



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

RELACIONES INTERMUNICIPALES COMO ACCIÓN LOCAL
PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:
LORENA ARVIZU RAMÍREZ

ASESOR: DR. JESÚS GARCÍA LÓPEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F.

OCTUBRE 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo es fruto del apoyo incondicional de todos aquellos que me acompañaron en este proceso, el cual ha enriquecido mi vida académica y personal.

Agradezco profundamente a mis abuelos Inés y Abel por su comprensión, aliento y amor; a mis padres Luz María y Jesús por amarme, orientarme y confiar en mis capacidades y proyectos; a mi hermano Daniel que es mi ejemplo a seguir, mi mejor amigo; de quien admiro su coraje y pasión por la vida y por su profesión.

Extiendo la admiración y gratitud a mi sínodo, conformado por el Maestro Sergio Víctor Ballesteros Mesa, Maestro Ulises Corona Ramírez, Doctor Héctor Díaz Santana y Maestro Filogonio Humberto Polo Martínez, quienes enriquecieron mi trabajo con sus observaciones, generando inquietudes que favorecen y diversifican el desarrollo de mi investigación en el futuro.

De manera especial, agradezco al Doctor Jesús García López por su interés y motivación en el tema, por su orientación y asesoría en el desarrollo de esta investigación y por el vasto aprendizaje que obtuve a través de su conocimiento teórico y práctico, ya que siempre brinda importantes aportaciones.

Me siento orgullosa por haber cursado mis estudios profesionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, donde se da una riqueza multidisciplinaria al convivir y compartir experiencias entre diferentes carreras a través de amigos, compañeros y profesores.

*La Universidad Nacional Autónoma de México brinda oportunidades invaluablees,
así como una gran responsabilidad, siempre dejar en alto su nombre.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
GLOSARIO	15
I. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL ESTADO MEXICANO	
1. Aspectos teóricos de las relaciones intergubernamentales	18
1.1 Concepto y dinámica intergubernamental	19
2. Relación práctica de las RIG's con el Estado, el Gobierno y la Administración Pública	21
2.1 Estado	21
2.2 Gobierno	24
2.3 Administración Pública	27
3. Dinámica intergubernamental en el Estado Federal Mexicano	29
3.1 El Estado Federal Mexicano: conceptos y características	29
3.2 Desarrollo histórico de la dinámica intergubernamental en México	32
3.3 Modelos y propuestas: Nuevo Federalismo	39
4. El gobierno municipal y sus relaciones horizontales	44
4.1 Conceptualización y estructura orgánica municipal	44
4.2 Las relaciones intermunicipales como mecanismo de participación municipal	48
II. LAS RELACIONES INTERMUNICIPALES COMO ACCIÓN MUNICIPAL	
1. La interacción municipal en el Estado mexicano	53
1.1 Ascenso de las RIM como forma de acción municipal	54
1.2 Marco Jurídico entorno a las relaciones intermunicipales	58
1.3 Límites y alcances en el Estado mexicano	63

2.	Proceso de conformación de las relaciones intermunicipales (Primera etapa)	65
2.1	Formalización y organización de la interacción municipal	65
2.2	Factores determinantes en la relación	69
2.2.1	Factores geográficos y sociales	69
2.2.2	Factores políticos y jurídicos	71
3.	Proceso de ejecución de las relaciones intermunicipales (Segunda etapa)	73
3.1	Ejecución, control y evaluación del proyecto	73
3.2	Factores determinantes en la relación	75
3.2.1	Factores administrativos	76
3.2.2	Factores financieros	77
4.	La visión regional como elemento impulsor	78
4.1	El municipio como miembro activo de una región	79
4.2	La visión regional en el ámbito municipal	81
III.	ASOCIACIÓN MUNICIPAL PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	
1.	Marco conceptual entorno a los servicios públicos	83
1.1	Concepto y características	84
1.2	Clasificación y formas de prestación	87
2.	Los servicios públicos como base para el desarrollo local	90
2.1	El desarrollo como un objetivo intrínseco	90
2.2	Participación de los servicios públicos en el desarrollo local	93
3.	La gestión de los servicios públicos y las relaciones intermunicipales	96
3.1	La práctica de relaciones intermunicipales en los municipios mexicanos	96
3.2	El impacto de las interacciones en la gestión de los servicios	99

IV. RELACIONES INTERMUNICIPALES EN LAS ZONAS METROPOLITANAS	
1. Las zonas metropolitanas en México. Marco conceptual	102
1.1 Concepto, elementos y características	103
1.2 La cooperación como factor imperante	105
2. RIM como mecanismo de acción metropolitano	107
2.1 Problemáticas y actividades metropolitanas	107
2.2 El potencial de la asociación municipal en las zonas metropolitanas	109
3. Factores determinantes de las RIM en las zonas metropolitanas	113
3.1 Influencia de los factores determinantes en los municipios conurbados	113
3.2 Convergencia de actores e intereses en las zonas metropolitanas	116
CONCLUSIONES	120
BIBLIOGRAFÍA	123

INTRODUCCIÓN

En México el estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG's) tomó auge a partir de la década de 1980, uno de los factores fue el impulso descentralizador generado por la apertura y reforma política. Alicia Ziccardi denota "*el desgaste del partido gobernante y la paulatina aparición de gobiernos estatales y municipales de partidos opositores*"¹, que influyeron en la construcción de espacios y medios de interacción entre los ámbitos de gobierno.

La dinámica entre el gobierno federal, estatal y municipal reflejaba la centralización que indujo a una decadencia de acción y visión ante problemáticas regionales. La concentración de funciones en el ámbito federal limitó la injerencia de las entidades federativas y de los municipios, descartando la posibilidad de acciones coordinadas, "*en los años sesenta, por ejemplo, los estados habían perdido sus atribuciones tributarias, su papel en el desarrollo regional y su capacidad de conciliar los intereses locales*".²

Sin embargo, la Reforma del Estado impulsada en los años ochenta consideró la descentralización política hacia los gobiernos subnacionales y locales, dando paso a la diversificación de la acción gubernamental, con miras a un federalismo renovado y una mayor iniciativa de las regiones. Esta reforma reflejó el constante aumento de la presión política de los partidos opositores y de la ciudadanía que, por primera vez, favorecía la consolidación de un gobierno estatal de oposición en el Estado de Baja California en 1989.

Estos procesos establecieron elementos que permitieron visualizar al municipio como actor para el desarrollo del Estado, siendo los primeros pasos para buscar alternativas de solución a problemáticas locales y regionales, ampliando su influencia práctica y activa. Entre éstos se encuentra la participación de los municipios como entes a cargo de los

¹ ALICIA ZICCARDI, *El Federalismo y las regiones: una perspectiva municipal*, Revista Gestión y Política Pública, 22 de octubre de 2010, versión electrónica: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/133/13312205.pdf>, pág. 326.

² FERNANDO PÉREZ CORREA, *Temas del Federalismo ¿De la centralización a la fragmentación?*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, pág. 46.

servicios públicos, determinada en la Reforma constitucional de 1983, facultándolos también para realizar convenios y establecer relaciones con otros municipios.

La percepción del municipio como actor en la dinámica gubernamental refleja la importancia del estudio de las RIG's, ya que al modificar el papel de los ámbitos de gobierno en las relaciones tanto verticales como horizontales³, se denota el complejo dinamismo existente entre ellos y se identifican formas de interacción como las relaciones intermunicipales (RIM).

En el Estado Mexicano la práctica de estas relaciones ha sido escasa; sin embargo, la documentación de casos concretos, la investigación y el incremento del acervo bibliográfico son un referente de su consideración como una opción de acción y, más allá de eso, como un medio de cohesión de fuerzas y visión conjunta, donde los municipios generan una visión incluyente que fortalezca las relaciones y permita consolidar los objetivos establecidos.

Aunado a esta concepción, los municipios deben contemplar una visión regional para observarse como elementos integradores de un espacio público de acción más amplio, que permita ir más allá de límites territoriales para responder a las problemáticas actuales, siendo respetuosos de la distribución de competencias establecidas en la Constitución, pero contribuyendo en acciones comunes que impacten a nivel regional.

El fin común es el sentido en que deben orientarse las acciones, las problemáticas pueden ser variadas; sin embargo, los resultados de las relaciones intermunicipales se reflejan en aspectos de gestión, competitividad, infraestructura, ordenamiento urbano. *“La intermunicipalidad representa una alternativa para solucionar muchos de los problemas de*

³ Las primeras se dan con un marco jurídico más propicio porque prescribe la participación de los tres órdenes de gobierno y en las segundas debe recurrirse al otorgamiento de facultades de convocatoria a favor de algún nivel de gobierno para que concierte y convenga con los demás los fines que tienen las RIG's. Consultado en ARTURO PONTIFES MARTÍNEZ, *Relaciones Intergubernamentales*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 18 de abril de 2010, versión electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/65/pr/pr4.pdf>, ISSN 0185-8599, pág. 46.

gestión a los que se enfrentan cotidianamente tanto gobiernos locales rurales como metropolitanos.”⁴

Uno de los retos municipales para poner en práctica las RIM se relaciona con su capacidad y esfuerzo organizacional, ya que deben establecer interacciones basadas en la coordinación, comunicación, negociación y respeto al marco jurídico; además actuar de acuerdo a valores como la voluntad, colaboración, apoyo y responsabilidad, induciendo así el constante fortalecimiento de la administración pública municipal.

La apertura de espacios de acción, la voluntad de comunicación y acción entre autoridades, la asesoría e información a los ayuntamientos, la descentralización de los recursos y la interacción de las fuerzas políticas en el poder son algunos aspectos que deben considerarse para lograr el eficaz desarrollo de las relaciones intermunicipales.

PLANTEAMIENTO

La consolidación de espacios y competencias en el gobierno municipal ha impactado en la concepción y organización del Estado Federal Mexicano, donde los ámbitos de gobierno diversifican su papel de acuerdo a las funciones y responsabilidades adquiridas, buscando los medios necesarios para cumplir con sus actividades tanto individual como colectivamente.

Por lo tanto, el municipio requiere de un modelo que integre a los actores que intervienen en su localidad y genere mecanismos que permitan cumplir con los objetivos y metas establecidas. Su heterogeneidad denota la importancia de aspectos políticos, sociales, geográficos y culturales; que varían de acuerdo al contexto y características regionales, siendo determinantes para la dimensión, intensidad y temporalidad de las relaciones.

⁴ ADY CARRERA HERNÁNDEZ, *La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas*, 5 de septiembre de 2010, versión electrónica: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20intermunicipalizaci%C3%B3n%20en%20m%C3%A9xico.pdf>, pp. 3 y 4.

Ésta diversidad también se refleja en la variedad, magnitud y continuidad de los servicios públicos, que comúnmente traspasan los recursos, capacidades e infraestructura de los municipios o entidades federativas a su cargo, haciendo que la gestión de los servicios en ciudades altamente pobladas, con gran movilidad y dinamismo requiera de la participación conjunta de las autoridades involucradas.

El crecimiento, flujo y diversidad de actividades realizadas por la población en los municipios urbanos incrementa la demanda de los servicios, superando su capacidad de respuesta e infraestructura. Mientras que gran parte de los municipios rurales requieren cubrir el rezago que tienen en la mayoría de los servicios, siendo una problemática diferenciada pero común.

Por ejemplo, las zonas metropolitanas representan un gran reto para la gobernabilidad y gestión de las acciones gubernamentales, donde las visiones e intereses de los actores se transforman en demandas y se diversifican entre las jurisdicciones a las que pertenecen, siendo necesaria la identificación de las problemáticas comunes y de las áreas reales de actuación en los ámbitos de gobierno.

Equiparar las líneas de acción entre los municipios del centro y la periferia en las zonas metropolitanas, requiere elegir o crear los mecanismos que generen colaboración, coordinación y responsabilidad en las acciones a desarrollar, éstos son valores que las autoridades de los municipios deben considerar tanto al interior como al exterior de sus estructuras.

Estos valores también se comparten al entablar una asociación intermunicipal, la cual puede considerarse como un mecanismo eficiente para actuar en dichas zonas, ya que permite integrar a los municipios en un proyecto común de acuerdo a sus competencias y necesidades, tomando en cuenta sus capacidades y recursos e interactuando con los actores gubernamentales o sociales involucrados.

Por lo tanto, la implementación de mecanismos eficaces de acción, ejecutados bajo un modelo de coordinación municipal, pueden influir en diferentes aspectos. “*En el caso de los municipios conurbados, la coordinación inter-municipal podría ayudar en cuestiones de infraestructura urbana de gran escala y costo, como son los rellenos sanitarios, los sistemas de agua potable o los proyectos de reservas ecológicas.*”⁵

También la “*mayor parte de los municipios pequeños y medianos necesita de alguna forma de asociación con otros gobiernos locales con el fin de dar una solución eficiente, eficaz y a largo plazo en materia de servicios públicos*”⁶, así como al corto y mediano plazo. Lo cual puede favorecer en la orientación adecuada de los recursos y en un mayor alcance en los beneficios para la población, impactando en el desarrollo local de la región.

El concepto de desarrollo se ha relacionado principalmente con aspectos económicos, estableciendo programas orientados a generar o fortalecer la dinámica comercial. Sin embargo, la prestación de los servicios públicos puede considerarse como una plataforma de recursos para la sociedad, que genera una base sólida para realizar las diferentes actividades económicas, políticas y sociales, contribuyendo directa e indirectamente en la calidad de vida la población.

En esta lógica, el municipio adquiere un papel protagónico al contribuir en el desarrollo local de la zona, entendido como “*un proceso territorialmente localizado, endógeno, multidimensional, concertado e incluyente*”⁷, donde la variedad de actores involucrados requiere de la conciliación de sus intereses y visiones, a través de la conformación de acuerdos y la cooperación en sus acciones.

Considerar al municipio como un actor real en el desarrollo de su localidad implica visualizar las interacciones que se establecen en un espacio de acción que comparte con

⁵ ALLISON ROWLAND, *Los municipios y la coordinación intergubernamental*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2000, pág. 9.

⁶ ADY CARRERA HERNÁNDEZ, Op. Cit., pág. 4.

⁷ SONIA OSPINA BOZZI, *Globalización y Desarrollo: Hacia una Perspectiva Municipalista*, CEMCI-UIM, 4 septiembre de 2010, versión electrónica: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/815/81500803.pdf>, pág. 13.

los municipios colindantes, la “*gestión municipal, que sea motor de desarrollo como proyecto integral, deberá fundamentarse en modelos abiertos, democráticos, transparentes y estratégicos.*”⁸

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El propósito de esta investigación es analizar como contribuyen las relaciones intermunicipales para la mejora en la prestación de los servicios públicos, identificando los valores y factores que determinan las interacciones, considerando los procesos y mecanismos que permiten formalizarlas e implementarlas, determinando sus alcances, límites y beneficios.

El desarrollo de esta investigación se sustentó en las siguientes vertientes:

- 1) se determinaron elementos que preceden e impulsan la construcción de relaciones intermunicipales teórica y conceptualmente, mediante de la descripción y análisis de sus características, elementos y procesos y;
- 2) se consideró al municipio como ámbito de gobierno y por lo tanto como actor en la dinámica de acción y decisión en el Estado Mexicano, al denotar sus competencias y su vinculación con las relaciones intermunicipales, considerando sus alcances y la influencia de factores determinantes.

Dichas vertientes fueron analizadas a través de las siguientes acciones:

1. Examinar el concepto, estructura, elementos e influencia de las relaciones intergubernamentales e intermunicipales en México desde la década de 1980, así como el papel e importancia del municipio en el federalismo mexicano desde entonces.
2. Describir aspectos, valores y capacidades que fomentan o limitan las relaciones intermunicipales, denotando a la visión regional como un elemento impulsor para conformarlas.

⁸ *Ibíd.*, pág. 15.

3. Establecer la influencia que tiene la mejora en la prestación de los servicios públicos como base para el desarrollo local.
4. Retomar los elementos y factores que determinan las interacciones y considerar su impacto en las zonas metropolitanas.
5. Revisar leyes y reglamentos federales, estatales y municipales con respecto a las relaciones intermunicipales y a la prestación de los servicios públicos.
6. Generar una base de datos a través de mapas mentales⁹ que permitan comprender y observar cada uno de los conceptos, así como su importancia e influencia en el estudio de las relaciones intermunicipales.
7. Recabar y enlistar bibliografía relacionada o especializada sobre el tema.

HIPÓTESIS

La coordinación y colaboración entre diferentes municipios constituye un reto para los ayuntamientos, desde la toma de decisiones y los recursos a utilizar hasta la ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades; sin embargo, entablar interacciones con base en la eficacia, eficiencia y compromiso encaminará la consecución de los objetivos y metas establecidas.

Al considerar a las relaciones intermunicipales como una herramienta de acción para el gobierno municipal, éstos requieren definir aspectos que permitan conformarlas e implementarlas como: las demandas de la población en los municipios involucrados, el marco jurídico que reglamenta las interacciones y determina las competencias de los municipios, así como su margen de acción.

Entre las competencias que se pueden cumplir a través de las RIM encontramos a los servicios públicos, considerando que éstos fungen como una pieza clave para construir

⁹ A través de la estructura de estos mapas se organizó y desarrolló el contenido de los capítulos.

una base de recursos y capacidades económicas y sociales, se convierten en actividades prioritarias para alcanzar el desarrollo, siendo necesario buscar mecanismos que favorezcan su prestación.

Por lo tanto, la hipótesis planteada en esta investigación establecía que: si los gobiernos municipales visualizan a las relaciones intermunicipales como una forma de acción, donde la gestión local se orienta a la solución de problemáticas comunes, como la mejora en la prestación de los servicios públicos, entonces favorecen la consolidación de una base sólida que genere condiciones para el desarrollo local.

CAPITULADO

El Capítulo I se compone de cuatro apartados, en los cuales se exponen conceptos y elementos para comprender el vínculo de las RIG's con temas que fundamentan la investigación, también se consideran aspectos históricos que permiten observar el cambio en las interacciones entre los diferentes ámbitos de gobierno, además se exalta el papel del municipio en el Estado federal y la importancia que tienen las relaciones para cumplir con sus competencias. En el Capítulo II, se trata la aparición y evolución de las relaciones intermunicipales en el Estado mexicano, a partir de su adición en la reforma al artículo 115 constitucional en 1983 y cómo se encuentra contemplado en los marcos jurídicos estatales, también se describe el proceso de conformación y ejecución de éstas interacciones y, finalmente, se considera a la visión regional como un elemento clave para generar identidad y voluntad en la conformación de las RIM.

El Capítulo III está compuesto por tres apartados y se orienta a analizar y comprender la importancia de los servicios públicos, para ello, es importante considerar conceptos, elementos y características de los mismos. También se conceptualiza y relaciona con temas como el desarrollo local y su impacto directo e indirecto en el bienestar de la población, así como la influencia de las RIM en la gestión de los servicios y en sus posibles beneficios. En el Capítulo IV se identifica a las zonas metropolitanas, de acuerdo a sus problemáticas generales, como un área donde se ponen en práctica las relaciones

intermunicipales, considerando la importancia de la cooperación y acción conjunta para llevar a cabo sus actividades. También se presenta una comparación entre los factores determinantes de las RIM y las características de estas zonas, además se identifica la influencia de los intereses y visiones de los actores en determinadas circunstancias, aunque en ésta investigación no se desarrolla un estudio de caso determinado.

En las conclusiones se señalan consideraciones puntuales sobre la investigación, que nos permiten concretar el planteamiento de la hipótesis. Finalmente, se integra la bibliografía consultada y citada en cada uno de los capítulos clasificándola en legislación, obras, documentos digitales y otras fuentes consultadas.

GLOSARIO

Con el objeto de homologar criterios y apoyar la lectura y comprensión del trabajo, se ha integrado un glosario que permite precisar conceptos vinculados con las relaciones intermunicipales, exponiendo los elementos más significativos para la investigación.

Administración Pública: *“Expresión institucional concreta del gobierno. Su fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del poder público [donde los] poderes legislativos, las judicaturas y los órganos ejecutivos requieren del proceso administrativo.”*¹⁰

Cooperación: *“Contiene aspectos económicos, técnicos y administrativos específicos, instrumentándose para los fines de servicios, asuntos de interés común o dentro de los instrumentos de planificación. De aquí que la Cooperación sea de base negocial, de carácter voluntario y su configuración sea materializada a través de la creación de Consorcios, Convenios o Acuerdos Administrativos.”*¹¹

Desarrollo: *“Conjunto de capacidades generadas endógenamente, ligadas a la calidad de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de articulación público privada, la innovación y emprenditorialidad de los agentes locales, la capacidad institucional territorial, donde los impulsos exógenos se incorporan a un territorio organizado con una estructura de relaciones establecidas y consolidadas.”*¹²

Estado: *“Agrupación política específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común.”*¹³

¹⁰ OMAR GUERRERO, *Principios de la Administración Pública*, pág. 27, citado por JOSÉ CASTELAZO, *Administración Pública: Una visión de Estado*, 2º edic., INAP, México, 2011, pág. 8.

¹¹ JOSÉ DE JESÚS COVARRUBIAS DUEÑAS, *La autonomía municipal en México*, 1º edic. México, Porrúa, 1998, pp. 152 y 153.

¹² ARTURO FERNÁNDEZ y GAVEGLIO SILVA (compiladores), *Globalización, integración, mercosur (sic) y desarrollo local. Proyecto local como alternativa de desarrollo*, pág. 136, citado por SILVIA GALEANA DE LA O y JOSÉ LUIS SAINZ VILLANUEVA, *Desarrollo local: Concepto y perspectivas teóricas*, Serie de Cuadernos teórico prácticos desarrollo local y promoción social, UNAM/ENTS, Número 1, 2008, pág. 23.

¹³ AURORA ARNAIZ AMIGO, *Estructura del Estado*, Trillas, México, 2008, pág. 32.

Gobierno: *“Poder político estabilizado, estructurado e institucionalizado en el Estado, que asume la responsabilidad de la orientación política mediante órganos estables que la actualizan, coordinan e instrumentan.”¹⁴*

Municipio: *“Institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de división territorial y de la organización política y administrativa de un estado.”¹⁵*

Relaciones intergubernamentales:

- 1) *“Importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal.”¹⁶*
- 2) *Al estudiar acciones gubernamentales concretas (política social, educación, salud, creación de infraestructura, servicios, desarrollo urbano y regional) se debe tener como referencia una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles o esferas de gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal. Al interior de estas redes se construyen los acuerdos y consensos en la relación fiscal, la redefinición de competencias y/o concurrencias, y la evolución de los procesos descentralizadores en distintas áreas de política.”¹⁷*

Relaciones intermunicipales: *“Unión voluntaria de municipios más próximos para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre Ayuntamientos, con*

¹⁴ ARTEMIO LUIS MELO, *Compendio de Ciencia Política*, Depalma, Argentina, 1983, pp. 191 y 192.

¹⁵ JORGE CARLOS ADAME GARCÍA, *El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo en México*, Porrúa, México, 2009, pp. 7 y 8.

¹⁶ DEIL WRIGHT, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, 1° edic., FCE, México, 1997, pág. 68.

¹⁷ ENRIQUE CABRERO MENDOZA Y RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO, *Relaciones Intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, 16 de junio de 2011, versión electrónica: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa8/relgobnuevoescenarioyagenda.html>, pág. 1.

propósitos y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos determinados.”¹⁸

Servicios públicos: *“Es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua, y sin propósito de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.”¹⁹*

Zona metropolitana: *“Las zonas metropolitanas son unidades socioespaciales y no conjuntos independientes de áreas urbanizadas y de jurisdicciones político-administrativas. El reconocimiento que su población hace de la “gran ciudad” y la complejidad e intensidad de flujos e intercambios entre sus funciones económicas y sociales así lo confirman.”²⁰*

¹⁸ LETICIA SANTÍN DEL RÍO, *La intermunicipalidad. Gestión pública eficaz y operativa entre Municipios Asociados en México*, 6 de julio de 2010, versión electrónica: http://www.powershow.com/view/28ac54-Zm11Z/LA_INTERMUNICIPALIDAD_Gestin_pblica_eficaz_y_operativa_entre_Municipios_Asociados_en_Mxico_Leticia_S_flash_ppt_presentation, Diapositiva 4.

¹⁹ ANDRÉS SERRA ROJAS, *Derecho Administrativo*, pág. 597, citado por MANUEL ANORVE BAÑOS, *Servicios Públicos Municipales*, Porrúa, México, 1998, pág. 88.

²⁰ ALFONSO IRACHETA CANECORTA, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, COLMEX/Porrúa, 2009, pág. 46.

CAPÍTULO I

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL ESTADO MEXICANO

1. Aspectos teóricos de las relaciones Intergubernamentales

Las relaciones intergubernamentales (RIG's) son un mecanismo de coordinación de gran importancia para cumplir con los fines del Estado. Su práctica se ha diversificado de acuerdo a las estructuras políticas y a la organización administrativa de los países. En México el estudio y dinámica de estas relaciones ha tomado gran relevancia al incluir actores pertenecientes a diferentes ámbitos gubernamentales.

A partir de su conceptualización se puede considerar de manera general el objetivo, la naturaleza y dinámica existente entre los ámbitos de gobierno, por lo tanto es fundamental partir de su estudio, tanto en la teoría como en la práctica, para comprender los medios y herramientas a utilizar en el desarrollo de las actividades del aparato gubernamental.

Al orientar estas actividades para el cumplimiento de los fines y objetivos de la organización política, es necesario identificar el papel de las RIG's en el Estado, el gobierno y la administración pública, denotando el valor que tienen las interacciones en estas estructuras a través de la forma y los medios en que apoya la consecución de sus funciones y objetivos.

Al identificar al Estado mexicano como federal se determina que sus miembros cuentan con capacidades, competencias y recursos determinados a través del transcurso de décadas; sin embargo, la paulatina apertura política y la implementación de políticas descentralizadoras han impactado en la participación de los ámbitos de gobierno, haciendo importante dimensionar el desarrollo y evolución de la dinámica intergubernamental en México.

Cabe destacar las modificaciones en la participación de los municipios a través de las reformas realizadas a sus competencias, no sólo es importante observar cómo se puede relacionar con los otros ámbitos, si no las opciones que tiene para cumplir con las

responsabilidades adquiridas, siendo importante conocer los mecanismos con los que cuenta como las relaciones intermunicipales.

Por lo tanto, en este capítulo se conceptualiza a las RIG's y se determina el contexto histórico a través del cual se han desarrollado, esto para establecer la participación e influencia de los ámbitos de gobierno en la dinámica intergubernamental, orientado a denotar la participación del municipio como actor en federalismo mexicano e identificar y describir los mecanismos de acción local como son las relaciones intermunicipales.

1.1 Concepto y dinámica intergubernamental

El concepto de relaciones intergubernamentales surgió en Estados Unidos en la década de 1930, desde entonces comenzó a desarrollarse como un factor de importancia para la acción gubernamental en distintos países. Su estudio e implementación abarcan diferentes temas y orientaciones relacionados con los programas y las políticas públicas establecidas por los gobiernos.

Su conceptualización nos permite vislumbrar la variedad y alcance de las acciones que se realizan bajo un esquema de RIG's, puesto que puede integrar a diferentes actores y recursos inmersos en una dinámica política, económica, social, jurídica y administrativa, como parte de los ámbitos de gobierno y en específico del sistema federal.

Gustavo Martínez Cabañas definió a las RIG's como aquella que *“implica la existencia de dos componentes, un elemento coordinador y el interés común que incide sobre una realidad social o material [...] es un acto voluntario de dos o más sujetos en virtud de la racionalidad y eficacia que esperan obtener, [uniendo] esfuerzos para alcanzar el objetivo deseado.”*²¹

²¹ GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS, *La administración estatal y municipal en México*, 2° edic., INAP, México, 1992, pág. 163.

A partir de estas concepciones se destacan algunos elementos fundamentales que definen a las RIG's: 1) interacción entre actores gubernamentales; 2) a través de acciones coordinadas; 3) encaminadas hacia un interés común; donde la cooperación entre los actores y la orientación y visión de las políticas permitirán la consecución de los objetivos, requiriendo valores, capacidades y mecanismos eficaces de acción.

De acuerdo a José Mejía Lira es importante considerar tres ejes particulares para la comprensión y estudio de las RIG's: 1) *relación-legal* comprendida por las disposiciones y mecanismos que facultan o formalizan la relación; 2) *organizativo-institucional* que considera las estructuras y organismos que implementarán las acciones establecidas y; 3) *comportamiento político*, aquí la dinámica entre los actores influye significativamente en el establecimiento y desarrollo de las relaciones.²²

Dentro de esta lógica, cada programa de trabajo realizado a través de las RIG's debe considerar desde elementos jurídicos y administrativos hasta aspectos políticos y sociales que, en la búsqueda de un fin común y debido a la diversidad de problemáticas e intereses involucrados, abarcan una amplia gama de organizaciones gubernamentales en los ámbitos de gobierno.

La constante relación entre los ámbitos se entiende a través de un modelo de RIG's denominado *Autoridad Concurrente, Traslapante o Superpuesta*, donde los actores se encuentran interrelacionados y se desenvuelven mediante la negociación, cooperación y participación conjunta, mientras que conservan autonomía en áreas de acción específicas.²³

Como se muestra en la figura 1 es posible establecer relaciones verticales y horizontales, es decir, acciones predeterminadas donde participa el gobierno federal, estatal y municipal

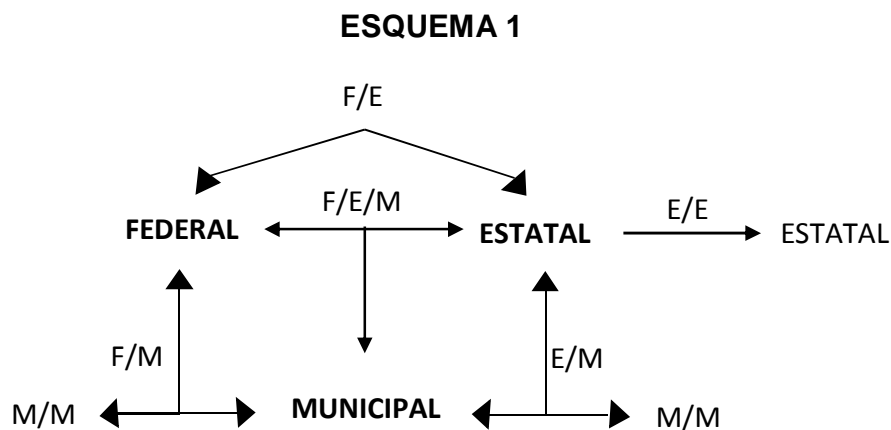
²² Cfr. JOSÉ MEJÍA LIRA, *La importancia de las redes inter e intragubernamentales*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 22 de junio de 2011, versión electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=62> ISSN 0185-8599, pág. 52.

²³ Cfr. CUAUHTÉMOC PAZ CUEVAS, *Las asociaciones municipales: Nuevos actores reconstruyendo el Federalismo Mexicano*, IGLOM, México, 2005, pág. 10.

(F/E/M, F/E, F/M, E/M) o posibilidades para gobiernos del mismo ámbito (E/E y M/M), considerando que las relaciones responden a competencias y atribuciones establecidas y a problemáticas nacionales o regionales específicas.

En el esquema se dimensionan las relaciones de manera generalizada representando posibles interacciones entre los ámbitos de gobierno, aunque se pueden especificar aspectos políticos, administrativos, jurídicos y técnicos como elementos que permiten determinar la capacidad, orientación y coordinación de las relaciones entabladas, maximizando su complejidad.

Como parte de estos elementos se encuentra el contexto en el que se desarrolla la interacción, las competencias de los ámbitos de gobierno, la problemática a resolver, el intercambio de los recursos requeridos, los procesos y mecanismos necesarios para materializar las relaciones, así como su control, seguimiento y evaluación; convirtiéndolo en un proceso multidisciplinario.



Fuente: Elaboración propia con base en la dinámica intergubernamental determinada en *Ibíd.*, pág. 16.

2. Relación práctica de las RIG's con el Estado, el Gobierno y la Administración Pública

2.1 Estado

La organización de la sociedad se establece a través de diferentes estructuras que responden a cuestiones políticas, económicas, sociales, culturales, geográficas. Conformadas por instituciones que establecen las bases para su constitución y organizaciones que orientan las acciones para la consecución de objetivos específicos, que inscriben al bienestar social como un elemento primordial.

Considerar los conceptos, formas y fines de estas estructuras permite identificar tanto las relaciones existentes entre gobernantes y gobernados, entre los grupos de poder o sectores sociales como la orientación del desarrollo y crecimiento económico, la prestación de los servicios y la administración de los recursos; lo que establece una dinámica nacional muy particular.

La primera estructura a considerar es el Estado, que identifica a la organización política de la sociedad y se establece a partir de aspectos políticos, económicos, culturales e históricos. A través de sus tres elementos: población, territorio y poder (conformado por el derecho y los fines del Estado),²⁴ se determina la distribución y ordenamiento de los grupos que compartirán reglas de convivencia y buscarán el bien común.

A partir de sus elementos constitutivos se puede establecer el tipo de Estado, surgiendo así los Estados simples y los Estados compuestos.²⁵ La principal diferencia es que los primeros concentran la autoridad en una estructura única, mientras que en los compuestos se distribuye entre los miembros que conforman al Estado, en ambas los entes locales constituyen una organización nacional.

Los Estados compuestos pueden ser confederaciones o estados federales, los primeros buscan la seguridad externa y la paz interna, mientras que los segundos se constituyen conforme a un pacto federal y comparten problemáticas nacionales e internacionales. A

²⁴ Cfr. AURORA ARNAIZ, Op. Cit., pág. 310.

²⁵ Cfr. *Ibíd.*, pp. 313-319.

partir de éstos puede observarse que existen fines y actividades particulares dependiendo del tipo de Estado y necesidades a responder.²⁶

De acuerdo a Miguel Galindo Camacho, los fines del Estado constituidos por el hombre se han renovado constantemente a través de la historia, éste y sus elementos deben adaptarse de acuerdo a la orientación y sistema político establecidos. Para la consecución de los fines, el Estado realiza actividades que impulsan diferentes áreas de desarrollo tanto económicas como sociales.²⁷

El Doctor Gabino Fraga clasifica las actividades del Estado en:

“a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos; b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares; c) Atribuciones para crear servicios públicos y; d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en el vida económica, cultural y asistencial del país.”²⁸

Estas actividades se expanden en un área geográfica definida y extensa con problemáticas y contextos nacionales, regionales y locales; que dificultan la conciliación de visiones e intereses y la consolidación de objetivos y metas. Por lo tanto, se requieren mecanismos que impulsen las acciones a gran escala, con un mayor alcance de los beneficios y orientados hacia un fin común.

La dinámica intergubernamental permite realizar estas acciones a través de diferentes organizaciones que se extienden desde las estructuras nacionales hasta las locales, llevando a cabo las actividades del Estado a través de las funciones y competencias que les fueron asignadas y con base en la cooperación, coordinación y negociación entre los actores involucrados.

²⁶ Cfr. *Ibíd.*

²⁷ MIGUEL GALINDO CAMACHO, *Derecho administrativo*, 4ª edic., Porrúa, México, 2003, pág. 79.

²⁸ GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*, pág. 15, citado por *Ibíd.*, pág. 82.

Los organismos requeridos para consolidar las actividades y los fines del Estado cuentan con una estructura propia y con objetivos y metas particulares, que las diferencian de manera conceptual y práctica; sin embargo, sus responsabilidades se orientan a salvaguardar la vida política, administrativa y social establecida por la población de acuerdo al marco jurídico determinado.

2.2 Gobierno

Siendo el poder un elemento fundamental del Estado, su distribución y organización favorecen la conducción y estabilidad de la asociación política, considerando al poder tanto una fuerza creadora e impulsora de acciones que generan impactos positivos hasta, de acuerdo a José Castelazo, la confluencia de la *autoridad* del Estado, *la fuerza física* de los grupos políticos o sociales y *la influencia* social, cultural y económica en un país.²⁹

Para cumplir con sus fines, el Estado se apoya en un órgano que detenta su poder, con él se establecen y ejercen las reglas para consolidar la orientación política y la convivencia interna y externa de los grupos sociales, asegurando así los fines políticos de la asociación y generando los mecanismos necesarios para preservarla en la búsqueda de un fin general: el bien común.

El gobierno se constituye como un elemento fundamental para la consecución de fines y objetivos en el Estado, reafirmando sus valores políticos preestablecidos. Mientras que en el Estado se concentran elementos que formalizan y determinan su estructura, en el gobierno se da cause al cumplimiento de las disposiciones políticas determinadas. Ambos se complementan al constituir aspectos que favorecen el desarrollo y continuidad de la integración política, donde la participación de diferentes actores diversifica visiones, fines y objetivos.

²⁹ Presentación del Libro *Administración Pública: Una visión de Estado* en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Consecuentemente, existen diferencias entre las formas de gobierno y los tipos de Estado, *“Aquella es la organización del Estado teniendo en cuenta sus fines, mientras que un [tipo] de Estado es la estructura que toma aquél por sus elementos constitutivos”*.³⁰ Entonces, los tipos de Estado y las formas de gobierno establecen elementos fundamentales que conducen el cumplimiento de los objetivos y la continuidad de las bases políticas establecidas.

De acuerdo a Artemio Luis Melo, el concepto de sistema de gobierno va más allá de los elementos estructurales, ya que comprende aspectos prácticos que influyen en el quehacer gubernamental, porque *“confluyen elementos jurídicos en cuanto instituciones normas y elementos políticos que conciernen al proceso de orientación política, entre los cuales se establece una estrecha relación.”*³¹

Por consiguiente, entre las formas de gobierno se enlista a la monarquía y a la república, mientras que los sistemas de gobierno serían el parlamentario y el presidencial.³² Ambas determinan la orientación y normas que regirán la vida política, así como la visión y forma de realizar las funciones del Estado, acordando a quien compete o corresponde detentar el poder y la acción gubernamental.

Las funciones de estos sistemas comprenden básicamente tres actividades: legislar, ejecutar y hacer cumplir marcos jurídicos, que inscriben tanto temas fundamentales para el bienestar de la población como reglas de actuación de las diferentes organizaciones gubernamentales, favoreciendo la distribución del poder conferido al gobierno y el equilibrio de competencias entre sus órganos.

Luis Melo expone dos funciones políticas que forman parte del poder ejecutivo: la gubernativa y administrativa. La primera se concentra en la dirección y mando de las reglas y normas que inciden en la orientación y vida política, mientras que la administrativa

³⁰ JUAN BODINO, *Los seis Libros de la República*, citado por A. ARNAIZ, Op. Cit., pág. 43.

³¹ PABLO LUCAS VERDÚ, *Principios de Ciencia Política*, pp. 103 y 106, citado por A. MELO, Op. Cit., pág. 210.

³² Cfr. *Ibíd.*, pp. 210 y 211.

considera tanto las actividades y estructura de las organizaciones como la intervención en la dirección política a través de la negociación.³³

Cumplir con estas funciones requiere la interacción entre diferentes actores que intervienen en las decisiones y acciones políticas y administrativas del país. Los grupos políticos y las organizaciones gubernamentales desempeñan un papel fundamental para cumplir con los ideales de la asociación política, siendo un reto aquellos que requieren coincidir actividades, objetivos y metas.

Aunado a esto, Brian Opeskin determina que los tres poderes cuentan con mecanismos de acción en las relaciones intergubernamentales:

- 1) El ejecutivo entabla la comunicación y negociación con las regiones del país sobre las políticas a desarrollar;
- 2) El legislativo elabora las leyes y reglamentos pertinentes que justifican las acciones emprendidas o generan la concordancia entre los marcos jurídicos preestablecidos;
- 3) El judicial cumple con la observancia de estas acciones y el equilibrio y respeto de las disposiciones entre los poderes y entre las relaciones entabladas por el centro y las regiones.³⁴

La estructura y organización de estos poderes en la esfera central y regional de cada país determinará su influencia y participación.

Los intereses individuales y colectivos pueden influir en estas acciones; sin embargo, al encausar y determinar un objetivo común se escala a un punto donde es primordial la cooperación para la consecución de los fines del Estado y de las funciones del gobierno, requiriendo la suma de esfuerzos, consolidación de visiones y el establecimiento de sólidos canales de comunicación y negociación.

³³ Cfr. Ibid., pág. 203.

³⁴ Cfr. BRIAN OPESKIN, *Mecanismos de las relaciones intergubernamentales en un marco federativo*, UNESCO, 16 de junio de 2011, versión electrónica: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/167-fulltext167spa.pdf>, pp. 143 a 155.

2.3 Administración Pública

El gobierno requiere de organismos que cumplan y hagan cumplir la orientación política determinada, a través de mecanismos que diversifiquen las decisiones y acciones en las esferas políticas, económicas y sociales. Para su funcionamiento utilizan específicamente herramientas técnicas y administrativas que conduzcan y apoyen las actividades fundamentales dentro de las organizaciones gubernamentales.

Por lo tanto, se ponen en práctica elementos que organicen y controlen procesos al interior de la organización, buscando la eficacia y eficiencia de cada unidad administrativa, impactando en su influencia al exterior de acuerdo al alcance que tienen en cada acción, la naturaleza y orientación de las funciones a cumplir y la influencia y dinamismo en la respuesta a diferentes asuntos públicos.

Éstos se llevan a cabo a través de la administración pública que, mediante el proceso administrativo, consolida e integra las actividades de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), donde las funciones del gobierno y los fines del Estado se alcanzarán de manera organizada, eficiente y eficaz, influyendo en aspectos políticos, económicos y sociales que generarán el desarrollo y bienestar social.³⁵

Los aspectos técnicos y administrativos pueden considerarse como el universo de la administración pública; sin embargo, su concepción y práctica se enriquece con los elementos que permiten desarrollar las actividades de manera formal, profesional, ética, eficiente y eficaz, bajo un control y dirección, los cuales se convierten en objetivos y fines particulares al establecer una comunicación, negociación y cooperación continua.

Para José Castelazo el sentido y práctica de la administración pública se concentra en tres elementos fundamentales: los principios que la encausan, las normas que establecen su pauta de acción o que la delimitan acatando el principio de legalidad y las prácticas que le

³⁵ Cfr. JOSÉ CASTELAZO, Op. Cit., pág. 11.

permiten materializar los objetivos y metas establecidas; basadas en las reglas fundamentales de la asociación política.³⁶

*“La Administración Pública como fuerza integradora representa el equilibrio propulsor del cambio ordenado. Ha de colocarse como interlocutor válido de todas las fuerzas que con distinta intencionalidad se expresan en el seno de la sociedad.”*³⁷ Siendo entonces aquella que puede procesar las acciones y los propósitos de los actores que pretendan influir en los posicionamientos y prácticas ante diferentes problemáticas.

La administración pública logra el cambio con base en diferentes organizaciones, que utilizan sus procesos para organizar y administrar recursos, información, estadísticas y datos que dimensionan el contexto e influyen en las decisiones, así como al establecer canales de comunicación e interacción donde se concreten acuerdos y consensos con base en las prioridades y líneas de acción.

Estas actividades determinan el funcionamiento de cada organización; sin embargo, su influencia, impacto y resultados se reflejarán en los proyectos y prácticas que implementen al exterior, dando causa a las demandas de los diferentes grupos y esferas sociales, mediante diferentes estrategias y compromisos que tendrán un alcance nacional o local.

Denotando la dualidad entre los objetivos y actividades externas e internas de las organizaciones, donde es posible generar conocimiento y compartir información para mejorar los procesos de acuerdo a experiencias positivas, mientras que de manera individual o colectiva actúan para generar los programas y políticas que resuelvan las problemáticas existentes. Ésta dualidad muestra:

“[...] a las RIG’s como un coadyuvante a las necesidades de la estructura y organización interna de la administración pública para su funcionamiento, [...] así mismo el campo de acción de las RIG’s es externo, cuando tienen que servir

³⁶ Cfr. *Ibíd.*, pág. 218.

³⁷ *Ibíd.*, pág. 283.

*para la mejora de la prestación de los servicios públicos y lograr el bienestar social por medio de la formulación de las políticas públicas.*³⁸

Entonces, las interacciones consolidan un impacto interno y externo, enriqueciendo las posibilidades y maneras de compartir recursos e información, para mejorar y modernizar los procesos al interior de las organizaciones, así como entablar canales de comunicación y negociación para consolidar proyectos que cumplan con las funciones, objetivos y metas de las organizaciones gubernamentales en su conjunto.

3. Dinámica intergubernamental en el Estado Federal Mexicano

3.1 El Estado Federal Mexicano: conceptos y características

La determinación y puesta en práctica de las funciones, actividades y objetivos del Gobierno y de la Administración Pública requiere de la composición de aspectos políticos, económicos, sociales y jurídicos; delimitados a través de elementos demográficos, históricos y culturales compartidos por aquellos que conforman al Estado e impulsan la organización política.

La convergencia de actores y la concentración de éstos aspectos forman parte de los órdenes jurídicos que dependen de la estructura y composición del Estado, donde se da causa a las problemáticas de acuerdo a sus competencias, respaldo a la asociación política y respeto al marco jurídico determinado, favoreciendo su participación en asuntos públicos nacionales o locales.³⁹

Dichos órdenes son fundamentales para llevar a cabo las actividades en un Estado Federal, optar por un tipo de Estado es fundamental para la conformación de una asociación política que pretenda organizarse al interior y exterior de un área determinada,

³⁸ ANA MÁRÍA HERNÁNDEZ DÍAZ, *Relaciones Intergubernamentales*, Revista Espacios Públicos, 9 de marzo de 2010, versión electrónica: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67601804>> ISSN 1665-8140, pág. 50.

³⁹ Cfr. LEONEL ARMENTA LÓPEZ, *La forma federal de Estado*, UNAM, 1996, pág. 37.

además las actividades e intervención de cada uno, como ya vimos, serán distintas dependiendo de la estructura elegida.

Leonel Armenta define al Estado federal como *“aquel ámbito espacial de validez determinado en el que coexisten dos órdenes jurídicos, uno central (poder central federal) y uno local (poderes locales federados), que participan en las decisiones nacionales (voluntad general) y que están coordinados por una Constitución federal.”*⁴⁰ Donde los miembros deben participar activamente para cumplir los fines y objetivos generales.

De acuerdo a este autor, para construir un Estado federal fuerte y equilibrado es necesario considerar aspectos relacionados con la participación, integración y colaboración entre los miembros, la capacidad e influencia de los órdenes jurídicos conforme a sus competencias y su intervención en los asuntos públicos, además del respeto y concordancia de los marcos jurídicos nacionales y locales.⁴¹

A partir de estos aspectos es posible identificar algunos elementos indispensables para consolidar el federalismo. En primer lugar se encuentra la base jurídica en que se determina su estructura y composición, siendo un factor que establece tanto las competencias para los ámbitos de gobierno, como el equilibrio y distribución del poder entre los mismos, mermando o favoreciendo su influencia.

De aquí partimos a la interacción entre los miembros del Estado federal; por una parte, se encuentran definidas por un marco jurídico; sin embargo, la colaboración y cooperación de los miembros es fundamental para la toma de decisiones y la implementación de las acciones, lo cual responde a la voluntad y compromiso de los actores para utilizar los mecanismos y herramientas que les permitan actuar.

Dando como resultado la concordancia entre los ideales y las visiones de las partes, siendo necesario desarrollar las actividades a través de la interdependencia entre los

⁴⁰ LEONEL ARMENTA LÓPEZ, *Federalismo*, Porrúa, México, 2010, pág. 21.

⁴¹ Cfr. *Ibíd.*, pág. 22.

actores, sin dejar de considerar las competencias y jurisdicciones que justifican, orientan y delimitan sus acciones. Cabe resaltar que estos aspectos también son importantes para establecer relaciones intergubernamentales eficientes.

El federalismo y las relaciones intergubernamentales se encuentran en mutua relación, la composición y fines del federalismo requieren de este tipo de interacciones para diseñar e implementar las políticas públicas establecidas, favoreciendo la capacidad de decisión, comunicación, acción y participación de diferentes actores; diversificando los medios, las formas y mecanismos para cumplir con sus funciones.

Conceptualmente las relaciones que se identifican en el federalismo se efectúan entre el poder central y los poderes estatales, tomando en cuenta a los interestatales, mientras que en las relaciones intergubernamentales las interacciones se diversifican entre los diferentes actores que puedan participar en las actividades, desde el poder central, estatales, municipales, además de las interestatales y las intermunicipales.⁴²

En el caso mexicano se pueden identificar diferentes combinaciones, cabe resaltar la capacidad e importancia que deben tener tanto los estados como los municipios para participar; sin embargo, su influencia en la mayoría de los casos se concentra en la operación y puesta en práctica de los programas y lineamientos federales, afianzando la orientación de diferentes asuntos públicos en el poder central.

En el Estado federal es indispensable poder superar las barreras centralizadoras que limitan la equitativa distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno, la distribución de los recursos financieros, la identificación, diagnóstico y seguimiento de problemáticas nacionales, regionales y locales, así como la participación e influencia de los actores interesados.

⁴² DEIL WRIGHT, Op. Cit., pág. 72.

3.2 Desarrollo histórico de la dinámica intergubernamental en México

En el desarrollo histórico del Estado federal mexicano existen diferentes episodios que permiten vislumbrar la dinámica entre los actores gubernamentales, donde ha sido necesario sortear aspectos que limitan el desarrollo del federalismo, al replantear y organizar sus estructuras desde su institucionalización en la Constitución de 1824 hasta la actual apertura política a partir de la participación de diferentes fuerzas.

Como lo desarrolla Fernando Pérez Correa en su libro *Temas del Federalismo ¿De la Centralización a la Fragmentación?* Algunos factores como la centralización del poder y la construcción de estructuras hegemónicas, en contraste con la paulatina apertura política y electoral, lograron consolidar los sucesos históricos que iniciaron en la década de 1980, donde se dejaron sentir las fuerzas políticas alternantes al gobierno en el poder.

CUADRO 1 CRONOLOGÍA 1910-1970	
1910-1930	<ul style="list-style-type: none">• Al finalizar la revolución mexicana fue necesario conciliar las fuerzas políticas así como reemplazar las instituciones porfiristas.• Se requirió la conciliación, organización y ordenamiento tanto del territorio como de los diferentes actores, por lo tanto se creó un poder ejecutivo fuerte que encausara la reconstrucción del país, junto con los poderes legislativo y judicial instituidos por la Carta Magna de 1917.
1930-1950	<ul style="list-style-type: none">• Comenzó la consolidación del presidencialismo mexicano a través de la creación del Partido Nacional Revolucionario.• Se inscriben al poder central diferentes competencias como: (la energía eléctrica, recursos hidráulicos, control de aranceles del comercio exterior, la preservación del medio ambiente).• El inicio del periodo denominado “Milagro Mexicano” trajo consigo el paulatino desarrollo y estabilidad económica e industrial del país, así como la organización de las fuerzas sociales, la consolidación de la política económica y la generación de acuerdos internacionales.

<p>1950-1970</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El agotamiento del modelo económico requirió de alternativas que permitieran responder al crecimiento demográfico y a la urbanización que demandaban más y mejores servicios. • Surgen diferentes movimientos sociales con la participación de los ferrocarrileros, los maestros, campesinos y el movimiento estudiantil. • Los estados y municipios resentían el rezago en sus haciendas públicas, su participación como promotores de los intereses locales y agentes del desarrollo regional. • Comienza la deslegitimación del gobierno en el poder, agudizada por la crisis económica, los conflictos sociopolíticos y la demanda de espacios de participación, expresión política y social. • Se constituye el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal donde se comenzó a entablar una relación y comunicación entre ámbitos de gobierno.
-------------------------	---

Fuente: Elaboración propia con base en FERNANDO PÉREZ CORREA, *Temas del Federalismo ¿De la centralización a la fragmentación?*, UNAM, México, 2003, pp. 37-55.

Como lo menciona el autor es difícil registrar los sucesos que incidieron en la centralización política, económica y social de México. Sin embargo, existe consenso sobre tres factores que impulsaron y fortalecieron la centralización: 1) la creación de un ejecutivo federal fuerte con amplias competencias; 2) la consolidación de un partido político imperante en los ámbitos de gobierno y 3) la organización de las fuerzas sociales.

A través de estas estructuras fue posible implementar las políticas sociales y económicas (salud, educación, empleo, inversión) que respondieran a las oportunidades del contexto nacional e internacional prevalecientes, como a las demandas y necesidades de una población urbana en desarrollo. Aunque, después de una relativa estabilidad se requirió tomar medidas que renovaran el federalismo mexicano.

Por lo tanto, se generaron espacios que permitieran la participación de diferentes actores, en principio promovido por el gobierno federal y posteriormente por la presión e influencia de una ciudadanía más participativa, de partidos políticos alternativos y de diferentes

fuerzas políticas, dando como resultado la alternancia en los tres ámbitos de gobierno y en la planeación de las políticas públicas.

Una de las principales acciones que se llevaron a cabo a partir de la década de 1980 fue la Reforma al Artículo 115 constitucional. Para el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) la descentralización se presentó como un objetivo fundamental, considerando puntos generales y particulares desde temas como el federalismo, el desarrollo regional y el fortalecimiento del municipio.

La Reforma al Artículo 115 se orientó a determinar aspectos importantes sobre las competencias del municipio, ya que se le adjudicó la capacidad de recaudar y administrar el impuesto predial, contribuyendo a su hacienda pública; y se determinó que estaría a cargo de la prestación de los servicios públicos, siendo estas actividades fundamentales para el desarrollo y bienestar de la comunidad.⁴³

Aún con estas modificaciones y funciones delegadas o transferidas al municipio, los estados contaron con mecanismos para influir en sus finanzas públicas, ya que *“las transferencias federales [serían] distribuidas con base en los criterios fijados por los congresos estatales [incluso] las legislaturas determinarían las tasas del impuesto predial, fuente de ingresos recién asignada con exclusividad a las municipalidades.”*⁴⁴

También se realizaron reformas constitucionales donde áreas prioritarias como el desarrollo, la economía, los recursos naturales estratégicos para el país y la planeación se inscribieron bajo la competencia del Ejecutivo Federal. De acuerdo a Fernando Pérez Correa la planeación del desarrollo nacional, regional y local del país se convirtió en una actividad fundamental de éste poder público.⁴⁵

⁴³ Cfr. ADY CARRERA HERNÁNDEZ, *Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)*, 11 de julio de 2011, versión electrónica, http://municipio.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/PDFContent/24199/Evolucion_relaciones_intergu_b_Mexico.pdf, pág. 8.

⁴⁴ *Ibíd.*, pág. 7.

⁴⁵ Cfr. FERNANDO PÉREZ CORREA, *Op. Cit.*, pág. 60.

Por otra parte, la alternancia en los gobiernos locales del país fue un factor importante, ya que al ganarse elecciones en municipios de diferentes estados se les posicionó dentro del mapa electoral, estableciendo las bases para consolidar los espacios de oportunidad y participación tanto ciudadana, como política y de acción gubernamental.

Con respecto a las entidades federativas, una de estas manifestaciones se dio en 1989 con la llegada del Partido Acción Nacional a la gubernatura de Baja California. De acuerdo a Ady Carrera el problema de asignación de recursos a los municipios y a los estados se agudizó, los gobiernos de oposición al hacerla latente además de ejercer presión al ejecutivo y legislativo, acrecentaron su popularidad y predominio en las elecciones.⁴⁶

Consecuentemente, tres partidos políticos comenzaron a obtener mayor preponderancia; sin embargo, su participación en asuntos concernientes a la vida política, económica, social, cultural y jurídica del país inició al posicionarse en la Cámara de Diputados como fuerza política, donde se requirió establecer mecanismos que rigieran las relaciones y los medios para conformar acuerdos.

Las jornadas de 1997 también fueron sobresalientes al disputar las primeras elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Tanto el Partido Acción Nacional como el Partido de la Revolución Democrática comenzaron a ganar terreno en el ámbito político y electoral, renovando la dinámica de las relaciones en los Poderes de la Unión, en las Legislaturas estatales y en los gobiernos federal, estatal y municipal.

La Cámara de Diputados Federal no fue la primera muestra de balance, el poder legislativo estatal fue uno de los primeros en experimentar la alternancia. De acuerdo a Alonso Lujambio, desde 1992 comenzó a diversificarse la composición de las legislaturas

⁴⁶ Cfr. ADY CARRERA HERNÁNDEZ, Op. Cit., pág. 12.

estatales, impulsando así la aparición de gobiernos divididos y la participación e influencia de los estados.⁴⁷

En el Cuadro 2 se pueden observar cuatro ejemplos sobre la transformación de las estructuras estatales, sus legislaturas reflejan la nueva dinámica institucional establecida por una ciudadanía participativa, por la paulatina apertura de espacios políticos y por el predominio de diferentes partidos, quienes deben conciliar acuerdos e intereses en diferentes espacios públicos desarrollando acciones en una gran variedad de temas.

En los cuatro estados se representan las características enlistadas durante la década de 1990, donde las coaliciones tuvieron un peso fundamental tanto para consolidar acuerdos como para ejercer presión política a los gobiernos en el poder. Alonso Lujambio asegura que no existió ingobernabilidad debido al *“tipo de coaliciones que se construyen, ciertos arreglos constitucionales locales, los intereses de los partidos políticos nacionales y de los poderes federales.”*⁴⁸

Actualmente, en tres estados se observa el predominio del Partido Revolucionario Institucional, en Baja California, Aguascalientes y Chihuahua cuenta con la gubernatura y la mayoría en las legislaturas, requiriendo la coalición de una minoría para incidir en la toma de decisiones y acciones en el gobierno.

La participación de los partidos políticos y de la ciudadanía se da con miras a la diversidad en la representación, toma de decisiones y acción; sin embargo, la existencia de una apertura electoral no ha permitido que los resultados necesariamente permeen todas las áreas de desarrollo, ya que es difícil que existan acuerdos partidistas que permitan generar reformas políticas y asignar recursos de manera unánime.⁴⁹

⁴⁷ Cfr. ALONSO LUJAMBIO, *Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997*, en MARÍA AMPARO CASAR e IGNACIO MARVÁN (coord.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE/Taurus, México, 2002, pp. 319-347.

⁴⁸ ALONSO LUJAMBIO, Op. Cit., pág. 324.

⁴⁹ PEDRO MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *Transición y democracia. La nueva dinámica gubernamental*, en GRETCHEN GONZÁLEZ (coord.), *Gobiernos Municipales en México*, UAM, México, pág. 95.

Estos y otros problemas no han mermado la capacidad de las organizaciones políticas para desarrollar sus actividades, respetando los consensos y acuerdos que han o no encausado soluciones a las problemáticas actuales; sin embargo, la construcción y pugna de estos espacios desde 1989 generaron las condiciones que dieron pie al pluralismo en la Cámara de Diputados en 1997 y a la alternancia del Gobierno Federal en el 2000.

CUADRO 2 COMPARACIÓN ENTRE LOS ESTADOS CON GOBIERNOS DIVIDIDOS EN LA DÉCADA DE 1990 Y SU SITUACIÓN ACTUAL						
TIPO	CARACTERÍSTICAS*	CONTEXTO	CASOS			
A	Se obtiene el 50% de los escaños	Es posible hacer coalición con una minoría parlamentaria	Colima LII Legislatura 1997-2000	PRI 10 PAN 7 PRD 3	Colima LVI Legislatura 2009-2012	PRI 14 PAN 7 PANAL 3
B	Mayoría relativa	Coalición con: 1) Partidos pequeños 2) Partidos grandes	Baja California XIV Legislatura 1992-1995	PRI 7 PAN 8 PRD 4	Baja California XX Legislatura 2010-2013	PRI 15 PAN 6 Nueva Alianza 2 PRD 1 PVEM 1 PT 1
C	Se obtiene menos del 50% de los escaños	Otros partidos pueden hacer coalición excluyéndolo	Aguascalientes LVI Legislatura 1995-1998	PRI 11 PAN 13 PRD 1 PT 1 PC 1	Aguascalientes LXI Legislatura 2010-2013	PRI 14 Nueva Alianza 4 PAN 4 PVEM 2 PRD 1 PT 1
D	Se convierte en una minoría parlamentaria	Se convierte en una relación directa entre el Gobernador y la fracción parlamentaria influyente	Chihuahua LVIII Legislatura 1995-1998	PRI 15 PAN 7 PRD 1 CDP 1	Chihuahua LXIII Legislatura 2010-2013	PRI 19 PAN 6 Nueva Alianza 4 PVEM 2 PT 1 PRD 1

* En función de la militancia del Gobernador.

Partido en el poder

Fuente: Elaboración propia con base en ALONSO LUJAMBIO, *Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997*, en MARÍA AMPARO CASAR e IGNACIO MARVÁN (coord.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE/Taurus, México, 2002, pp. 319.

Actualmente, la planeación es uno de los mecanismos más importantes para consolidar las estrategias que permitan el desarrollo del país. La puesta en práctica del Plan Nacional de Desarrollo requiere la participación del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales, quienes deben adecuarse a los lineamientos federales existentes y

desarrollar un plan de acuerdo a su contexto, lo que deriva en la distribución de los recursos asignados y el desarrollo de actividades específicas.

Por ejemplo: *"El Convenio de Desarrollo Social [...] es el instrumento normativo para el acuerdo de coordinación intergubernamental, [...] en el 2001, modificó los programas de desarrollo regional, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 para la coordinación entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, asimismo considera la participación procedente de los municipios y de los sectores sociales y privado."*⁵⁰

El Convenio, junto con los organismos que apoyan la planeación estatal y municipal (COPLADEM y COPLADEMUN), el Sistema de Coordinación Fiscal, las leyes, programas y acuerdos instituidos para llevar a cabo las competencias de los gobiernos federales, estatales y municipales, conforman actualmente la parte práctica y administrativa de la dinámica intergubernamental con base en las políticas públicas generadas y los mecanismos de financiamiento y administración necesarios.⁵¹

Considerando el desarrollo histórico de la dinámica intergubernamental, Ady Carrera expone tres episodios que caracterizan las relaciones intergubernamentales en México:

- 1) El primero abarca un largo periodo posrevolucionario a inicios de la década de los ochenta, a esta etapa se le denomina "autoridad inclusiva" y denota el predominio del ejecutivo federal sobre los estados y los municipios;
- 2) el segundo corresponde a partir de la década de los ochenta hasta la actualidad determinada como "autoridad coordinada", donde se establecen esferas de acción claramente definidas; sin embargo, los municipios aún se encuentran bajo la tutela de los estados y;
- 3) la tercera se denomina "autoridad concurrente, traslapante o superpuesta", para ésta autora aún no hemos evolucionado a esta etapa; sin embargo, las reformas

⁵⁰ JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS, *La gobernabilidad democrática municipal en México*, Porrúa, México, 2006, pág. 83.

⁵¹ Cfr. *Ibíd.*

del artículo 115 Constitucional son una muestra de la transformación en la dinámica gubernamental.⁵²

3.3 Modelos y propuestas: Nuevo Federalismo

Entonces ¿qué características debe tener el Estado federal mexicano para mantener relaciones intergubernamentales sólidas y eficaces? Enrique Cabrero y Rodolfo García ponen en la balanza la importancia de la orientación del Estado Federal, proponen un modelo administrativo donde la comunicación y la negociación son necesarios, a diferencia de un modelo rígido que responde a la específica delimitación de competencias.⁵³

Denotan al federalismo alemán porque *“promueve un sinnúmero de transferencias fiscales intergubernamentales y espacios de negociación y acuerdo entre [los gobiernos,] las relaciones intergubernamentales son parte fundamental del funcionamiento del sistema; de su intensidad, accesos diversos, y espíritu cooperativo, depende el buen desempeño del sistema en su conjunto.”*⁵⁴

Para la estructura política de México, la flexibilización de los mecanismos para entablar relaciones continuas y diversas, requeriría la voluntad de los miembros de los gobiernos y que éstos cuenten con la capacidad jurídica, técnica y administrativa que les permita compartir información precisa, utilizar personal capacitado, así como los recursos financieros y materiales necesarios.

También es indispensable considerar la relación política entre las partes, consolidar propuestas y llegar a convenios sólo es posible a través de la negociación entre los grupos políticos con mayor incidencia en los poderes públicos. La trascendencia de su participación está determinada por la capacidad e influencia política con respecto a otros miembros para establecer los objetivos y las líneas de acción.

⁵² Cfr. ADY CARRERA HERNÁNDEZ, Op. Cit., pág. 18.

⁵³ Cfr. *Ibíd.*, pág. 6.

⁵⁴ *Ibíd.*

Por lo tanto, la construcción de un federalismo “cooperativo” requiere de dinámicas, procesos y herramientas para cumplir con las actividades en el Estado federal. Aunque la cooperación forma parte del federalismo de manera intrínseca, ya que sus miembros coinciden en competencias, tanto por el marco jurídico como por la necesidad de responder ante problemáticas que involucran diferentes actores.⁵⁵

Esto refleja la esencia del Estado federal poniendo en práctica sus valores y principios, considerando que la cooperación está basada en aspectos determinantes como la distribución equitativa de competencias, a través de las cuales se establecen atribuciones y responsabilidades a cada ámbito de gobierno, estableciendo la interdependencia que permite la colaboración y concordancia entre sus acciones.

“En un federalismo, en donde las competencias estén distribuidas con equidad, las relaciones tienen que centrarse, fundamentalmente, en el apoyo cooperativo para el financiamiento de programas, administración y prestación de servicios públicos porque es en estos renglones donde se puede establecer con mayor facilidad una auténtica coparticipación de esos niveles, lo que, en términos de distribución de poder y de competencias, significa una verdadera descentralización.”⁵⁶

El Nuevo Federalismo es un modelo que impulsa la descentralización de competencias entre los ámbitos, promueve:

“[...] los derechos de las entidades federadas y pondera la interdependencia de poderes [...] Según López Aranguren la fórmula que caracteriza a este nuevo federalismo, se compone de los siguientes enunciados.

- 1. Una descentralización funcional de los departamentos centrales en favor de entes de base regional.*
- 2. Una descentralización del poder que toma la forma de devolución de poderes decisorios, de responsabilidades y de funciones a entes estatales y locales.*

⁵⁵ Cfr. LEONEL ARMENTA LÓPEZ, *Federalismo*, Op. Cit., pág. 185.

⁵⁶ LEONEL ARMENTA LÓPEZ, *La forma federal de Estado*, Op. Cit., pág. 126.

3. *Una mejora de la viabilidad financiera de los gobiernos regionales y locales por medio del compartimiento de ingresos fiscales del poder central.*

4. *Un encauzamiento ordenado y regular del sistema de provisión de servicios.*⁵⁷

El Nuevo Federalismo como respuesta a la presión política a finales de la década de 1990 favoreció la descentralización y la asignación de mayores responsabilidades del centro a la periferia, actualmente se pugna por consolidar este objetivo e ir más allá, al incentivar la participación e incidencia de las regiones, los municipios y las comunidades en la planeación de políticas y programas locales, regionales y nacionales.

La cimentación de eficientes relaciones intergubernamentales está basada en una profunda reestructuración política, social, ideológica y administrativa. La interacción entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales debe complementarse tanto con la repartición de poder y de autoridad como con la valoración del importante papel que cumplen los gobiernos subnacionales y locales.

La concurrencia entre los ámbitos de gobierno se encuentra suscrita a temas como la educación, salud, seguridad pública, asentamientos humanos, desarrollo sustentable y ecología; sin embargo, su situación política, hacendaria y administrativa limita o impulsa su participación en las relaciones, acaparando las funciones en aquellos gobiernos que cuentan con la capacidad instalada para responder a los problemas relacionados con estos temas.

Las RIG's entre los gobiernos subnacionales y locales se establece para cumplir con estas competencias y con la planeación regional, el desarrollo económico y la coordinación fiscal. La relación entre los gobiernos estatales y los gobiernos municipales es crucial para llevar a cabo estas actividades, ya que su participación y colaboración genera espacios de conciliación y orienta los esfuerzos y acciones con objetivos comunes, para ello requieren de voluntad, capacidad, autoridad y poder de decisión y acción en sus jurisdicciones.

⁵⁷ LEONEL ARMENTA LÓPEZ, *Federalismo*, Op. Cit., pág. 184.

Enrique Cabrero y Rodolfo García establecen dos aspectos medulares para entender las RIG's: 1) *La funcionalidad del marco legal y la institucionalización alcanzada* y 2) *La capacidad de decisión de cada componente dentro de la red de relaciones [donde se debe conocer] ¿Cuál es la posibilidad de cada una de las partes de decidir sobre asuntos que le afectan directamente?; ¿Las competencias obedecen a una jerarquía única o se ajustan?; ¿Cuál es el grado de descentralización de recursos y decisiones?*⁵⁸

En el artículo 115 constitucional⁵⁹ se determina que los ayuntamientos podrán celebrar convenios con el gobierno estatal para la prestación directa o coordinada de los servicios públicos. En este caso es posible considerar dos acepciones: 1) los gobiernos locales tienen la capacidad de decidir y tomar la iniciativa para coordinarse con el estado y 2) esta acción puede ser efecto de la poca capacidad administrativa y financiera de los municipios para cumplir con sus competencias.

Con respecto a la hacienda pública municipal, los estados están facultados para determinar las bases, montos y plazos en que se distribuirán las participaciones federales, interviniendo en uno de los recursos fundamentales para llevar a cabo cualquier acción gubernamental. Aunque, en los últimos años se han descentralizado competencias y recursos a los municipios mexicanos, su margen de acción aún se encuentra sujeta a los lineamientos y determinación de otros ámbitos de gobierno.

“En relación a los dos aspectos mencionados anteriormente, es claro que el caso mexicano se ha caracterizado por una muy débil funcionalidad del marco legal que regula las relaciones intergubernamentales, dado que si bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los subnacionales [estados y municipios]; justo en los años recientes comienza a recuperarse el valor del pacto federal constitucional. Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema queda igualmente clara

⁵⁸ ENRIQUE CABRERO y RODOLGO GARCÍA, Op. Cit., pág. 2.

⁵⁹ Cfr. Artículo 115, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 3 de octubre de 2012, versión electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

la subordinación de gobiernos subnacionales debido a la centralización del sistema fiscal entre otros factores de carácter político.

[...] los actores políticos del nivel estatal y municipal insisten en conceptos de soberanía, autonomía, autosuficiencia en recursos, ámbitos de exclusividad. En pocos años podemos imaginar una dinámica de RIG paralizadas, ineficiencias fiscales en los tres niveles de gobierno e ineficacia de políticas públicas ante la falta de coordinación. Un reacomodo de las RIG de este tipo puede debilitar simultáneamente a todos los niveles de gobierno, no existe ninguna ley mecánica que garantice que el debilitamiento de un nivel de gobierno (en este caso el federal), automáticamente fortalece a otro nivel de gobierno, esto depende de muchos otros factores, es un mito pensar que lo que pierde uno lo ganan otros, en estos procesos todos los niveles de gobierno y actores políticos pueden perder simultáneamente.”⁶⁰

No se busca la descentralización ni la centralización absoluta, la propuesta de estos autores se orienta hacia la cooperación en la toma de decisiones por los ámbitos de gobierno y la interacción y colaboración en la ejecución de las acciones a través de sus organizaciones gubernamentales, apelando a la voluntad política, formalidad y responsabilidad de los actores.

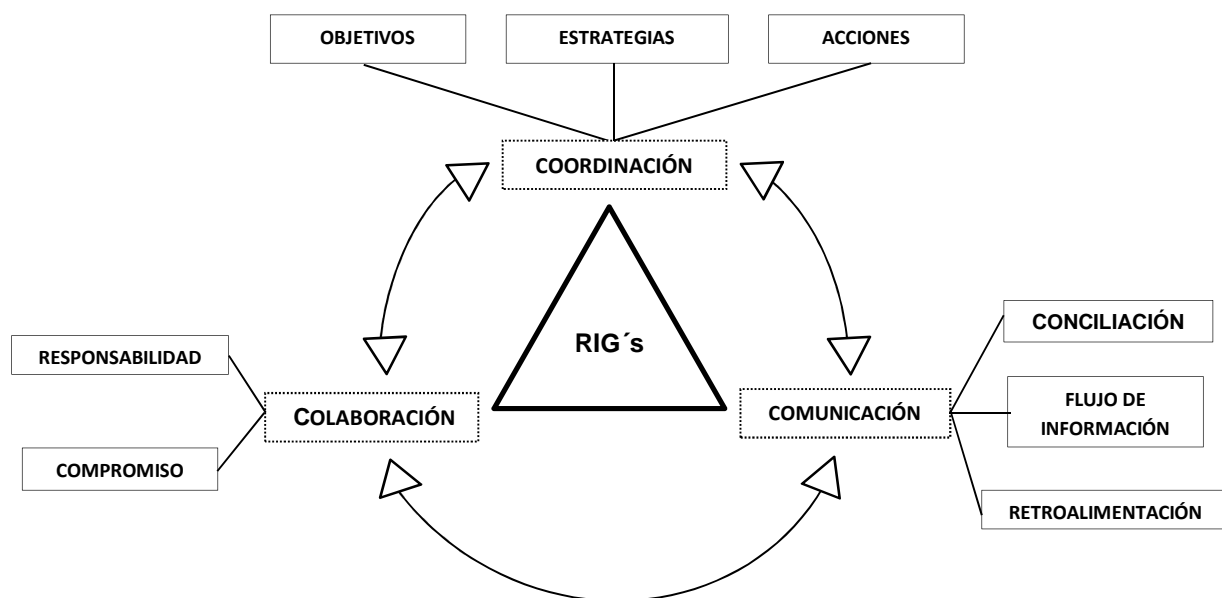
Por lo tanto, las relaciones que establecen los gobiernos estatales y municipales, mediante la coordinación, comunicación y colaboración, se orientarán a generar los espacios y mecanismos necesarios que favorezcan la participación de diferentes actores gubernamentales y sociales, donde se logre determinar y orientar acciones que respondan a diferentes asuntos públicos, en observancia a las competencias de cada ámbito y a los marcos jurídicos que las reglamentan.

Estas relaciones se establecen a través de la coordinación de estrategias, objetivos y acciones, que se sustentan en la comunicación entre los actores que conciliaron intereses

⁶⁰ *Ibíd.*, pp. 3 y 7.

y crearon acuerdos, manteniendo un flujo de información que permita la retroalimentación y seguimiento de las actividades; todo, bajo la participación responsable y comprometida de cada uno de los actores intergubernamentales y sociales.

ESQUEMA 2 ELEMENTOS DE LAS RIG's ENTRE GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES



Fuente: Elaboración propia.

Consecuentemente, las interacciones cuentan con valores y mecanismos sólidos y formales, donde los estados y municipios no sólo se distribuyen las actividades, también se involucran a través del esfuerzo, capacidades y recursos que pueden compartir. Aunque no sería posible si los gobiernos subnacionales y locales no se asumen como corresponsables del desarrollo local y regional.

4. El gobierno municipal y sus relaciones horizontales

4.1 Conceptualización y estructura orgánica municipal

Las entidades federativas y los municipios son parte sustancial de la organización política de nuestro país y de manera orgánica influyen en el funcionamiento del Estado federal

mexicano, siendo elementos esenciales para la gobernabilidad, la democracia, la sustentabilidad y el desarrollo, ya que todas sus decisiones y prácticas tendrán un efecto local, regional y nacional.

En ellos se desenvuelven gran cantidad de contextos y problemáticas que, de acuerdo a este efecto dominó (local-regional-nacional), hacen necesaria su continua participación poniendo en práctica sus capacidades y recursos e interactuando con diferentes organizaciones gubernamentales y sectores sociales, aunque al municipio se le considera como el más cercano a la ciudadanía y a los diferentes grupos sociales.

El municipio se encuentra como punto de partida en esta organización, de acuerdo a la Constitución Política es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.⁶¹ En él se concentran todos los aspectos que estructuran y organizan a la comunidad, destacando sus características e identidad en la localidad.

La institucionalización del municipio como parte fundamental tanto de los estados como del Estado federal, aunado a un respaldo jurídico, político y social lo convierten en un actor con autoridad y responsabilidades ante las demandas de la sociedad, no sólo la perteneciente a su jurisdicción sino como punto de apoyo para el desarrollo regional del país.

Los elementos que conforman al municipio son: el territorio, la población y el gobierno⁶². El territorio representa 1) su demarcación territorial; 2) su jurisdicción como área de decisión y acción de acuerdo a sus competencias y; 3) concentra las características de cada uno, considerando que existen 2,441 municipios con particularidades geográficas y demográficas, variando su composición y número entre los estados, creando así contextos y problemáticas específicas.

⁶¹ Artículo 115, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 8 de noviembre de 2011, versión electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

⁶² El desarrollo y relación de cada elemento se interpretó a partir de JORGE CARLOS ADAME GARCÍA, *El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo en México*, Porrúa, México, 2009, pp. 12 y 13.

La composición y estructura de la población se establece de acuerdo a la historia, cultura y contexto de la región; sin embargo, las actividades que realizan cada uno de sus miembros demandan diferentes condiciones para funcionar, por ejemplo: la conurbación de las zonas metropolitanas representa un reto para los municipios, porque la movilidad de la población requiere toda clase de servicios públicos.

Los retos que afronta los debe resolver con las capacidades y recursos con los que cuenta y con las atribuciones y competencias que le fueron asignadas, todo a través del mando y la dirección de su gobierno y de las organizaciones gubernamentales que los conforman, quienes deberán consolidar las bases que permitan resolver los problemas existentes para desarrollar las actividades de los diferentes sectores de la población.

También, los municipios requieren de un principio fundamental como la autonomía para elaborar sus normas y reglas. Para los ámbitos de gobierno esta condición es indispensable, al elaborar e implementar políticas y programas locales es necesario poder diagnosticar y decidir en la localidad.

México está constituido por municipios libres, por lo tanto tienen la facultad de administrarse y organizarse, establecer su estructura orgánica, elaborar reglamentos y disposiciones administrativas específicas, así como respetar la elección de los gobernantes.⁶³ Las actividades que llevan a cabo se desarrollan a través del Ayuntamiento que se organiza de la siguiente manera:

⁶³ *Ibid.*, pp. 13 y 14.

**CUADRO 3
ESTRUCTURA ORGÁNICA**

A Y U N T A M I E N T O	Es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio.	
	Está facultado para aprobar los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.	
P R E S I D E N T E M U N I C I P A L	Es el titular del ayuntamiento y de la administración pública, por tanto el representante político del ayuntamiento.	
	Entre sus funciones se encuentra cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal y las demás disposiciones legales del Ayuntamiento, convocar a reunión al Ayuntamiento y presidir a sus sesiones, vigilar la integración y funcionamiento de las dependencias gubernamentales que conformen su estructura administrativa, también ejecuta los acuerdos de cabildo.	
R E G I D O R E S	Forma parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en la toma de decisiones. Su número es variable y se determina en las leyes orgánicas municipales.	
	Algunas de sus atribuciones son asistir a las sesiones contando con voz y voto, desempeñar las comisiones que le son encomendadas por el Ayuntamiento, observar el debido desempeño de los sectores de la administración pública, así como proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal.	
S I N D I C O	Procura y defiende los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna.	
	Entre sus atribuciones se encuentra revisar y firmar los cortes de caja, intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales.	

Fuente: Elaboración propia con base en la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, 12 de noviembre de 2011, versión electrónica:
http://inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Ley_Organica_Municipal_del_Estado_de_Mexico

4.2 Las relaciones intermunicipales como mecanismo de participación municipal

El posicionamiento del municipio como actor para el desarrollo económico y social del país, ha requerido cambios importantes en la comprensión y composición de la dinámica intergubernamental y en el papel de los miembros del Estado federal mexicano. La apertura y transformación de escenarios donde participan activamente los ámbitos de gobierno han impulsado paulatinamente estas modificaciones.

La contribución e importancia del municipio de manera regional y nacional se ha destacado por diferentes medios. Como ya lo habíamos señalado en apartados anteriores, la apertura política generada en los años ochenta por la aparición de gobiernos estatales y municipales de partidos opositores impulsó su participación e incidencia en temas locales.

Las políticas descentralizadoras y la búsqueda en la distribución equitativa de competencias han surgido como resultado a la presión política nacional, tratando de impulsar la repartición de actividades y responsabilidades entre los ámbitos de gobierno, así como de los recursos financieros, administrativos y jurídicos para llevarlos a cabo, modificando las reglas de convivencia entre el centro y la periferia.

Durante varias décadas se buscó revalorar al municipio a través de diferentes acciones, orientadas a exaltar la intervención del ámbito municipal en los temas relevantes para el bienestar de la población. Reformar aspectos políticos, financieros y jurídicos prevalece como objetivo fundamental para consolidar la actuación de la institución municipal. Entre éstas se encuentran:

- *“Democratizar la vida municipal con representación genuina de sus habitantes, presencia pluripartidista en los ayuntamientos y colaboración ciudadana en su administración.*
- *Proscribir el despojo de atribuciones y la usurpación de la voluntad municipal por los gobiernos estatales y federal.*
- *Perfeccionar el marco normativo que lo rige con disposiciones relativas a:*
 - *sus derechos a participar en ingresos estatales y federales;*

- *su intervención en planes, programas e instituciones, tanto de las entidades federativas como nacionales, que les concierne;*
- *las relaciones intermunicipales;*
- *el establecimiento de nuevas fuentes de ingresos propias;*
- *la constitución de organismos descentralizados y empresas de participación estatal municipales;*
- *la efectiva participación o representatividad y protección de los ciudadanos en las acciones y los órganos municipales.*¹⁶⁴

En las últimas décadas se ha reforzado gradualmente la participación de los municipios como actores en el desarrollo local y nacional del país, al intensificar sus interacciones con el gobierno federal y estatal y por la creación de espacios que posibilitan las relaciones locales; a través de las cuales se puede dar respuesta a asuntos públicos comunes e identificar las fortalezas o debilidades de este ámbito para llevar a cabo sus competencias.

*Aunque el “municipio no está consolidado; con la descentralización se ha fortalecido en aspectos administrativos, pero frecuentemente el traspaso de competencias se ha hecho sin la correspondiente cesión de autoridad efectiva, ni el acceso a recursos financieros adecuados [lo que conlleva a su] escasa capacidad de respuesta a las necesidades de la población.*¹⁶⁵

Mantener la concepción del municipio sólo como un promotor y ejecutor de las decisiones y acciones de otros ámbitos de gobierno, favorecerá su rezago y acrecentará su condición de receptor de recursos y operador de programas federales y estatales. Modificar el papel e intervención del municipio en temas locales y nacionales depende de una reestructuración política, administrativa, jurídica y al mismo tiempo conceptual.

La consistencia entre sus competencias, decisiones, acciones, capacidades y resultados está en función, además de una reforma jurídica y cambio organizacional, de la valoración

⁶⁴ JOSÉ CHANES NIETO, *El fortalecimiento municipal*, en RODOLFO VEGA HERNÁNDEZ (coord.), *Municipio: aspectos políticos, jurídicos y administrativos*, FUNDAp, México, 2002, pp. 40 y 41.

⁶⁵ JESÚS GARCÍA LÓPEZ, *Gobierno local y Reforma del Estado en América Latina*, Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, México, 2009, pág. 166.

y concepción del papel que debe desempeñar como agente de desarrollo y como actor en el Estado, consolidando la construcción de mecanismos que impulsen su activa participación y continua convivencia con otros gobiernos.

Por lo tanto, *“va quedando atrás la idea de entender al gobierno municipal como un nivel receptor de pocos recursos y espacios de decisión, y deberemos cada vez más [...] entenderlo como un agente activo del acuerdo intergubernamental, con capacidad emprendedora y con una acción pública propia que se articula con otros [ámbitos]”*⁶⁶ haciendo posible una sólida y continua cooperación y coordinación entre instancias gubernamentales.

Siendo necesario consolidar mecanismos que permitan entablar relaciones verticales y horizontales, donde los municipios logren confrontar sus intereses y visiones con los demás gobiernos y así generar espacios de comunicación y negociación que favorezcan las relaciones e inscriban nuevos arreglos entre ellos, diversificando sus actividades y favoreciendo la consecución de sus objetivos.

En este contexto, los municipios deben cumplir con las funciones que les fueron asignadas y utilizar todos los medios disponibles para conseguirlo, entre ellas se encuentra la facultad constitucional de los municipios para entablar relaciones con homólogos pertenecientes al mismo o diferente estado, previa aprobación de las legislaturas locales.

De acuerdo a la definición de las relaciones intermunicipales⁶⁷ es posible resaltar elementos básicos que las determinan. En primera instancia se encuentra el fin específico que genera la necesidad u oportunidad de entablar la relación, donde la voluntad de las partes se establece como elemento promotor y en consecuencia la formalización del acuerdo fortalece la unión, respalda el compromiso y establece la responsabilidad de los actores.

⁶⁶ ENRIQUE CABRERO y RODOLGO GARCÍA, Op. Cit., pág. 10.

⁶⁷ Remitirse al Glosario.

A primera instancia puede considerarse como un proceso fácil de realizar; sin embargo, los métodos y herramientas que deben ponerse en práctica para consolidar relaciones eficaces y eficientes no sólo reflejan su complejidad, sino los obstáculos que deben enfrentar los municipios al no contar con las capacidades o atribuciones necesarias para mantener el flujo de información o equiparar los recursos con su homólogo.

A pesar de las dificultades *“las posibilidades de un mejor desempeño del nivel municipal basado en una coordinación horizontal no deben desaprovecharse, especialmente dado el potencial de planear y destinar los pocos recursos disponibles de la mejor manera.”*⁶⁸ De acuerdo a una metodología preestablecida, aunar recursos y capacidades puede potenciar las oportunidades y resultados que se obtendrían sin se buscaran de manera individual.

Para lograr conformar relaciones intermunicipales cimentadas en la voluntad, certeza y cordialidad, es necesario considerar valores que permitan un acercamiento amable entre los miembros del ayuntamiento y generar confianza y cercanía con la ciudadanía; donde los municipios se encuentren dispuestos a cooperar y participar para cumplir con sus competencias a través de las oportunidades que brinda este mecanismo. Como se presenta en el Esquema 3, los valores dan como resultado el reflejo de un municipio cercano, colaborador, cooperativo y ciudadano.

Planear y organizar las relaciones permitirá consolidar interacciones sólidas y ordenadas que puedan fungir como *“la base para que los gobiernos municipales se conviertan en actores políticos con mayor capacidad de decisión y negociación frente a los ámbitos superiores de gobierno, lo cual podría generar un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales más equilibradas en México.”*⁶⁹

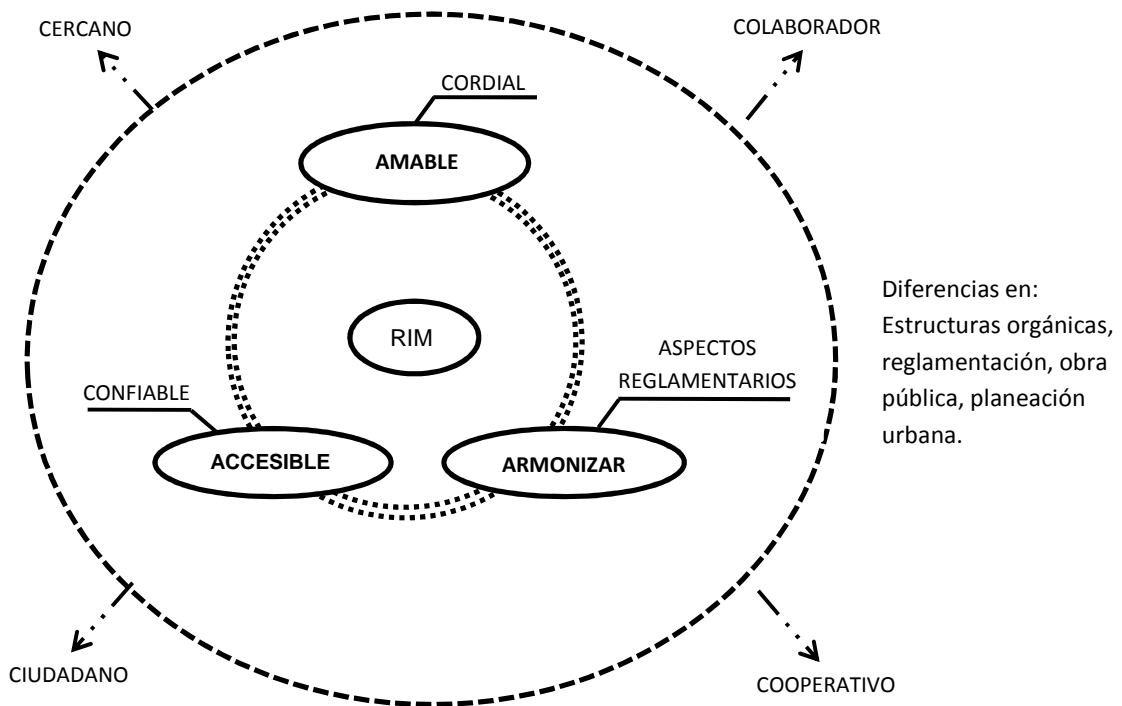
Transitar a la coordinación es el primer paso para comenzar a sentar las bases que incentiven las relaciones entre los ámbitos de gobierno, donde el reconocimiento del

⁶⁸ ALLISON ROWLAND, Op. Cit., pág. 9.

⁶⁹ ADY CARRERA HERNÁNDEZ, *La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas*, Op. Cit., pág. 2.

gobierno local como miembro activo del sistema federal y la exigencia de su participación en todas las áreas de desarrollo debe ser un modelo adoptado y promovido por el ámbito municipal.

ESQUEMA 3 VALORES SUSTANCIALES EN LAS RIM



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO II

LAS RELACIONES INTERMUNICIPALES COMO ACCIÓN MUNICIPAL

1. La interacción municipal en el Estado mexicano

Paulatinamente, los gobiernos municipales se han interesado en la práctica de las relaciones intermunicipales (RIM), aunque se han encontrado con limitantes tanto políticos, administrativos y técnicos, debido a las capacidades y recursos con los que cuentan, complicando el proceso y mermando las oportunidades que se pueden obtener si intervinieran en conjunto.

Generar una fortaleza política, económica y social a nivel regional, se encuentra entre las oportunidades a señalar al consolidar relaciones eficientes y sólidas, donde los beneficios abarcarían más allá de una jurisdicción. Sin embargo, no se debe olvidar que la composición, organización y contexto de cada municipio es diferente, requiriendo un diagnóstico y respuesta específica a cada problemática.

Tomando en cuenta que existen limitantes y oportunidades para conformar relaciones intermunicipales eficaces, será necesario encontrar herramientas que permitan llevar a cabo la coordinación y cooperación requeridas, fundamentados en los marcos jurídicos y normativos federales, estatales y municipales, aunado a elementos técnicos, administrativos y financieros.

Existe consenso entre los autores con respecto a los casos donde es más efectivo consolidar las RIM. Uno de los principales escenarios es la prestación de los servicios públicos, donde los municipios confrontan sus alcances y posibilidades al tenerlos a su cargo, siendo servicios esenciales para el bienestar y desarrollo de las actividades de una población.

En este capítulo se describen aspectos esenciales para entender de manera conceptual y práctica a las RIM, siendo necesario el análisis de elementos que fundamentan, limitan y potencian las interacciones, por ello se refiere el marco jurídico federal, estatal y municipal,

además de los procesos para constituir las y practicarlas, orientado a establecer elementos que impulsen o inhiban las interacciones.

1.1 Ascenso de las RIM como forma de acción municipal

El Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988 establecía estrategias importantes que impulsarían las relaciones intermunicipales en México. Como base para promover la participación del municipio y el fortalecimiento del federalismo se exaltaba la prestación de los servicios públicos, la asignación de recursos económicos y la elaboración de bases jurídicas que lo respaldaran.

Aunado a estos elementos se inscribía la conformación de mecanismos flexibles que permitieran relaciones entre los municipios, además de sus interacciones con otros ámbitos de gobierno, para ello sería fundamental consolidar convenios que de manera formal determinarían las responsabilidades y objetivos de los participantes en la relación intergubernamental.⁷⁰

Estas estrategias generaron los lineamientos especificados en la reforma al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983. De acuerdo a Héctor R. Pérez la reforma contempló tres aspectos generales: “1) *El fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal*; 2) *la vigorización de la Autonomía Política del Municipio* y 3) *la realidad económica municipal y los límites del libre ejercicio del auto-gobierno y la gestión administrativa.*”⁷¹

El autor considera que se reforzó su autonomía al otorgarle la facultad de organizarse con otros municipios y el poder de decisión y acción para cumplir con sus competencias, pero denota que la reforma exigía el fortalecimiento de elementos y características estructurales

⁷⁰ Cfr. *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988*, Poder Ejecutivo Federal-Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, pág. 50.

⁷¹ HÉCTOR PÉREZ PARTIDA, *El municipio y la reforma del artículo constitucional*, 21 de diciembre de 2011, versión electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/16/pr/pr19.pdf>, pág. 1.

de los municipios, desde aspectos políticos, económicos y sociales hasta sus recursos, su organización y sus capacidades administrativas.⁷²

El Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994 contemplaba la modernización democrática del país, uno de sus objetivos era la revitalización del federalismo mermando la concentración de decisiones y acciones que frenaban el desarrollo económico, social y cultural de cada estado y municipio contemplando a éste último como *“el núcleo que [propiciaría] la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación.”*⁷³

Para 1994 las acciones que se habían llevado a cabo para cumplir con este objetivo se orientaron a la asignación de recursos financieros: *“Contamos con un nuevo sistema de participaciones, más eficaz y sobre todo más justo, que considera la población de cada entidad, su grado de desarrollo y los esfuerzos realizados en materia de captación de impuestos locales. Los cambios fiscales nos han permitido incrementar, entre 1988 y 1994 las participaciones a los nueve estados con menor desarrollo relativo.”*⁷⁴

El Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 retomaba la importancia de la descentralización de acciones y decisiones, la equitativa distribución de competencias y de los recursos fiscales de los tres ámbitos de gobierno, promoviendo al nuevo federalismo como un medio que favorecería la dinámica intergubernamental, a través del cual se generarían los mecanismos para crear relaciones sólidas.⁷⁵

La presión e interés de diferentes grupos parlamentarios para el fortalecimiento del ámbito municipal dio como resultado la reforma constitucional de 1999, donde se precisaron temas como: la función reglamentaria de los municipios, el catálogo de servicios públicos,

⁷² Cfr. *Ibíd.*, pág. 105.

⁷³ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal-Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, pág. 48.

⁷⁴ SEXTO INFORME DE GOBIERNO 1994. Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1994, p. 64.

⁷⁵ Cfr. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 10 de enero de 2012, versión electrónica: http://www.inafed.gob.mx/work/resources/libros_en_linea/Catalogo_federal_2011.pdf, pp. 40-44 y 55-57

las relaciones intermunicipales y la hacienda municipal, resaltando el cambio de un ayuntamiento administrador por otro con estatus gubernativo.

Con respecto a las RIM existen dos aportaciones importantes, la primera se encuentra en la fracción II que contiene básicamente la facultad reglamentaria del municipio, aquí se determina que la normatividad para la resolución de conflictos derivados de las RIM estará a cargo de las legislaturas estatales, mientras que la segunda está contenida en la fracción III, donde se brinda un mayor alcance para la asociación de los municipios de diferente entidad federativa.⁷⁶

“Ahora con la reforma de 1999, como se desprende del nuevo párrafo colocado al final de la fracción II (sic.) del artículo 115, dicha posibilidad se ha tornado mucho más amplia; efectivamente, ahora pueden asociarse no sólo los municipios de un mismo estado, sino también los municipios de dos o más estados, siempre y cuando cuenten con la aprobación de las legislaturas respectivas.”⁷⁷

Salvador Valencia denota que hasta entonces la práctica de relaciones intermunicipales no había tenido gran relevancia; sin embargo, retoma las consideraciones de Luis Márquez Carbo⁷⁸ quien, desde antes de la reforma de 1983 determinaba diferentes formas para establecer la coordinación intermunicipal, ya utilizada y desarrollada en el mundo, demostrando que la cooperación se puede dar con diferentes fines, a través de diversos organismos y con actores nacionales e internacionales.

En esta reforma comenzó a considerarse la importancia y el papel del municipio en el federalismo mexicano, su inscripción como gobierno comenzó a equipararlo con el federal

⁷⁶ Cfr. SALVADOR VALENCIA CARMONA, *La reforma constitucional de 1999 al municipio*, en JORGE FERNÁNDEZ RUÍZ, *La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115*, Revista Cuestiones Constitucionales, 6 de enero de 2012, versión electrónica: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=88500409>, pp. 273 y 275.

⁷⁷ *Ibíd.*, pág. 275.

⁷⁸ Cfr. LUIS MÁRQUEZ CARBO, *La cooperación intermunicipal (intermunicipalizaciones)*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 28 de febrero de 2012, versión electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=3>, 25-54 pp.

y el estatal, por lo menos de manera conceptual, planteando nuevas posibilidades en cuanto a sus recursos financieros, su capacidad político-administrativa, sus relaciones con otros gobiernos, así como los límites y alcances de su capacidad de acción a través de la coordinación tanto intergubernamental como intermunicipal.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se considera al federalismo como una palanca de cambio para el país, logrado a través del auténtico federalismo que busca impulsar el equilibrio y la corresponsabilidad entre los Poderes de la Unión y el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales mediante su capacitación y profesionalización, orientados a la eficiencia, eficacia, calidad de gestión y la rendición de cuentas.⁷⁹

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 retoma al auténtico federalismo como principio para fortalecer a los ámbitos de gobierno, impulsando la conciliación de sus relaciones y su compromiso para resolver los problemas de la ciudadanía. Con respecto a los municipios se denota su papel en el desarrollo regional y en la planeación de los programas sectoriales, retomando la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas.⁸⁰

Actualmente se desarrollan diferentes Programas Federales que fomentan las relaciones intermunicipales para elaborar y presentar proyectos, considerando o no el número de miembros, su cobertura y beneficio y denotando la importancia que tiene la coordinación y cooperación intermunicipal. Entre éstos se encuentran: el Programa de Entorno y Comunidades Saludables y el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos.⁸¹

⁷⁹ Cfr. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006, Presidencia de la República, 11 de noviembre de 2011, versión electrónica: dgpp.sep.gob.mx/planeacion/pdf%20inf/PND.pdf, pp. 139-142.

⁸⁰ Cfr. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012, Presidencia de la República, Consultado el 6 de enero 2012, versión electrónica: pnd.presidencia.gob.mx/, pp. 271-283.

⁸¹ Cfr. CATÁLOGO DE PROGRAMAS FEDERALES 2011, INAFED, http://www.inafed.gob.mx/work/resources/libros_en_linea/Catalogo_federal_2011.pdf, fecha de consulta: 09 de diciembre de 2012.

1.2 Marco Jurídico entorno a las relaciones intermunicipales

El artículo 115 constitucional se ha reformado 13 veces desde 1928⁸²; sin embargo, a partir de las reformas de 1983 y 1999 no se han modificado los lineamientos que determinan las relaciones intermunicipales, dejando básicamente tres disposiciones donde se establece su conformación, formalización y resolución de conflictos, teniendo en cuenta a los municipios y los estados como actores fundamentales.

CUADRO 4 ASPECTOS FUNDAMENTALES SOBRE RIM CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 115		
Aspectos	Fracción	Disposiciones
Formalización	Fracción II Párrafo c)	El objeto de las leyes [en materia municipal] será establecer: c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren [...] las fracciones III y IV de este artículo.
Resolución de conflictos	Último párrafo de la fracción II	Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios [...] con motivo de los actos derivados [del inciso] c).
Conformación	Penúltimo párrafo de la fracción III	Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas.

Fuente: Elaboración propia con base en CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, fecha de consulta: 9 de enero de 2012.

⁸² Cfr. SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO, 6 de enero de 2012, versión electrónica: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_art.pdf, pág. 16.

Básicamente los municipios se encuentran facultados para establecer las relaciones intermunicipales con homólogos pertenecientes o no a la misma entidad federativa, orientadas a cubrir los servicios públicos que son competencia del municipio, formalizando la relación con base en un convenio que respete los procedimientos establecidos por las leyes en materia municipal.

Las legislaturas estatales cumple dos funciones con respecto a las RIM: 1) Emitirán la normatividad para resolver los problemas que se presenten entre los municipios con respecto a su relación intermunicipal y; 2) Aprobarán la relación entre municipios de distintos estados.

Por lo tanto, la Constitución especifica principios institucionales sobre las RIM, determinando su consolidación e implementación a los ayuntamientos y su aprobación y resolución de conflictos a cargo de las legislaturas estatales. Éstas expiden las Leyes Orgánicas Municipales que son *“ordenamientos de carácter general, abstracto y permanente que deben orientar a los municipios de forma homogénea [...], sin llegar al grado de intervenir específicamente en cada [uno].”*⁸³

Con respecto a la legislación estatal en materia de relaciones intermunicipales, primero se deben identificar los elementos que contienen sus Constituciones, respetando la jerarquía existente entre las leyes. Para tal efecto, consulté la Constitución Estatal de Hidalgo, Chihuahua y Oaxaca, cada una representa el norte, centro y sur de nuestro país, cuentan por lo menos con una zona metropolitana y con muy variada tipología municipal.

Al consultar sus Constituciones se observa que respetan las disposiciones sobre la participación de los Congresos locales y la facultad de los municipios para asociarse. En el caso de Oaxaca cabe resaltar dos aspectos fundamentales, la participación de un Tribunal

⁸³ MIGUEL PÉREZ LÓREZ y ALEJANDRO NÚÑEZ MERCADO, *La nueva estructura del derecho municipal mexicano. Notas sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999*, en JORGE FERNÁNDEZ RUÍZ, Op. Cit., pág. 261.

especializado para la resolución de los conflictos suscitados en las RIM y la facultad de asociación que tienen las comunidades indígenas para desarrollar proyectos comunitarios.

“El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que impartirá la Justicia Administrativa y tendrá a su cargo resolver las controversias que se susciten entre [...] los Municipios [...] como consecuencia de los convenios que celebren para el ejercicio de funciones, de ejecución de obras o prestación de servicios públicos municipales; la ley establecerá las normas para su organización y funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra resoluciones; con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.”⁸⁴

Por lo tanto, los estados adoptan las disposiciones establecidas en la Constitución y utilizan los medios, organizaciones y actores necesarios para ponerlas en práctica. Por ejemplo, en el caso de Oaxaca se considera la participación de las comunidades que integran a sus municipios, determinando diferentes áreas donde se pueden potenciar las relaciones.

Al concentrar las leyes en materia municipal en los Códigos o Leyes Orgánicas Municipales de cada estado, se logran determinar las bases generales que organizan y orientan el marco normativo de los municipios, en éstos se considera su organización política, el funcionamiento, las facultades y atribuciones del ayuntamiento, de los servidores públicos, la hacienda pública municipal.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo destaca la actuación de los regidores al participar en la aprobación del convenio, identificando así a quiénes y en qué proporción deberán estar de acuerdo los miembros del ayuntamiento. También denota

⁸⁴ Artículo 111, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, http://www.congresooaxaca.gob.mx/lxi/l_estatal.html, fecha de consulta: 20 de enero de 2012.

otras áreas de importancia para conformar relaciones, como la necesaria coordinación con respecto a los cuerpos de protección civil de los municipios colindantes.⁸⁵

En el caso de Chihuahua, el Código Municipal estipula que los ayuntamientos están facultados para conformar organismos municipales, a través de los cuales se consolidan las RIM, considerando únicamente la participación de los municipios pertenecientes a esta entidad federativa e integra entre las funciones de estos organismos la prestación del servicio público que se le determine.

En el Capítulo III, dicho Código establece que el gobierno municipal tiene la facultad de crear *“organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal; [donde] podrán participar dos o más ayuntamientos, constituyendo organismos intermunicipales, celebrando el convenio de coordinación respectivo, con la aprobación de dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento”*.⁸⁶

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca sólo determina algunas precisiones, como la capacidad que tienen los municipios para coordinarse con otros en el cumplimiento de sus funciones (específicamente en obras, servicios públicos y desarrollo de centros urbanos), atribuyendo a los ayuntamientos la formalización de la relación a través de los convenios correspondientes.⁸⁷

Mientras que, en la Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales en Oaxaca, en el artículo 58, se especifican las actividades que se pueden

⁸⁵ Cfr. Artículo 11 y Artículo 129, LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE HIDALGO, <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Biblioteca-Legislativa>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2012.

⁸⁶ Artículo 28, CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA, <http://www.congreso-chihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/>, fecha de consulta: 20 de enero de 2012.

⁸⁷ Cfr. Artículo 4 y Artículo 43, LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA, http://www.congreso-oaxaca.gob.mx/lxi/l_estatal.html, fecha de consulta: 20 de enero de 2012.

realizar al entablar relaciones entre los municipios, las cuales van desde la planeación municipal y regional hasta la conformación de Consejos intermunicipales.⁸⁸

Cada una de las Leyes Orgánicas Municipales determina elementos y mecanismos sobre las RIM, ya sea considerando a los organismos municipales que pueden participar, denotando la injerencia de los actores pertenecientes a los ayuntamientos o estipulando la normatividad correspondiente como la Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales en Oaxaca.

Entre los aspectos a destacar en éstos marcos jurídicos se encuentra la consideración de las costumbres y tradiciones de las comunidades que las integran (caso de Oaxaca) y la determinación de lineamientos específicos sobre los requerimientos para entablarlas (caso de Aguascalientes),⁸⁹ aunque al conformar el convenio queda a consideración de los municipios su temporalidad y continuidad.

Las RIM deben circunscribirse a los lineamientos y especificaciones que disponen las leyes en la materia, a través de ellas es posible identificar elementos que determinan las áreas de actuación y organización que adoptarán los municipios en casos concretos de acción, cumpliendo y respetando las competencias y funciones que les fueron asignadas.

Inscribir las en el marco normativo federal, estatal y municipal no sólo debe dar viabilidad a la cooperación y asociación de los municipios, también debe generar certidumbre sobre los medios que pueden utilizar para potenciar sus capacidades y recursos, formando parte de un Estado Federal donde las responsabilidades y competencias están definidas y delimitadas.

⁸⁸ Cfr. Artículo 58, LEY DE PLANEACIÓN, DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, <http://www.congresoaxaca.gob.mx/>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2012.

⁸⁹ El estado de Aguascalientes cuenta con una de las legislaciones en materia de coordinación y asociación municipal más completas. Cfr. LETICIA SANTÍN DEL RÍO, *México. Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2002, pp. 171-172.

1.3 Límites y alcances en el Estado mexicano

Un elemento esencial para cumplir con las relaciones intermunicipales en el Estado mexicano es el respeto al pacto federal y a los fines y principios que proclama, sobrepasar estas consideraciones sería ir en contra de la organización del Estado, de las competencias y atribuciones de los ámbitos de gobierno y del marco normativo descrito anteriormente.

Por lo tanto, las relaciones intermunicipales no pueden conformar un ámbito de gobierno alterno al municipio o a los gobiernos, esto se demuestra claramente en la autorización que se debe obtener para consolidar relaciones entre municipios de distintos estados, ya que se debe respetar el papel que desempeñan en la organización del Estado y del pacto federal.

“Este punto fue el más polémico de la reforma de junio de 1999. El Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos del Senado de la República señaló [que]:

No podrá interpretarse de otra forma y precisamente nunca entender que esta reforma pretende crear un nuevo y futuro orden de administración y mucho menos de gobierno.

Que tal reforma no quiere decir que pueda crearse una estructura política distinta a las entidades y a los propios municipios.

Que la figura de municipios asociados nunca podrá afectar las instituciones fundamentales del pacto federal, que son los estados de la República.”⁹⁰

En consecuencia, las actividades que se cumplirán a través de las RIM deben acatar las funciones y en específico los servicios públicos que se encuentran a cargo de los municipios, comprendiendo que éstas serán las áreas donde podrán actuar de manera

⁹⁰ RAÚL OLMEDO CARRANZA, *Las nuevas reformas y adiciones al Artículo 115*, Crónica Legislativa, 6 de enero de 2012, versión electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont9/cont9.htm> pág. 94.

coordinada y que el objeto de su integración es su fortalecimiento y no la sobre posición o duplicidad de funciones.

“Que por tanto, la asociación no podrá darse para asumir funciones que la Constitución federal establece como concurrentes con los estados de la República, con la Federación, como son los educativos, los de salud, de protección al medio ambiente, de administración y uso del suelo, de transporte público, de seguridad pública, de agua, de otras materias similares y particularmente los relativos a asuntos fiscales.”⁹¹

Comprendiendo que para estas áreas de acción existen diferentes mecanismos que procuran su consolidación, a través de los cuales también se comparte información, recursos y responsabilidades, utilizando organizaciones y unidades administrativas que cumplen con diferentes funciones en los tres ámbitos de gobierno de acuerdo a sus competencias.

A través de las RIM los ayuntamientos, en un principio, priorizan, eligen y potencializan las actividades y acciones que les son apremiantes y que impactarán a corto plazo en la comunidad. En un segundo plano, su influencia también puede orientarse a la gestión de recursos o a la demanda de acciones relacionadas con las competencias de otros gobiernos.

“Si bien la teoría de las relaciones intermunicipales se centra básicamente en la asociación de municipios para la prestación de servicios públicos o la ejecución de obra pública, también es una herramienta eficaz en la defensa de intereses comunes de todo tipo (económicos, políticos, sociales, culturales) y es un esquema básico para la planeación del desarrollo micro regional y regional.”⁹²

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² JORGE HERNÁNDEZ DÍAZ y VICTOR MARTÍNEZ, *Dilemas de la Institución Municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, Editorial Porrúa, México, pág. 205.

El proceso que se lleva a cabo para conformar, formalizar e implementar los acuerdos en las RIM no es sencillo; sin embargo, la toma de decisiones y las acciones se pueden concretar de manera organizada, legítima y legal a través de diferentes mecanismos, por lo tanto se debe desarrollar la metodología apropiada para consolidarlo y así cumplir con el fin común que determina la relación.

2. Proceso de conformación de las relaciones intermunicipales (Primera etapa)

2.1 Formalización y organización de la interacción municipal

La heterogeneidad de los municipios se compone de sus elementos geográficos, históricos y culturales, así como por sus capacidades político-administrativas; sin embargo, se pueden encontrar espacios que generan coincidencias y que impulsan la decisión y acción municipal. Los asuntos locales que atañen a los municipios pueden fungir como puntos de concurrencia, donde la necesidad y demanda de un servicio público, de obra pública, de proyectos regionales, de ordenamiento territorial, unifican y representan objetivos comunes que encausan las interacciones entre estos actores y ponen en práctica el proceso necesario para formalizarlo y organizarlo.

Para cumplir con este fin es necesario considerar las formas en que se establecen las relaciones intermunicipales. De acuerdo a Luis Márquez Carbo la cooperación se puede dar:

1. *“para un fin específico o para objetivos múltiples;*
2. *para la realización en común de una obra o para instalar, explotar y prestar en común un servicio;*
3. *puede ser permanente cristalizada en la constitución de una organización en común o a través de reuniones especiales, esporádicas y hasta informales;*
4. *a través de la creación de un ente de derecho público en el ámbito local o nacional, mancomunidad, asociación, unión, regida por una corporación, junta o comisión.”*⁹³

⁹³ LUIS MÁRQUEZ CARBO, Op. Cit., pp. 24 y 25.

Por lo tanto, las relaciones intermunicipales pueden tener diferente grado de formalidad y temporalidad, variar en la cantidad de objetivos y en la modalidad de los miembros participantes, haciendo posible establecer combinaciones entre estos aspectos e identificar y poner en práctica las herramientas necesarias, donde se determine la responsabilidad e intervención de los actores.

Aunque existen relaciones que favorecen la interacción eventual entre los municipios, donde se pretende responder a las necesidades o problemáticas apremiantes en la zona, es necesario considerar modelos que permitan generar bases sólidas, claras y continuas para no sólo coordinarse, sino interactuar y organizarse en torno a múltiples demandas que se generan en este ámbito de gobierno.

El proceso general para entablar una relación intermunicipal, partiendo de la voluntad e interés de los municipios afectados, sería: 1) identificar la demanda o problema que hace posible la interacción; 2) negociación y conciliación entre los ayuntamientos de cada municipio interesado; 3) formalización del convenio y conformación de los mecanismos elegidos para cumplir con el o los objetivos establecidos y 4) ejecución, control y evaluación del proyecto.⁹⁴

Identificar la problemática que hace posible la interacción implica determinar el territorio donde se extiende el problema y los municipios interesados en interactuar para solucionarlo, considerando las competencias y funciones que se pueden cumplir a través de la coordinación o asociación entre municipios, observando el marco jurídico donde también se determinan modalidades existentes para entablarlas.

La propuesta de acción bajo un modelo de relaciones intermunicipales puede surgir de las direcciones o dependencias que conforman la estructura orgánica del ayuntamiento,

⁹⁴ El proceso y desarrollo de sus puntos se conformó con base en: LETICIA SANTÍN DEL RÍO, *La intermunicipalidad. Gestión pública eficaz y operativa entre Municipios Asociados en México*, Op. Cit., Diapositivas 18 y 19, CONVENIO DE ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/JALISCO/Municipios/APGCon2.pdf>, 28 de febrero de 2012 y el marco jurídico anteriormente descrito.

presentando su proyecto al presidente municipal quien concilia reuniones con homólogos propensos a participar y haciendo del conocimiento a los regidores, mostrando que diferentes unidades pueden participar en la construcción de las relaciones.

En la negociación y conciliación entre los órganos de gobierno es fundamental la participación de los miembros de cada ayuntamiento, ya que aprobarán la organización y lineamientos con que se establezca la relación, donde se determinarán: objetivo(s), el financiamiento, el tipo de organismo que se constituirá, dando como resultado la formalización mediante un convenio o estatuto.⁹⁵

Existen diferentes mecanismos que se pueden utilizar para coordinarse o asociarse; considerando las predisposiciones en la normatividad es posible conformar relaciones a través de organismos descentralizados como en el caso de Chihuahua, mientras que Aguascalientes determina claramente los elementos que permiten consolidar el convenio eligiendo el mecanismo más idóneo, siendo la asociación intermunicipal una opción.

Ambas tienen alta formalidad al establecer bases claras sobre su organización y administración, los órganos de representación de los municipios participantes, su financiamiento, así como la rendición de cuentas y evaluación de las actividades del organismo, además de establecer el fin específico o los fines al cual corresponde su creación.

Aunque pareciese que éstas opciones son iguales o similares es necesario denotar que los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos ya se consideran organismos que administran y operan los servicios públicos, es decir, ya cuenta con un objetivo específico preestablecido, delimitando así la decisión de acción de los municipios con respecto a otras problemáticas.⁹⁶

⁹⁵ Cfr. *Ibíd.*

⁹⁶ Cfr. LETICIA SANTÍN DEL RÍO, *México. Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Op. Cit., pp. 172-173.

Mientras que el ente conformado para la asociación intermunicipal no sólo sería un organismo orientado a cumplir con éstas funciones, sino un espacio para la toma de decisiones y acción conjunta⁹⁷, donde se encauza la organización, ejecución y evaluación del fin o fines determinados, considerando su renovación, reorientación o asignación de nuevos objetivos, de acuerdo a los resultados obtenidos.

“Las asociaciones intermunicipales son "entidades locales complejas", con una naturaleza institucional y jurídica específica. Bajo esta fórmula los municipios cercanos, con características y problemas similares, concertan medios y esfuerzos para una acción común. Dada su naturaleza institucional, la entidad local asociacionista tiene una territorialidad en la que se extiende su actividad, que determina el ámbito de ejercicio de sus competencias, pero no es un elemento constitutivo.”⁹⁸

Para la conformación de estos entes locales es necesario considerar los alcances y límites que tienen las relaciones intermunicipales, como ya se ha considerado, no se puede crear un ámbito de administración o de gobierno, ni una estructura política alterna a los municipios, por lo tanto su conformación y acción deben estar bajo la tutela de éstos y de los marcos jurídicos que los rigen.

Por lo tanto, la formalización y organización de las relaciones intermunicipales considera tanto los mecanismos establecidos en el marco jurídico como los objetivos y fines que se pretenden cumplir, existiendo así diferentes posibilidades y opciones que concentran y determinan los elementos necesarios para establecer relaciones sólidas y claras.

La primera etapa para la conformación de las relaciones intermunicipales requiere de elementos esenciales como la voluntad, la responsabilidad y la cooperación de los municipios participantes, que denotan su interés para establecer relaciones y su

⁹⁷ Cfr. *Ibíd.*, pp. 160 y 162.

⁹⁸ *Ibíd.*

compromiso para colaborar y trabajar en conjunto con respecto a las decisiones y actividades a realizar.

2.2 Factores determinantes en la relación

Los municipios participantes, la temporalidad y el número de objetivos son aspectos que caracterizan a cada una de las relaciones intermunicipales. Su definición se consolida a través de la conjunción de diferentes factores que forman parte de los municipios de manera intrínseca, a través de los marcos jurídicos que los rigen y de su estructura y organización política y administrativa.

De la misma manera en que puede variar la composición de estos aspectos también puede hacerlo la influencia de los factores que los determinan, ya que son distintos dependiendo de las características y el contexto en que se encuentre el municipio participante, por lo tanto en la primera etapa podemos considerar desde aspectos geográficos y sociales hasta políticos y jurídicos.

2.2.1 Factores geográficos y sociales

La heterogeneidad entre los municipios no sólo inscribe cuestiones políticas o administrativas, también integra aspectos geográficos, urbanos y de infraestructura, los cuales pueden influir para entablar o no una relación con los municipios vecinos. De hecho, algunos aspectos históricos y culturales logran generar lazos fuertes o desvinculación entre las comunidades pertenecientes a los municipios.

De acuerdo a un estudio realizado por Eduardo Rodríguez-Oreggia y Rodolfo Tuirán Gutiérrez, con base en un modelo probabilístico denominado Probit⁹⁹, determinaron que existen diferentes aspectos que incentivan o inhiben la conformación de relaciones intermunicipales para la provisión y administración de los servicios públicos, en este

⁹⁹ Cfr. EDUARDO RODRÍGUEZ – OREGGIA Y RODOLFO TUIRÁN, *La Cooperación Intermunicipal en México. Barreras e Incentivos en la probabilidad de cooperar*, 28 de febrero de 2012, versión electrónica: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XV_No.II_2dosem/Eduardo_Rodriguez.pdf, pág. 399.

apartado se retoman la zona geográfica, el grado de urbanización y el nivel de marginación.

De acuerdo a los resultados de estos autores las zonas geográficas menos propensas para entablar relaciones intermunicipales son el norte y sur del país, aunque en estas zonas existan municipios con características similares.¹⁰⁰ En el centro las interacciones pueden darse más fácilmente, lo que puede deberse al crecimiento demográfico y a la alta demanda de servicios públicos en las zonas metropolitanas.

A pesar de estos resultados y de acuerdo a la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Social de 2009, los municipios que más utilizaron las relaciones intergubernamentales para prestar el servicio de agua potable se localizan en el norte del país, entre éstos se encuentra Sonora y Nuevo León que cuentan con 8 municipios asociados, mientras que Chihuahua les sigue con siete.

Es interesante que el *“grado de urbanización de los municipios no resulta estadísticamente significativo, por lo que no se puede afirmar que, comparando municipios de características similares pero con diferentes grados de urbanización, alguno tenga mayor probabilidad de asociarse que otro.”*¹⁰¹ Aunque algunos municipios podrían considerar como desventaja interactuar con quienes no puedan potenciar sus recursos.

La orientación y objetivos de la relación dependen de las necesidades y problemáticas que tengan los municipios, de acuerdo a su grado de urbanización se establecerá la necesidad de infraestructura y la capacidad que tengan los servicios públicos para cumplir con sus funciones, a partir de esto se pueden buscar los medios para mejorar su prestación y ampliar la cobertura entre diferentes municipios.

Con respecto al nivel de marginación, la media y baja tienen más probabilidades de entablar una relación intermunicipal, aunque este mecanismo de acción se considera

¹⁰⁰ *Ibíd.*, pág. 405.

¹⁰¹ *Ibíd.*

como un medio para potenciar las capacidades y recursos de los municipios más marginados; sin embargo, como lo explican los autores, éstos no cuentan con las herramientas suficientes para ponerlo en práctica.

“[...] los gobiernos de municipios de alta marginación no cuentan con información adecuada ni servicios de asesoría que les permitan conocer en mayor medida los beneficios potenciales que obtendrían de la asociación. O bien, porque al no contar con suficientes recursos financieros, buscan asignarlos a aquello en lo que creen que se emplearán mejor, o incluso para complementar los proyectos compartidos con los demás municipios.”¹⁰²

De acuerdo a estos aspectos la primera etapa para la conformación de las relaciones intermunicipales depende de la información y conocimiento, tanto de los beneficios al utilizarlas como del procedimiento para formalizarlas, ya que se puede contar con una arraigada tradición de unión y trabajo en conjunto, que podría verse limitada al no establecer bases claras de participación y acción por parte de los participantes.

2.2.2 Factores políticos y jurídicos

También podemos encontrar aspectos que forman parte de la estructura y organización política y jurídica de los municipios, éstos pueden determinar de diferente manera la conformación y orientación de las relaciones, desde considerar la voluntad y compromiso por interactuar hasta la capacidad e influencia de los municipios participantes, observando los elementos formales e informales que pueden influir al entablar una relación.

El aspecto político se relaciona con la voluntad y colaboración de los funcionarios municipales y con los intereses e ideologías a los que respondan de acuerdo al partido político al que pertenezcan. Considerando la pluralidad existente entre los gobiernos municipales, la afiliación política se convierte en un aspecto determinante en la constitución o continuidad de una relación intermunicipal.

¹⁰² Ibíd., pág. 404.

“[...] las variables de afiliación política de los presidentes municipales, PAN, PRD y PRI, son estadísticamente significativas y positivas. Esto es, los municipios con características similares pero gobernados por un presidente municipal del PAN tendrán de 6.3 a 7.17% más probabilidad de asociarse que los gobernados por PT/PVEM/coaliciones/usos y costumbres, que constituyen la categoría de comparación. Esta probabilidad se encuentra entre 9.4 y 10.62% si se considera al PRD, y entre 3.9 y 5.8% si se trata del PRI.”¹⁰³

Además de la afiliación política es necesario contemplar aspectos como el periodo trienal y los tiempos en que ocurre el cambio de gobierno y administración en los diferentes municipios, los cuales pueden influir en la temporalidad y continuidad de los convenios por establecer o establecidos previamente, requiriendo mecanismos que formalicen y garanticen el cumplimiento de los objetivos.

Formalizar las relaciones permite establecer reglas claras sobre la participación y responsabilidad de los municipios como de los objetivos y actividades a realizar para lograrlos. En el aspecto jurídico, Rodríguez-Oreggia y Tuirán resaltan la precariedad existente en la legislación,¹⁰⁴ donde se deben determinar los elementos esenciales para formalizar la relación.

Como hemos visto, los mecanismos en torno a las relaciones intermunicipales varían notablemente entre los estados, especialmente lo relativo a los organismos que pueden utilizar para llevarlas a cabo, además no todas determinan los elementos que integran el convenio que las formalizan, complicando el proceso para los municipios de una misma o diferente entidad.

Es necesario que los municipios cuenten con las disposiciones que les permitan acreditar su coordinación o asociación para: participar en diferentes programas federales, determinar sus límites y alcances con respecto a sus competencias y establecer los

¹⁰³ *Ibíd.*, pág. 405.

¹⁰⁴ *Cfr. Ibíd.*, pp. 404 y 405.

mecanismos donde se inscriban claramente las responsabilidades de las partes y los medios para cumplir con los objetivos.

Retomando la afirmación sobre la importancia de la información en el proceso para conformar RIM, se puede considerar que las disposiciones determinadas en el marco jurídico se convierten en elementos esenciales cuando se opta por colaborar en conjunto y formalizar la interacción, poniendo en práctica los resultados de la descentralización horizontal.

3. Proceso de ejecución de las relaciones intermunicipales (Segunda etapa)

3.1 Ejecución, control y evaluación del proyecto

En la etapa de conformación se definen básicamente los elementos que favorecerán la ejecución del proyecto determinado, considerando la participación de los municipios en la toma de decisiones, la conjunción de sus recursos y la elección de los organismos necesarios para cumplir con los objetivos establecidos, sentando las reglas que orientarán el desarrollo de las interacciones.

Por lo tanto, la ejecución del proyecto se realizará dependiendo del mecanismo elegido para coordinarse o asociarse, como ya se consideró en el apartado anterior es posible entablar la relación intermunicipal a partir de los mecanismos preestablecidos en el marco jurídico, a través de los cuales se diferencian los medios para organizar las actividades y administrar los recursos.

Por ejemplo en el caso de los organismos públicos descentralizados, su organización y administración se determinará en un reglamento orgánico, donde se normará su estructura organizacional, atribuciones y funcionamiento, respetando los fines y objetivos establecidos en el convenio y orientando sus capacidades y recursos a cumplir con la prestación del servicio determinado.

Su estructura orgánica denotará la participación de los municipios mediante un consejo o junta, a través del cual estarán representados y contarán con voz y voto en las decisiones sustantivas del organismo, dando seguimiento y continuidad a todas las acciones: tendrá participación directa en la revisión y control de los recursos materiales, humanos, financieros y patrimoniales del organismo, los cuales se pueden constituir por la infraestructura existente y por los ingresos que obtengan en la prestación del servicio.¹⁰⁵

Este y otros mecanismos que ya se encuentran predeterminados como formas para prestar un servicio público se convierten en *opciones para la asociación intermunicipal*, donde los municipios decidirán el medio para administrar y operar el servicio¹⁰⁶, dando la oportunidad de conformar diferentes proyectos a través de éstos y otros medios como la concesión o la gestión de recursos financieros de los programas federales y estatales.

De acuerdo a Santín del Río, una vez establecido y aprobado el estatuto y definidos los aspectos estructurales y administrativos de la asociación, comienza la interacción de los municipios a través de *“los órganos de gobierno y administración de las asociaciones, [que] constituirán el ámbito representativo de los municipios asociados”*,¹⁰⁷ mediante el cual se controla y evalúa el mecanismo elegido para cumplir con el objetivo de la relación.

En este caso debe considerarse que el financiamiento de la asociación es diferente a los recursos que se invertirán en la operación del proyecto, determinar la participación financiera de los municipios es fundamental para formalizar la relación, siendo posible utilizar las aportaciones de los ramos 28 y 33, gestionando recursos de los programas federales y estatales.

¹⁰⁵Cfr. Artículo 6 y 9, REGLAMENTO DEL SISTEMA INTERMUNICIPAL PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, Periódico Oficial de Jalisco, publicado el martes 23 de Septiembre de 2008, http://www.siap.gob.mx/transparencia/ley_agua3.html, fecha de consulta: 3 de abril de 2012.

¹⁰⁶ Cfr. LETICIA SANTÍN DEL RÍO, Op. Cit., pág. 164.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, pág. 163.

La asociación observa que se ponga en práctica “*el programa intermunicipal*”, considerando las obras, acciones y presupuesto determinados para cumplir con el objetivo establecido, además de la coordinación institucional con instancias municipales, estatales y federales necesarias para lograrlo,¹⁰⁸ éstas últimas de manera subsidiaria, como es el caso de la gestión de recursos de los programas.

Completando la “*operación intermunicipal y la rendición de cuentas*” a través de la difusión y evaluación de los resultados del proyecto ante diferentes instancias gubernamentales, tanto a los cabildos de todos los municipios participantes como a los Congresos estatales, cuando sean municipios de dos o más estados e integrando también a instancias de participación ciudadana.¹⁰⁹

Por lo tanto, en esta etapa es fundamental la construcción de mecanismos eficaces de comunicación entre los actores, ya que en diferentes momentos es necesaria la participación de organizaciones gubernamentales o ciudadanas, lo cual no sólo responde al marco jurídico y a los alcances de la relación intermunicipal, sino a la continua conciliación entre los intereses de los grupos involucrados.

Las maneras en que puede entablarse una relación intermunicipal desde su formalización hasta su operación, implica la participación de diferentes actores gubernamentales y sociales, así como la influencia de aspectos que determinan la colaboración de los municipios y la consecución de los objetivos, quienes deben poner en práctica las opciones y mecanismos con los que se cuentan para cumplir con sus competencias.

3.2 Factores determinantes en la relación

En esta etapa la administración de los recursos y la rendición de cuentas son fundamentales para completar la ejecución de las RIM, por lo tanto es importante identificar los aspectos que determinarán los límites o alcances con los que cuentan los

¹⁰⁸ LETICIA SANTÍN DEL RÍO, *La intermunicipalidad. Gestión pública eficaz y operativa entre Municipios Asociados en México*, Op. Cit., Diapositivas 19.

¹⁰⁹ *Ibíd.*

actores participantes, desde la capacidad administrativa de los municipios hasta sus relaciones con los demás actores.

Podemos encontrar factores administrativos y financieros que influyen en la práctica de las relaciones intermunicipales, al determinar elementos que debilitan o fortalecen su desarrollo, mientras que sus relaciones con otros actores como instancias gubernamentales o la comunidad perteneciente a los municipios pueden impactar incluso en la implementación del mismo.

3.2.1 Factores administrativos

La poca capacidad administrativa que demuestran la mayoría de los municipios en México genera grandes dudas sobre el desempeño que pueden lograr al entablar relaciones intermunicipales, desde la profesionalización de sus servidores públicos hasta la desigualdad existente entre los municipios al contraponer su estructura, organización y recursos, convirtiéndose en oportunidades o limitantes para la eficacia de las interacciones.

La transparencia de las actividades del sector público es una práctica indispensable para conocer las acciones del aparato gubernamental, así como el impacto y beneficio logrado a través de ellas, lo que requiere una administración capaz de controlar y evaluar las actividades y acciones de los organismos o unidades encargadas de cumplir con los objetivos de la asociación.

De manera interna, el seguimiento y evaluación se realizarán por medio de la junta o consejo integrado por miembros de todos los municipios, mientras que al exterior se llevarán a cabo por el cabildo de cada municipio y por las instancias gubernamentales y ciudadanas pertinentes, todos deben conocer las funciones, obligaciones y derechos con los que cuentan para participar en este etapa del proceso.¹¹⁰

¹¹⁰ LETICIA SANTÍN DEL RÍO, *México. Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Op. Cit., pág. 183.

Dar un seguimiento y realizar evaluaciones por parte de los municipios permite desarrollar interacciones equitativas y eficaces. Los organismos encargados para la consecución de los objetivos también requieren de una organización sólida y de procesos eficientes, que a través de las unidades de representación logren concordar y orientar las decisiones y acciones determinadas.

Por lo tanto, es fundamental la participación de servidores públicos calificados, ya que no sólo es necesario conocer y apegarse al marco jurídico que determinan los alcances de las interacciones, además se deben elegir y poner en práctica los mecanismos que permitan materializar, desarrollar y evaluar las actividades, funciones y recursos necesarios.

3.2.2 Factores financieros

Con respecto a las transferencias federales a los municipios, se advierte tanto la desconcentración de los recursos como su dependencia para cubrir el financiamiento administrativo y sustantivo de sus operaciones, teniendo muy pocos incentivos y probabilidades de incrementar sus ingresos a través de mecanismos y recursos propios.¹¹¹

En las relaciones intermunicipales los recursos financieros se establecen con base en las aportaciones que convengan los municipios, de acuerdo a las características del proyecto y a la población beneficiada; sin embargo, al contar con escasos recursos se requiere priorizar las acciones más apremiantes para la localidad, dejando en segundo plano la práctica de éste tipo de esfuerzos conjuntos.

“Una alternativa para los gobiernos estatales que tengan la voluntad política para impulsar la intermunicipalización es utilizar los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal del Ramo 33. De acuerdo con el Art. 34 de la Ley de coordinación Fiscal federal, estos recursos deben destinarse para obras y acciones de alcance regional o intermunicipal. Los

¹¹¹ Cfr. CARRERA HERNÁNDEZ, ADY, *La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas*, Op. Cit., pág. 8.

estados podrían incorporar a los municipios asociados en el proceso de asignación de estos fondos.”¹¹²

Incentivar la conformación de relaciones intermunicipales a través de los recursos financieros deriva en una interacción con diferentes actores gubernamentales tanto estatales como federales, los cuales establecen el proceso necesario para ser acreedores de este tipo de financiamiento y para cumplirlos generalmente se requiere de una capacidad administrativa fuerte.

“Si los municipios utilizan la fórmula asociacionista intermunicipal para la prestación de servicios públicos, el estatuto que debería de regir esta cooperación, estará condicionada a las fases de cooperación reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto es, la fuente de financiamiento llegaría a impactar sobre los incentivos o los desincentivos de la naturaleza del acuerdo que como sabemos es voluntario.”¹¹³

La interacción con otros actores complica considerablemente la relación intermunicipal y más si el desarrollo del proyecto depende de los recursos a adquirir. Si ya es complejo para un sólo municipio lidiar y cumplir con los procedimientos, más lo será para dos o más municipios bajo un esquema intermunicipal, sobretodo en la compilación de datos e información de los participantes.¹¹⁴

4. La visión regional como elemento impulsor

El proceso y los factores anteriormente descritos permiten vislumbrar los diferentes elementos y contextos en que establecen y desenvuelven los municipios al entablar relaciones. Considerando que todo parte de la voluntad de los municipios para interactuar, cabe denotar la importancia de la colaboración y el trabajo en conjunto, incluso en sus interacciones con otras organizaciones gubernamentales y ciudadanas.

¹¹² ADY CARRERA HERNÁNDEZ, Op. Cit., pág. 3.

¹¹³ LETICIA SANTÍN DEL RÍO, Op. Cit., pág. 179.

¹¹⁴ Cfr. Ibíd.

Considerar al municipio como actor fundamental en el federalismo mexicano no sólo tiene que ver con su estatus como gobierno municipal, también se debe observar su interacción con los demás miembros del sistema. La existencia de competencias municipales que establecen las oportunidades y alcances para participar en temas específicos y concurrentes, inscriben la capacidad de los municipios para proyectar su actuación más allá de sus fronteras.

Por lo tanto, es fundamental valorar y fomentar su participación en el entorno, de acuerdo a los temas que atañen a la localidad y en observancia de las disposiciones que establecen la participación municipal, haciendo fundamental la concientización de su rol como parte de la región y en consecuencia como participe en las actividades para la consecución de las metas y objetivos en el área.

4.1 El municipio como miembro activo de una región

Participar en una región requiere de la voluntad, compromiso y capacidad de cada miembro para cumplir con su razón de ser. Comprenderse como parte de éste ente complejo implica la conceptualización del municipio como una organización político administrativa dinámica, siendo necesario superar su visualización como un ente local aislado.

“El término región implica por lo general una agrupación de unidades territoriales que constituyen subconjuntos dentro del ámbito de las naciones o las entidades federativas [...] cuyos límites estarían determinados por la uniformidad ecológica de un área, sus comunicaciones, su tradición cultural y una conciencia regional, aspectos que diferencian a una región de otra.”¹¹⁵

Entonces, áreas con un territorio determinado y con características comunes pueden conforman una región en los Estados nación. *“Una región, en este sentido, puede estar*

¹¹⁵ MARGARITA CAMARENA LUHRS y TEODORO AGUILAR ORTEGA (coords.), *Principios de estudio regional. Espacios concluidos en red y regiones sin límites*, Universidad de Guadalajara, México, 2009, pág. 21.

formada por un área delimitada dentro de un municipio, por uno o varios municipios pertenecientes a uno o varios estados, o por uno o varios estados de uno o varios países.”¹¹⁶

Los miembros que conforman la región se orientarán por objetivos y metas que permitirán potenciar sus recursos, así como desarrollarse en diferentes aspectos: económico, social, cultural, ecológico, implementando programas y acciones en un área de influencia más amplia, que no necesariamente significa un beneficio equitativo en la zona ni un compromiso y trabajo generalizado.

De acuerdo a Alicia Ziccardi se pueden denotar seis principales funciones de los municipios, que además pueden derivar en actividades dentro de la dimensión regional:

1. *“La promoción de un desarrollo económico sustentable.*
2. *El cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.*
3. *La preservación de la identidad cultural y étnica.*
4. *La conservación del patrimonio histórico.*
5. *El suministro de los servicios públicos básicos.*
6. *La promoción de la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, con el fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local.”¹¹⁷*

En estos puntos se pueden observar tanto los elementos que caracterizan, consolidan y diferencian a una región frente a otra, como aquellos que generan identidad, acercamiento y aceptación entre sus miembros, además que estas actividades son básicas para conformar una base sólida que impulse diferentes sectores productivos, sociales, culturales.

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ ALICIA ZICCARDI, *El federalismo y las regiones. Una perspectiva municipal*, en LEÓN BIEBER (coord.), *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países*, UNAM-COLMEX, México, 2004, pág. 134.

Por lo tanto, el municipio puede potencializar sus competencias y capacidades al visualizarse como parte del espacio regional, ya que el cumplimiento de las mismas no sólo genera aprendizaje y retroalimentación cognitiva, también la solución a demandas sociales a través de la suma de esfuerzos y voluntades, conformando la base para el desarrollo de la localidad.

4.2 La visión regional en el ámbito municipal

Una de las limitantes más claras que tienen la mayoría los municipios son sus capacidades político administrativas y sus recursos humanos, materiales y financieros, aunque es posible agregar su actuación dentro y fuera de sus territorios, donde el respeto a la autonomía y libertad de los municipios se convierte en el estandarte al no estar dispuestos a colaborar con presidentes municipales de oposición.

Se pueden identificar las competencias que permiten la participación del municipio en la regionalización de sus actividades; sin embargo, se carece de *“instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local que permita concebir al municipio como un agente promotor del desarrollo y parte de un proyecto regional, con actores diversos y recursos a la vez complementarios y en competencia entre regiones del país.”*¹¹⁸

Proyectar la colaboración de los municipios para el desarrollo local implica la coincidencia de asuntos públicos locales y de diferentes organizaciones gubernamentales, requiriendo de valores y mecanismos que procuren la consecución de los objetivos, además de la voluntad y compromiso de los actores que conformen la región, quienes pueden contar con intereses y prioridades muy diferentes.

¹¹⁸ JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA, *Gobiernos Locales en México: Hacia una Agenda de Gestión Estratégica de Desarrollo*, Coeditores: H. Cámara de Diputados LX Legislatura-Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset-El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pág. 18.

No obstante, la interacción entre los ámbitos de gobierno y en específico entre los municipios se vuelve inminente, ya que al sumar esfuerzos, recursos y conocimiento se obtienen mayores beneficios. *“La visión del municipio como un ente aislado que debe ser autosuficiente y único, ha generado ineficacia en sus políticas y debilidad en sus proyectos. Este problema es consecuencia de un limitado enfoque de gestión del desarrollo local por parte de los funcionarios locales y estatales.”*¹¹⁹

Se pueden tener muchas expectativas de las oportunidades y alcances sobre las decisiones y acciones del gobierno municipal, aunque en las condiciones actuales es difícil que cuenten con las capacidades e incentivos necesarios para cumplir con sus competencias y sobretodo trabajar en conjunto para realizar acciones de alcance regional, lo que implica la interacción y cooperación con otros actores en diferentes temas.

Las actividades que se pueden desarrollar a través de la regionalización del territorio son bastas; sin embargo, las que incluyen al municipio son muy específicas, entre éstas notoriamente se encuentran prácticas medioambientales, económicas y culturales, donde se pone en énfasis la autonomía y libertad del municipio de manera positiva, al demandar su participación como un actor importante dentro del federalismo.

En éstas prácticas es posible consolidar la interacción entre los municipios, apelando a sus similitudes geográficas, sociales, económicas, culturales. *“En materia de asociación intermunicipal [...], se pueden agrupar regiones tomando como base la identidad cultural de municipios contiguos”,*¹²⁰ a partir de los cuales se pueden desarrollar proyectos a favor del patrimonio histórico y cultural. Para esto se requiere del compromiso y trabajo de todos los actores, tanto organizaciones gubernamentales como sociales, quienes pueden impulsar o limitar la creación o implementación de un programa. Realizar acciones conjuntas, lograr beneficios equitativos y consolidar intereses y visiones no es sencillo, pero si es imprescindible para el desarrollo local en el país.

¹¹⁹ *Ibíd.*, pág. 19.

¹²⁰ GONZALO YANES DÍAZ, *Autonomía municipal y soberanía compartida: el caso del patrimonio histórico en Tlaxcala en Encuentro sobre soberanía y desarrollo regional. El México que queremos*, UNAM, México, 2004, pág. 444.

CAPÍTULO III

ASOCIACIÓN MUNICIPAL PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1. Marco conceptual entorno a los servicios públicos

La prestación de los servicios es una función indispensable para desarrollar las actividades de una comunidad, no importando si son municipios rurales o urbanos. Al considerarlas como una función básica no se les minimiza, al contrario se les exalta por la importancia e influencia que logran tener para la ciudadanía.

En México los servicios se encuentran a cargo de los municipios, éstos deciden las formas y medios que utilizarán para su administración y operación, convirtiéndose en una de sus principales competencias. Para cumplir con sus objetivos y lograr potenciar sus recursos y capacidades requieren de mecanismos que les aporten las herramientas y los medios para incluirse dentro de la dinámica gubernamental.

Al observarse como parte de un área de acción más amplia, donde influyen en el entorno y concurren con diferentes actores gubernamentales y sociales, el municipio necesita conjugar valores y herramientas que impulsen la toma de decisiones y acciones entre los participantes, así como la gestión de los programas y recursos requeridos para la consecución del o los objetivos determinados.

Las relaciones intermunicipales surgen como un mecanismo que permite concretar las interacciones y los objetivos conjuntos entre municipios, donde se requiere la construcción de canales de comunicación, información y negociación, así como la ejecución, el control y evaluación de las mismas, en observancia a sus competencias y conforme a los límites y alcances que deben respetar.

De acuerdo a la información detallada en capítulos anteriores, las relaciones intermunicipales se convierten en un medio que brinda resultados positivos, tanto técnicos como sustantivos al influir en la administración y operación de los servicios, además de los resultados y beneficios sociales para la comunidad.

Por consiguiente, en este capítulo se determina la importancia que tienen los servicios públicos de manera particular en las actividades de la población y en general su contribución al desarrollo local, al considerar sus características, elementos y formas de prestación, así como los beneficios al implementar las relaciones intermunicipales para su prestación.

1.1 Concepto y características

Como su nombre lo denota los servicios están orientados a cumplir con necesidades básicas para cada ciudadano, se relaciona con lo público como parte de los intereses de la sociedad de un Estado y de las funciones a cargo de sus organizaciones gubernamentales, lo cual no limita la participación de diferentes actores para su prestación de acuerdo a las disposiciones de ley y reglamentos preestablecidos.

Su definición¹²¹ contiene elementos que la sustentan jurídicamente, destacando la participación de actores públicos y privados que, bajo la reglamentación y contratos debidos, podrán administrar y operar un determinado servicio, respaldando el compromiso para beneficiar sin miramientos a la población, todo con base en elementos y características que los identifican y clasifican.

De acuerdo a la decisión de los municipios sobre la manera en que se prestará, se pueden destacar dos actores fundamentales: *“prestado por el Estado, en forma directa, es decir, por administración o en forma indirecta, o sea, por medio de concesionario con quien la administración pública se liga contractualmente.”*¹²² Aunque directamente el municipio está a cargo de los servicios, los estados también pueden participar en auxilio de éstos.

Se puede observar una gran variedad de elementos que los integran desde su conformación hasta su prestación, donde intervienen aspectos financieros, estructurales,

¹²¹ Remitirse al Glosario.

¹²² ALEJANDRO DE LA FUENTE, *El municipio y los Servicios Públicos*, Revista Conciencia, 23 de septiembre de 2010, versión electrónica: http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/COLVER/DIFUSION/REVISTA_CONCIENCIA/REVISTA_NO.6/05%20-%20ALEJANDRO%20DE%20LA%20FUENTE%20ALONSO.PDF, pág. 3.

jurídicos, que responsabilizan a los prestadores y brindan de manera general una protección a los ciudadanos para que logren obtener o demandar los servicios requeridos justificadamente.

En esencia, los servicios públicos cuentan con siete elementos: *“la forma y oportunidad de su creación; la obligatoriedad del mismo; la igualdad para todos los usuarios; la seguridad del acceso a él; el sistema utilizado para la adquisición de fondos; el control de la política de la prestación de los servicios; la normatividad que regirá la prestación de los servicios a los particulares.”*¹²³ A través de los siete elementos se establecen las condiciones requeridas para que toda persona tenga la posibilidad de contar con servicios públicos de manera eficiente y equitativa.

De sus elementos constitutivos podemos denotar el principal objetivo en su razón de ser, satisfacer necesidades básicas de la población que impulsen la consecución de sus actividades productivas, profesionales, personales, con base en aspectos determinados que favorezcan la continuidad, equivalencia y obligatoriedad en su prestación.

De acuerdo a Alejandro de la Fuente a partir de estos elementos surgen las características que determinan la temporalidad, constancia y alcance de los servicios, resaltando la importancia e influencia para la población, considerando a la generalidad, igualdad, regularidad y continuidad como cuestiones fundamentales para lograr la eficacia y eficiencia en su práctica.¹²⁴

“Generalidad.- Consistente en que los servicios públicos una vez instituidos son para todos los que cumplan con los requisitos establecidos por la administración, sin que se pueda negar el acceso a los mismos a determinada persona por simple voluntad o capricho, independientemente que existen diversos servicios públicos que resultan por si mismos obligatorios, como lo es el de seguridad pública.

¹²³ Ibíd.

¹²⁴ Ibíd.

Igualdad.- Esta característica se expresa en la idea de que el servicio se debe brindar a todos en forma uniforme y sin distinciones, resultando el goce de los mismos en igualdad de circunstancias. De esta manera se da como una característica de naturaleza económica, ya que la contraprestación económica, sea tarifa o precio, una vez fijada por el poder público para lograr el equilibrio financiero del prestador del servicio ya no se puede modificar y será igual para todos los beneficiados.

Regularidad y continuidad.- Regularmente se utilizan ambos términos en forma indistinta, no obstante resulta conveniente aclarar que lo continuo es lo que funciona sin interrupción, mientras que lo regular, es lo que tiene un ritmo, [...] lo que no es intermitente. De esta manera, podemos decir que el servicio es regular porque está conforme a la regla, organizado conforme a disposiciones generales que determinan un sistema organizado y que la continuidad sugiere que el servicio debe prestarse sin interrupción.”¹²⁵

En éstas características se denotan las restricciones que existen para ser acreedor a la prestación, considerando que no toda la población se puede beneficiar, sólo aquellos que cumplan con las disposiciones determinadas para el servicio, como las condiciones de pago. Por lo tanto, los particulares cuentan con derechos y obligaciones que deben cumplir en tiempo y forma.

La obligatoriedad es en ambos sentidos, por una parte los particulares deben observar y respetar las condiciones establecidas, mientras que el administrador y operador debe realizar su actividad sin distinciones, de manera continua y eficiente, haciendo imprescindible conocer tanto las formas como a los actores propensos a prestar los servicios públicos.

¹²⁵ *Ibíd.*, pp. 4 y 5.

1.2 Clasificación y formas de prestación

Los servicios se pueden clasificar de acuerdo a diferentes aspectos, desde aquellos que determinan al prestador hasta la relevancia que tienen para una comunidad, delimitando y especificando cuestiones que los diferencian entre las jurisdicciones donde se implementen, considerando su temporalidad, influencia, modalidad de prestación y de pago.

Es posible generar muy variadas combinaciones al considerar la movilidad de la población, los contextos y demandas diferenciadas entre jurisdicciones, así como la prioridad y elección de los medios para prestar un servicio, siendo la participación de los actores involucrados el fundamento que orienta la construcción de instrumentos y mecanismos que determinen dichas condiciones. Para efectos de ésta investigación se retoman las siguientes características:

- a) Por ejercicio de autoridad (gestión pública y gestión privada);
- b) Importancia (Indispensables, secundarios, superfluos);
- c) Carácter de la necesidad (constantes, cotidianos, intermitentes, esporádicos);
- d) Competencia económica (monopolio, oligopolio, competencia abierta);
- e) Prestador del servicio (gestión pública indiferenciada, establecimiento público sin personalidad jurídica propia, servicio público personificado, en forma de sociedad privada);
- f) Titularidad y jurisdicción del servicio público (generales, regionales, municipales y concurrentes).¹²⁶

Destaca el número y la forma de participación de los actores públicos y privados, retomando la generalidad, constancia e igualdad en la prestación y la importancia e impacto que tienen para la comunidad de cada jurisdicción; distribuyendo la injerencia y

¹²⁶ Cfr. JORGE FERNÁNDEZ RUIZ, *Servicios Públicos Municipales*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, pág. 78.

acciones de cada ámbito de gobierno de acuerdo a las disposiciones jurídicas preestablecidas.

También se enfatizan los medios que se pueden utilizar para prestar los servicios, los cuales son elegidos por los ayuntamientos, de acuerdo a sus condiciones e importancia. En éstos pueden participar los privados y los organismos gubernamentales dependiendo de las características de cada servicio y de la jurisdicción donde se preste.

Entre éstas formas de prestación se encuentran la concesión, los organismos descentralizados, las empresas paramunicipales, los fideicomisos y la asociación. Ésta última *“representa un modo de coordinación entre dos o más Ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución y/o prestación de un servicio público particular”*¹²⁷

Utilizar estos mecanismos para cumplir con las competencias delegadas puede derivar en el fortalecimiento de los procesos administrativos y en la eficacia de las acciones, contribuyendo con un impacto positivo inter e intraorganizacional, siendo fundamental elegir y poner en práctica la opción idónea considerando las características y oportunidades de cada forma de prestación.

Aunque, José Mejía Lira menciona que se determinan las formas, pero no las modalidades para su prestación, dando oportunidad a los municipios para elegir la infraestructura y organización más conveniente para ellos. *“Ello permite al Ayuntamiento la implementación de formas no contempladas para cubrir los servicios, lo cual depende, naturalmente, de la capacidad de innovación, creatividad, capacidad de convocatoria, así como de recursos administrativos para llevarlas a cabo.”*¹²⁸

¹²⁷ MISAEL HERNÁNDEZ TORRES, *Servicios municipales. Una experiencia de concesión. El caso de la basura de Morelia*, en JOSÉ MEJÍA LIRA, *Problemática y desarrollo municipal*, Editorial Plaza Valdés, México, 1994, pág. 225.

¹²⁸ *Ibíd.*

También requieren del financiamiento que les permita constituir, operar y mantener los mecanismos utilizados para éste fin, la construcción y mantenimiento de la infraestructura necesaria y la administración y operación del servicio. En este apartado la coordinación entre los municipios permite potenciar las capacidades y recursos de los participantes, pero requiere generar compromisos y acuerdos entre los mismos.

*“La prestación de los servicios representa un gasto para el ayuntamiento y un costo que, ante las condiciones reales de las haciendas públicas municipales, difícilmente puede ser gratuita. Además, los servicios públicos tienen una utilidad social que debe valorarse considerablemente.”*¹²⁹ Entre las principales fuentes de financiamiento encontramos a:

CUADRO 5 FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	
Cuotas y tarifas	Las cuotas son las aportaciones en dinero o en especie que un particular debe pagar a las autoridades municipales por el uso de un servicio público municipal. Las tarifas son los agrupamientos de cuotas o tasas en las que se consideran precios máximos y mínimos, que un usuario debe pagar en forma inmediata o en plazos previamente determinados, para poder disfrutar de un servicio público.
Créditos	Son los recursos que obtiene el ayuntamiento por la vía de préstamos, para cubrir los costos de algún servicio público. En su fase de establecimiento, los servicios públicos municipales requieren de un fuerte desembolso de recursos. Es de todos conocida la carencia de recursos o por lo menos las dificultades de una solvencia inmediata para cubrir los costos de las obras públicas; por esta razón y para que se consiga llevar a cabo el establecimiento de un servicio público, el ayuntamiento tiene la opción de buscar recursos financieros complementarios con las instituciones crediticias.
Subsidios	Otro tipo de financiamiento de los servicios públicos que complementa su costo real son los subsidios, los cuales, de manera general, se identifican como las transferencias que los gobiernos federal y estatal concedan para apoyar la construcción de obras y prestación de servicios públicos en los municipios y que se encuentran comprendidas en el presupuesto de egresos de cada estado.

¹²⁹ INAFED, *La administración de los servicios públicos municipales*, Guías técnicas y manuales, 8 de junio de 2012 versión electrónica: http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_administracion_de_los_servicios_publicos_m, pág. 11.

	Las condiciones y los términos para obtener un subsidio dirigido a la prestación de los servicios públicos están señalados en la legislación fiscal de cada estado y en los convenios estado-municipio que en cada entidad federativa se hayan establecido.
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en *Ibíd.*, pág. 11.

La búsqueda de medios financieros y administrativos que favorezcan la prestación de los servicios debe comprenderse como parte de la modernización de la gestión municipal, donde su interacción con organizaciones de diferentes ámbitos de gobierno, su inclusión en las decisiones y acciones de los programas de competencia local y el fortalecimiento de su hacienda y de su estructura organizacional sean prioridad.

*“La gestión de los servicios públicos debe encararse bajo principios de eficacia social y eficiencia administrativa; constituyéndose en una instancia de gobierno que responda a las necesidades sociales que se plantean en su ámbito.”*¹³⁰ Los resultados de los servicios públicos reflejan las condiciones en que se encuentra la administración e infraestructura municipal y el impacto para el desarrollo de las actividades en la comunidad

2. Los servicios públicos como base para el desarrollo local

2.1 El desarrollo como un objetivo intrínseco

Los servicios forman parte de la vida cotidiana de la mayoría de la población, los que contamos con ellos estamos acostumbrados a considerarlos como un servicio más; sin embargo, al apoyar nuestras actividades diarias también impulsan el desempeño de sectores económicos, sociales, políticos, permitiendo la consecución de objetivos y metas sociales.

Por lo tanto, la práctica e impulso de las acciones en los gobiernos municipales se establece como una pieza clave para consolidar una base de desarrollo que impacte en la

¹³⁰ JESÚS GARCÍA LÓPEZ, *Op. Cit.*, pág. 166.

región y a nivel nacional. Todo esto inducido a través de la generación de identidad y valores que unifiquen esfuerzos y gestiones que constituyan un beneficio local y nacional.

“Lo global y lo local son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica. La relevancia estratégica de lo local como centro de gestión global se puntualiza en tres dimensiones; la productividad y competitividad económica, la integración sociocultural y la representación y gestión política.”¹³¹

El municipio es considerado como el ámbito más cercano a la población y donde se pueden diagnosticar los asuntos públicos centrales para cada localidad, relacionándose directamente con los actores involucrados y teniendo la posibilidad para conciliar objetivos y metas. Es el espacio donde se desarrollan las actividades de diferentes sectores, que demandan todo tipo de recursos y acciones.

“El fortalecimiento de los gobiernos locales y sus instituciones públicas daría pauta a condiciones propicias para lograr mayor productividad y competitividad económica, distribución del ingreso más equitativa, fortalecimiento en la construcción de identidades e integración sociocultural, así como mayor representatividad y gestión política y administrativa.”¹³²

El desarrollo de las actividades en lo local y el impulso de estas dimensiones se concretan con base en la participación de diferentes actores gubernamentales y sociales, que aportan valores, capacidades y recursos como parte de los sectores a los que pertenecen, demostrando su dualidad como acreedores de oportunidades y demandantes de servicios. Para orientar las acciones al bien común es necesario apelar al arraigo cultural de los miembros de la comunidad generando lazos fuertes y continuos. Las demandas,

¹³¹ SILVIA GALEANA DE LA O y JOSÉ LUIS SAINZ VILLANUEVA, *Desarrollo local: Concepto y perspectivas teóricas*, Serie de Cuadernos teórico prácticos desarrollo local y promoción social, UNAM/ENTS, Número 1, 2008, pág. 9.

¹³² *Ibíd.*, pág. 10.

participación y respaldo de cada miembro son esenciales para orientar las decisiones y acciones gubernamentales, empresariales y sociales.¹³³

El desarrollo es un concepto muy complejo y generalmente se le relaciona con aspectos económicos, aunque se puede concebir como la suma de oportunidades en un contexto social, político, cultural; siendo aspectos que se logran potenciar a través de la puesta en práctica de mecanismos integrales de acción, donde los actores, sus recursos, organización y actividades se orienten con base en un proyecto definido.

“El desarrollo local, no es el simple crecimiento económico, sino que abraza tres amplias dimensiones, las cuales deben estar equilibradas proporcionalmente entre sí:

- 1. Objetivos económicos: el desarrollo se centra en la generación de empleo y riqueza.*
- 2. Objetivos sociales: compatibles con los económicos, como aumentar la calidad de vida y el bienestar social de los ciudadanos del país o territorio.*
- 3. Objetivos políticos y de ciudadanía: a través del establecimiento y extensión de derechos y responsabilidades políticos básicos para todos los individuos y grupos de la sociedad.”¹³⁴*

La participación del municipio como agente para el desarrollo local no se limita a la promoción o regulación de estos aspectos, también se enfoca a concentrar y conciliar los intereses y objetivos de los actores que forman parte del municipio: al vivir, estudiar, producir e invertir en su jurisdicción, para ello requiere de instituciones gubernamentales eficientes, mecanismos y herramientas que impulsen las diferentes actividades, recursos financieros suficientes y capacidad de decisión y acción.

“El gobierno municipal es un agente capaz de:

- Impulsar y apoyar las actividades productivas locales.*
- Promover encadenamientos productivos.*

¹³³ Cfr. *Ibíd.*, pp. 19 y 29.

¹³⁴ *Ibíd.*, pág. 23.

- *Establecer alianzas estratégicas con otros gobiernos municipales.*
- *Impulsar de forma legítima la concertación de intereses de diversos actores locales.*
- *Incentivar la participación de los actores locales en la construcción de una visión compartida de futuro.*
- *Articular una estrategia de valorice y aproveche las capacidades del territorio.*¹³⁵

Por lo tanto, el desarrollo local se conforma a partir de un proceso complejo y laborioso, donde la localidad se fortalece a través de las capacidades y recursos de los actores que se desenvuelven en ella, mediante la generación de identidad por su cultura, historia y valores comunes, dirigidos hacia un objetivo común con el impulso, orientación, conciliación y regulación del gobierno local.¹³⁶

2.2 Participación de los servicios públicos en el desarrollo local

El municipio también puede conformar una base sólida para el desarrollo a través de sus competencias básicas como son los servicios públicos. Éstos generan un ambiente propicio para que se puedan realizar las actividades de los diferentes sectores productivos y sociales, haciendo más atractivo y competitivo al municipio para la inversión y el desarrollo de proyectos productivos.

Los servicios públicos a cargo de los municipios se encuentran enlistados en el artículo 115 constitucional. Básicamente concentran los asuntos concernientes a la comunidad perteneciente a ésta jurisdicción, aunque pueden considerarse como asuntos fundamentales para toda la población como los referentes a la seguridad pública y el servicio de agua potable.

“III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

¹³⁵ JUAN FELIPE ALONZO SOLÍS, *Políticas para el fortalecimiento de los gobiernos municipales para impulsar el desarrollo local en México*, en CRISTINA GIRARDO, *El desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate*, UNAM/Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, 2008, pág. 245.

¹³⁶ Cfr. SILVIA GALEANA DE LA O y JOSÉ LUIS SAINZ VILLANUEVA, *Op. Cit.*, pp. 13-35.

- a) *Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;*
- b) *Alumbrado público;*
- c) *Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d) *Mercados y centrales de abasto;*
- e) *Panteones;*
- f) *Rastro;*
- g) *Calles, partes y jardines y su equipamiento;*
- h) *Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*
- i) *Los demás que la Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*¹³⁷

La importancia de cada servicio se diversifica y extiende de acuerdo a las características y necesidades de cada municipio, requiriendo de infraestructura, insumos y recursos para cumplir con sus funciones. Su puesta en práctica depende de las necesidades que tenga la comunidad, por lo tanto su importancia y prioridad varía de localidad en localidad.

Cada servicio impacta de diferente manera en el bienestar de la población, por ejemplo el servicio de agua potable y drenaje influye considerablemente en la salud de los ciudadanos, tanto por la calidad del agua potable como por la distribución y tratamiento del agua residual, reflejado en la sanidad e higiene en la zona evitando enfermedades y contingencias.¹³⁸

Los recursos naturales pueden potenciar las actividades productivas, turísticas y en general el bienestar de la población. Su contaminación puede interferir en estas actividades y en la salud de los pobladores, por lo tanto el tratamiento y disposición de los

¹³⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, fecha de consulta: 9 de enero de 2012.

¹³⁸ Cfr. *Manual de Servicios Públicos Municipales*, INAP/BANOBRAS, México, 1989, pág. 74.

residuos sólidos es una acción fundamental, que requiere de un proceso complejo y de una infraestructura y recursos diversos.¹³⁹

El servicio de alumbrado es un ejemplo clave para considerar la importancia de las relaciones con otros organismos gubernamentales, en este caso sería la Comisión Federal de Electricidad. Mientras que el ayuntamiento realiza funciones de administración, operación y mantenimiento básico, éste organismo se encarga del mantenimiento de la infraestructura esencial para su prestación, favoreciendo la seguridad e imagen del municipio.¹⁴⁰

La identificación de las zonas industriales, laborales, habitacionales; la tipificación y respuesta a los problemas en la localidad; además del aprovechamiento de los recursos naturales, financieros y humanos de los municipios; fortalecen la prestación de estos servicios y el desarrollo de las zonas urbanas y rurales, así como de sus actividades productivas.

Aunque no sólo brindan beneficios, también reclaman las condiciones y recursos necesarios para cumplir con sus funciones y objetivos, *“los servicios públicos son efecto y causa. Efecto, puesto que una mayor riqueza y dinámica económica permiten generarlos y brindar a la ciudadanía niveles mayores de bienestar. Pero son causa, al no permitir infraestructura básica deseada por los inversionistas o condiciones generales que favorezcan la inversión.”*¹⁴¹

Para José Mejía Lira¹⁴² los recursos financieros destinados a administrar y operar los servicios deben ser restituidos a través de los cobros, tarifas, impuestos, derechos que les corresponden a los municipios, además de las participaciones y aportaciones federales y

¹³⁹ Cfr. *Ibíd.*, pp. 97 y 98.

¹⁴⁰ Cfr. MANUEL ANORVE, *Op. Cit.*, pp. 93 y 94.

¹⁴¹ JOSÉ MEJÍA LIRA, *La prestación de los servicios públicos municipales y el desarrollo económico*, en RODOLFO VEGA HERNÁNDEZ (coord.), *Municipio. Aspectos políticos, jurídicos y administrativos*, FUNDAp, México, 2002, pág. 156.

¹⁴² *Ibíd.*, pp. 172-176.

estatales, a través de éstos recursos se fortalece la hacienda pública municipal y se logra reinvertir en la operación y mantenimiento de los mismos.

Los servicios cumplen con funciones generalizadas en los municipios, ya que son actividades primarias y vitales para la comunidad, además que *“son la expresión tangible y visible de la actividad que desarrolla la administración pública local, porque generalmente son el elemento más importante al que recurre la población para evaluar la capacidad y eficacia de sus autoridades.”*¹⁴³

Por lo tanto, los servidores públicos ponen en práctica mecanismos que les permitan cumplir con sus funciones, bajo esquemas de planeación e identificación de los recursos, presupuesto e infraestructura requeridas, determinando costos para el financiamiento de su administración, operación y mantenimiento, así como los alcances e impacto por la prestación del servicio, siendo las relaciones intermunicipales una de sus opciones de acción.

3. La gestión de los servicios públicos y las relaciones intermunicipales

3.1 La práctica de relaciones intermunicipales en los municipios mexicanos

La administración, operación y mantenimiento de los servicios es un proceso complejo que requiere un diagnóstico, recursos naturales y financieros, personal calificado, infraestructura, información y canales de comunicación y negociación con organizaciones gubernamentales y sociales; que permitan las condiciones para prestar el servicio conforme a sus necesidades y características.

De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de un total de 2,456 municipios, 175 utilizan la asociación intergubernamental como forma de prestación, 58 municipios han utilizado este mecanismo para prestar el servicio de agua potable, drenaje,

¹⁴³ MANUEL ANORVE, Op. Cit., pág. 86.

alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, le sigue seguridad pública con 30 y alumbrado público con 23.¹⁴⁴

Nuevo León y Sonora son los estados con más relaciones intermunicipales para la prestación del servicio de agua potable, ya que cada uno cuenta con 8 municipios asociados, mientras que en seguridad pública Puebla cuenta con 5 municipios, le siguen Chiapas, D.F., Estado de México, Michoacán y Veracruz con 3 municipios cada uno.¹⁴⁵

A diferencia de los 1,825 municipios que prestan el servicio de manera directa, son muy pocos los que utilizan las relaciones intermunicipales y es muy probable que la mayoría forme parte de una zona metropolitana. Además que las cifras varían considerablemente entre las formas de prestación, colocándola en cuarto lugar de preferencia entre los municipios después de la participación de la comunidad y el sector privado.

La información y asesoramiento son claves para poner en práctica las relaciones intermunicipales, conocer el marco jurídico que rige en los estados, los programas que apoyan el financiamiento, las capacidades e infraestructura requeridas, generan mayores expectativas por las oportunidades y potencialidades de esta forma de prestación, teniendo en cuenta el contexto y características de los municipios.

Para el 74% de los municipios estar a cargo de los servicios de manera directa tiene como consecuencia ingresos y egresos considerables, el uso de mecanismos e infraestructura para la administración y operación, así como la necesidad de recursos, personal capacitado e información de la situación política, económica y social de sus localidades y de los servicios que necesitan y demandan.

¹⁴⁴ Consultar el Cuadro 5 FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

¹⁴⁵ INEGI, ENCUESTA NACIONAL DE GOBIERNO, SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA MUNICIPAL, Información de 2009, http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27441, fecha de consulta: 24 de junio de 2012.

CUADRO 6
FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

SERVICIO PÚBLICO	PRESTACIÓN DIRECTA	CONVENIO CON EL ESTADO	COLABORACIÓN CON LA COMUNIDAD	CONCESIÓN A PARTICULARES	ASOCIACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	CONVENIO CON LA FEDERACIÓN	NO EXISTE EL SERVICIO
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales	1,825	236	143	21	58	19	18
Alumbrado público	1,856	112	42	14	23	303	11
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	2,054	37	88	72	20	5	91
Mercados y centrales de abasto	1,044	14	77	138	4	5	986
Panteones	2,145	10	142	10	13	1	36
Rastros	885	19	27	49	9	1	1,272
Calles, parques y jardines y su equipamiento	2,137	59	76	8	18	4	51
Seguridad pública	2,016	161	45	5	30	13	41

Fuente: INEGI, ENCUESTA NACIONAL DE GOBIERNO, SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA MUNICIPAL, Información de 2009, http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27441, fecha de consulta: 24 de junio de 2012.

3.2 El impacto de las interacciones en la gestión de los servicios

La suma de esfuerzos es una herramienta que se puede utilizar para consolidar acciones en un área de acción más amplia, obteniendo beneficios en la organización y costos. Las relaciones intermunicipales favorecen al municipio y la prestación de los servicios en diferentes aspectos, desde su administración y financiamiento hasta en su influencia en el desarrollo local y regional.

CUADRO 7 IMPORTANCIA DE LAS RELACIONES INTERMUNICIPALES PARA EL ÁMBITO MUNICIPAL	
FORTALEZA INSTITUCIONAL Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	✓ Impulsa el desarrollo institucional, social y económico del municipio.
	✓ La cooperación intermunicipal refuerza la titularidad de las funciones que le corresponden al municipio al ser de carácter voluntario, flexible y autoorganizativo.
	✓ Se adquiere el hábito de rendición de cuentas.
	✓ Se basa en consideraciones prácticas y reales de cada municipio.
	✓ Permite valorizar los territorios favoreciendo su desarrollo así como las iniciativas locales.
DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA	✓ Genera un mecanismo horizontal de coordinación y corresponsabilidad para formular y ejecutar estrategias de acción y gestión pública a nivel local y regional. Descentralización horizontal.
	✓ Facilita a los municipios pequeños unir esfuerzos dispersos.
EFICIENCIA EN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL	✓ Potencia un uso más racional y estratégico de los recursos financieros.
	✓ La posibilidad de atender de manera organizada la prestación de servicios públicos altamente costosos.

Fuente: *Manual de Servicios Públicos Municipales*, INAP/BANOBRAS, México, 1989, pág. 51. y Santín del Río, Leticia. *La intermunicipalidad. Gestión pública eficaz y operativa entre Municipios Asociados en México*, Op. Cit.

Por lo tanto, la participación de los gobiernos municipales en la toma de decisiones y acciones dentro de sus jurisdicciones se convierte en un recurso fundamental, al poder incidir positivamente en sus comunidades utilizando los medios que crean convenientes, buscando posibilidades de actuación y acercamiento entre los municipios a través de mecanismos como la cooperación horizontal.

La acción común permite focalizar los esfuerzos y recursos en un problema específico. La inversión en infraestructura y los costos de operación y mantenimiento son muy elevados, haciendo necesario considerar la mejor recaudación de los ingresos municipales y la búsqueda de formas de financiamiento como los recursos federales y estatales, demandando la distribución equitativa de los recursos para fortalecer sus haciendas públicas.¹⁴⁶

La construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura es uno de los retos más difíciles al que se enfrentan los municipios, sobre todo por los altos costos que implican y los recursos materiales y humanos requeridos. Aunque es posible considerar que la inversión trae más beneficios y oportunidades¹⁴⁷, ya que los ingresos por los servicios prestados pueden reinvertirse y cubrir parte de los costos, además que la participación de varios municipios genera una inversión más sustantiva.

“Para la determinación del precio del servicio deben considerarse una serie de factores, cuya influencia en los costos es fundamental:

- *La magnitud y calidad de los servicios proporcionados.*
- *La magnitud del trabajo requerido para desempeñar los servicios.*
- *Las instalaciones y organización para desempeñar los trabajos inherentes al servicio.*
- *La calidad y el tipo de mano de obra, de los materiales y del equipo.*
- *Los niveles de precios de los diversos elementos implicados.”¹⁴⁸*

Además del financiamiento, es necesario planear y organizar las actividades para la administración y operación del servicio, los recursos financieros son fundamentales para realizar cualquier actividad; sin embargo, identificar la problemática y el contexto en que se desarrolla, los actores que involucra, su importancia e incidencia en el bienestar de la

¹⁴⁶ CARLOS RODRÍGUEZ WALLENIUS y LUIS RODRÍGUEZ CASTILLO, *Programa agua para todos, todos los días. Las Margaritas Chiapas*, en SOCORRO ARZALUZ, TONATIUH GUILLÉN, PABLO ROJO (coord.), *Gobierno Local Efectivo. Experiencias concretas del ámbito local mexicano*, Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE/INAFED, 2008, pp. 103-119.

¹⁴⁷ Crf. JOSÉ MEJÍA LIRA, Op. Cit., pp. 167-176.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, pág. 175.

comunidad y las implicaciones políticas y administrativas que conlleva influyen directamente en la consecución de los objetivos.

La participación conjunta trae consigo muchas expectativas y oportunidades; sin embargo, no hay que olvidar que para conformar relaciones intermunicipales es necesario cubrir con los requerimientos básicos como: un marco jurídico definido; estructuras administrativas eficientes; capacidades y recursos institucionales y financieros; así como mecanismos de comunicación y negociación con otros actores.

Es indispensable reforzar estos aspectos y motivar a los municipios que con base en su organización y características logren desempeñar sus funciones y cumplir con sus objetivos, considerando su participación como actores en el federalismo, en la región y en su localidad, a partir de la cual se pueden impulsar proyectos con otros actores y gobiernos.

La valoración de las capacidades y recursos con los que cuenta el municipio potencia sus alcances y proyectos, elegir y practicar los mecanismos existentes o los que logre innovar también forman parte de su desarrollo. Exigir su mejoramiento administrativo y organizacional se debe impulsar desde la comunidad, no sólo para solucionar los problemas locales inmediatos, sino para conformar las condiciones y bases para el desarrollo local.

CAPÍTULO IV

RELACIONES INTERMUNICIPALES EN LAS ZONAS METROPOLITANAS

1. Las zonas metropolitanas en México. Marco conceptual

La actuación de los municipios de manera conjunta tiene que ver con la necesidad de responder a una demanda o problema específico, teniendo la oportunidad de cumplir con sus competencias y atribuciones dentro de un área de actuación compartida, donde los asuntos públicos locales traspasan límites territoriales.

Este espacio compartido se limita a considerar los problemas comunes, respetando la autonomía y gestión de cada municipio, por lo tanto gobernar y administrar éstas áreas no es fácil. Tomar decisiones y acciones que afecten a la población de diferentes municipios requiere el consenso de sus autoridades y el respaldo de las instituciones públicas creadas para ponerlas en práctica.

En estas zonas, uno de los factores que determina la interacción entre los municipios es la movilidad de la población, ésta implica la demanda de diferentes servicios por parte de la ciudadanía en un área distinta a su lugar de residencia, provocando que su concentración aumente la demanda de servicios, lo que pueden llevar a sobrepasar las capacidades y recursos para cubrir las necesidades.

Diagnosticar, planear, conciliar, organizar, ejecutar y evaluar el proyecto elaborado para contrarrestar los problemas en este tipo de zonas, es un trabajo de las organizaciones gubernamentales y sociales que la conforman. Los municipios pueden ser capaces de responder a los retos de la situación actual con base en los mecanismos y recursos disponibles y en sus competencias e influencia política.

La constitución de zonas metropolitanas es un proceso largo e intenso, siendo necesario seguirlo detenidamente para considerar las opciones que favorezcan su desarrollo y crecimiento, ya que en esta no sólo se ubican unidades habitacionales, también encontramos zonas industriales, agrícolas, ecológicas, comerciales, que brindan

beneficios, pero al mismo tiempo demandan servicios y condiciones óptimas para realizar sus actividades.

En este capítulo se consideran diferentes elementos y aspectos para dimensionar las problemáticas existentes en las zonas metropolitanas que requieren la participación de varios municipios, así como establecer la influencia de los factores determinantes en las relaciones intermunicipales conforme a las características generales de éstas zonas y retomar un caso concreto donde se determinen las problemáticas que pueden surgir a partir de estos factores.

1.1 Concepto, elementos y características

La conceptualización de las zonas metropolitanas es el punto de partida para comprender los elementos y las características que las determinan. Para algunos autores se ha utilizado de manera indistinta el concepto, porque se adhieren a esta categoría ciudades que se encuentran en un proceso de crecimiento y expansión territorial, pero que aún no cumplen con los aspectos que realmente las pueden definir.¹⁴⁹

La orientación del concepto básicamente se delimita a dos líneas de pensamiento, por una parte se encuentran los estudios que destacan la centralidad de las ciudades, mientras que otros las explican a partir de los procesos de producción en el modelo capitalista, ambas han sido de gran utilidad para comprender desde la densidad de la población hasta la economía y producción de la ciudad.

En *“la primera se enfatizó su crecimiento, medido en términos de transformación demográfica e incremento en la superficie, y en la segunda partiendo de los agentes y procesos de cambio, se priorizó la producción capitalista desarrollada en las ciudades.”*¹⁵⁰

Estos términos se han utilizado de acuerdo a las necesidades de la investigación y han enriquecido y diversificado los estudios sobre la metropolización de las ciudades.

¹⁴⁹ Cfr. BLANCA REBECA RAMÍREZ VELÁZQUEZ (coord.), *Formas territoriales. Visiones y perspectivas desde la teoría*, Porrúa, México, 2008, pp. 151-157.

¹⁵⁰ *Ibíd.*, pág. 151.

La conjunción de las actividades de la población y de los sectores económicos asentados en un territorio determinado forma parte de la esencia de estas áreas en expansión. La diversidad de actividades y características políticas, económicas, sociales y culturales brindan una dinámica especial entre los municipios que conforman la zona metropolitana. Para poder alcanzar el potencial necesario y lograr la inclusión y competitividad en la zona es necesario identificar y conocer las capacidades, intereses, alcances y oportunidades de sus miembros.

La zona metropolitana está compuesta básicamente por dos áreas; la central y la periferia, en ambas se realizan diferentes actividades (sector primario, secundario y terciario) y cuentan con recursos muy variados (financieros, naturales, culturales); sin embargo, comparten problemas y demandas comunes de la población, así como objetivos y fines que orientan las actividades en la zona como son el desarrollo local y regional.¹⁵¹

Formar parte de un proyecto en común es una acción que ha sobresalido en ésta investigación, ya que es necesario para lograr el desarrollo local y regional de cualquier jurisdicción. La acción común también integra la participación activa de los grupos sociales con base en objetivos y metas definidas.

“Esto implicaría que los actores sociales de cada ciudad y entidad federativa estuvieran conscientes del valor y significado positivo que tiene considerarse parte de la región, y definieran estrategias para construir y desarrollar espacios de participación entre gobierno y sociedad, como base para la coordinación y concertación a favor de un gran proyecto regional. Posicionarse como regiones urbanas competitivas –y complementarias- es un proyecto y no un destino.”¹⁵²

Conciliar visiones e intereses; mantener una constante comunicación con los actores; entablar negociaciones y redes de acción de acuerdo a las decisiones; conformar los organismos encargados para coordinar y unificar esfuerzos; así como una base de datos

¹⁵¹ Cfr. BLANCA REBECA RAMÍREZ VELÁZQUEZ, Op. Cit., pp.153-168.

¹⁵² ALFONSO IRACHETA CANECORTA, Op. Cit., pág. 40.

que permita conocer ampliamente las necesidades, problemas y contextos en la zona (como unidad o de manera individual), son parte de las acciones que deben llevarse a cabo, renovarse, modificarse o mantenerse.

CUADRO 8 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS		
CATEGORÍA	ASPECTOS	DESCRIPCIÓN
ELEMENTOS	Territoriales	Reflejan la esencia de las zonas metropolitanas, al estar conformadas por un territorio que integra la jurisdicción de entidades federativas o municipios con competencias y capacidades para gobernarse, donde se desenvuelven grupos sociales en diferentes actividades económicas o sociales, con una comunicación e interacción constante.
	Jurisdiccionales	
	Sociales	
	Sectoriales	
	De flujos	
CARACTERÍSTICAS	Basta extensión territorial	Denotan las condiciones que deben cubrir sus elementos constitutivos, además de los aspectos que fortalecen la consecución de las actividades en la zona, como el consenso entre los actores gubernamentales y sociales y la clasificación de las jurisdicciones de acuerdo a su ámbito de competencia y alcances en el Estado.
	Grado avanzado de urbanización	
	Influencia económica, política y social	
	Interrelación con base en los servicios y actividades de la población	
	Lo local y lo regional como ámbitos para su gobierno y administración	
	Gobernanza integradora	

Fuente: Elaboración propia con base en ALFONSO IRACHETA CANECORTA, Op. Cit., pp. 47-49.

1.2 La cooperación como factor imperante

Entonces, si las zonas metropolitanas están conformadas por municipios que integran áreas interestatales, que cuentan con competencias y funciones definidas, con mecanismos de decisión y acción con respecto a los asuntos públicos locales y sobretudo

con características y condiciones heterogéneas, ¿por qué es importante o necesario cooperar?

“La coordinación intergubernamental metropolitana responde a la necesidad política de contar con espacios de conciliación para la concurrencia de acciones públicas entre gobiernos del mismo o diferente ámbito, a fin de conducir, regular y controlar el desarrollo de estos espacios denominados metropolitanos, y en este contexto, procurar y gestionar procesos de desarrollo regional con mayor equidad y reconocimiento multicultural.”¹⁵³

Por lo tanto, no se pueden generalizar las acciones que se llevarán a cabo en las zonas metropolitanas, siendo necesario identificar las áreas de actuación donde se responda a las problemáticas de la comunidad y a las oportunidades de desarrollo, sin traspasar la capacidad de gobierno y administración de las jurisdicciones, considerando que la actuación y conciliación se daría entre instancias federales, estatales y municipales.

“El gobierno y administración de las metrópolis como unidades socioespaciales con vida propia, reconocimiento comunitario y problemática específica rebasan la acción individual de los tres ámbitos de gobierno y exigen garantizar la coordinación interestatal e intermunicipal con leyes y estructuras de gobierno que la obliguen, y que se diseñen a partir de la totalidad metropolitana, y no de la apreciación e interpretación de las partes que la conforman (estados y municipios).”¹⁵⁴

En este punto, la conciliación entre los ámbitos de gobierno es fundamental, ya que no se les puede sustraer las competencias y capacidades otorgadas constitucionalmente, ni retroceder en los espacios (políticos, económicos, sociales, administrativos) donde han avanzado los municipios, que aún se encuentran limitados por sus capacidades administrativas y financieras.

¹⁵³ *Ibíd.*, pág. 108.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, pág. 112.

También cabe resaltar el imperativo sobre la obligatoriedad que garantice la coordinación, por lo que es necesario formalizar las relaciones para dar seguridad, claridad y legalidad a las acciones gubernamentales, lo cual también apoya a la construcción de proyectos de corto, mediano y largo plazo, al comprometer a las siguientes administraciones hasta completar los objetivos y metas establecidas e incluso considerar la conformación de otros convenios para realizar actividades de acuerdo a los problemas determinados.

Por lo tanto, para cooperar es necesario transformar la visión sobre la posición y relevancia de los gobiernos locales ante los retos actuales, mientras se limite o no se exija su participación real y congruente no se podrán encontrar los mecanismos tanto necesarios como requeridos para influir en su entorno, minimizando sus posibilidades y trascendencia en el desarrollo local.

No es fácil encausar la colaboración entre los gobiernos, sus intereses y orientaciones políticas generalmente se contraponen cuando se trata de trabajar en conjunto, y más al pensar en las implicaciones que traería la solución de los problemas, siendo necesario encontrar medios que fomente y motiven la construcción de esfuerzos conjuntos.

2. RIM como mecanismo de acción metropolitano

2.1 Problemáticas y actividades metropolitanas

Al formar parte de una zona metropolitana, los municipios se enfrentan a la solución de problemas que afectan a la población residente o transitoria y a los grupos sociales que la conforman. Considerando que la población total llega a ser de millones de personas, es indispensable la prestación de servicios eficientes y continuos que permitan la consecución de sus actividades.

De acuerdo a Lauchlin Currie existen básicamente ocho problemas fundamentales que influyen directamente en el desarrollo de éstas actividades:

- a) *“Problemas de transporte;*
- b) *Diferencia en los niveles de vida y segregación social;*

- c) *Crimen y soledad social;*
- d) *Desigualdad en los ingresos;*
- e) *Mala utilización de la tierra agrícola;*
- f) *Altos costos de los servicios;*
- g) *Fealdad del diseño arquitectónico y;*
- h) *Las diferencias en los servicios educacionales y deportivos.*¹⁵⁵

Estos asuntos se relacionan con aspectos sociales y económicos, ya que influyen tanto en las condiciones de vida de la población como en la productividad de los sectores primarios y en las potencialidades de la imagen urbana. Es importante destacar estos elementos porque determinan cuestiones básicas sobre la dinámica e impacto de las condiciones en las zonas metropolitanas.

A través de estos aspectos es posible identificar la movilidad e interrelación entre las jurisdicciones que conforman la zona, la necesaria distribución de la riqueza, los recursos invertidos en los servicios considerando los costos y beneficios, así como la infraestructura orientada a cubrir con la educación y la salud de la población, considerando el impacto social y económico de estos servicios.¹⁵⁶

Para resolver estos problemas es necesario cumplir con acciones que puedan identificarse como metropolitanas¹⁵⁷, respetando y considerando sus características y elementos constitutivos, la participación e injerencia del gobierno federal, de los estados y municipios, así como la generalidad, continuidad e igualdad de los servicios públicos prestados por éstos, los cuales tendrían las siguientes características:

- *“Por su estructura unitaria requieren de decisiones, manejo u operación integrada a nivel de toda la metrópoli y no parcializada por los gobiernos (federal, estatal o municipal).*

¹⁵⁵ CURRIE LAUHLIN, *Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento urbano*, Gernika, México, 1992, pp. 155-165.

¹⁵⁶ Cfr. *Ibíd.*

¹⁵⁷ Cfr. ALFONSO IRACHETA CANECORTA, *Op. Cit.*, pág. 110.

- *Su localización y magnitud es de escala metropolitana/regional o afecta al todo metropolitano, por lo que las decisiones y operación en torno a estas materias deben ser metropolitanas.*
- *Su operación o manejo en una metrópoli requiere de acciones de continuidad, complementariedad y coordinación entre los gobiernos de varias demarcaciones, por ser servicios, acciones o procesos de decisión encadenados- hacia adelante, hacia atrás o simultáneamente.*
- *Su operación y manejo dentro de una metrópoli rebasa a los gobiernos de las demarcaciones que los tienen como atribución o responsabilidad.*
- *Su manejo a escala metropolitana es más eficiente y eficaz de acuerdo con los estándares reconocidos.”¹⁵⁸*

Como ya se había planteado, no es suficiente la capacidad de los municipios e incluso de los estados para afrontar los retos que representa el gobierno individual de un área de acción compartida, siendo necesario encontrar los medios que influyan positivamente en la construcción de consensos, responsabilidades y equilibrio entre las acciones y beneficios.

Alfonso Iracheta determina entre las actividades metropolitanas a la ordenación y promoción económica del territorio; la planeación del desarrollo urbano-metropolitano; la movilidad de personas y bienes (viabilidad y transporte); la ecología y ambiente; el agua potable y saneamiento; residuos sólidos y seguridad pública, éstas básicamente son actividades contempladas en los marcos jurídicos como competencias de los gobiernos locales.¹⁵⁹

2.2 El potencial de la asociación municipal en las zonas metropolitanas

Para poder realizar estas actividades es necesario identificar los mecanismos que podrían utilizarse, junto con sus implicaciones en el gobierno y administración de los municipios y en los grupos sociales que los conforman, ya que en ellos recaen los resultados de la

¹⁵⁸ *Ibíd.*, pág. 113.

¹⁵⁹ *Cfr. Ibíd.*, pp. 113-125.

puesta en práctica de las acciones, permitiendo que todos pueden favorecer directamente en la construcción del desarrollo local y regional.

“En un sistema federal como el mexicano, en el que cada ámbito de gobierno tiene una esfera de soberanía, la agenda para el desarrollo de zonas metropolitanas tendrá como objetivos de gran visión, mantener la gobernabilidad en el conjunto de jurisdicciones que conforman la metrópoli; promover la gobernanza como espacio de participación efectiva de los actores sociales en el desarrollo metropolitano, organizar y administrar concurrente y coordinadamente un territorio que comparten, así como promover el desarrollo urbano ordenado y sustentable.”¹⁶⁰

Para enfrentar los retos enlistados anteriormente, tanto los municipios como los estados deben cumplir con las condiciones que permitan desarrollar los objetivos y metas metropolitanas. Para ello es necesario mantener una dinámica conciliatoria entre los actores pertenecientes a la comunidad, favoreciendo el impulso de las acciones gubernamentales.

Considerando el contexto en que los municipios desempeñan sus competencias, ¿será posible que puedan participar en acciones metropolitanas? Al parecer una de sus oportunidades se encuentra en la identidad y valores que pueda compartir con otros municipios, insistiendo en la importancia de su participación en diferentes áreas y espacios, requiriendo el reconocimiento y viabilidad por parte del gobierno federal y estatal.

En este caso, Alfonso Iracheta determina cuestiones que es necesario diagnosticar y conocer para determinar la participación de los municipios. *“Evaluar con profundidad las capacidades reales de éste ámbito de gobierno, desde lo jurídico institucional y sobretudo en cuanto a calidad de su capital humano; [...] la voluntad y compromiso políticos, donde es necesario reglamentarla y hacerla obligatoria; [...] evaluar las capacidades financieras*

¹⁶⁰ *Ibíd.*, pp. 141 y 142.

*de los tres órdenes de gobierno para cumplir con una agenda metropolitana nacional y alcanzar los objetivos planteados.*¹⁶¹

Formar parte de un área metropolitana implica la participación conjunta con diferentes ámbitos de gobierno, en aspectos financieros, de planeación y gestión, donde diferentes organizaciones gubernamentales interactúan directamente.

“Tal modelo de coordinación intergubernamental deberá sustentarse en adecuaciones al marco jurídico vigente, partiendo de un enfoque de análisis y discusión de los temas centrales de la agenda nacional: reforma política y hacendaria, federalismo fiscal, es decir, división de poderes; régimen de competencia y concurrencia de la federación con los estados y municipios; recuperación del Estado de Derecho, y lucha por la sustentabilidad.

*[Su base jurídica] debe apoyarse también en las leyes vigentes de Planeación, Asentamientos Humanos, Protección al Ambiente y Coordinación Fiscal, entre otras, con el propósito de adecuar la política pública nacional a la realidad urbana-metropolitana del país.*¹⁶²

Las leyes y reglamentos en esta materia determinan aspectos que buscan la planeación y el desarrollo de los centros urbanos, por ejemplo la Ley General de Asentamientos Humanos considera la coordinación de acciones entre el gobierno federal, estatal y municipal, con base en la planeación nacional y en los planes y proyectos locales y estatales, retomando disposiciones y competencias constitucionales.

“Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población que tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las

¹⁶¹ *Ibíd.*, pág. 144.

¹⁶² *Ibíd.*, pág. 145.

entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”¹⁶³

La participación de cada actor está orientada a propiciar las condiciones necesarias para la estructuración ordenada y planeada de las zonas urbanas. La promoción para la construcción de obras e infraestructura, la conformación de programas locales y regionales y la prestación de los servicios públicos básicos para la población son algunos aspectos que denotan las competencias e importancia de sus acciones.

En el Capítulo Segundo de dicha ley, artículo 9, fracción VII, VIII y IX, se establece a los actores y medios requeridos para cumplir con los objetivos y metas especificados en los programas de desarrollo urbano, además retoman la importancia de la coordinación o asociación intermunicipal para prestar los servicios, siendo una de las actividades básicas para la población.

“VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.

VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local.”¹⁶⁴

Obviamente esta fracción respeta las disposiciones contenidas en la Constitución y demuestra que los servicios públicos son trascendentales para el desarrollo de las zonas urbanas y más si se encuentran en constante dinámica e interacción, ya que brindan las

¹⁶³ LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, LXI Legislatura, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>, fecha de consulta: 26 de junio de 2012.

¹⁶⁴ *Ibíd.*

circunstancias y medios requeridos para cumplir con las actividades de los sectores económicos y grupos sociales.

“ARTICULO 20.- Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley.”¹⁶⁵

El crecimiento y la movilidad de la población son aspectos sociales que continuarán existiendo, contribuyendo a la expansión de las ciudades y a la creación de municipios conurbados y zonas metropolitanas, las cuales necesariamente tendrán que cubrir con los elementos y características que las diferencian de aquellos centros urbanos en pleno crecimiento.

3. Factores determinantes de las RIM en las zonas metropolitanas

3.1 Influencia de los factores determinantes en los municipios conurbados

Es necesario conocer los factores que impulsan o inhiben la conformación de relaciones intermunicipales, como se mencionó en el Capítulo II, básicamente existen cinco factores que determinan la fluidez, solides y eficiencia de las interacciones y más allá de eso pueden establecer las condiciones para conformarlas y ejecutarlas.

Al establecer que los municipios se encuentran propensos a trabajar en conjunto por pertenecer a un área metropolitana, se requiere considerar los contextos y condiciones en que estos factores pueden influir, observando los elementos que caracterizan a los municipios participantes, sus limitantes y alcances dentro de la metrópoli, así como sus capacidades políticas y administrativas.

¹⁶⁵ *Ibíd.*

Se puede relacionar a los factores geográficos y sociales al concebirlos como elemento y consecuencia. El primero determina la territorialidad donde se delimitará la zona metropolitana, considerando que se pueden conformar en el norte, centro y sur de la República mexicana, aunque el grado de urbanización si influye directamente al ser un requisito indispensable de éstas grandes zonas, sobre todo por ser un foco de atracción de sectores productivos, laborales y culturales.¹⁶⁶

El segundo se relaciona como consecuencia al denotar las diferencias entre ingresos, la oportunidad de contar con servicios públicos de calidad, la marginación. *“Este fenómeno de división entre centro y periferia que se produce en términos generales en la estructura interna de las metrópolis, también se reproduce en diversas zonas de las mismas, en donde se da una polarización social al aparecer zonas marginadas con zonas de bienestar, reproduciendo al nivel intraurbano la ley del desarrollo desigual y, con ello, la desigualdad urbana.”*¹⁶⁷

En el factor político, obviamente, se exalta la participación de diferentes autoridades gubernamentales: federales, estatales y municipales; los cuales pueden generar una contraposición por la orientación de las soluciones ante las problemáticas y demandas generalizadas en la zona, por otra parte influyen los intereses no sólo de los gobiernos locales, sino de los grupos sociales que realizan sus actividades en éstos.

“En un ambiente de polarización más que de coordinación y cooperación entre los partidos políticos, que se traslada a las autoridades de las entidades federativas y municipios, y donde la participación directa del gobierno federal en acciones de coordinación metropolitana no ha tenido mayor relevancia, ni siquiera para desempeñar un papel medidor entre las partes locales, resulta

¹⁶⁶ Remitirse al Capítulo II, subtema 2.2.1 Factores Geográficos y Sociales, pág. 64 y Capítulo IV, subtema 1.1 Concepto, elementos y características, pág. 100.

¹⁶⁷ ELEAZAR MORENO PÉREZ, *Desarrollo económico y urbanización en el oriente de la zona metropolitana de la Ciudad de México 1980-2010*, UNAM/Porrúa, México, 2008, pág. 115.

*difícil suponer que existen posibilidades reales de decidir desde perspectivas metropolitanas a partir de acuerdos voluntarios.*¹⁶⁸

Para lograr esto se requiere de un cambio de mentalidad en las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, que conciba a los municipios como agentes del desarrollo, a quien se debe exigir y apoyar en la construcción de mecanismos para participar de manera decidida y fehaciente. Esto se fortalece con la voluntad y compromiso de los políticos al realizar el trabajo que les corresponde.

Para muchos esta visión resulta imposible, por lo tanto optan por considerar a la formalización como un medio para obligar a las autoridades a cumplir con sus funciones, requiriendo la instauración de un marco jurídico que tome en cuenta la heterogeneidad de los estados y municipios, sin detrimento de sus competencias, soberanía y autonomía respectivas.¹⁶⁹

El factor administrativo refleja las capacidades y recursos que tienen para realizar sus actividades. En este punto, es necesario considerar las características de los municipios centrales y conurbados, ya que las demandas, servicios e infraestructura se diversifican de acuerdo a los grupos sociales y sectores establecidos en la zona, determinando retos generales e individuales para los gobiernos locales.

*“[...] la planeación territorial perdió momento desde principios de los ochenta por el abandono federal en la materia y la recomposición del Estado. El resultado es que los fenómenos socioespaciales no forman parte de la agenda política de la mayoría de los municipios mexicanos y, por ello, han carecido de funcionarios capacitados, instrumentos de acción y particularmente su consideración como fenómenos estratégicos para el desarrollo local.”*¹⁷⁰

¹⁶⁸ ALFONSO IRACHETA CANECORTA, Op. Cit., pág. 109.

¹⁶⁹ Cfr. Ibíd., pág. 111.

¹⁷⁰ Ibíd., pág. 144.

Las finanzas públicas municipales son un factor determinante para la ejecución de los programas y proyectos establecidos. Los municipios cuentan con recursos propios y con aportaciones y participaciones federales y estatales; sin embargo, éstos ya se destinan a la implementación de programas muy concretos o se utilizan para cubrir su gasto corriente, postergando la construcción de infraestructura y la generación de proyectos productivos.

En los ingresos municipales *“los usuarios pueden y deben ser solicitados para pagar una fracción sustancial del costo de la infraestructura [...] Las subvenciones de contrapartidas correctamente diseñadas, arreglos financieros mixtos público-privados, y estructuras institucionales imaginativas y flexibles, pueden ser de ayuda.”*¹⁷¹ Además de revisar y modificar las condiciones de las aportaciones federales y estatales, que permitan un margen de acción y control de los recursos por parte de los municipios.

Para efectos de esta investigación, la influencia de los factores los he relacionado exclusivamente con las condiciones y elementos generales de las zonas metropolitanas; sin embargo, es importante apuntar que en éstas la participación conjunta de los tres ámbitos de gobierno se considera crucial, por lo tanto también es importante analizar los organismos federales y estatales que intervendrán en la coordinación de las acciones como lo hacen las Comisiones Metropolitanas.

3.2 Convergencia de actores e intereses en las zonas metropolitanas

A través de tres ejemplos concretos se puede observar la dinámica que impera en la construcción de relaciones intermunicipales en una zona metropolitana, donde la conjunción de visiones, decisiones, acciones e intereses por parte de instituciones federales, estatales y municipales; además de la participación e influencia de la sociedad, se convierten en piezas clave para generar proyectos con diferentes temáticas.

¹⁷¹ MILA FREIRE y RICHARD STREN (editores), *Los retos del gobierno urbano*, Banco Mundial/Alfaomega, Colombia, 2001, pág. 122.

Es sumamente ilustrativo un estudio sobre la Zona Metropolitana de Xalapa, el autor logró exponer los principales aspectos que caracterizan las relaciones intermunicipales, así como la influencia de los municipios para concretar la conformación y ejecución de diferentes proyectos, además de las implicaciones que tiene la participación de otros actores como el gobierno estatal e instituciones federales.

El servicio de agua potable es uno de los más demandados por la ciudadanía, para los municipios es un recurso estratégico, ya que el 70% opta por prestarlo de manera directa, aunque los costos de operación y mantenimiento sean muy altos, pero en esta ocasión resultó sumamente conveniente que Xalapa tuviera la capacidad, infraestructura y organización para prestar el servicio a los municipios conurbados.

“Xalapa tiene el consentimiento de Banderilla y Tlalnahuayocan para dotar del servicio de agua potable y saneamiento a colonias colindantes con él, en el caso de Emiliano Zapata se hace más explícito el “trueque” entre la dotación del servicio que proporciona Xalapa y una generosa reserva territorial que entrega Emiliano Zapata y de la que Xalapa puede disponer.”¹⁷²

También expone un caso sobre la disposición final de los desechos sólidos, donde el gobernador de la capital trató de encontrar un terreno que sirviera para dicho propósito y que además diera servicio a 5 municipios conurbados. Varios municipios contaban con terrenos y la disponibilidad para ser utilizados; sin embargo, la población residente intervino y obstaculizó la generación del proyecto, en varias ocasiones y en distintos municipios.¹⁷³

“[...] el gobierno de Veracruz intentó adquirir un emplazamiento adecuado para el relleno sanitario, primero en Coatepec, luego en Emiliano Zapata, y en ninguno de los casos se concretó el propósito, pues [no se consultó] a la

¹⁷² JUAN CARLOS ZENTELLA GÓMEZ, *Relaciones Intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la zona metropolitana de Xalapa*, 10 de noviembre de 2011, versión electrónica: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=31220202>, pág. 255.

¹⁷³ Cfr. *Ibíd.*, pp. 246-248.

*población local. Sin embargo la producción de desechos sólidos es constante y El Atorón continúa funcionando en condiciones sumamente precarias y sin ninguna especificación técnica para salvaguarda, aún en forma elemental, los recursos naturales que rodean el lugar.*¹⁷⁴

Finalmente presenta el caso de un libramiento en Xalapa, éste apoyaría la movilidad de pasajeros y mercancías del D.F. al Puerto de Veracruz, con base en las acciones comprendidas en el Plan Puebla-Panamá. Sin embargo, el trazo original fue modificado y no cumplía con los requerimientos mínimos que respaldarán la sustentabilidad del mismo, por lo tanto, intervinieron instituciones federales como la SEMARNAT y la sociedad civil.

*“Cualquiera que sea el trazo del controvertido libramiento, son varios los municipios concernidos que se han mostrado indiferentes. La única reacción visible [...] tiene su origen en la movilización de la sociedad civil. ¿A qué se debe la indiferencia? ¿Se trata realmente de una indiferencia o de un alientamiento de los municipios al proyecto de la Secretaría de Comunicaciones del estado de Veracruz?”*¹⁷⁵

En estos casos pudimos observar, de manera general, la gama de intereses y objetivos de los actores gubernamentales y sociales, su capacidad de negociación, influencia e intervención en la operación de los proyectos, demostrando las oportunidades y limitantes para la gestión de las zonas metropolitanas. La interacción entre las autoridades municipales, la población y el sector privado resulta escabrosa cuando no se tienen las habilidades para orientar los objetivos y visiones, dando paso a favorecer proyectos que no eran prioritarios en la zona.

Pareciera que las autoridades locales consideran que las relaciones intermunicipales se definen con base en los recursos que pueden intercambiar, más no compartir, ya que éstos en ocasiones resultan ser importantes para otros actores, teniendo la oportunidad

¹⁷⁴ *Ibíd.*, pág. 258.

¹⁷⁵ *Ibíd.*, pág. 252.

para negociar y adquirir diferentes recursos (naturales, materiales, geográficos) o influir en las decisiones y acciones del proyecto.

Una cuestión fundamental en este proceso es la dificultad que existe para evitar la concentración de las decisiones, acciones y recursos en el municipio que cuente con más y mejores capacidades político administrativas, ya que la desinformación y la limitada influencia y organización de la mayoría de los municipios provoca la delegación de funciones ante los actores más fuertes.

La participación de actores federales y estatales en las zonas metropolitanas es fundamental, ya que no sólo se restringen a la asignación de recursos, también a la elaboración de los planes y programas para la zona, con base en las competencias concurrentes determinadas en las leyes y reglamentos de diferentes materias como asentamientos urbanos, ecológicos o ambientales.

CONCLUSIONES

A partir de la organización política y administrativa de un país se identifican los actores que participarán en las relaciones intergubernamentales, mientras que su dinámica se determina considerando los fines y objetivos que deben cumplir, para ello se deben tomar en cuenta elementos como el marco jurídico, la distribución de las competencias y de los recursos financieros, entre otros.

Estos elementos, en el Estado federal mexicano, tienen gran importancia para la renovación de las relaciones intergubernamentales, ya que su recomposición impacta en la posición y participación del gobierno federal, de los estatales y municipales, por lo tanto para consolidar interacciones sólidas, eficientes y congruentes, se requiere tanto la disposición de los actores involucrados como las capacidades y recursos necesarios.

En este sentido, el municipio encuentra en las relaciones intergubernamentales un medio para observar las oportunidades y obstáculos que determinan su participación en temas fundamentales para el país, sin olvidar que además de su interacción con el gobierno federal y los gobiernos estatales, también puede asumir sus competencias a través de las relaciones con otros municipios.

Considerar las ventajas e impulso que se obtiene a través del trabajo en conjunto es fundamental para utilizar esta forma de acción. Además del cumplimiento de sus funciones y competencias, este tipo de interacciones puede impulsar la demanda de los municipios en diferentes rubros como: protección civil, cuidado del medio ambiente, la prestación de servicios públicos (alcantarillado, limpia, tránsito, seguridad pública), entre otras.

Por lo tanto, además de la descentralización de recursos y competencias, también debe existir un compromiso real entre los municipios para participar y responsabilizarse de la puesta en práctica de estos mecanismos para el cumplimiento de sus funciones, con la participación e inclusión de sus servidores públicos y de los grupos sociales que realizan sus actividades en ellos.

A continuación enlisto puntos centrales con respecto a las ideas desarrolladas en la investigación:

1. La cooperación entre los ámbitos de gobierno se convierte en un punto medular entre la centralización y descentralización de espacios de decisión y acción, de recursos financieros, de poder y autoridad para los gobiernos estatales y municipales, ya que pueden tomar la iniciativa para fortalecer sus capacidades y alcances a través del desarrollo, ejecución, demanda, promoción y generación de mecanismos orientados a la suma de esfuerzos, a la conciliación de intereses y acciones con base en objetivos comunes, fortaleciendo así las relaciones intergubernamentales.
2. Se pueden considerar tres acciones básicas que han formalizado e impulsado a las relaciones intermunicipales: 1) La reforma constitucional de 1983 y 1999; 2) la conformación de programas y proyectos que las integran dentro de sus bases y; 3) la asignación de recursos financieros federales y estatales.
3. Las relaciones intermunicipales son un mecanismo de acción conjunta, donde los municipios pueden participar directamente en la conformación, organización, ejecución y evaluación de acciones comunes. Aunque brinda beneficios y potencializa recursos y capacidades de los municipios, también requiere condiciones políticas, jurídicas y administrativas mínimas para ser sólidas y eficientes.
4. Actualmente, la mayoría de los municipios no cuentan con las capacidades y recursos para responder a la gama de asuntos públicos que le conciernen a su comunidad. Al no tener personal capacitado, recursos financieros suficientes, conocimiento del marco jurídico federal y estatal; aunado a la poca voluntad política, a la duración del periodo de gobierno y a la desvinculación con la ciudadanía; les resulta sumamente difícil generar acciones con base en las relaciones intermunicipales.

5. El impacto de las relaciones intermunicipales influye en dos aspectos, que van desde lo administrativo y técnico en la prestación de los servicios, hasta los sustantivos que integran acciones en diferentes rubros. El primero se relaciona con los costos y el financiamiento del proyecto y la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura y el segundo con la demanda del cumplimiento de las competencias y propuestas del gobierno federal y de los gobiernos estatales, buscando la inclusión de la comunidad y la cooperación entre los ámbitos.
6. El desarrollo local es una meta que se construye por la comunión de esfuerzos y la conjugación de actividades de los actores que forman parte de cada municipio. Para alcanzarlo se deben potenciar sus capacidades con una administración sólida, el respeto al marco jurídico, competencias claras, la distribución equitativa de los recursos, además de la elaboración de un diagnóstico y plan de trabajo que identifique las demandas, prioridades e intereses de los actores sociales, orientando las decisiones, acciones, información y conocimiento hacía un mayor alcance del beneficio.
7. Al formar parte de una zona metropolitana los municipios deben responder a las demandas de los grupos sociales que residan, se trasladen o realicen diferentes actividades en ella (laborales, sociales, recreativas), aunque es necesario identificar las actividades determinadas como metropolitanas, ya que la gestión de estas áreas en expansión requiere la participación de los tres ámbitos de gobierno, de organizaciones eficientes y servidores públicos calificados, que puedan actuar con base en objetivos específicos.
8. La conformación de relaciones intermunicipales implica la modernización administrativa y el fortalecimiento político y financiero de los municipios, además de una transformación en la visión y papel del gobierno local para alcanzar el desarrollo, donde el trabajo en conjunto brinde oportunidades no sólo a cada comunidad sino a la región en su totalidad.

BIBLIOGRAFÍA

I. Legislación Consultada.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, fecha de consulta: 9 de enero de 2012.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE HIDALGO, XXV Legislatura, <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Biblioteca-Legislativa>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2012.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA, XLII Legislatura, <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/>, fecha de consulta: 20 de enero de 2012.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, LXI Legislatura, http://www.congresooaxaca.gob.mx/lxi/l_estatal.html, fecha de consulta: 20 de enero de 2012.

CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA, LXI Legislatura, <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/>, fecha de consulta: 20 de enero de 2012.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE HIDALGO, XXV Legislatura, <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Biblioteca-Legislativa>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2012.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA, LXI Legislatura, http://www.congresooaxaca.gob.mx/lxi/l_estatal.html, fecha de consulta: 20 de enero de 2012.

LEY DE PLANEACIÓN, DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, <http://www.congresooaxaca.gob.mx/>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2012.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, LXI Legislatura, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>, fecha de consulta: 26 de junio de 2012.

CONVENIO DE ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LAS AGUAS RESIDUALES, A TRAVÉS DEL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO INTERMUNICIPAL DENOMINADO “SISTEMA INTERMUNICIPAL PARA LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO” (S.I.A.P.A), <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/JALISCO/Municipios/APGCon2.pdf>, fecha de consulta: 28 de febrero de 2012.

REGLAMENTO DEL SISTEMA INTERMUNICIPAL PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, Periódico Oficial de Jalisco, publicado el martes 23 de Septiembre de 2008, http://www.siapa.gob.mx/transparencia/ley_agua3.html, fecha de consulta: 3 de abril de 2012.

II. Obras Consultadas.

ADAME GARCÍA, JORGE CARLOS, *El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo en México*, Porrúa, México, 2009, 278 págs.

ALONZO SOLÍS, JUAN FELIPE, *Políticas para el fortalecimiento de los gobiernos municipales para impulsar el desarrollo local en México*, en CRISTINA GIRARDO

(coord.), *El desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate*, UNAM/Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, 2008, 486 págs.

ANORVE BAÑOS, MANUEL, *Servicios Públicos Municipales*, Porrúa, México, 1998, 253 págs.

ARMENTA LÓPEZ, LEONEL, *Federalismo*, Porrúa, México, 2010, 239 págs.

_____, *La forma federal de Estado*, UNAM, 1996, 212 págs.

ARNAIZ AMIGO, AURORA, *Estructura del Estado*, Trillas, México, 2008, 367 págs.

CAMARENA LUHRS, MARGARITA y AGUILAR ORTEGA, TEODORO (coords.), *Principios de estudio regional. Espacios concluidos en red y regiones sin límites*, Universidad de Guadalajara, México, 2009, 196 págs.

CASTELAZO, JOSÉ, *Administración Pública: Una visión de Estado*, 2° edic., INAP, México, 2011, 335 págs.

CHANES NIETO, JOSÉ, *El fortalecimiento municipal*, en RODOLFO VEGA HERNÁNDEZ (coord.), *Municipio: aspectos políticos, jurídicos y administrativos*, FUNDAp, México, 2002, 352 págs.

COVARRUBIAS DUEÑAS, JOSÉ DE JESÚS, *La autonomía municipal en México*, 1° edic. México, Porrúa, 1998, 426 pp.

FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Servicios Públicos Municipales*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, 400 págs.

FORO NACIONAL HACIA UN AUTÉNTICO FEDERALISMO, Guadalajara, 29, 30 y 31 de marzo de 1995, 460 págs.

- FREIRE, MILA y STREN, RICHARD (editores), *Los retos del gobierno urbano*, Banco Mundial/Alfaomega, Colombia, 2001, 400 págs.
- GALEANA DE LA O, SILVIA y SAINZ VILLANUEVA, JOSÉ LUIS, *Desarrollo local: Concepto y perspectivas teóricas*, Serie de Cuadernos teórico prácticos desarrollo local y promoción social, UNAM/ENTS, Número 1, 2008, 40 págs.
- GALINDO CAMACHO, MIGUEL, *Derecho administrativo*, 4º edic., Porrúa, México, 2003, 305 págs.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, DORA, *Manual para la elaboración de tesis y otros trabajos de investigación jurídica: Normas básicas de estilo y redacción para investigadores del Derecho*, 3ª edic., Porrúa-Universidad Anáhuac Norte, México, 2009, 181 págs.
- GARCÍA LÓPEZ, JESÚS, *Gobierno local y Reforma del Estado en América Latina*, Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, México, 2009, 305 págs.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, JORGE y MARTÍNEZ, VICTOR, *Dilemas de la Institución Municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, Editorial Porrúa, México, 316 págs.
- HERNÁNDEZ TORRES, MISAEL, *Servicios municipales. Una experiencia de concesión. El caso de la basura de Morelia*, en JOSÉ MEJÍA LIRA, *Problemática y desarrollo municipal*, Editorial Plaza Valdés, México, 1994, 221 - 243 págs.
- IRACHETA CANECORTA, ALFONSO, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, COLMEX/Porrúa, 2009, 294 págs.
- LAUHLIN, CURRIE, *Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento urbano*, Gernika, México, 1992, 258 págs.

- LUJANBIO, ALONSO, *Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997*, en MARÍA AMPARO CASAR e IGNACIO MARVÁN (coord.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE/Taurus, México, 2002, 324 págs.
- MANUAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, INAP/BANOBRAS, México, 1989, 159 págs.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO, *La administración estatal y municipal en México*, 2° edic., INAP, México, 1992, 212 págs.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, PEDRO, *Transición y democracia. La nueva dinámica gubernamental*, en GRETCHEN GONZÁLEZ (coord.), *Gobiernos Municipales en México*, UAM, México, 382 págs.
- MEJÍA LIRA, JOSÉ, *La prestación de los servicios públicos municipales y el desarrollo económico*, en RODOLFO VEGA HERNÁNDEZ (coord.), *Municipio. Aspectos políticos, jurídicos y administrativos*, FUNDAp, México, 2002, 352 págs.
- MELO, ARTEMIO LUIS, *Compendio de Ciencia Política*, Depalma, Argentina, 1983, 510 págs.
- MORENO PÉREZ, ELEAZAR, *Desarrollo económico y urbanización en el oriente de la zona metropolitana de la Ciudad de México 1980-2010*, UNAM/Porrúa, México, 2008, 252 págs.
- OLIVOS CAMPOS, JOSÉ RENÉ, *La gobernabilidad democrática municipal en México*, Porrúa, México, 2006, 275 págs.
- PAZ CUEVAS, CUAUHTÉMOC, *Las asociaciones municipales: Nuevos actores reconstruyendo el Federalismo Mexicano*, IGLOM, México, 2005, 174 págs.

- PÉREZ CORREA, FERNANDO, *Temas del Federalismo ¿De la centralización a la fragmentación?*, UNAM, México, 2003, 146 págs.
- POLO MARTÍNEZ, HUMBERTO F., *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: las autoridades auxiliares municipales*, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2011, 253 págs.
- RAMÍREZ VELÁZQUEZ, BLANCA REBECA (coord.), *Formas territoriales. Visiones y perspectivas desde la teoría*, Porrúa, México, 2008, 290 págs.
- RAMOS GARCÍA, JOSÉ MARÍA, *Gobiernos Locales en México: Hacia una Agenda de Gestión Estratégica de Desarrollo*, Coeditores: H. Cámara de Diputados LX Legislatura-Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset-El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, 201 págs.
- RODRÍGUEZ WALLENIUS, CARLOS y RODRÍGUEZ CASTILLO, LUIS, *Programa agua para todos, todos los días. Las Margaritas Chiapas*, en SOCORRO ARZALUZ, TONATIUH GUILLÉN, PABLO ROJO (coord.), *Gobierno Local Efectivo. Experiencias concretas del ámbito local mexicano*, Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE/INAFED, 2008, 338 págs.
- ROWLAND, ALLISON, *Los municipios y la coordinación intergubernamental*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2000, volumen 1.
- SANTÍN DEL RÍO, LETICIA, *México. Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2002, 147-202 págs.
- VEGA HERNÁNDEZ, RODOLFO (coord.), *Municipios Aspectos políticos, jurídicos y administrativos*, Editorial FUNDAp, México, 2002, .352 págs.

WRITH, DEIL, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, 1° edic., FCE, México, 1997, 704 págs.

YANES DÍAZ, GONZALO, *Autonomía municipal y soberanía compartida: el caso del patrimonio histórico en Tlaxcala en Encuentro sobre soberanía y desarrollo regional. El México que queremos*, UNAM, México, 2004, 485 págs.

ZICCARDI, ALICIA, *El federalismo y las regiones. Una perspectiva municipal*, en LEÓN BIEBER (coord.), *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países*, UNAM-COLMEX, México, 2004, 486 págs.

III. Documentos digitales.

CABRERO MENDOZA, ENRIQUE y GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO, *Relaciones Intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, 16 de junio de 2011, versión electrónica: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa8/relgobnuevoscenarioyagenda.html>, 12 págs.

CARRERA HERNÁNDEZ, ADY, *La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas*, 5 de septiembre de 2010, versión electrónica: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20intermunicipalizacion%20en%20mexico.pdf>, 11 págs.

_____, *Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)*, 11 de julio de 2011, versión electrónica, http://municipio.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/PDFContent/24199/Evolucion_relaciones_intergub_Mexico.pdf, 28 págs.

DE LA FUENTE, ALEJANDRO, *El municipio y los Servicios Públicos*, Revista Conciencia, 23 de septiembre de 2010, versión electrónica: http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/COLVER/DIFUSION/REVISTA_CONCIENCIA/REVISTANO.6/05%20-%20ALEJANDRO%20DE%20LA%20FUENTE%20ALONSO.PDF

HERNÁNDEZ DÍAZ, ANA MÁRÍA, *Relaciones Intergubernamentales*, Revista Espacios Públicos, 9 de marzo de 2010, versión electrónica: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67601804>>ISSN 1665-8140, 36-53 págs.

INAFED, *La administración de los servicios públicos municipales*, Guías técnicas y manuales, 8 de junio de 2012 versión electrónica: http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_administracion_de_los_servicios_publicos_m

MÁRQUEZ CARBO, LUIS, *La cooperación intermunicipal (intermunicipalizaciones)*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 28 de febrero de 2012, versión electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=3>, 25-54 págs.

MEJÍA LIRA, JOSÉ, *La importancia de las redes inter e intragubernamentales*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 22 de junio de 2011, versión electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=62> ISSN 0185-8599, 63 págs.

OLMEDO CARRANZA, RAÚL, *Las nuevas reformas y adiciones al Artículo 115*, Crónica Legislativa, 6 de enero de 2012, versión electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont9/cont9.htm>, 92 a 95 págs.

OPESKIN, BRIAN, *Mecanismos de las relaciones intergubernamentales en un marco federativo*, UNESCO, 16 de junio de 2011, edición electrónica: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/167-fulltext167spa.pdf>, 143 a 155 págs.

OSPINA BOZZI, SONIA, *Globalización y Desarrollo: Hacia una Perspectiva Municipalista*, CEMCI-UIM, 4 septiembre de 2010, versión electrónica: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/815/81500803.pdf>, 15 págs.

PÉREZ LÓREZ, MIGUEL y NÚÑEZ MERCADO, ALEJANDRO, *La nueva estructura del derecho municipal mexicano. Notas sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999*, en JORGE FERNÁNDEZ RUÍZ, *La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115*, Revista Cuestiones Constitucionales, 6 de enero de 2012, versión electrónica: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=88500409>, 241-277 págs.

PÉREZ PARTIDA, HÉCTOR, *El municipio y la reforma del artículo constitucional*, 21 de diciembre de 2011, versión electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/16/pr/pr19.pdf>, 97-107 págs.

PONTIFES MARTÍNEZ, ARTURO, *Relaciones Intergubernamentales*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 18 de abril de 2010, versión electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/65/pr/pr4.pdf>, ISSN 0185-8599, 43-59 págs.

RODRÍGUEZ – OREGGIA, EDUARDO y TUIRÁN, RODOLFO, *La Cooperación Intermunicipal en México. Barreras e Incentivos en la probabilidad de cooperar*, 28 de febrero de 2012, versión electrónica:

http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XV_No.II_2dosem/Eduardo_Rodriguez.pdf, 393-409 págs.

SANTÍN DEL RÍO, LETICIA, *La intermunicipalidad. Gestión pública eficaz y operativa entre Municipios Asociados en México*, 6 de julio de 2010, versión electrónica: http://www.powershow.com/view/28ac54-Zm11Z/LA_INTERMUNICIPALIDAD_Gestin_pblica_eficaz_y_operativa_entre_Municipios_Asociados_en_Mxico_Leticia_S_flash_ppt_presentation.

VALENCIA CARMONA, SALVADOR, *La reforma constitucional de 1999 al municipio*, en JORGE FERNÁNDEZ RUÍZ, *La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115*, Revista Cuestiones Constitucionales, 6 de enero de 2012, versión electrónica: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=88500409>, 241-277 págs.

ZENTELLA GÓMEZ, JUAN CARLOS, *Relaciones Intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la zona metropolitana de Xalapa*, 10 de noviembre de 2011, versión electrónica: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=31220202>, 229-267 págs.

IV. Otras fuentes consultadas.

CATÁLOGO DE PROGRAMAS FEDERALES 2011, INAFED, http://www.inafed.gob.mx/work/resources/libros_en_linea/Catalogo_federal_2011.pdf, fecha de consulta: 09 de diciembre de 2012.

INEGI, ENCUESTA NACIONAL DE GOBIERNO, SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA MUNICIPAL, Información de 2009, http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27441, fecha de consulta: 24 de junio de 2012.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal-Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, 430 págs.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal-Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, 143 págs.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, http://www.inafed.gob.mx/work/resources/libros_en_linea/Catalogo_federal_2011.pdf, fecha de consulta: 10 de enero de 2012, 177 págs.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006, Presidencia de la República, dgpp.sep.gob.mx/planeacion/pdf%20inf/PND.pdf, fecha de consulta: 11 de noviembre de 2011, 168 págs.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012, Presidencia de la República, pnd.presidencia.gob.mx/, fecha de consulta: 6 de enero 2012, 321 págs.

SEXTO INFORME DE GOBIERNO 1994. Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1994, 104 págs.

SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO, 6 de enero de 2012, versión electrónica: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_art.pdf, 21 págs.