a la deforestación ocasionada por la tala inmoderada y por los efectos de los desastres naturales y de los incendios, resulta que, al contrario de lo transcurrido en épocas anteriores, ahora se considera la conservación del patrimonio forestal como un asunto de seguridad nacional.

En México se deberían hacer esfuerzos para reducir la deforestación y la degradación de los bosques por medio de un desarrollo rural sostenible. Se considera compatible la conservación y el desarrollo a partir de colocar la sostenibilidad como principio de actuación. Los elementos centrales de las actividades que se deberían llevar a cabo incluirían la creación de capacidades para la gestión territorial, la consolidación de

programas forestales regionales, la innovación y alineación de políticas y marco legal, gestión participativa, monitoreo y evaluación.

El Estado de Quintana Roo se propone como prioridad, dentro de su Plan de Desarrollo para el periodo 2016-2022, en su Programa 28: Medio ambiente y sustentabilidad: “Garantizar la protección, conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales para mejorar la calidad de vida de los quintanarroenses, mitigando los impactos derivados de las principales actividades productivas, que generan afectación al medio ambiente y a la biodiversidad” (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2017). Sin embargo, la tendencia actual en esta entidad federativa es continuar incrementando la superficie deforestada, aunque a un ritmo más reducido al de años anteriores. El crecimiento sostenible y la preservación del patrimonio natural también es uno de los objetivos, el 6.3.1., del Plan Estatal de Desarrollo de Campeche para el periodo 2015-2021 (Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, 2015).

Con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y con la participación de los Estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo se concluyó la Hoja de Ruta de la Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático, encaminada a reducir y detener la deforestación y degradación forestal, la cual es única en su tipo, al ser la primera región del país en la que se trabaja conjuntamente.

Los resultados de estas políticas públicas ya se están obteniendo, según el último reporte de la FAO sobre los recursos forestales del mundo, el cual confirma una baja en la tasa de deforestación en el territorio mexicano de -0,3 % (1.900 km²/año) entre 1990 y 2000, a -0,2 % (1.340 km²/año) entre 2000 y 2010 y, finalmente, bajando a -0,1 % (920 km²/año) entre el 2010 y 2015. Esto tiene su reflejo en la caída de emisiones de carbono.

Esto contrasta con las cifras de Global Forest Change (2018), según las cuales, de 2015 a 2016 México ha perdido 2.530 km² de bosque y selva, la mayoría en Chiapas y en la Península de Yucatán, y la deforestación aumentó un 37 % a nivel nacional.

Lo cierto es que las tendencias de deforestación aún persisten en zonas de la Península de Yucatán, y requieren de medidas y estrategias más puntuales y más exitosas para poder seguir reduciendo las emisiones por deforestación y degradación en dicho territorio.

La propuesta de solución que aquí se presenta es la posibilidad de la asociación de los municipios en disputa territorial en el caso de estudio, con fines de gestión ambiental. Esta figura les permitiría involucrarse dentro de las tareas del Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC), el cual funge como un mecanismo permanente de concurrencia, comunicación, colaboración, coordinación y concertación sobre la política nacional de cambio climático, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 38 al 44 de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) (H. Congreso de la Unión, 2012).

El SINACC comenzó a realizar sus funciones el 18 de diciembre de 2014 y está conformado, además de por las asociaciones de autoridades municipales por el resto de las instituciones señaladas en la Figura 2. El desarrollo y continuo fortalecimiento de este marco institucional permitirá la consecución efectiva de los distintos objetivos y metas planteados en la LGCC, así como con los compromisos internacionales en la materia por parte de México.

Figura 2. Integración del Sistema Nacional de Cambio Climático



Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2015).

5. PROPUESTA DE ASOCIACIÓN MUNICIPAL COMO MODELO DE GOBERNANZA PARA EL CASO DE ESTUDIO

La nueva gobernanza para la sostenibilidad permite contar con instrumentos innovadores de políticas públicas que integran los tres niveles de gobierno y fomentan la transversalidad en el abordaje de los problemas. Las relaciones intergubernamentales se entienden como aquellas que “tienen los diferentes niveles de gobierno dentro de un mismo Estado, así como aquellas que se dan entre iguales niveles de gobierno” (Zapata, 2013, p. 326).

Las relaciones intergubernamentales se dieron a conocer por medio de Wright (1997), quien distingue entre tres modelos básicos de sistemas:

- a) Modelo inclusivo: las relaciones entre niveles territoriales de gobierno están marcadas por el principio de jerarquía. El gobierno central está en condiciones de determinar la existencia, la esfera de actuación y los modos de funcionamiento de unos gobiernos subnacionales que son simples agentes del centro en el territorio.
- b) Modelo separado: los distintos niveles territoriales de gobierno cuentan con esferas de actuación privativas, mutuamente excluyentes, y con fuentes propias de recursos. La acción pública se desarrolla en planos paralelos, sin zonas de contacto. En esta situación se encuentra el caso mexicano, en donde se reconoce la autonomía municipal que reconoce un ámbito competencial propio del ámbito local, con respecto al estatal, y se clarifican los límites y funciones de cada ente territorial.
- c) Modelo interdependiente o superpuesto. Se reconoce solo una independencia relativa a los distintos actores, que trabajan en áreas parcialmente solapadas y que mantienen constantes relaciones de intercambio de todo tipo de recursos.

Este último modelo es al que debería aspirar México, ya que permite operaciones gubernamentales que incluyen la participación simultánea de los tres niveles de gobierno (nacional, intermedio y local). También existe autonomía para aquellas decisiones que solo le corresponden a un determinado nivel y limitaciones de poder, por lo que es necesario recurrir a la negociación para el desarrollo de algunas funciones u operaciones. Las relaciones intergubernamentales que se derivan de este diseño pueden tener diferentes alcances (Tabla 2).

Tabla 2. Principios, mecanismos y técnicas de las relaciones intergubernamentales

Principios de las relaciones intergubernamentales	Mecanismos y técnicas
1. Colaboración: consiste en la acción de dos o más administraciones que actúan conjuntamente para la resolución de un problema que recae en el ámbito de competencias de una de ellas, y sin necesidad de que exista un precepto legal que lo justifique.	1.1. Convenios de colaboración
2. Mutuo auxilio: se trata de un principio en virtud del cual una administración, para un caso concreto, puede requerir de otra la ayuda necesaria para el ejercicio de una competencia que tiene atribuida.	2.1. Intercambio de información 2.2. Traslado de información. 2.3. Comunicación registral. 2.4. Utilización de la infraestructura administrativa 2.5. Aportación recíproca de medios materiales o personales.
3. Cooperación: se define como la relación que tiene lugar entre varias administraciones públicas cuando actúan conjuntamente para la resolución de un problema común. La cooperación supone “co-ejercicio de competencias” o el “ejercicio mancomunado de competencias”. Es voluntaria y la titularidad y ejercicio de las competencias de las administraciones en relación son inalterables.	3.1. De carácter orgánico: - Participación en órganos o instancias existentes en una administración. - Creación de órganos específicos de cooperación. 3.2. De carácter funcional: - Cooperación normativa - Cooperación ejecutiva - Participación en procedimientos conjuntos 3.3. Los convenios de cooperación. 3.4. Los consorcios (se constituyen cuando la gestión de un convenio hace necesario crear una organización común, dotados de personalidad jurídica).
4. Coordinación: la coordinación se despliega sobre entes públicos que están dotados de autonomía, lo que supone dos límites esenciales: la coordinación no debe perseguir la uniformidad o unidad de acción de los entes coordinados sino su coherencia o compatibilidad para que la unidad de conjunto no se vea perturbada; y la coordinación no es un poder general o ilimitado, por lo que las técnicas que para lograrla se apliquen deben hallarse rigurosamente tasadas y solo son válidas aquellas que las normas establezcan para cada caso.	4.1. Técnicas orgánicas: - Órganos mixtos de coordinación - Coordinación entre órganos ya existentes. 4.2. Técnicas procedimentales 4.3. Las conferencias sectoriales 4.4. Los planes de actuación: - Planes integrados - Planes unitarios 4.5. Los planes sectoriales de coordinación

Fuente: elaboración propia a partir de Márquez, 2009.

De entre los principios enunciados se considera que el de la cooperación sería el más adecuado para el caso de estudio. Esta figura ha sido recientemente reconocida como dinámica emergente y novedosa en diversos países, incluido México. Las reformas de 1999 al Art. 115 constitucional federal mexicano (H. Congreso de la Unión, 1917), les confirieron a los municipios las facultades para asociarse, aun perteneciendo a entidades

federativas distintas, y poder así cumplir con sus atribuciones más eficiente y eficazmente.

En México hay que distinguir entre la figura de la coordinación y la de la asociación municipal, pues son diferentes y dan lugar a distintos convenios, claramente contemplados de manera individual en las leyes municipales de los Estados de Baja California, Artículo 49 (Congreso del Estado de Baja California, 2001) y de Nayarit, Artículo 215 (Congreso del Estado de Nayarit, 2001):

- Convenios de coordinación: tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o parte, respecto a la materia correspondiente.
- Convenio de asociación por mandato específico: es aquél en el que una parte encarga a la otra la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, cediéndole, en consecuencia, todo o parte de las atribuciones y facultades relativas a la materia de que se trate. Este es el tipo de convenio que celebran los gobiernos municipales con los estatales.
- Convenio por asociación por objeto común: en este las partes se proponen prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo descentralizado en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en los términos del acuerdo que al efecto adopten. Los organismos que conforme a esta figura se generen, tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que las reglas para su rescisión, terminación, desaparición y liquidación deberán quedar establecidas en el convenio respectivo.

Esta última modalidad es la que se propone en este artículo como idónea para la zona objeto de estudio. Se trata de crear un Organismo Público Descentralizado (OPD) que funja como una agencia ambiental intermunicipal. Entidad con personalidad jurídica, patrimonio, presupuesto y régimen jurídico propios; gobernada por una junta directiva, denominada Junta Intermunicipal. Esta se encontraría formada por municipios que se reconocen como partes de un todo, por lo que se fortalece el tejido social regional. Se atienden problemas que van más allá de sus límites territoriales y con un enfoque integral, ecosistémico, dando atención a las causas y no solamente a las consecuencias y sin desplazar el problema a los vecinos. Las dificultades comunes se enfrentan de forma conjunta y de esta manera las limitaciones de cada uno de los municipios se ven suplidas por esfuerzos compartidos. Se crea una corresponsabilidad, solidaridad y reciprocidad intermunicipal.

Esto a su vez genera beneficios como es el aumento significativo de la capacidad operativa y de gestión de los municipios asociados ante el gobierno estatal y federal, lo que favorece un involucramiento más comprometido y la corresponsabilidad de las agencias de dichos niveles u órdenes de gobierno.

Efectivamente, este modelo de gobernanza local incorpora a otras instituciones como socios estratégicos como son las agencias federales y estatales con presencia local, instituciones académicas y de investigación y representantes de la sociedad civil. De esta manera se asegura la participación democrática y efectiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, para lograr una corresponsabilidad en la implementación de los instrumentos de política pública, impulsar una nueva ética de servicio en la administración pública, y propiciar una mayor desconcentración de recursos financieros a favor del municipio.

Desde el punto de vista de la economía, hay que apuntar que este modelo tiene altas posibilidades de éxito si se le incluye la existencia de un fideicomiso. Asimismo, se produce la reducción significativa de los costos de transacción y de los unitarios, derivado de la economía de escala. Además, se logra una diversificación de las fuentes de financiamiento, ya que se tiene acceso a apoyos no tradicionales, como son los procedentes de la cooperación internacional, no fácilmente disponibles para otros ayuntamientos de la misma región.

Desde la década de los ochenta se ha dado la presencia de la cooperación descentralizada² en América Latina, contribuyendo al desarrollo de la autonomía local, la democratización y la descentralización del Estado, por medio de hermanamientos entre municipios y ciudades, investigación, formación de dirigentes locales y asociaciones de municipios (Cardona, 2010).

No obstante, la falta de un liderazgo consolidado de los gobiernos locales receptores de estos fondos, junto a su aún débil autonomía, hace que no hayan aprovechado óptimamente los beneficios procedentes de esta cooperación. Para poder tener acceso a estos apoyos internacionales los gobiernos locales deben buscar alianzas con otros del mismo nivel. En este sentido Oostveen (2010), afirma que: “la formación de asociaciones de municipalidades es un instrumento fuerte para hacer más eficaces las relaciones internacionales, contribuir a la reducción de la pobreza y empoderar a la ciudadanía para mejorar la calidad de vida de sus comunidades” (p. 212).

Para sacar rendimiento de estas ventajas sería conveniente disponer de una agencia especializada bajo el principio de servicio civil de carrera, lo cual asegura profesionalismo y continuidad. Las agencias ambientales intermunicipales cuentan con un equipo profesional que nunca podrían tener los municipios individualmente. Por lo cual, se logra la profesionalización de la gestión ambiental municipal, asegurando servicios de calidad a la población durante los cambios políticos. Esto también permite apostar por procesos a medio y largo plazo, que puedan permanecer en el tiempo a pesar de los cambios de administración y de partidos políticos.

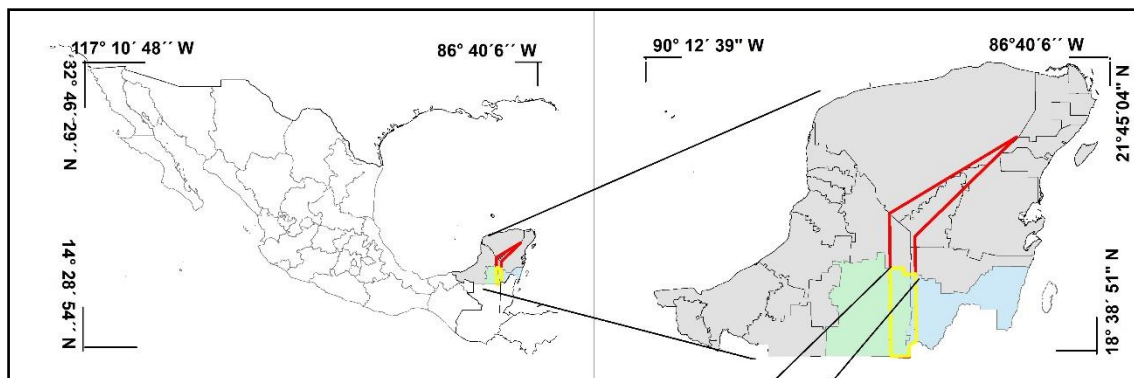
Este Agente Técnico Local es una instancia mandatada por el mecanismo interinstitucional gubernamental que se encarga de la ejecución de las acciones definidas conforme a las directrices, estrategias y metas establecidas por la Junta Intermunicipal. Es el articulador de los diversos factores que intervienen y convergen en el territorio para garantizar que las cosas sucedan. Además, se constituye en el brazo ejecutivo de las distintas instancias de gobierno, el cual, a su vez, se apoya en su gestión en los Agentes de Desarrollo Local, que son cuerpos técnicos especializados (organizaciones no gubernamentales, prestadores de servicios, etc.), con presencia en el territorio, que acompañan, asesoran, dan asistencia técnica y posibilitan la generación de capacidades de los dueños y usuarios de los recursos. Responden a las directrices, estrategias y metas definidas, bajo la coordinación del Agente Técnico Local.

La asociación intermunicipal debe contar con una estructura orgánica que asuma la representación legal y que esté bajo la fiscalización de los ayuntamientos. Dicha organización puede estar integrada por dos instancias, una de decisión y dirección (Junta Intermunicipal), mientras que la otra será de carácter operativo (Agente Técnico Local).

² Este tipo de cooperación proviene de los gobiernos autónomos y de las entidades locales de los países europeos, principalmente de España. Los recursos se canalizan por medio de gobiernos locales o asociaciones de municipios.

El órgano directivo estará integrado por el presidente municipal, o el regidor de su ayuntamiento en quien delegue, de cada uno de los municipios asociados, es decir, de Othón P. Blanco, Calakmul, Hopelchén, Bacalar y José María Morelos, todos ellos con la característica común de contar con parte de sus territorios afectados por el conflicto entre los Estados de Campeche y Quintana Roo (Figura 3). La Presidencia la ocupará uno de estos vocales que integran el órgano de gobierno, y se elegiría en la sesión constitutiva, al igual que un vicepresidente que sustituiría al Presidente en caso de que este no pudiera desempeñar sus funciones, cuidando que pertenezcan ambos a distintos municipios.

Figura 3. Mapa de localización del territorio en disputa



Fuente: elaboración propia, con base en INEGI (2016).

Hay que tener en cuenta que esta asociación se da entre municipios, pero también entre Entidades Federativas, al pertenecer aquellos a diferentes Estados. Así pues, también han de estar presentes como integrantes de la Junta Intermunicipal un representante de la Delegación de Programas para el Desarrollo de cada uno de los Estados involucrados. De acuerdo con el adicionado art. 17 Ter, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estas Delegaciones de nueva creación:

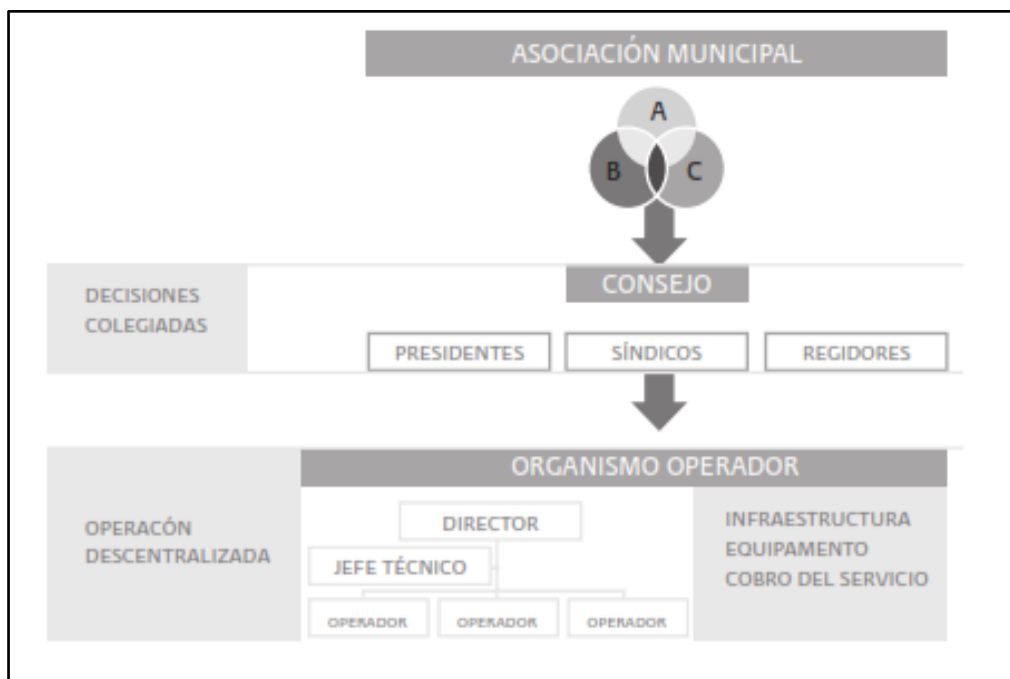
Tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las Secretarías, las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población (Cámara de Diputados LXIV Legislatura, 12 de noviembre de 2018).

Debido a la composición de este órgano de gobierno, es que este modelo tendría un esquema multinivel, en el que habría una mayoría de integrantes de los entes locales, para que pueda considerarse una asociación municipal. Estos integrantes de la Junta Intermunicipal tomarán decisiones por consenso o votación, formalizándolo por escrito en actas o minutas, posteriormente validadas y ratificadas por los cabildos correspondientes. Esta Junta Intermunicipal se encontrará asesorada por un Consejo Ciudadano con respecto a las acciones, estudios, proyectos y programas que le corresponda llevar a cabo a la asociación. Este Consejo estaría conformado por representantes de entidades privadas, asociaciones y demás entes sin ánimo de lucro de los municipios agrupados.

Por su parte, la instancia ejecutiva ha de contar con autonomía administrativa y técnica, y se ha de constituir en un organismo público centralizado o descentralizado, que ha de ser aprobado por las legislaturas locales. Como se podrá apreciar en la Figura 4, la estructura interna que propone el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2010) de una asociación municipal es un poco diferente al modelo que aquí se presenta, aunque se identifican en lo principal.

El primer paso para la constitución de una asociación intermunicipal ha de consistir necesariamente en su aprobación por parte de los cabildos respectivos. Posteriormente se ha de elaborar el convenio de asociación, cuya aprobación por parte de los cabildos se puede hacer por mayoría simple de sus integrantes, salvo que su periodo de vigencia exceda el de una administración municipal, pues en ese caso se requerirá una aprobación cualificada. Quienes signan el convenio han de ser los presidentes municipales, los síndicos y los tesoreros. Estos últimos solo en el caso de que se aporte algún dinero a la asociación, por ejemplo, mediante la creación de un fideicomiso, figura que garantizaría la viabilidad inicial de la asociación intermunicipal.

Figura 4. Estructura interna de una asociación municipal



Fuente: INAFED, 2010.

6. CONCLUSIONES

Debido a que los problemas ambientales trascienden límites territoriales, la atención a dichas complicaciones y los arreglos institucionales vigentes están totalmente rebasados ante los procesos económicos y sociales que inciden en los sistemas de uso del territorio.

Al bajar sectorialmente a los territorios municipales los programas y proyectos federales y estatales, los recursos no responden a las prioridades estratégicas locales, se atomizan y pueden llegar a incentivar procesos contraproducentes, como los cambios de uso de suelo, o antagónicos, como la ganadería extensiva que se ha querido introducir en el

territorio bajo indefinición jurisdiccional aquí analizado, frente a su conservación o manejo forestal sostenible.

Existe, entonces, una necesidad de integralidad y continuidad en la gestión ambiental, ante la complejidad ecológica, económica, política y social de prácticamente todas las regiones de México. Se requiere contar con la capacidad técnica y de gestión para el diseño e implementación de los programas de gestión ambiental y la prestación de servicios públicos, con una adecuada y exitosa consecución de las responsabilidades municipales.

El fortalecimiento de la autonomía municipal ha permitido la revaloración de los espacios locales y regionales, y esto ha conferido a los gobiernos municipales mayor relevancia para la resolución de los problemas de desarrollo y manejo de recursos naturales, contaminación y gestión del territorio, a través de una política de descentralización de la gestión pública que les otorga nuevas funciones.

En Europa, el enfoque LEADER consiste en ceder la iniciativa de la planificación a las comunidades locales de cada territorio rural que, organizadas en GAL (asociaciones público-privadas de funcionamiento asambleario), elaboran y ejecutan una estrategia de desarrollo para dicho territorio aprovechando sus recursos (Esparcia, Escribano y Buciega, 2015).

En México, la incorporación de reformas constitucionales, legislativas y reglamentarias durante las últimas cuatro décadas provocan un proceso de cambio institucional y estructural gracias a la introducción de nuevos mecanismos de gestión pública que, basados en modelos de descentralización y desconcentración, hacen que sea una realidad la cooperación en las relaciones intergubernamentales y en la planeación del desarrollo. También estas reformas a la normatividad aplicable dan a los municipios mexicanos nuevas atribuciones y competencias en aspectos de gestión ambiental, planeación del uso del suelo y de los recursos naturales, entre las cuales resaltan los aspectos relativos al abastecimiento y saneamiento de las aguas, la disposición de los desechos sólidos y el ordenamiento territorial con el consecuente control del cambio de uso de suelo.

El problema aquí está en la falta de correspondencia entre las atribuciones, facultades y, por tanto, obligaciones y recursos con los que cuentan los municipios mexicanos para cumplirlas cabalmente, debido a la carencia de recursos humanos capacitados, a un insuficiente andamiaje institucional y jurídico, y a que la información con que cuentan para la toma de decisiones es escasa. A esto hay que añadir que los ayuntamientos en México tienen periodos cortos de gobierno (tres años, generalmente) y con dificultades para su reelección inmediata (a pesar de que esta es constitucionalmente posible desde 2014), carecen de capacidad de gestión de recursos individualmente ante el gobierno estatal y federal, y enfrentan altos costos de transacción.

En este escenario son necesarios otros mecanismos de concertación que sean ágiles y respondan de manera inmediata a las demandas e iniciativas generadas por la población local y los actores sociales e institucionales en la región. Son convenientes y pertinentes las asociaciones municipales que llevan consigo a la creación de una agencia ambiental intermunicipal por múltiples razones. Para empezar, las regiones ecológicas no corresponden a la división política de jurisdicciones municipales, lo que se hace evidente en la extensión de los bosques tropicales presentes en el territorio bajo conflicto territorial (Boisier, 2015).

Cuando varios ayuntamientos comparten problemas de gestión del territorio en un mismo ecosistema, al estar vinculados entre sí por procesos ecológicos y socioeconómicos, como

ocurre en este caso de estudio, es fundamental fortalecer sus capacidades institucionales para la gestión integral del medio ambiente mediante arreglos intermunicipales en el contexto del manejo integral del territorio compartido.

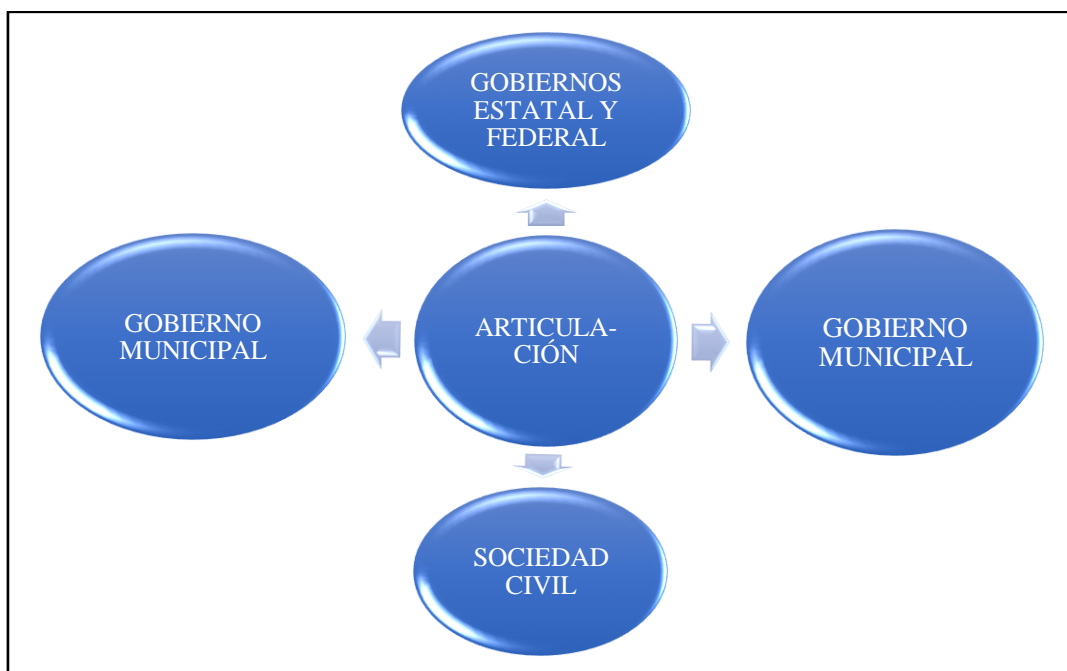
Los esquemas de asociación municipal permiten la solidaridad y cooperación entre municipios vecinos y hacen posible la realización de proyectos en común o el funcionamiento de un servicio público que sobrepasaría los recursos de cada uno de los municipios por su magnitud o por su costo.

Lo que aquí se pretende es crear un esquema semejante a los consorcios locales que en España han demostrado ser un instrumento adecuado dentro de las relaciones de coordinación interadministrativa de carácter estable y permanente, pues supone la creación de una persona de carácter instrumental, que contribuye a lograr los principios constitucionales de eficacia y eficiencia (Farinós *et al.*, 2018).

Por todo lo anterior, es que en este trabajo de investigación se propone la constitución de un modelo de cooperación intergubernamental horizontal y vertical, bajo el enfoque multiactor y multinivel, constituido por una Junta Intermunicipal, que sería el órgano de gobierno, cuyas decisiones se ejecutarían por medio de un Agente Técnico Local, que atendería de manera integral todo el territorio bajo conflicto (Figura 5).

Las decisiones tomadas por el órgano colegiado directivo serían fruto del asesoramiento de un Consejo Ciudadano, integrado por habitantes de los municipios asociados, que cuenten con el respaldo de organizaciones públicas, privadas o sociales, y no gubernamentales sin fines de lucro o de la comunidad científica. Esto haría posible “una nueva forma de definir la acción de gobierno, denominada gobernanza territorial, la cual implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles implicados a la hora de hacer política y tomar decisiones, caracterizado por la participación, la coordinación, la cooperación y la concertación” (Farinós, 2011, p. 46).

Figura 5. Relaciones de interdependencia en un sistema de interacción multinivel



Fuente: elaboración propia.

La idea es que la asociación se constituyera inicialmente por municipios insertos en el problema limítrofe entre los Estados de Quintana Roo y Campeche, como son los de Othón P. Blanco, José María Morelos y Bacalar, por parte del primero y los de Calakmul y Hopelchén, por parte de la segunda entidad federativa. Y, una vez que el proyecto empezara a generar resultados satisfactorios, a medio plazo, se invitaría a que se adhirieran al modelo a diversos municipios del Estado de Yucatán cuyos territorios también están en controversia con Quintana Roo, junto con sus respectiva Delegación de Programas para el Desarrollo.

El resultado que se propone alcanzar con el diseño de este modelo es contar con una visión territorial compartida, necesaria para lograr la cohesión territorial sostenible. Para ello se requiere la existencia de un adecuado capital intelectual (inteligencia territorial), de un suficiente nivel de conocimiento disponible entre los actores implicados en el desarrollo territorial para poder conseguir un entendimiento compartido del conocimiento disponible, y de esta forma poder dotarse de un marco común de referencia que permita la cooperación entre los actores.

Esta 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, p. 69). Con este trabajo de investigación se espera haber aportado algo de luz al respecto.

7. REFERENCIAS

Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.

Aranibar, M. F. (2010). Gobernanza, globalización y nueva gestión pública en América Latina. En L. Concepción-Montiel y P. Moctezuma-Hernández (coords.), *Gobernanza global y democracia* (pp. 341-352). Universidad Autónoma de Baja California.

Banco Mundial (1994). *Governance, the World Bank's Experience*. Development in practice. Washington, D. C.: The World Bank. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/Governance-the-World-Banks-experience>

Benabent, M. (2015). *Introducción a la teoría de la Planificación Territorial*. Secretariado de publicaciones.

Boisier, S. (2015). Bioregionalismo: una ventana hacia el desarrollo territorial endógeno y sustentable. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, (1), 42-66. DOI 10.7203/terra.1.4589

Cámara de Diputados LXIV Legislatura (12 de noviembre de 2018). *Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con opinión de la Comisión de Seguridad Pública, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Recuperado de <https://bit.ly/2T7Y7SF>

Cardona, R. (2010). La cooperación descentralizada y sus impactos en el desarrollo local y regional. En A. E. Ponce y G. Sánchez (coords.), *Cooperación internacional para*

el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones (pp. 227-245). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

- Centelles, J. (2006). *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*. Madrid, INAP/ Inst. Inter. Govern-Catalunya Plural.
- Comunidades Europeas (2006). *El enfoque Leader*. Recuperado de <https://bit.ly/2D1OWwi>
- Congreso del Estado de Baja California (15 de octubre de 2001). *Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California*. Publicada en el Periódico Oficial N° 44, Sección II, Tomo CVIII. Recuperado de <https://bit.ly/2IMr2aa>
- Congreso del Estado de Nayarit (4 de agosto de 2001). *Ley Municipal para el Estado de Nayarit*. Publicada en la Segunda Sección del Periódico Oficial del Estado de Nayarit. Recuperado de <https://bit.ly/2C515RJ>
- Esparcia, J., Escribano, J., y Buciega, A. (2015). A perspective of LEADER method in Spain based on the analysis of Local Action Groups. En L. Granberg, K. Andersson y I. Kovách (eds.), *Evaluating the European approach to rural development. Grass-roots experiences of the LEADER programme* (pp. 33-51). Ashgate. Perspectives on rural policy and planning
- FAO (2012). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Recuperado de <https://bit.ly/1jOtyXk>
- Farinós, J. (2008). Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible. En A. M. de Souza y M. R. Simancas (eds.), *Inteligencia para la gobernanza territorial* (pp.7-34). Gobierno de Canarias, Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad.
- Farinós, J. (2011). Inteligencia Territorial para la planificación y la gobernanza democráticas: los observatorios de los territorios. *Proyección 11. 1º Workshop Mendoza: Red Iberoamericana de Observación Territorial. Vol. V*, 45-69. Recuperado de <https://bit.ly/2AAgpod>
- Farinós, J., y Ferrão, J. (2015). Concepto de gobernanza/governança/governance. En L. López. (Dir.) y J. A. Rio, E. Savério y D. Trinca (coords.), *Diccionario de Geografía aplicada y profesional*. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio (pp. 301-303). Universidad de León.
- Farinós, J., y Romero, J. (2007). El gobierno del desarrollo territorial sostenible. En J. Farinós, y J. Romero. (eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* (pp. 11-18). Universitat de València.
- Farinós, J., Monteserín, O., y Escribano, J. (2018). Cooperación territorial y desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos. *Redes: Revista do Desenvolvimento Regional*, 23 (3), 35-65. DOI: 10.17058/redes.v23i3.12219
- García, G., y Pat, J. M. (2000). Apropiación del espacio y la colonización en la Reserva en la Biosfera de Calakmul, Campeche, México. *Revista Mexicana del Caribe*. Vol. 10. Año V, 212-231.
- Global Forest Change (2018). *Where did tree cover loss occur in Mexico?* Recuperado de <http://www.globalforestwatch.org>

- González, F. (2004). Globalización, Lugarización, Municipalización y Participación. En Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), *XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. Democracia y Desarrollo Local* (pp. 121-140). FEMP.
- González, L. M. (2004). Municipio y sociedad abierta. Redes de ciudades y programas de globalización. En Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), *XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. Democracia y Desarrollo Local* (pp. 107-116). FEMP.
- H. Congreso de la Unión (5 de febrero de 1917), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://bit.ly/2j482rm>
- H. Congreso de la Unión (6 de junio de 2012). *Ley General de Cambio Climático*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://bit.ly/2NZKx03>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016): *Conociendo Quintana Roo, 2016* (Sexta edición). Recuperado de <https://bit.ly/2Q6RGwZ>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2010): *El asociacionismo: herramienta para resolver conflictos comunes*. Recuperado de <https://bit.ly/2NuWP51>
- Márquez, G. (2009). *El gobierno local: sistema político-administrativo, gestión y políticas públicas*. Material didáctico del Máster a Distancia Gestión y Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Carlos III de Madrid.
- Martínez, A. (2012). *Fronteras Interiores: Una realidad ligada a la Seguridad y Defensa*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Recuperado de <https://bit.ly/2Amga0c>
- Maximiliano-Martínez, J., y Moyano, E. (2018). Conservación y desarrollo en espacios naturales protegidos. Aproximación sociológica al caso de la Reserva de la Biosfera ‘La Sepultura’ (Chiapas, México). *AGER, Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (25), 159-188. DOI:10.4422/ager.2018.01
- Mendieta Vicuña, D., Escribano, J., y Esparcia, J. (2017). Electrificación, desarrollo rural y Buen Vivir. Un análisis a partir de las parroquias Taday y Rivera (Ecuador). *Cuadernos Geográficos*, 56 (2), 306-327. Recuperado de <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/5296/5625>
- Noriega, J. (2015). *Gobernanza del turismo en México. Gestión de destinos turísticos* (Tesis doctoral). Instituto Nacional de Administración Pública, Ciudad de México, México.
- Oostveen, I. (2010). El papel de las asociaciones de gobiernos locales en la gestión internacional municipal: hacia una ambición en México. En A. E. Ponce y G. Sánchez (Coords.), *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones* (pp. 204-224). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Poder Ejecutivo del Estado de Campeche (noviembre de 2015). *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Campeche 2015-2021*. Periódico Oficial del Estado de Campeche. Recuperado de <https://bit.ly/2NtHKM5>

- Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo (25 de enero de 2017). *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Quintana Roo 2016-2022*. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, Tomo I. Número 11 Extraordinario. Novena Época. Recuperado de <https://bit.ly/2OgWMdB>
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española*. 23ª Edición. Recuperado de <http://www.rae.es/>
- 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* (pp. 69-84) Anthropos Editorial y Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.
- Ruiz, R. (2004). Cooperación y subsidiariedad en la Administración Local. En Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), *XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. Democracia y Desarrollo Local* (pp. 165-171). FEMP.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2015). *Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC)*. Recuperado de <https://bit.ly/2HWMSdf>
- Vallarta, G. (2004). Relación del municipio con otras administraciones. El caso de México. En Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), *XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. Democracia y Desarrollo Local* (pp. 329-350). FEMP.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica de España.
- Zapata, O. L. (2013). *Estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel*. Recuperado de <https://bit.ly/2OMjdaz>.

EXTENDED ABSTRACT³

Since the Federal Territory of Quintana Roo was established in the Yucatan Peninsula, Mexico, in 1902, there is a territorial conflict between the States located there because there is no agreement about the territorial boundaries of the last entity created. This conflict situation, coupled with the absence of a “consistent intermunicipal management model” among the affected municipalities, is causing inefficiency and lack of timely responses to the problems faced by the population of this rural and tourist area of the Mexican state, which, in turn, is generating situations of “absence of state” or “disorderly intervention” of the same.

With the purpose of designing a model of association for the municipalities of the case study, the political theories are investigated to verify that governance is an effective way of exercising power in any democratic structure, depending on the new leading role that society civil has reached in the conduction of its future, thanks to the course and call to which the postulate and application of governance invites.

Through the hypothetical deductive method, the theory of governance is analyzed, in order to identify the scientific and analytical referents of the phenomenon, as well as the reconceptualization of governance, as the new tool that defines and exercises the political process in societies contemporary.

Finally, as a theoretical-empirical proposal and as a result of the academic reflection on the concomitance between the research categories, a model of governance and governance management capable of being applied to achieve the sustainable development of the territory is exposed and argued under jurisdictional indefiniteness, aligned with the Political Constitution of the United Mexican States, which mandates the possibility that municipalities can coordinate and associate, as well as their power to participate in the formulation of regional development plans.

Given the traditional scheme in force, which operates with greater verticality, centralization and concentration in planning and decision-making at the macro level of the Republic, a governance model is outlined here that embodies transversality in the management of the territory in conflict, adding the multilevel approach and multiactor to increase its development by including and privileging, first and foremost, the experience and local management capacity where the spatial phenomenon of the dispute occurs.

This model outlines an operational process in which the federal government is responsible for designing the general plans for regional development, while the state authorities have a facilitating role for the constitution of the association between municipalities of different federal entities, such as the case, and thus delegate the management of the territory to a Local Technical Agent, in agreement with qualified representatives of the private initiative, the social sector and the academic field, which will be called Local Development Agents.

For operational purposes, for this multilevel and multiactor model, a dual scheme is proposed that contains local governance management through the active participation of civil society and the private sector, as strategic agents that work alongside the local government sector. In addition, it also proposes a management of the territory that, under the principles of subsidiarity, co-responsibility and association between these actors, is responsible for the creation of the agenda for regional planning, its programming and

³ Traducción exclusiva del autor.

local negotiation, the operational implementation of plans and projects, their monitoring and evaluation, as well as their control and accountability. Thus, the imperative of article 115, section V, subsection c) of the Mexican Federal Constitution may be fulfilled when it obliges that: “when the Federation or the States develop regional development projects, they must ensure the participation of the municipalities”.

Because environmental problems transcend territorial boundaries, attention to these complications and the current institutional arrangements are completely exceeded by the economic and social processes that affect the systems of land use.

When the federal and state programs and projects are lowered to municipal territories, resources do not respond to local strategic priorities, are atomized and can lead to incentive of counterproductive processes, such as land use changes, or antagonistic, such as extensive livestock that has been wanted to introduce into the territory under jurisdictional indefiniteness analyzed here, in front of its conservation or sustainable forest management.

There is, then, a need for integrality and continuity in environmental management, given the ecological, economic, political and social complexity of virtually all regions of Mexico. It is required to have the technical and management capacity for the design and implementation of environmental management programs and the provision of public services, with an adequate and successful achievement of municipal responsibilities.

The strengthening of municipal autonomy has allowed the revaluation of local and regional spaces, and this has given municipal governments greater relevance for the resolution of the problems of development and management of natural resources, pollution and management of the territory, through a policy of decentralization of public management that gives them new functions.

In Europe, the LEADER approach consists in transferring the planning initiative to the local communities of each rural territory that, organized in GAL (public-private associations of assembly operation), develop and implement a development strategy for that territory, taking advantage of its resources.

In Mexico, the incorporation of constitutional, legislative and regulatory reforms during the last four decades causes a process of institutional and structural change thanks to the introduction of new public management mechanisms that, based on decentralization and deconcentration models, make cooperation in intergovernmental relations and development planning a reality. These reforms to the applicable regulations also give Mexican municipalities new powers and competences in aspects of environmental management, land use planning and natural resources.

The problem here is the lack of correspondence between the attributions, faculties and, therefore, obligations and resources that the Mexican municipalities have to fully comply with them, due to the lack of trained human resources, to an insufficient institutional and legal scaffolding, since the information they have for decision making is scarce. In addition, the municipalities in Mexico have short periods of government and difficulties for their immediate re-election, lack resource management capacity individually before the state and federal government, and face high transaction costs.

In this scenario, other concertation mechanisms that are agile and respond immediately to the demands and initiatives generated by the local population and social and institutional actors in the region are necessary. The municipal associations that lead to the creation of an intermunicipal environmental agency for multiple reasons are convenient and relevant.

When several municipalities share territorial management problems in the same ecosystem, being linked to each other by ecological and socio-economic processes, as in this case study, it is essential to strengthen their institutional capacities comprehensive environmental management through intermunicipal arrangements in the context of comprehensive management of shared territory.

Municipal association schemes allow solidarity and cooperation between neighbouring municipalities and make possible the realization of projects in common or the operation of a public service that would exceed the resources of each of the municipalities by their magnitude or cost.

The aim here is to create a scheme similar to the local consortiums that in Spain have proven to be an adequate instrument within the inter-administrative coordination relationships of a stable and permanent nature, since it involves the creation of a person of an instrumental nature, which contributes to achieve the constitutional principles of effectiveness and efficiency.

For all the above, it is that in this research work the constitution of a horizontal and vertical intergovernmental cooperation model is proposed, under the multiactor and multilevel approach, constituted by an Intermunicipal Board, which would be the governing body, whose decisions would be executed through a Local Technical Agent, who would comprehensively attend the entire territory under conflict.

Decisions taken by the collegiate governing body would be the result of the advice of a Citizen Council, composed of inhabitants of the associated municipalities, which have the support of public, private or social, non-governmental non-profit organizations or the scientific community.

The idea is that the association will initially be constituted by municipalities inserted in the border problem between the States of Quintana Roo and Campeche, such as those of Othón P. Blanco, José María Morelos and Bacalar, by the former and those of Calakmul and Hopelchén, by the second federative entity. And, once the project began to generate satisfactory results, in the medium term, various municipalities of the State of Yucatan whose territories are also in dispute with Quintana Roo, along with their respective Delegation of Development Programs.

The result that it aims to achieve with the design of this model is to have a shared territorial vision, necessary to achieve sustainable territorial cohesion. This requires the existence of adequate intellectual capital (territorial intelligence), of a sufficient level of knowledge available among the actors involved in territorial development in order to achieve a shared understanding of the available knowledge, and thus be able to provide a common framework of reference for cooperation between actors. This interaction between the municipalities under study is currently in the form of dispute and discord, but it can also occur in harmony and peace.