



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**El asociacionismo municipal en México. El trabajo de la
Asociación de Municipios de México A. C., (1994-2009).**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OPCIÓN CP)**

P R E S E N T A:

Vidal Vladimir Ochoa de la Paz

DIRECTORA DE TESINA:

MTRA. MARIANNA DE CARMEN JARAMILLO ARANZA

MÉXICO, D. F. 2016





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

Con todo mi corazón a mis papás, por su infinito amor, comprensión y apoyo incondicional en todos los momentos de mi vida, porque sin ustedes no sería yo. A mi mamá Carmelita ¡la mejor del mundo! por tus consejos, tus esfuerzos, tu incansable lucha por la familia y por siempre estar ahí, a mi papá David, por tu rectitud, tus ideales, nobleza, y porque sigues siendo un lucero inagotable en mi vida.

A mis hermanos Lenin, Yegor y mi hermana Irina, por todo su apoyo, lecciones de humildad, tenacidad, amor y paciencia, gracias en verdad, porque siempre me siento a su lado.

A mi esposa, amiga y cómplice Yahaira, por todo el amor brindado, por animarme cuando parecía desistir, por compartir mis sueños y dejarme estar en los tuyos, por amarme tanto y dejarte amar.

A mis amigos y amigas, que siempre me han tendido la mano y dibujan una sonrisa en mi rostro, porque sin ustedes no vería la vida diferente y no sería tan amena.

A Rubén, por las oportunidades y enseñarme tanto sobre mi vocación; los Municipios.

A todos los que participaron en éste proyecto de alguna manera.

Dedicatoria

Dedico este trabajo con mucho amor a Yelena y Vania, porque son motivo para seguir construyendo un mejor lugar para ellas.

Índice

Capítulo I “El municipio en México”	1
1.1 El Municipio.	1
1.1.1 Visión Jurídica del Municipio.	4
1.1.2. Visión Sociológica del Municipio.	7
1.2 La Autonomía municipal.	12
1.2.1 El concepto de autonomía.	13
1.2.2 Características de la autonomía municipal.	14
1.2.3 Autonomía y subsidiariedad.	21
1.2.4 Tipos de Autonomía.	25
1.3 Antecedentes históricos y reformas constitucionales del municipio en México.	33
Capítulo II “El Asociacionismo municipal”	37
2.1 Concepto de asociacionismo municipal.	37
2.2 Formas y tipos de asociación municipal.	43
2.2.1 Representación.	46
2.2.2 Capacitación y actualización.	50
2.2.3 Intercambio de Experiencias.	53
2.3 Asociación de municipios en España.	55
2.4 Asociación de municipios en la República Federal de Argentina.	60
2.5 Las asociaciones municipales en México.	64
2.5.1 Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC).	66
2.5.2 Federación Nacional de Asociaciones de Municipios de México (FENAMM). ...	68
2.5.3 Asociación de Alcaldes de Acción Nacional A.C. (ANAC).	71
2.5.4 Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM).	72
Capítulo III “El trabajo de la Asociación de Municipios de México A.C., de 1994 a 2009” .	74
3.1 Asociación de Municipios de México A. C., (AMMAC).	74
3.1.1. Los socios.	81
3.2. Servicios de la AMMAC.	86
3.2.1. Representación Política.	88
3.2.2 Asistencia Técnica.	89

3.2.3 Controversias Constitucionales.....	90
3.2.4 Información y actualización.....	91
3.2.5 Financiamiento.....	93
3.2.6 Formación y Capacitación.....	94
Conclusiones.....	98
Bibliografía.....	104
Anexos	108

Capítulo I “El municipio en México”

1.1 El Municipio.

Hay diversas definiciones del municipio, empezare por la definición etimológica:

“municipio se divide en munus munare que significa en latín carga, gravamen o prestación, recordemos que, a cambio del derecho a autogobernarse, debían pagar un tributo, esto es un munus. Municipium es el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Y así nace la idea de communis, o sea, quien pertenece con los otros a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las munus, munare o finalmente Municipio.”¹

Héctor Vázquez, nos dice que tenía una triple connotación la palabra *municipium*² en Latín que dio paso a la palabra municipio en Castellano, una era la de “ciudad amurallada” por contener el verbo *munio* que significa “amurallar” o “lugar fortificado”; la segunda se refiere al cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población, porque dentro de *municipium* se encuentra la voz *munus eris* con el significado “cargo, oficio o autoridad”; y por último equivale a sus habitantes, únicamente se refería a éste por el estatus que tenían los hombres de la población, es decir su calidad o condición jurídica.

Para el Estado Mexicano el municipio es la división territorial y organización político-administrativo de los Estados, catalogándolo como municipio libre:

“Artículo 115: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes...”³

¹ Reynaldo Robles, *El Municipio*, 9a Edición (México: Porrúa, 2009), 21-22.

² Héctor Vazquez, *El nuevo municipio mexicano* (México: SEP, 1986), 40.

³ Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (México: Secretaría de Gobernación, 2009), 135.

El máximo marco jurídico del Estado Mexicano lo señala como una forma de organización de los Estados de la federación y le da una serie de atribuciones constitucionales, por último, lo define como “municipio libre”, sin embargo, no da el significado a este concepto, ya que la referencia que se hace es una absolución histórica.

Hay diversas definiciones del municipio, algunas lo ven solamente como un ente jurídico y administrativo, excluyendo casi por completo la capacidad política del mismo, por ejemplo, para Gabino Fraga.

“El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondiente a una circunscripción territorial determinada”.⁴

Definiciones como la de Gabino Fraga reflejan la visión únicamente administrativa que se le dio hasta 1999 al municipio, y es producto de la centralización del poder político, porque entonces sólo fungía como una unidad administrativa más de los Gobernadores llevándolo a una marginación política, posteriormente se le denominaría pieza angular del federalismo y se le considera como un orden de gobierno.

También existen definiciones que anteponen un ligero rasgo de comunitario de éste y además incluye el elemento jurídico, pero aún sigue constriñéndolo a lo administrativo, por ejemplo para Reynaldo Pola “El Municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hayan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento”⁵

⁴ Reynaldo Robles. *Op. cit.*, p. 24.

⁵ *Ídem.*

Para Reynaldo Robles Martínez:

“El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una identidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”⁶

Hay definiciones meramente legalistas como la que nos da Reynaldo Robles, que preponderan el rasgo jurídico, ante todo, inclusive de los mismos habitantes que son los que crean las leyes.

Con base en las definiciones anteriores me inclino más por las definiciones que en su sintaxis primero ven al municipio como una comunidad antes de considerarlo como persona jurídica dado que ésta es reconocida con el Derecho.

Por ejemplo, Miguel de la Madrid nos dice que:

“El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa...activamente participativa (que) puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral”.⁷

La definición de Miguel de la Madrid es casi una descripción de la evolución del municipio, ya que en primer lugar lo integra como una comunidad asentada en un territorio, después le da capacidad política, pareciera que describe a un grupo social que decide asentarse y establecer su residencia en ese lugar por

⁶ *Ibid.*, p. 26.

⁷ *Ibid.*, p. 25.

características geográficas o cosmogónicas, el resultado de ello deriva en la convivencia social; éste colectivo humano se tendrá que relacionar de manera distinta y necesariamente política.

Las definiciones pueden parecer iguales a simple vista, pero para éste estudio resulta relevante, además de ser éste un objeto de discusión de teóricos del municipio.

Pero hay algo en lo que sí coinciden las definiciones mencionadas, y es que en todas entrañan los elementos condicionantes *sine qua non* del municipio, y son: población, territorio y autoridad, pero además hay algunas que implícitamente contienen dos elementos más, y son: la autonomía; concepto que más adelante explicaré y el orden jurídico.

Debido a lo anterior es necesario ver las concepciones que existen del municipio para poder explicar la problemática que encuentro en la definición.

1.1.1 Visión Jurídica del Municipio.

Existen dos corrientes de concepción del municipio, la jurídica y la sociológica, la primera destaca que antes de la creación del Estado, el municipio no existe, es solamente una forma de organización primitiva y sólo la ley puede crear al municipio. Se niega la posibilidad de que la organización de personas sea reconocida como un municipio, no se reconoce la capacidad política de comunidades anteriores al Estado tal como lo conocemos ahora.

Ignacio Burgoa afirma que:

“El municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los

de la entidad estatal misma, pues como ella, tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos y primordialmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente, ni existir fácticamente el municipio. Por tanto, no hay, como lo pretende el tratadista Moisés Ochoa Campos “municipios naturales”.⁸

Además en la concepción jurídica del municipio supone que hay una descentralización, entonces se reduce a ser un ente descentralizado que provee de servicios a la población, en este sentido no tiene ninguna característica política, “se ha sostenido que el municipio es una descentralización por región de acuerdo a la doctrina administrativa francesa.”⁹

Existe un ejemplo histórico en el que se emplea el uso del derecho para crear un municipio, en 1519 Hernán Cortés salió de la isla de Cuba, con el consentimiento del Gobernador Diego Velázquez de Cuellar para poder hacer una expedición al continente con reglas muy claras y específicas, en las que no estaban la conquista.

La corona española de ese entonces autorizaba ser descubridores, conquistadores y adelantados por medio de sus capitulaciones, para éste caso concreto Hernán Cortes había recibido la instrucción de hacer sólo una expedición para descubrir, esta no era la primera expedición que otorgaba y organizaba el Gobernador, ya en las anteriores había historias de la inmensa riqueza en oro de las indias occidentales en el continente, es por esto que el Gobernador decide retirarle la instrucción a Cortés y aprehenderlo, derivado de esto Cortes apresura su salida.

⁸ *Ibid.*, p. 34.

⁹ *Ibid.*, p. 26.

El municipio estaba en su apogeo por ser un medio para las conquistas, y así lo hizo Hernán Cortes, renunciando a los cargos que detentaba en la isla de Cuba y formando con su tripulación un municipio al llegar al continente americano.

“Aquel natural de Medellín, refinado a la manera maquiavélica, se sirvió de una institución de las más respetables, estableciendo por medio de una maniobra sagaz, el primer ayuntamiento de la América continental, con el objeto de obtener de él los poderes de que carecía para llevar a cabo su empresa.”¹⁰

Es decir, hizo valer las leyes para evitar ser encarcelado y quizá la muerte, con la formalización del primer Ayuntamiento continental llamado Villa Rica de la Vera Cruz se le nombró Capitán General de las milicias comunales, y con esto era el defensor de la autonomía del municipio, en contra incluso del Gobernador de Cuba, quedando sujeto a las órdenes directas del Rey de España.

“Cortés encontró un medio apropiado para legalizar sus aspiraciones, ya que al fundar una ciudad, el Ayuntamiento tenía facultades para otorgarle una nueva investidura, anulando toda injerencia del Gobernador de Cuba.”¹¹

Con lo anterior se puede demostrar que se “creó” un municipio con otros fines y circunstancias, sólo cumpliendo con las características mínimas que ordenaba la ley, es decir, se utiliza la figura del municipio como artimaña legal.

“Muchos municipios españoles y más tarde una gran cantidad de municipios coloniales, surgieron de la manera anteriormente descrita,

¹⁰ Moisés Ochoa, *La reforma municipal*, 4a Edición (México: Porrúa, 1985), 95.

¹¹ *Ídem*.

es decir, a la inversa de como normalmente se forma y conforma la vida local.”¹²

1.1.2. Visión Sociológica del Municipio.

La visión sociológica del municipio pondera más el hecho de la vecindad y de la comunidad, establece que el municipio es anterior al Estado y que éste debe de reconocerlo donde quiera, como menciona Reynaldo Robles Martínez citando a Posadas Adolfo que “El Municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo crea; es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista.”¹³

“el municipio es la única asociación que está de tal modo en la naturaleza, que en donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí mismo un municipio: la sociedad municipal existe pues, en todos los pueblos cuales quiera que sean sus costumbres y sus leyes, es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; pero el municipio parece salir directamente de las manos de Dios.”¹⁴

Dado lo anterior, la visión sociológica no desconoce que el municipio con el tiempo se ha ido formalizando con el derecho, pero sí sostiene que el origen no puede ser única y exclusivamente por una ley.

Entonces, se puede afirmar que el municipio es el resultado de la solidaridad, que ha ido perfeccionando su organización a partir de la familia, que fue la que le dio origen a un grupo mayor de vecindad, hasta llegar al municipio tal y como hoy lo concebimos.

¹² *Ibíd.*, p. 96.

¹³ Reynaldo Robles. *Op. Cit.*, p. 32.

¹⁴ Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, 5ª edición (España: Alianza Editorial 2005) p. 100.

Un ejemplo claro de la visión sociológica del municipio es el calpulli azteca, Moisés Ochoa define al municipio primitivo como aquel que pasaron de la vida nómada a la sedentaria y que fincan su unidad por vínculos sanguíneos y agrarios, así mismo habla del municipio político al decir que es una comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social.

Precisamente eso fue el calpulli; un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, punto de convivencia con organización administrativa, económica y política.

“La existencia de una alianza o federación, siempre implica la constitución de un consejo representativo. Este principio político se ha dado indefectiblemente, así en las ligas de familias, como en las uniones de tribus”¹⁵

El calpulli azteca reúne las condiciones necesarias tanto del municipio primitivo como municipio político según Moisés Ochoa Campos y por lo anterior podemos decir que:

“El municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y, en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos.”¹⁶

¹⁵ Moisés Ochoa. *Op. Cit.*, p33

¹⁶ *Ibíd.*, p. 29

El calpulli azteca representa la conformación sociológica del municipio, ya que no hay ninguna ley que lo crea, nace de la asociación de vecindad y ésta misma es genuina.

Siguiendo con esta idea, podríamos citar el caso del Distrito Federal, cuando el poder legislativo eliminó la alcaldía en 1928 y con esto el régimen municipal.

“El Congreso de la Unión legisló no para garantizar la libertad municipal, sino para suprimir el régimen municipal en el Distrito Federal y los territorios. Con esta medida se eliminaba el municipio más importante del país (el de la Ciudad de México) y se concentraba el poder en el presidente de la República”¹⁷

Con esta acción jurídico-legislativa se le quita la función política a la Ciudad de México dejándola únicamente con acciones administrativas, los jefes delegacionales eran nombrados directamente por el Presidente de la República para que administraran las delegaciones, es hasta 1997 con la reforma política en la que se da la posibilidad de elegir por voto directo a los delegados y jefe de gobierno del Distrito Federal antes llamado Regente de la Ciudad de México.

Sin embargo y por lo anterior la organización política ha subsistido las delegaciones, colonias, barrios y en los pueblos originarios de la Ciudad de México, principalmente en estos dos últimos se han organizado políticamente de manera paralela a la estructura de gobierno oficial, debido primordialmente al sistema autoritario y vertical que desampara a las comunidades agrarias.

“Esto genera una situación en la que las comunidades se articulan a las estructuras de gobierno de la ciudad de una manera informal, pero por

¹⁷ Blanca Acedo, *La libertad municipal en México 1924-1928* (México: El Colegio de la Frontera Norte, 2009), 125.

otro lado construyen sus propios sistemas políticos sobre la estructura institucional cívico-religiosa de raíz colonial”¹⁸

Esto demuestra que, aunque no se conciben legalmente como municipios, las delegaciones políticas del Distrito Federal, encontramos dentro de ellas expresiones de organización comunitaria, agraria, cultural y política, bata eso y no que le otorguen el nombre jurídico de municipio, para que se den los procesos de la vida en sociedad.

Alexis de Tocqueville encuentra en los municipios de América del Norte una expresión pura de autonomía y libertad, misma que puede compararse con la de sus habitantes, es decir, que cada hombre es libre de tomar sus decisiones para actuar como le plazca para su beneficio personal, encuentra sus límites únicamente en la esfera de otra persona y cuando la sociedad en su conjunto necesite su ayuda.

“Se considera pues a cada individuo inteligente, virtuoso y fuerte como a cualquier otro de sus semejantes... De ahí la máxima de que el individuo es el mejor, el único juez de su interés particular y que la sociedad no tiene derecho a dirigir sus actos, más que cuando se sienta lesionada por éstos o bien cuando tenga la necesidad de reclamar su ayuda”¹⁹

Lo mismo pasa con los municipios respecto del gobierno federal, se le ve como a un individuo capaz de darse sus leyes y cumplirlas, así como resolver sus problemas, dado que es la autoridad más próxima y cercana a los vecinos

“El municipio tomado en su conjunto, no es más que un individuo como otro cualquiera, al que se le aplica la teoría que acabo de indicar”.²⁰

¹⁸ Andrés Medina, *La memoria negada de la Ciudad de México: sus pueblos originarios* (México: UNAM, 2010), 23.

¹⁹ Alexis de Tocqueville. *Op. Cit.*, p. 108

²⁰ Ídem.

Por lo anterior es importante señalar que Alexis de Tocqueville en su viaje a los EEUU pudo descifrar la genuina organización política, misma que explica diciendo que la organización en comunidades, ciudades y condados son asociaciones creadas por la ley, pero derivan o deben su desarrollo a la voluntad de los individuos, es decir, que a pesar de que la ley haya organizado territorialmente los gobiernos, tiene un espíritu individualista del bien común para hacerlo.

Los vecinos toman un papel protagonista en las acciones públicas, al regular las actividades y sancionar a quien no siga las reglas, instaurando un ejecutor de las decisiones que tomen, sin la necesidad de acudir a una autoridad preexistente.

“El mismo espíritu se encuentra en todos los actos de la vida social. Surge un obstáculo en la vía pública, el paso se interrumpe, la circulación se para; inmediatamente los vecinos se constituyen en cuerpo deliberante; de esta improvisada asamblea saldrá un poder ejecutivo que remediará el mal antes de que a ninguno de los interesados se le pase por la imaginación la idea de una autoridad preexistente.”²¹

Los ciudadanos se asocian con fines de seguridad pública y varios rubros que les afectan directamente, rubros que tienen un fin colectivo y que lo consiguen estos individuos.

El mismo Tocqueville indica que la asociación de las personas es más poderosa que cualquier autoridad preexistente, ya que la capacidad individual de participar en los asuntos públicos conlleva a la asociación de los individuos, conjugando esfuerzos para lograr fines concretos y compartidos.

“Cuando una opinión está representada por una asociación, tiene que adoptar una forma más neta y precisa. Cuenta con sus partidarios y los compromete a su causa. Éstos aprenden a conocerse unos a otros y su ardor se acrecienta con el número. La asociación reúne en un haz los

²¹ *Ibíd.*, p. 278

esfuerzos de los espíritus divergentes y los impulsa con vigor hacia un fin claramente indicado por ella.”

La solidaridad de los vecinos de los municipios frente a una problemática común o pública se expresa en la participación para solucionarla, esta participación hace que surja inmediatamente una asociación, es decir, que la voluntad animada por la libertad se constituye en asociación, que en términos políticos desencadenará una participación en grupo y conformará partidos.

Esta es la esencia de la democracia liberal, encuentra su base en la autonomía del ser humano, pero la solidaridad es una actividad imprescindible para su consecución, aunado a lo anterior la existencia del Estado de Derecho y las libertades individuales consagradas en una constitución son elementos propios de dicha corriente, para este estudio esta corriente ideológica es fundamentalmente la explicación del por qué los ayuntamientos se asocian y por qué tienen mayor oportunidad de conseguir mayor éxito si se hace de manera institucionalizada y organizada frente a el gobierno federal y los poderes de los gobiernos estatales.

Para descifrar con mayor nitidez el concepto de la democracia liberal de Tocqueville, ahondaré en los términos de la autonomía y la subsidiariedad tanto en los individuos como en los municipios.

1.2 La Autonomía municipal.

La autonomía municipal es uno de los conceptos más citados cuando se habla del municipio y del gobierno local; sin embargo, hay muchas confusiones sobre los alcances del término y el debate sobre sus implicaciones ha llevado a generar enormes resistencias ante el fortalecimiento municipal y la descentralización.

Por ejemplo, hay quienes sostienen que no puede fortalecerse la autonomía municipal porque eso desintegraría la unidad nacional, si es que cada Municipio es absolutamente independiente y tiene derecho a normar todos los aspectos de la vida local; otros ven inviable el futuro de las ciudades si se sostienen en un

modelo de desarrollo autárquico que no admite intervenciones ni ayudas externas. Por otra parte, hay quienes confunden la autonomía municipal e intentan apropiarla como atributo del gobierno local (apenas uno de los cinco elementos del Municipio), oponible incluso a los propios vecinos.

Ante esta confusión, es importante clarificar el concepto de autonomía, y luego de la municipal, a fin de que pueda ser comprendido y aprovechado para el desarrollo local; afortunadamente, la autonomía municipal es un concepto que puede ser asimilado sin demasiadas complicaciones técnicas o científicas: en general, basta el sentido común para asumir si en ciertas condiciones deber prevalecer la autonomía respecto de actos de otros actores u órdenes de gobierno.

Para ayudar a entender el concepto de autonomía municipal vale la pena revisar el término desde las perspectivas de la filosofía y de la pedagogía, ciencias que aportan elementos pertinentes para desarrollar el sentido común con el que puede resolverse la aplicación práctica de la autonomía local.

1.2.1 El concepto de autonomía.

En filosofía “el hombre que está en conformidad con una ley, que él mismo se ha dado, es el hombre autónomo”²², la autonomía expresa la capacidad para darse normas a uno mismo sin influencia de presiones externas o internas, de tomar decisiones sin ayuda de otro.

Por supuesto, la autonomía es un estado que sólo se alcanza en la medida en que el sujeto adquiere cierta madurez para darse sus propias normas y cumplirlas; después de acumular experiencia en la vida, un niño puede darse sus propias normas de comportamiento sin necesidad de que los padres, la educación formal o la sociedad se las impongan; en tanto el sujeto inmaduro no está preparado, le

²² Hermann Krings, Hans M. Baumgartner & Christoph Wild, *Conceptos fundamentales de la filosofía* (Barcelona: Herder, 1977), 151.

tienen que ser impuestas las normas de conducta por otros. Incluso, es común que una persona adulta pida consejo o referencias a personas con ciertas experiencias, para normar su criterio al darse a sí mismo normas de conducta en áreas en la que no tiene destreza.

De esta explicación se desprende otro principio que también es importante también desde la perspectiva del municipio y del gobierno local: la subsidiariedad, que se abordará más adelante; por lo pronto y respecto del municipio, conviene adaptar el concepto filosófico de la autonomía para decir que se trata de la capacidad para que éste se de sus propias normas y de tomar decisiones sin necesidad de ayuda o intervención externa.

Desde luego que en este sentido la autonomía requiere capacidad, que es la posibilidad material y técnica de ejercer este atributo; así, por ejemplo, resulta que el municipio no puede tener autonomía (para darse sus propias normas o de tomar decisiones sin intervención externa) respecto de asuntos para los cuales es incapaz de hacerlo. En un ejemplo extremo, el municipio no es autónomo para regular la calidad del aire (aunque si la emisión de contaminantes), dado que la pureza del aire depende de factores como es la vecindad respecto de otros municipios; en otro ejemplo, el municipio no es autónomo para decidir la emisión de bonos de deuda pública si es que no está preparado financiera y administrativamente para ello según lo determine una agencia calificadora.

1.2.2 Características de la autonomía municipal.

Partiendo de la idea de que el municipio es una forma de organización política producto de la evolución social a nivel local, y que está integrado por cuatro elementos similares a los que forman el Estado (la población, el territorio, el orden jurídico y la autoridad), puede afirmarse que la autonomía municipal es un atributo que ha evolucionado a la par del Municipio.

Las personas son autónomas conforme maduran y tienen la capacidad de darse sus propias normas, y así funciona también con las familias. Existe un grado importante de autonomía en la familia para darse sus propias normas de convivencia que siempre que no lesionen los intereses o los derechos de sus integrantes (considerando su propia autonomía individual) o de otras familias, deben reconocerse como válidas.

Las normas que se da a sí misma la familia o que se acuerdan al interior del hogar lesionan los intereses o derechos de sus integrantes cuando no permiten que éstos ejerzan su propia autonomía, cuyo ejercicio no debería tener más límites que el respeto a la convivencia familiar y a los derechos del resto de sus integrantes.

La familia es autónoma, por ejemplo, para decidir el destino del gasto familiar sin necesidad de que agentes externos a ella impongan reglas al respecto; la familia también es autónoma para establecer otro tipo de reglas de convivencia, generalmente normas consuetudinarias (propias de la costumbre y del acuerdo entre los miembros de un grupo social), en todo lo referente a la vida íntima de la familia.

Como se ha dicho antes, las familias se asentaron en el territorio y se originaron las relaciones sociales de vecindad en torno a bienes, problemas y valores compartidos; esta organización social, la comunidad local, también es autónoma para dictarse sus propias normas y tomar decisiones sobre los asuntos comunes sin necesidad de que intervengan otros agentes.

La comunidad local se da normas para regular el aprovechamiento de los bienes comunes, por ejemplo, o para proteger los valores colectivos, siempre que no se lesionen los derechos de los integrantes de la comunidad (los individuos y los hogares) o de otras comunidades; desde esta perspectiva, la comunidad local no

debería actuar autónomamente para disponer de recursos que también son aprovechados por otras comunidades, como el agua o los bosques.

Cuando la comunidad local amplía su diversificación cultural y su tamaño, nace la necesidad de nombrar representantes en los que se deposita o se delega la autoridad original de la comunidad para darse normas de convivencia; se trata de una nueva organización política donde ciertos miembros de la comunidad ejercen funciones de poder por delegación de sus representados.

Estos representantes, reunidos en nombre de distintas comunidades que comparten entre si bienes, problemas y valores, ejercen la autonomía original de sus representados y acuerdan normas de convivencia y toman decisiones en nombre de los demás; es importante precisar que, respecto de estas decisiones, se ejerce una autonomía que es delegada por los vecinos, y no propia y personal de los representantes.

La autonomía que se ejerce por los representantes de los vecinos alcanza entonces sólo para dictar normas y tomar decisiones en su representación y para beneficio común, a partir de negociaciones entre los representantes de los distintos barrios o comunidades; estas normas, desde luego, no deberían invadir la esfera de autonomía de los representados, ni afectar los derechos de otras comunidades locales.

En este estado de cosas ya puede hablarse de municipio, porque es evidente que cuenta con una población asentada en un territorio concreto y que cuenta con normas que constituyen un orden jurídico y con autoridades responsables tanto de emitir las como de hacerlas valer; aquí es donde encuentra su límite la autonomía municipal, porque con los mismos elementos del municipio ya no existe otra forma de organización política (sobre todo ante lo cuestionable que resulta asumir una población o un territorio a las entidades federativas o a la Nación, sin que sean originalmente municipales).

Las formas de organización política “superiores” (si es que seguimos la línea de evolución de las relaciones sociales que se ha venido sosteniendo, de “abajo” hacia “arriba”) o más complejas (acordadas políticamente, a través de las Constituciones, por ejemplo) tienen un atributo similar a la autonomía que es la soberanía.

Cuando la autonomía que va de la persona al municipio (pasando por la familia y los hogares, por los barrios y por las comunidades locales) alcanza el punto donde es ejercida por representantes de los vecinos, adquiere características que permiten definir claramente sus alcances.

La primera característica de la autonomía municipal es propia de cualquier dimensión del concepto que se viene estudiando: la autonomía es un derecho, una facultad de su titular (el individuo, la familia, el barrio, la comunidad local o el municipio) que le es intrínseca, propia de su naturaleza y de su libertad; este derecho le pertenece íntimamente, independientemente de que sea reconocido o respetado por otros.

La segunda característica de la autonomía municipal también es genérica y aplica a cualquier dimensión del concepto: la autonomía requiere capacidad, entendida como “aptitud que le permite a alguien realizar una acción determinada”²³; para ser efectiva y real la capacidad debe ser material y técnicamente posible. La autonomía no es efectiva cuando es materialmente imposible, o cuando no se cuenta con los conocimientos, la preparación, la experiencia, las herramientas o los recursos necesarios para realizarla.

La tercera característica de la autonomía municipal (también propia del concepto en cualquiera de sus dimensiones) es la responsabilidad, que implica actuar con

²³ El Colegio de México, *Diccionario del español usual en México* (México: El Colegio de México, 2009), 292.

conciencia de las consecuencias que tiene ejercer la autonomía y responder por ello. La responsabilidad del ente autónomo (sea el individuo, la familia, el barrio, la comunidad local o el Municipio) marca los límites de su libertad, que se topa con el derecho y la libertad de los demás; sobre los límites de la libertad (que son los límites de la autonomía en cualquiera de sus dimensiones) se ha legislado prácticamente en todo el mundo.

“Artículo 29. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.”²⁴

Con esto resulta que los individuos ejercen su libertad con responsabilidad, en pleno ejercicio de su autonomía, guiados no por impulsos sino por el deber hacia los demás; la autonomía obedece al binomio libertad-responsabilidad, cuyo opuesto es el binomio determinismo-irresponsabilidad; dicho de otra manera, la posibilidad de ejercer la autonomía en forma libre y responsable obliga al sujeto que se ha dado a sí mismo esas normas; pero cuando las normas son heterónomas (que provienen de fuentes externas al sujeto), la persona actúa más por influencias externas sobre las cuales no tiene una responsabilidad de orden moral.

Si la responsabilidad es una condición moral de toda autonomía, lo es más si el ejercicio de ésta es delegada; en el caso de la autonomía municipal esta característica es particularmente relevante porque en el municipio el ejercicio de la autonomía se deposita por encargo de los vecinos en sus representantes, que no

²⁴ Organización de las Naciones Unidas, “Declaración Universal de Derechos Humanos” <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (Fecha de consulta: 12 de junio de 2015) Artículo 29 numeral 2.

actúan a título personal sino como apoderados, mandatarios o delegados de sus comunidades, a las cuales deben rendir cuentas del ejercicio de su encargo.

Esta rendición de cuentas del ejercicio de la autonomía municipal es propia de cualquier acto por el cual unos actúan en nombre de otros, independientemente de que existan leyes que obliguen a dar informes sobre las consecuencias de la actuación de los representantes a sus representados.

La cuarta característica de la autonomía municipal, propia de la autonomía colectiva en cualquiera de sus dimensiones (familiar, barrial, comunitaria o municipal, pero no en la individual), es el fin para el cual se ejerce, el bien común. En principio, la persona es autónoma con libertad y con responsabilidad, y busca darse normas orientadas por el deber y dirigidas a su propio bien, *“que consiste en la perfección plena de su naturaleza racional”*²⁵. Pero cuando el ejercicio de la autonomía descansa en grupos sociales como los que se han mencionado, incluyendo al municipio, y esto se hace con libertad y con responsabilidad, el único fin que justifica su ejercicio es el bien común: *“la sociedad no puede tener, en sí misma, un fin distinto y contrario al de las personas que lo constituyen, sino que su fin radica en el bien de esas mismas personas tomadas colectivamente, o sea, en el bien común.”*²⁶

El bien común no es la suma de los bienes individuales, sino el conjunto de condiciones que favorecen el desarrollo de los miembros de la comunidad y posibilitan que cada uno de ellos, con su propio esfuerzo y aprovechando esas condiciones puedan realizar su propio bien individual; este conjunto de condiciones *“se manifiesta, sobre todo, en los bienes y valores que la sociedad, con los elementos de que dispone, asegura en beneficio de la persona humana: el orden, la paz, la justicia, la seguridad, el bienestar”*²⁷; el bien común es fin del Estado –y desde luego del municipio- en tanto la organización política nace como

²⁵ Héctor González, *Teoría política* (México: Porrúa, 2007), 554.

²⁶ *Ibíd.*, p. 552.

²⁷ *Ibíd.*, p. 554.

creación de la comunidad para la gestión de bienes, problemas y valores comunes.

Para servir al bien común, la organización política debe promover y garantizar la libertad de las personas y un orden proporcional y equitativo que reconozca las diferencias entre los individuos, sobre todo de los grupos más vulnerables, para que todos puedan aprovechar las oportunidades que aporta la vida en sociedad.

Siendo el bien común característica esencial de la autonomía municipal, y resultando que ésta es a su vez una expresión de solidaridad, los individuos deberían aportar a generar esas condiciones, tocando a la autoridad organizar, coordinar y estimular la participación vecinal;

*”Esta tarea de la autoridad pública es de máxima importancia para el recto orden social. Pero hay que tener mucho cuidado en darle su auténtico sentido y valor para que no se extralimite. La verdadera eficacia del bien común está constituida por los esfuerzos de los particulares, con su inteligencia y con sus manos. Al poder del Estado toca fomentar la iniciativa privada y velar porque se ajuste a las necesidades sociales, incluso, en casos excepcionales, suplirla. Pero en modo alguno, ahogarla o sustituirla por completo”.*²⁸

Los principales instrumentos con que cuenta el municipio para procurar el bien común son las normas de convivencia (Bandos y reglamentos) y la administración pública (incluyendo los servicios públicos), que no son un fin en sí mismas “*sino medios al servicio de un fin superior que es el bien común.*”²⁹

²⁸ *Ibíd.*, p. 556.

²⁹ *Ídem.*

1.2.3 Autonomía y subsidiariedad.

Como se ha explicado, la autonomía es un estado que sólo se alcanza en la medida en que el sujeto adquiere la madurez necesaria para darse sus propias normas y cumplirlas; pero mientras llega a ese estado es justificable y necesaria la intervención y la ayuda de sujetos con las destrezas necesarias para orientar el crecimiento del primero.

Esta intervención es transitoria (dura sólo el tiempo necesario para que el sujeto adquiriera la experiencia necesaria para tomar sus propias decisiones) y nunca permanente e inversamente proporcional al grado de maduración del sujeto (mientras menos maduro, se requiere mayor intervención; mientras más maduro, menos intervención). *“El principio de subsidiariedad consiste en dar a la sociedad y al bien común únicamente aquella competencia y aquellas facultades que rebasen la esfera de acción”*³⁰ de la persona.

La subsidiariedad es también una expresión de solidaridad, porque exige que el sujeto mejor preparado ayude durante su intervención a que el otro supere las deficiencias que le impiden ejercer plenamente su autonomía. Si el sujeto que interviene no ayuda a que el otro mejore sus capacidades éste no podrá ser autónomo sino dependiente, lo cual atenta contra la naturaleza de la persona; *“no se identifica con la acción de subsidio, por parte del Estado, en el sentido de la ayuda que obligatoriamente debe prestar éste a los particulares. Más bien significa lo subsidiario, o sea, lo que sirve de ayuda suplementaria, de reserva, para cuando los que tienen la obligación principal y el derecho correspondiente, no se dan abasto en el cumplimiento de sus funciones.”*³¹

³⁰ *Ibíd.*, p. 561.

³¹ *Ídem.*

El principio de subsidiariedad es particularmente aplicable y conveniente en la organización política en general;

*“se manifiesta, de un modo especial, en las relaciones entre el poder del Estado y los demás poderes sociales. Limita la autoridad pública y le señala claramente su ámbito de competencia del cual no debe salir, a riesgo de convertirse en arbitraria y despótica”.*³²

En materia política el principio de subsidiariedad exige dejar en manos de la autoridad más cercana a los problemas su atención, y sólo en la medida en que ésta no pueda con sus propias capacidades y recursos resolverlos, la intervención de una instancia más alejada de los problemas pero con mejores capacidades técnicas o financieras para ello: *“Si autoridades inferiores pueden realizar una tarea del bien común, en forma segura y eficaz, el Estado debe respetar su autonomía y delegar en ellas su poder.”*³³

Durante su intervención, la organización más alejada del problema (el gobierno estatal o federal, por ejemplo) debería procurar que la instancia más cercana (el gobierno municipal) adquiera mejores capacidades para atender los asuntos locales; si el gobierno estatal o federal no ayudan a que el gobierno municipal mejore sus habilidades y competencias, éste será permanentemente dependiente de aquellos: no podrá atender los asuntos locales porque otra instancia le está sustituyendo, y resultará incapaz de cumplir con su responsabilidad ante los vecinos.

Buscando que la instancia próxima a los problemas ejerza su autonomía con responsabilidad, le corresponde resolver si es incapaz de atender un problema concreto y solicitar la intervención de la instancia lejana o superior; y esta última

³² *Ibíd.*, p. 562.

³³ *Ídem.*

considera que aquella no está en condiciones de resolver el asunto a su cargo, y que por ello debe intervenir, le corresponde demostrar esa condición.

Desde luego, la idea de que la organización más alejada de los problemas se encargue permanentemente de ellos en lugar de que lo haga la instancia próxima es insostenible a mediano y largo plazo. La organización lejana no puede sostener una atención que le resulta más difícil y más cara, de la que no es sensible directamente sino a la distancia. Y la instancia cercana, sin capacidad de resolver problemas ni de mejorar su condición, se irá debilitando y perdiendo legitimidad ante los vecinos que, por supuesto, le reclaman la atención de sus problemas.

El principio de subsidiariedad ha sido adoptado por distintas organizaciones políticas para orientar la distribución de competencias a partir del criterio de privilegiar soluciones cercanas a los problemas. Por ejemplo, en la organización de la Unión Europea, quizá el caso de integración entre Naciones más exitoso del mundo, el artículo 5° del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 1957 se estableció que;

*“En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.”*³⁴

En el preámbulo del Tratado de la Unión Europea de 1992 los Estados miembros se ratifican su posición en el sentido de continuar el proceso de creación de una

³⁴ Diario Oficial de las Comunidades Europeas “Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”

https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_EC_consol.pdf (Consulta 16 de junio de 2015) Artículo 5°.

unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad; el principio fue ratificado posteriormente en varios artículos del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004) y regulado a través del Protocolo sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad.

Desde luego, el principio de subsidiariedad no se agota reconociendo el derecho y la responsabilidad del gobierno local para resolver los problemas, sino que se extiende hasta sus orígenes, que están en la comunidad local, en las familias y en los individuos, de tal suerte que si una función de interés local que no involucre actos de autoridad puede ser desempeñada eficazmente por los vecinos, deberían hacerse cargo de ello sin intervención del Ayuntamiento.

“... el principio de subsidiariedad exige, por su naturaleza, que el Estado intervenga muy pocas veces, en forma directa, en la vida social. Su papel propio es fomentar el bien común y poner a su servicio todos los medios materiales y jurídicos que sean necesarios. Crear, mantener y proteger la atmósfera propicia para que individuos y grupos se desarrollen plenamente. Pero no sustituir la iniciativa privada, ni aplastarla con una concurrencia desleal, ni hacerla desaparecer. Por eso el número de leyes, decretos, reglamentos y medidas de autoridad deben reducirse al mínimo necesario, y en cambio ampliarse, en la medida de lo posible, la esfera de la libertad. No es el mejor régimen social y político el que tiene el mayor número de normas jurídicas, ni el ejército más poderoso, ni la policía mejor armada y más eficaz, sino el que debe prudentemente rebajar la medida del orden coactivo para que resplandezca más la libertad ciudadana.”³⁵

³⁵ Héctor González, *Op. Cit.*, p. 564.

1.2.4 Tipos de Autonomía.

Ya hemos relacionado las características que tiene la autonomía municipal y como se puede entender desde el ámbito personal, familiar, barrial, comunidad local y hasta llegar a la organización del Municipio, también he descrito la subsidiariedad como el principio básico que acompaña a la autonomía, ahora explicaré de manera breve los tipos de autonomía municipal que veremos a lo largo del trabajo expuesto.

A lo largo del siglo XX se dieron lugar varios encuentros internacionales de corte municipal, desde el Primer Congreso Panamericano de Municipios realizado en la Habana en 1938, ya se enfatizaba en la necesidad de insertar en las Constituciones las garantías mínimas de la autonomía municipal, lo anterior para poder responder a las necesidades de la sociedad, por ser la autoridad más próxima a ésta.

Ya en la cuarta edición del Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en la ciudad de Montevideo, se llegaron a conclusiones más puntuales sobre el actuar de los gobiernos municipales y cómo la autonomía juega un papel importantísimo, esbozando los tres tipos de autonomía, mismos que utilizaremos en este estudio y que a pesar de que tienen más de 50 años, aún son demandas vigentes.

“D. El Cuarto Congreso Interamericano de Municipios, reunido en Montevideo en 1953, cristalizó un acuerdo que implica la necesidad de que se precise en la constitución:

1. La autonomía política, fundada en los principios democráticos.
2. La capacidad financiera con recursos adecuados para el cumplimiento de sus fines.

3. La administración propia de los servicios públicos locales.”³⁶

Retomando la definición de la autonomía entendida como la posibilidad de darse normas a uno mismo, sin influencia externa o interna y de tomar sus decisiones sin ayuda de otro.

Los tipos de autonomía municipal que podemos ver a priori son 3:

- I. Institucional.
- II. Política.
- III. Económica.

La institucional se refiere al ámbito competencial de los municipios en México, esto se deriva de las facultades y atribuciones que le confiere la carta magna, aquí nos encontramos con un problema de origen, ya que las atribuciones las da el máximo marco jurídico del país y, sin embargo, también encontramos injerencia de otro orden de gobierno, es decir, el artículo 115 faculta a los Estados federados decidir (por medio de una Ley Orgánica) las atribuciones que le conferirán a los Ayuntamientos, respetando las disposiciones generales. El problema o inconsistencia es que las Entidades Federativas se exceden en la forma de organización de los Ayuntamientos, regulándolos exhaustivamente.

Lo anterior es porque en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enmarca de manera general las atribuciones de los Ayuntamientos, y también los sujeta a las bases normativas que expedirá cada legislatura estatal, por lo que la autonomía Institucional sufre de excesiva regulación, los Ayuntamientos no pueden decidir en algunas Entidades Federativas el número de comisiones de los ayuntamientos o las entidades administrativas, incluso el nombre de las dependencias municipales.

³⁶ Víctor Godos, “Autonomía Municipal”, 67-81,
<http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/article/viewFile/10416/9685>
(Fecha de consulta: 18 de agosto de 2015).

Un ejemplo de lo anterior podemos observar en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, en el artículo 71 dice “Las dependencias administrativas municipales que establece la presente Ley, no podrán ser suprimidas ni podrán crearse otras de igual jerarquía”³⁷.

En el caso mencionado, si algún Presidente Municipal del Estado de Tabasco, quisiera implementar la figura del administrador de la Ciudad o Gerente de la Ciudad³⁸ simplemente no podría, es decir, se restringe la posibilidad de que el Presidente municipal organice la estructura mínima necesaria para gobernar. Lo anterior significa que la autonomía institucional de los Municipios del Estado de Tabasco (y de varios Estados de la República mexicana) se ve limitada por una extralimitación de regulación de las legislaturas estatales.

Pero además el ejemplo citado es un error de interpretación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que es igual a que el Ayuntamiento no hace bien su tarea de defender los intereses del Municipio, es decir, puede tomarse como una especie de negligencia por parte de los Ayuntamientos y su estructura jurídica, ya que la misma constitución en el artículo 115, fracción II dice:

“Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en la materia Municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias,

³⁷ Secretaría de Gobernación. Orden Jurídico Nacional, “Ley Orgánica para los Municipios del Estado de Tabasco”, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TABASCO/Municipios/1L.pdf> (Fecha de consulta: 12 de agosto de 2014).

³⁸ ICMA. Asociación Internacional de Administradores de Ciudades y Condados, “El administrador Municipal”, <http://www.icmaml.org/el-administrador-municipal/> (Fecha de consulta: 17 de agosto de 2014).

procedimientos y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”³⁹

La cita anterior enmarca que los Ayuntamientos pueden expedir bajo la personalidad jurídica sus reglas de acuerdo con las leyes municipales que expidan las legislaturas estatales, pero en el inciso E del mismo artículo dice: “Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los Bandos o Reglamentos correspondientes”⁴⁰, este inciso nos dice que en caso de que el Ayuntamiento no cuente con regulación en alguna materia se utilizará supletoriamente las leyes estatales en la materia, y no al contrario, es decir, que los Ayuntamientos pueden regular su administración pública municipal.

Por lo tanto, podemos decir que la Autonomía Institucional de los Municipios en México es el modelaje institucional de los gobiernos municipales, en este modelaje institucional previsto en la CPEUM prevé las facultades y atribuciones en cuanto a los servicios que debe prestar, pero también en cuanto a la organización interna de los gobiernos municipales.

Hay autores que aseguran que la autonomía Institucional y la autonomía política es una misma cosa, que es inseparable la función de los Ayuntamientos, como lo menciona José de Jesús Covarrubias, él nos dice que: “La democracia no es fácil de medir, por más medios que existan. Sin embargo, la autonomía política sólo es un poder limitado a un territorio e intereses concretos; jurídicamente se ha tratado de diferenciar la política de la administración, no obstante, en la realidad conforman un núcleo indisoluble.”⁴¹, en este sentido difiero con el autor, ya que la política y la administración hay cuestiones propias y *ad hoc* de cada una.

³⁹ UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s> (Fecha de consulta: 18 de agosto de 2015), Art. 115, fracción II, párrafo segundo.

⁴⁰ *Ídem*.

⁴¹ José de Jesús Covarrubias, *La Autonomía Municipal en México, 3ª Edición* (México: Porrúa, 2008), 85.

Por otra parte, la Autonomía Política municipal se refiere precisamente a la naturaleza de la autonomía y del Municipio, como ya he mencionado anteriormente, tanto el Municipio como la Autonomía preceden al Estado de Derecho, es decir, que el Estado no da autonomía ni crea Municipios, ambos son naturales a la vida humana en sociedad, sin embargo, sí puede reconocerlas.

La Autonomía Política supone que los individuos, las familias, las comunidades y los municipios tienen el poder de decisión, por lo tanto, pueden darse sus normas así mismos y tienen la capacidad de hacerlas valer, como lo han hecho históricamente los individuos, las familias y comunidades en México.

El poder a que se refiere la autonomía política es la de decisión, de cómo y a quién elegir para representarlos, cuáles son los límites de los representantes y de las personas que conforman la comunidad, es decir, decidir sobre los mecanismos de participación vecinal y ciudadana, establecen las reglas mínimas de convivencia y cómo resolver la problemática que puede aquejar a la comunidad.

Cuando el Derecho Público reconoce que los Municipios tendrán un gobierno que no sólo administra, sino que toma decisiones y que además establece los medios de para que los gobernados puedan participar en la toma de decisiones sin la injerencia de otra autoridad externa, entonces podemos afirmar que el gobierno municipal ejerce su autonomía política.

María Inés Aragón Salcido, citando a Quintana Roldán nos dice que:

“La doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados, que son, fundamentalmente, los siguientes:

a) Autonomía Política. Esto es, la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.”⁴²

Habrá que aclarar que el término niveles de gobierno, no es una aproximación correcta para hablar de la federación, las Entidades federativas y los municipios, ya que cuando se refiere la palabra nivel nos direcciona automáticamente a una subordinación porque implica una jerarquía entre ellos, por lo que es mejor hablar de órdenes de gobierno.

La CPEUM también prevé de cierta manera la autonomía política, que si bien no es explícita, se puede encontrar lo relativo al régimen electoral municipal, la elección del cuerpo colegiado y la asignación de regidores de representación proporcional, pero lo más importante es que reconoce que es un orden de gobierno y no sólo una entidad administrativa de la Entidad Federativa, es decir, aunque no está expresamente declarado que forma parte del pacto federal, sí es un orden de gobierno.

Y por último tenemos la autonomía financiera, que también tiene su origen en la CPEUM, toda la fracción IV del 115, reseña la libertad de administrar libremente su hacienda pública, entendiendo hacienda pública como todos los bienes materiales e inmateriales que tiene el gobierno para poder obtener ingresos para realizar gasto público en beneficio de la población, “el conjunto de decisiones económicas que comporta la realización de programas de ingreso y gasto del estado y la mutua relación existente entre ellos”⁴³, dado lo anterior se puede afirmar que la hacienda pública municipal es el cúmulo de decisiones económicas que instrumenta el gobierno municipal para realizar ingresos y gastos.

⁴² María Inés Aragón, “Autonomía Política: La función legislativa del Ayuntamiento en México”, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/24.pdf>, 599, (Fecha de consulta: 18 de agosto de 2015).

⁴³ Universidad Nacional de Educación a Distancia, “Hacienda Pública. Concepto, sujeto y campo” <http://www.uned.es/652068/0809/TEMA01.pdf> (Fecha de consulta: 19 de agosto de 2015).

La hacienda municipal tiene por lo menos cuatro componentes: ingreso, gasto, deuda y patrimonio. El ingreso se puede dividir en dos grandes grupos, por un lado, encontramos los ingresos propios, y por el otro las aportaciones y participaciones federales.

Históricamente el gobierno municipal ha dependido de las transferencias que hace el gobierno federal hacia las Entidades federativas y estas a su vez a los municipios, debido al federalismo fiscal en México, que desde mi punto de vista está totalmente invertido, ya que contamos con un gobierno federal, 31 entes federados, un distrito federal y más de 2,400 municipios, lo anterior tiene relevancia porque del total que recauda la federación sólo se destina el 4% a los municipios.

“En los que se refiere al primer aspecto, el artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que las participaciones del ramo 28 –recursos transferidos que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleadas para cualquier función de gobierno- a las que tienen derecho los municipios no serán inferiores a 20% de lo que reciban los Estados; es decir, es la misma forma de reparto que la existente entre Federación y los Estados. No obstante que el planteamiento es, que los municipios deberán recibir no menos del 20%, éstos no reciben más de ello, estableciéndose en los hechos como norma invariable, de tal suerte que, a pesar de ser la esfera de gobierno más cercana a la ciudadanía, recibe el 4% de la recaudación participable; es decir, el 20% del 20% que le corresponde a los Estados.”

El sistema de coordinación fiscal se creó en 1980, a partir de este año se fijan las reglas para la distribución de la Recaudación Federal Participable, en las que el gobierno federal ejerce el 80%.

Por otro lado, los municipios tienen ingresos propios que lo conforman:

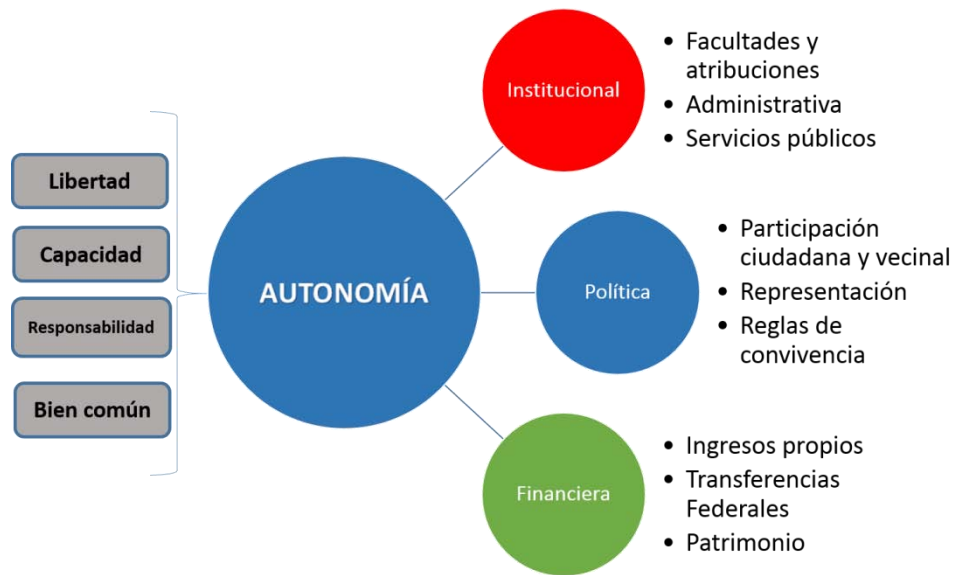
- a) Impuestos, que son obligaciones fiscales a cargo de los sujetos, como el predial.
- b) Derechos, contribuciones establecidas en la Ley por la contraprestación de un servicio público, como el cobro de la colecta de la basura.
- c) Productos, ingresos del Ayuntamiento por el uso de sus bienes patrimoniales, en este caso podría ser la renta de un auditorio propiedad del gobierno municipal.
- d) Aprovechamientos, son los recargos y multas no clasificables como las anteriores.

La debilidad financiera de los gobiernos municipales reside primordialmente en que por un lado, las aportaciones y participaciones federales no han cambiado desde hace 30 años y, porque los municipios no recaudan lo que deberían, tan solo en el 2009 el impuesto predial representa únicamente el 0.2% del Producto Interno Bruto (PIB), cuando hay países en América Latina que llegan hasta el 3% como Chile y Brasil, en Suecia ha representado el 17%.⁴⁴

Gran parte de que no se recaude este impuesto por el gobierno local tiene que ver con los ciclos electorales en México, ya que, el cobrarlo o subir la tasa, representaría una decisión no muy popular, y es que los servidores públicos en México, al no contar con una posibilidad de reelección hasta hoy en día, deciden no cobrarlo porque representaría un costo electoral, y aunque no es un excusa es un elemento a considerar.

A grandes rasgos se puede ejemplificar de manera gráfica los tres tipos de autonomía municipal en México.

⁴⁴ Instituto de Mexicano para la Competitividad A.C., “Índice de Información Presupuestal Municipal 2012”, http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/iipm_2012_final.pdf , p.3 (Fecha de consulta: 20 de agosto de 2015).

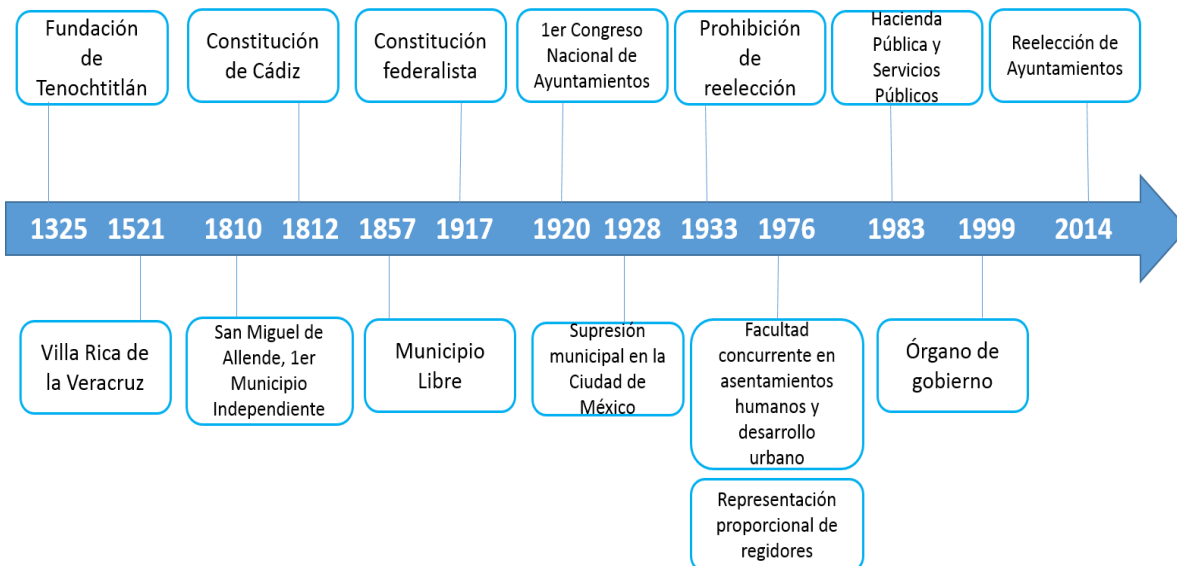


Elaboración propia.

1.3 Antecedentes históricos y reformas constitucionales del municipio en México.

Muchos estudios sobre el municipalismo han explotado de manera exhaustiva su historia, en este apartado lo que se pretende es hacer un recorrido histórico-jurídico sintetizando de manera sistemática.

Los antecedentes históricos y las reformas constitucionales de municipio en México podemos ordenarlos en una línea del tiempo que nos indique lo trascendental para este estudio.



Elaboración propia con datos de: Moisés Ochoa, *La reforma municipal*.

La fundación de Tenochtitlán nos deja saber que ya existía una forma de organización social, política, militar y cultural capaz de ser autosuficiente. Ésta organización prehispánica antecede al municipio jurídico que con el descubrimiento de América y la conquista se desarrollaría en México.

En 1519 se funda el primer Municipio de la América continental en la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortés, lo crea a nombre del Rey Don Carlos, y lo dota de Alcalde, Regidores, Síndico Procurador General, como ya lo he mencionado antes, fue una argucia jurídica utilizada por Cortés para evitar ser encarcelado por el Gobernador de Cuba, sin embargo, es el primer Municipio establecido por los españoles en la Nueva España.

En San Miguel de Allende, Guanajuato se inicia el movimiento independentista y es declarado el primer Municipio Independiente de la Nueva España en 1810.

Se promulga la constitución de Cádiz el 19 de marzo de 1812 en España y el 30 de septiembre de ese mismo año en la Nueva España, esta contempla la organización de los municipios y la consolida como la instancia básica de gobierno, además de que le daba más atribuciones, pero los dejaba bajo las

ordenes de los jefes militares, producto de la invasión napoleónica a España años antes se retoman las ideas liberales que fortalecen al Municipio.

Para 1857 se promulga la primera constitución federalista del México Independiente.

En 1917 con la revolución mexicana y la promulgación de la nueva constitución, se declara al municipio como libre, esto porque en la época porfirista el Municipio se vio sometido por los jefes políticos que instrumentó para mantener el control, además de que se le dota de atribuciones específicas.

Derivado de la carta magna de 1917, se organizó el primer Congreso Nacional de Ayuntamientos en 1920, en el que se acordó construir la Unión Nacional de Ayuntamientos, con tres objetivos: i. La autonomía administrativa y jurisdiccional, ii. La independencia económica y iii. El establecimiento de un vínculo de solidaridad entre los Ayuntamientos para defender la institución del Municipio.

La eliminación del Ayuntamiento de la municipalidad de México y la posibilidad del régimen municipal en el Distrito Federal fue a causa de una iniciativa presentada por el Presidente Álvaro Obregón y que fue promulgada en 1928.

Uno de los compromisos revolucionarios que aún no se cumplía, era el de la no reelección, aunque en realidad únicamente se pensaba para el Presidente de la República, así en el año de 1933 se elimina la posibilidad de reelección para los Ayuntamientos.

En el contexto de la segunda reforma política planteada en el congreso, en el año de 1976 se extiende la facultad reglamentaria a los Ayuntamientos en México para poder hacerlo sobre asentamientos humanos y desarrollo urbano, esto para darle congruencia al artículo 27 constitucional, además de que se incorporarían la representación proporcional en las elecciones municipales, pero solo en municipios con más de 100 mil habitantes.

Para el año de 1983 en otra reforma constitucional se delimitan las actividades en las que el Municipio tiene facultades, ya tenía algunas, pero con esta reforma se

precisa la competencia mínima de los servicios que debía proveer a la sociedad, con la posibilidad de que con el concurso de los Estados pudiera dar los servicios. Por otro lado, garantizar al Municipio mexicano los medios económicos para que éste pueda realizar sus funciones suponía garantizar la libertad económica, reconociéndole los ingresos por concepto mínimos que debía tener, además se reconoce la personalidad jurídica y patrimonio propio.

La reforma que sucedió en el año de 1999, en la que los legisladores reconocieron al Municipio como un orden de gobierno, incorporándolo al pacto federal, a partir de esta fecha los municipios serían gobernados y no sólo administrados por el Ayuntamiento, resulta ser altamente importante el reconocimiento, porque además se le extendieron algunos servicios que debía prestar.

Por último tenemos la reciente reforma del año 2014 para abrir la posibilidad de la reelección de los miembros del Ayuntamiento hasta por un periodo, tuvieron que pasar 81 años para enmendar la práctica de la reelección y ser vista como una herramienta de participación ciudadana, si bien el temor y la causa de su prohibición fue que surgirían o siguieran habiendo cacicazgos como en el porfiriato, ahora se comienza a ver como la posibilidad de que la ciudadanía premie, castigue o por lo menos evalúe por medio del voto a los gobiernos. La reforma únicamente prevé que es por sólo un periodo inmediato, y además lo deja a decisión de las legislaturas estatales, lo que la vuelve endeble y acotada.

Capítulo II “El Asociacionismo municipal”

2.1 Concepto de asociacionismo municipal.

Antes de pensar en cómo se asociación los Ayuntamientos de los Municipios en México o en cualquier parte del mundo, hay que pensar que la asociación entre personas e instituciones es lo más común, es una acción que conjuga esfuerzos y da resultados, pienso que se puede llevar el ejemplo a casos de la vida cotidiana, por ejemplo: las asociaciones de contadores públicos, asociación de productores de aguacate, asociación de padres de familia, etc., por decir algunas, pero ¿qué es una asociación? Jesús Valero lo define así:

“Entendemos por asociación, la unión voluntaria de personas organizadas para alcanzar por medio de la cooperación unos objetivos o fines determinados. Esta agrupación se articula de acuerdo a un sistema jerárquico por delegación de los miembros. Las asociaciones tienen unos objetivos concretos relacionados con asuntos acotados a la vida social.”⁴⁵

Puedo diferir con el autor en la manera en cómo se articulan, porque puede variar según el caso de cada una asociación, en algunos casos puede ser de manera vertical y así tener una estructura jerárquica, o también ser verse a todos por igual y mantener una asociación que trabaje de manera horizontal y las decisiones se toman por asamblea, o puede existir algún otro tipo de manera de articulación.

Además de la definición, el autor nos indica los elementos que tienen las asociaciones:

“Todas las asociaciones son agrupaciones de individuos: a) formada para alcanzar un objetivo concreto común a sus miembros, b) como

⁴⁵ Jesús A. Valero Matas, Estrella Gulda Caballero, Felipe Centelles Bolos, Jerónimo Fernández Acebo, Almudena Moreno Mínguez, Iván Rodríguez Pascual, José Manuel Salazar Castillo, José Miguel Gutiérrez, *Instituciones y organizaciones sociales* (España: Thomson Paraninfo, 2005), 8.

indica su nombre, la afiliación al grupo es voluntaria, no es preceptiva ni adquirida por nacimiento, c) no es dependiente del Estado.”⁴⁶

Tratare de explicar cada elemento de las asociaciones que describe el autor y lo haré con ejemplos para su mejor entendimiento. El punto central o la primera razón de la asociación es la cooperación para alcanzar un fin determinado, nace de la necesidad de unir esfuerzos para lograr algo común o que beneficie a los asociados, un ejemplo claro de esto son las asociaciones de padres de familia que se aglutinan en la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia (FENAPAF), que se asocian para que éste órgano los represente frente a las autoridades educativas y así las asociaciones puedan llegar a su fin que es: mejorar la calidad de la enseñanza-aprendizaje, esta unión es meramente ideológica con un fin concreto.

Una de las acciones que llevan a cabo para alcanzar su fin, es impulsar en el Congreso de la Unión, que los legisladores propongan iniciativas que prohíban la venta de comida poco nutritiva y de alto contenido de grasas, azúcares y sales, también llamada “*comida chatarra*” de las escuelas del país, si bien es cierto que su fin no es eliminar esta comida en las escuelas, resulta ser un esfuerzo y una acción que contribuye para alcanzar el fin último, de mejorar la calidad de enseñanza-aprendizaje. Está claro que si se quiere incidir en las decisiones de la política educativa es mejor si hay más asociados a la ideología o a la causa, porque existirá una mayor presión.

Incluso vale la pena mencionar que el 26 de febrero de 2013 se reformó el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se declara que el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria, y la FENAPAF fue fundada en el año de 1990 con el objetivo ya mencionado, incidiendo en la reforma.

⁴⁶ *Íbid.*, p. 9

El segundo elemento que caracteriza a las asociaciones es que son voluntarias, es decir, no son preconcebidas ni se dan por nacimiento, para ejemplificar podemos decir que todos los individuos al momento de nacer lo hacemos en una familia o tenemos una madre y/o un padre, en estricto sentido no hubo la posibilidad de elegir qué familia, en dónde y a qué hora nacer o qué papás escoger, y por el contrario, en el caso de las asociaciones es diferente porque se elige, esta acción de asociación es una decisión del individuo y no una imposición.

El asociarse ocurre porque existen problemas en común, entonces los individuos tienen la voluntad de unirse y trabajar de manera conjunta para buscar una solución que beneficie a los afectados por el problema en común, si esto se logra, habrá un beneficio, si los individuos no tienen el interés de asociarse quizá sea porque no les interesa o porque no le afecta lo suficiente para unirse, y sin interés no hay voluntad.

Y el tercer elemento que el autor refiere es que no dependen del Estado, pensando en que cuando se refiere al Estado quiere decir gobierno, es decir que no necesitan la intervención del gobierno para existir o actuar, sin embargo muchas asociaciones se encuentran inscritas en padrones, tal es el caso de la FENAPAF, que se encuentran en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Desarrollo Social⁴⁷.

Pero mi interpretación es que no dependen del gobierno porque la acción voluntaria de asociarse para alcanzar un fin determinado puede ir más allá de la acción del gobierno, y siguiendo con el ejemplo anterior puedo decir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3° da las disposiciones sobre la educación en México, antes de la reforma constitucional de

⁴⁷ Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, "Sistema de Información de Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil" <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=f8e8b1feff822753a39b21de69259fd6&> (Fecha de consulta: 15 de enero de 2013).

2013 no refería que los tres órdenes de gobierno deben de promover la calidad en el proceso de enseñanza- aprendizaje, tampoco lo decía la Ley General de Educación, entonces la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia A.C., se une porque encuentra una deficiencia en el sistema educativo y determina mejorar la calidad de la enseñanza-aprendizaje, entonces se unen con ese fin es porque ningún orden de gobierno satisface esa necesidad o problemática que ellos identificaron.

En resumen, podemos definir las tres características de una asociación:

- Tienen un fin o un objetivo en común.
- Son voluntarias.
- No dependen del Gobierno.

El Código Civil Federal de los Estados Unidos de México nos plantea qué es una asociación y qué es una sociedad, y es así como el Estado mexicano sienta las bases para las asociaciones en nuestro país:

“Artículo 2670.- Cuando varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, es una asociación”⁴⁸

Además, encontramos en 17 artículos más de éste Código la funcionalidad de las asociaciones, los motivos por los que se puede acabar, etc., pero sólo son bases genéricas que deben aplicar para todas las asociaciones en el país.

⁴⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Código Civil Federal”, Últimas reformas DOF 24-12-2013 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_241213.pdf (Fecha de consulta: 18 de enero de 2013).

Para entrar en la materia municipal, debemos saber qué es una asociación municipal, y para eso recurrí al glosario de términos municipales que editó la Secretaría de Gobernación, llama al asociacionismo municipal “Asociación intermunicipal” pero no lo describe, solo hace alusión al precepto constitucional que le da la facultad a los Ayuntamientos de asociarse, mismo que explicare más adelante, lo que dice el glosario es lo siguiente:

“La asociación intermunicipal es el ejercicio de una facultad constitucional para que los municipios de una misma entidad federativa, o municipios de entidades distintas, instrumenten conjuntamente políticas, estrategias y acciones globales para dar respuesta a la demanda con referencia a los servicios públicos que han sido conferidos”⁴⁹

La Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 numeral III enuncia que los Municipios previo acuerdo entre sus Ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse entre ellos, la constitución únicamente les da la facultad de asociarse para la más eficaz prestación de servicios públicos.

“Los Municipios previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan.”⁵⁰

Dado lo anterior, existe una posibilidad explícita en la constitución para que los Ayuntamientos se asocien entre ellos, sólo hay una restricción, y es que tratándose de Municipios de Estados diferentes tienen que contar con la

⁴⁹ Nancy Bernal Zetina, Arturo Lucatero Bello, Octavio Delgado Casillas, *Guía Básica para el Fortalecimiento Jurídico Municipal. Glosario de términos municipales* (México: Secretaría de Gobernación, 2008), 42.

⁵⁰ Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (México: Secretaría de Gobernación, 2009), p. 135.

aprobación de las legislaturas estatales, hecho que deteriora y rompe la autonomía Municipal, ya que el acuerdo de los Cabildos de asociarse con otros Ayuntamientos queda sujeto a una aprobación de un poder y orden de gobierno externo al Municipio, y con ello le resta importancia a la decisión que toma el gobierno colegiado que es el Ayuntamiento.

Entonces, encontramos que en México los Ayuntamientos pueden asociarse por dos vías; la primera es por la vía constitucional, con el fin de que los servicios que le fueron conferidos en el mismo artículo 115 sean prestados de la manera más eficaz, como por ejemplo: alumbrado público, equipamiento urbano, recolección-traslado y disposición final de los residuos sólidos, etc., solo por comentar algunos; y el segundo es por la vía de derecho privado, esto deriva desde la reforma constitucional al artículo 115 en el año de 1983, cuando se le reconoce personalidad jurídica a los Ayuntamientos y con este hecho le dan la posibilidad de celebrar asociaciones como una persona moral dentro del Código Civil, estas asociaciones serán de derecho privado.

La diferencia entre las dos posibilidades lícitas de asociarse de los Ayuntamientos es grande, por un lado, cuando se asocian por la vía del artículo 115 constitucional únicamente se puede hacer para proveer de manera más eficaz uno o varios servicios públicos, es decir, la asociación no puede rebasar ese acto, es únicamente con un carácter técnico, que no deja de ser muy importante, porque toda la gente vive en un Municipio y los servicios que debe dar éste orden de gobierno deben ser competitivos por la gran demanda de la sociedad, y por otro lado cuando se asocian por derecho privado los Ayuntamientos se someten únicamente a los estatutos, acta constitutiva que coinciden en crear y firmar, y al Código Civil Federal y/o local, pero además se pueden asociar con fines diversos, siempre y cuando sean lícitos, abriendo un abanico de opciones para los Ayuntamientos, pero lo verdaderamente valioso es que además que nos es restrictiva o limitativa, ésta asociación exige a los gobiernos municipales de esperar obtener la autorización de las legislaturas locales, porque en el derecho

privado las personas morales no se ven obligadas a pedirle autorización para asociarse a algún poder público.

Con lo antes expuesto puedo dar un concepto del asociacionismo municipal y es: La posibilidad de que dos o más Ayuntamientos por acuerdo de cabildo se asocien voluntariamente para alcanzar un fin en común, y puede ser por derecho público o por derecho privado.

2.2 Formas y tipos de asociación municipal.

No existe una regla generalizada de la razón por la que se asocian los municipios, pero encontramos dos elementos comunes, los tipos de asociación; una es territorial, es decir, que los municipios se asocian por la colindancia geográfica para atender la prestación de servicios que afecte a más de dos municipios, tal es el caso del Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sólidos Sureste (SIMAR), en la que municipios sumaron esfuerzos y recursos para poner en marcha una política pública de la gestión integral de residuos sólidos creando éste organismo público descentralizado intermunicipal para resolver un problema específico, y así podemos encontrar varios ejemplos al respecto de asociaciones territoriales, en las que también destacan las regionales y en la prestación de uno o varios servicios que tienen obligación los Ayuntamientos.

Ésta se puede empatar con la posibilidad expresa que les da la constitución a los Municipios de poder asociarse, porque la prestación de servicios no puede efectuarse con municipios que no tengan relación geográfica, por ejemplo, no podrían asociarse así Tijuana, Baja California y Mérida, Yucatán, porque no comparten una región geográfica estrecha que les permita llevar a cabo ese fin.

El otro tipo que encontramos es la asociación de municipios temática, ésta a diferencia de la territorial en la que el elemento fundamental es la vecindad geográfica, encontramos que es por ciertos intereses o actividades en común,

como la Asociación Nacional de Municipios Costeros (ANMCO), en la que la característica fundamental es aquella situación en la que convergen municipios del país, sin la necesidad de estar en una misma región geográfica, aunque no es limitativa, en esta asociación podemos encontrar municipios que están situados en el caribe, golfo y pacífico mexicano, y su misión es:

“Impulsar el desarrollo y gestión integral del litoral en los municipios costeros, propiciando que las actividades económicas, sociales y ambientales generen mejores niveles de vida, fortaleciendo la relación entre la comunidad costera y la organización municipal”⁵¹

En este caso la asociación temática responde más a la asociación de carácter de derecho privado, porque no es limitativa a los servicios públicos ni a la vecindad territorial, la diversidad es infinita respecto a los temas por los que los municipios pueden asociarse, aunque a diferencia de la asociación territorial, ésta no tiene limitación de que sea en un mismo espacio geográfico determinado, así como la ANMCO A.C., puede haber una asociación temática en un Estado, por ejemplo: una asociación de municipios del mismo partido político.

Existe una ventaja más en cuanto a la asociación temática y es que ésta puede trascender las fronteras y límites del país, es así como asociaciones civiles de México pueden asociarse con organismos internacionales. Sin duda alguna la vía de asociaciones por derecho privado tiene una ventaja, es más sencillo que la anterior al no depender de la aprobación de un órgano, poder u orden de gobierno que no sean los mismos interesados.

⁵¹ Asociación Nacional de Municipios Costeros, A.C. “Misión de la Asociación de Municipios Costeros, A. C.”, (México: ANMC, 2007) <http://www.anmco.org/index.htm#> (Fecha de consulta: 25 de julio de 2013).

ASOCIACIÓN	FORMAS		TIPOS	
	DERECHO PÚBLICO	DERECHO PRIVADO	TERRITORIAL	TEMÁTICAS
SIMAR	•		•	
ANMCO		•	•	•

Hasta aquí hemos encontrado las formas y tipos de asociación, pero aún no se explica la razón por la que los Municipios se asocian, ya se ha dicho los elementos de la asociación, tipos y formas, pero no la razón. Y es que es difícil encontrar o definir exactamente, pero si existen razones que han resultado el común denominador y que no son ajenas al tipo de asociación en su actuar cotidiano.

En el documento titulado “Folleto de servicios para una Asociación de Gobiernos Locales (AGL)” enuncia los cometidos fundamentales de las asociaciones de municipios en general, y son tres:

- Representar a los municipios ante el gobierno central (actividades de presión).
- Ayudar a sus miembros a desempeñar sus funciones municipales mediante la prestación de servicios.
- Construir una plataforma en la que los municipios puedan intercambiar información y aprender de las experiencias de los demás.⁵²

Trataré de explicar a detalle cada una de los cometidos o razones por las que las asociaciones de municipios deciden conformarse: le denominaré de manera diferente para su mejor comprensión: i) Representación; ii) Capacitación y Actualización; iii) Intercambio de experiencias.

⁵² Ewout Haefen Van, Barbara Seelt, *Folleto de servicios para una Asociación de Gobiernos Locales* (La Haya, Países Bajos: VNG International, 2007), 36.

2.2.1 Representación.

Es meramente política, por la acción política frente al poder Nacional o Federal y frente a los poderes regionales o estatales para el caso de México, es decir, su desventaja como orden de gobierno los impulsa a asociarse y emprender un frente común;

“Las relaciones entre los gobiernos locales y, de manera más clara las asociaciones formales que logra constituir con base en éstas, son entonces organismos para la expresión política de la institución local y de los intereses –también locales- que representan. Vincularse y constituirse como una entidad orgánica son acciones políticas, inscritas entre los objetivos y la práctica del poder del Estado.”⁵³

Pero con esto no se pretende decir que las asociaciones de municipios están organizadas con el fin último de romper o superar al Estado Nación, sino influir en la dinámica intergubernamental.

Si bien es cierto que se han dado logros y avances para que los Ayuntamientos tengan una autonomía real, también es cierto que en la práctica han sido insuficientes, todas las reformas que se han hecho al artículo 115 constitucional nos abren las posibilidades para que los gobiernos municipales puedan ejercerlas, pero en éste federalismo a medias que vive México no es posible, como tampoco es posible que en el Artículo 115 se cargue de una serie de disposiciones que terminarán limitando el rango de acción de los municipios. Porque cada Estado de la República tiene su Ley Orgánica Municipal, que enmarca de manera general las facultades de los Ayuntamientos, mismas que no pueden contravenir las

⁵³ Cuauhtémoc Paz Cuevas, *Las Asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México* (México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A. C., 2005) VIII.

facultades que se reconocen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ordenamiento superior.

Pero además, la posibilidad de constituir un dialogo con los distintos poderes de los otros dos órdenes de gobierno y organismos autónomos para satisfacer las necesidades generales de los gobiernos municipales resulta sumamente importante, ya que no necesariamente se tiene que plasmar en la constitución y específicamente en el artículo 115 los equilibrios para las relaciones intergubernamentales, por lo que exige que los Ayuntamientos se asocien para exigir se les tome en cuenta en las decisiones que les atañen.

Éste nuevo tipo de actuación de los gobiernos municipales responde a dos importantes factores externos e internos de México; en primer lugar, están los cambios de la estructura económica internacional, con el comercio, los mercados, la producción, movimientos de capitales y el sistema monetario que impactaron en los países desarrollados y en vías de desarrollo adoptando medidas nocivas para el desarrollo económico local.

“En las condiciones de apertura económica y globalización, los gobiernos y comunidades locales asumen un papel activo en el impulso del desarrollo económico local, éste papel activo se expresa en la atracción y retención de empresas de sus procesos de distinta índole; atracción y retención de residentes (sobre todo de aquellos que representan una fuerza de trabajo calificada y creativa); atracción de eventos, este papel activo se da en un ambiente competitivo entre las ciudades.”⁵⁴

Lo que muchos gobiernos locales no hicieron fue desarrollar esta competencia de ciudades desde un punto de vista estratégico, acorde a la realidad local, con las preferencias y beneficios para la comunidad, en cambio se nubló la visión con las

⁵⁴ Héctor Ferreira y Araceli Robledo, *Reestructuración industrial y competitividad regional: la Zona Metropolitana del Valle de México frente a la globalización*, en: Rosales Ortega, Rocío (coord.) *Globalización y Regiones en México* (México: Miguel Ángel Porrúa, 2000) 148-149.

expectativas de crecimiento, relegando o ignorando los riesgos que conllevaba al entorno local.

Esto ocasionó una crisis no sólo en los gobiernos locales, sino también a nivel nacional y en muchos países.

En segundo lugar las reformas constitucionales en cuanto a las facultades legales concurrentes con los otros dos órdenes de gobierno, como es el caso de la planeación urbana, educación, servicios públicos, por mencionar algunos, obligaron una reconfiguración en las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno, para el año 2000 se han hecho 7 reformas al artículo 115 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917⁵⁵, modificando las facultades del municipio.

Cabe recordar que antes de 1999 es declarado jurídicamente el Municipio como un orden de gobierno y aun así con el reconocimiento jurídico-político como gobierno, el más cercano a la sociedad, existen disposiciones jurídicas que siguen relegando al gobierno municipal.

“...otros artículos de la Constitución General de la República, algunas leyes secundarias federales, algunas constituciones estatales y códigos o leyes orgánicas municipales, siguen manteniendo al municipio en un estatus de sumisión ante los dos órdenes de gobiernos reconocidos como integrantes del pacto federal.”⁵⁶

Las reformas constitucionales, así como los ordenamientos legales en los Estados no ponderan la descentralización, al contrario, se concentra toda la capacidad política, técnica y financiera en los Ejecutivos Estatales y el Federal.

Un ejemplo de lo anterior se puede observar cuando, derivado del clima de violencia que vive el país a partir del 2006 en el que se incrementó de manera considerable la incidencia delictiva, pero especialmente después de los

⁵⁵ Jorge Casillas Laris, *Administración Municipal* (Toluca de Lerdo, Estado de México: Instituto Hacendario del Estado de México, 2001) 117.

⁵⁶ Cuauhtémoc Paz Cuevas. *Op.Cit* p.,. 62.

acontecimientos ocurridos el 26 de septiembre de 2014, en el que tuvo lugar la desaparición forzada de 43 estudiantes de la escuela normal rural Isidro Burgos del Municipio de Tixtla, Guerrero, en el que se presume que elementos de seguridad pública del municipio entregaron a los estudiantes a un grupo delictivo.

El 2 de diciembre de 2014 el Ejecutivo Federal envía al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para reformar varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁷

En esta iniciativa propone entre otras cosas, por lo menos tres golpes a la autonomía de los Ayuntamientos, en primer lugar y bajo la falsa premisa de que el crimen organizado ha cooptado sólo las instituciones de gobierno municipal, entonces se responsabiliza únicamente a éste orden de gobierno del ambiente de inseguridad, por lo que se piensa que la única alternativa es quitarle el mando de las policías municipales a los Ayuntamientos y dejarlo en un solo mando Estatal, siguiendo con la premisa, se plantea la posibilidad de que la federación asuma total o parcialmente las funciones municipales, cuando éstas se encuentren infiltradas por el crimen organizado, esto último sin derecho a que el gobierno municipal pueda recurrir a la controversia constitucional.

Por un lado la recentralización de las tareas de seguridad pública en manos de los gobernadores debilita la presencia de los Ayuntamiento como la autoridad más cercana a los vecinos, además de que el modelo de mando único se ha aplicado en algunos Estados y no en todos se han conseguido resultados positivos, un ejemplo es el Estado de Guerrero en el Municipios de Iguala y Tixtla.⁵⁸

⁵⁷ Sistema de Información Legislativa. SIL, "Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos." http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/12/asun_3180893_20141202_141753_2643.pdf (Fecha de consulta: 1 de mayo de 2015).

⁵⁸ Agencia Mexicana de Noticias Notimex, "Mando único se instala en seis municipios de Guerrero", periódico Excelsior, México 7 de mayo de 2004, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/07/958023> (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2015).

En relación a que el gobierno federal asuma las funciones administrativas o la prestación de servicios de un Ayuntamiento, es la peor de todas las propuestas, ya que la intervención del ámbito federal en la esfera municipal debe apoyarse en el principio de la subsidiariedad, además que trastoca la soberanía que tienen los Estados de la República.

La cuestión de que los gobiernos municipales no puedan acceder a la controversia constitucional es un gran golpe a su autonomía, ya que este recurso jurídico funciona como un contrapeso entre órdenes de gobierno, dejando en indefensión a los Ayuntamientos.

Lo anterior detalla que las propuestas de reformas a la CPEM no siempre favorecen y fortalecen la autonomía de los municipios, pienso que por una mala lectura de los problemas coyunturales o estructurales en el país, se proponen medidas que pueden resultar contraproducentes, porque lejos de que las propuestas contengan mecanismos que coadyuven a desarrollar más y mejores capacidades en los gobiernos municipales, la vía más rápida es quitar lo que está mal y reemplazar por lo mismo, sin solucionar los problemas de raíz.

Y es en estos casos cuando las asociaciones municipales deben unir esfuerzos para cabildear en el Congreso de la Unión y con el Ejecutivo Federal, opciones que les beneficien como grupo.

2.2.2 Capacitación y actualización.

La segunda razón por la que se asocian los municipios es la ayuda de sus integrantes para desempeñar mejor sus funciones municipales mediante la prestación de servicios, lo anterior no se resume únicamente a la capacitación en aquellas materias administrativas y gerenciales para atender los servicios que los gobiernos municipales deben de proveer a la sociedad, también deben capacitarse en el área jurídica, porque en el Estado de derecho la autoridad debe seguir las leyes para el desempeño de sus funciones, saber interpretar la ley ayuda de gran manera a los Ayuntamiento para poder intervenir más allá de lo que la

Constitución o leyes orgánicas Estatales marquen, por lo que el desempeño de sus funciones depende de la asesoría o capacitación en el área técnica y también en la jurídica.

Al ser considerados los Ayuntamientos como órdenes de gobierno, no sólo deben proveer los servicios básicos que requiere la población, sino que deben proveer el desarrollo local, éste debe ser integral, es decir, el gobierno municipal debe proveer las condiciones necesarias para preservar y fomentar el desarrollo del medio ambiente sostenible y sustentable, económico, social, cultural, democrático, etc., en lo jurídico, por ejemplo realizando y haciendo valer sus reglamentos municipales en cada uno de los Municipios del país es muy importante, en la planeación y ejecución de las políticas públicas locales que propicien el desarrollo local, ya que siempre se han intentado replicar soluciones o programas de las dependencias Federales o Estatales en los municipios, esto sin un estudio previo de las necesidades locales o regionales, ignorando que el municipalismo en México es rico por la gran diversidad que lo conforma.

Tratar de dar soluciones generales con políticas nacionales para corregir o resolver problemas locales es tratar de homologar la problemática municipal y resulta ser simplista e irresponsable, ya que la realidad municipal puede ser sumamente diferente incluso dentro una misma entidad o región de la república mexicana.

Los municipios se convierten en un espacio-recepción de una política acuñada fuera de ellos. A pesar de la necesidad de partir de espacios ya estructurados, cuyos centros de población brindarían ventajas, pero sobre todo beneficiarían a un grupo poblacional... en consecuencia, la capacidad de manejo de las autoridades locales se encuentra muy limitada, recibiendo beneficios mínimos y “aceptando” nuevas responsabilidades y exigencias de servicios.⁵⁹

⁵⁹ Rodolfo Vega Hernández y José A. Rodríguez Obregón, *Municipio* (Santiago de Querétaro, Qro., México: INAP, 1997), 157.

La capacitación y actualización técnica radica precisamente en el deber de los Ayuntamientos de prestar servicios a la comunidad, como la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos o alcantarillado, estas funciones son finalmente la parte técnica-administrativa de la gestión municipal, en la parte técnica el fenómeno de las zonas metropolitanas del país que se ha desarrollado desde la década de los años 60 del siglo pasado, ha ido forzando de alguna manera la coordinación y la asociación de los municipios involucrados en la prestación de servicios, esto implica un reto mayor por la cantidad de habitantes que viven en las zonas metropolitanas que ocasiona una mayor demanda que cualquier otro municipio por separado.

En 1917 cuando se definieron las reglas del municipio libre, México era un país primordialmente rural. Desde entonces esta figura ha tenido pocos cambios, al mismo tiempo la demografía del país ha cambiado radicalmente: desde 1960 la población urbana ya superaba la población rural y, para 2010, el 80% de la población vivía en zonas urbanas, en la actualidad, cerca de dos terceras partes de la población vive en municipios que son parte de una zona metropolitana.⁶⁰

Lo anterior demuestra la importancia de la prestación de los servicios, la urbanización y la metrópolis cada vez se hacen más grandes y más complejas, la demanda de los servicios tiene que ser de manera más eficaz y eficiente, ya que los recursos públicos son finitos, la optimización de los recursos financieros es un tema trascendental para los municipios, la capacitación en materia fiscal, de recaudación, y de la hacienda pública municipal resulta indispensable ante los nuevos retos de las concentraciones poblacionales en México y en el mundo, se estima que en el 2007 por primera vez en la historia mundial viven más personas en las ciudades que en zonas rurales.

⁶⁰ Instituto Mexicano para la Competitividad, “El Municipio: una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para una gestión profesional de las ciudades” http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/8/indice_de_competitividad_urbana_2012.pdf> (Consultado el 9 de noviembre 2012)

2.2.3 Intercambio de Experiencias.

Y por último tenemos la constitución de una plataforma de intercambio de experiencias exitosas, es una razón de peso por la que muchos Ayuntamientos en México se han asociado, éste intercambio de experiencias, sobre todo exitosas es una actividad recurrente y exitosa, y puede darse de diferentes maneras, foros, presenciales, eventos, exposiciones, etc., para lograrlo, sobre todo porque las gestiones de los Municipios en México son de tres años, ocasionando una alta rotación de los políticos y de la burocracia técnica encargada de la prestación de servicios.

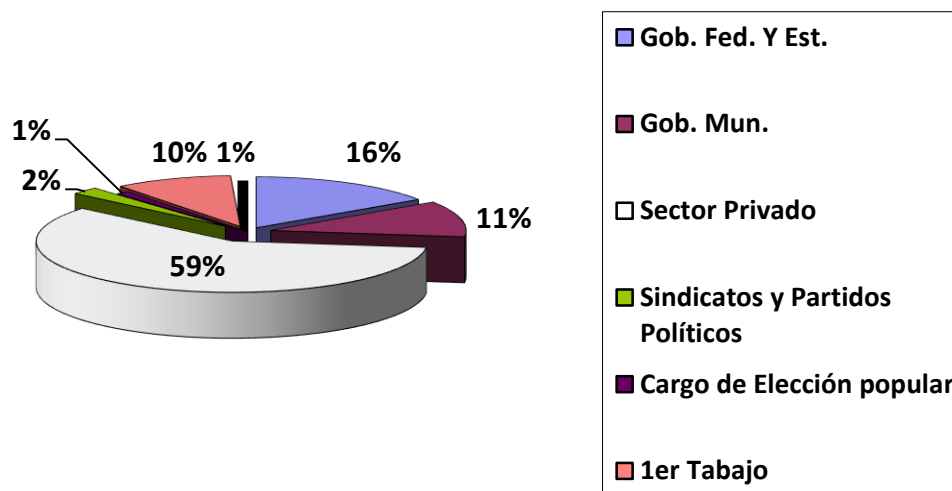
Según datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía, para el 2009 había 2,389 Presidentes municipales, 2,559 Síndicos y 17,542 Regidores⁶¹ dando un total de 22, 490 servidores públicos electos popularmente.

De las 15,946⁶² personas que ocupaban una regiduría en el 2008, antes de ser electos el 59% trabajaba en el sector privado, el 10% era su primer trabajo y sólo el 11% trabajaba en el gobierno municipal.

Uno de los datos que nos arroja la siguiente gráfica es que la mayoría de los y las Regidoras no tienen experiencia en el gobierno municipal antes de ser electas, por eso es importante el intercambio de experiencias con aquellos que son sus homólogos, para ver experiencias exitosas que pudieran susceptibles de réplica, y éste intercambio de experiencias puede ser con regidores y regidoras que ya están en su último año de gestión, con ex-regidores, incluso con concejales de otros países, todos aquellos con los que apenas son electos o que están en su primer año, o que es primera vez que trabajan en un Cabildo.

⁶¹ Instituto Nacional de Geografía, Estadística, “Resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y justicia Municipal 2009” http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/judiciales/2009/engspjm_2009.pdf (Consultado el 1 de diciembre 2012)

⁶² *Ibíd.*, p.20



Gráfica elaborada con datos del INEGI.

Otra ventaja que representa el intercambio, es que los y las Regidoras, al ejercer una función política siempre puede estar abierta a innovar, es decir, que las condiciones o problemas sociales a los que se enfrentan los políticos locales requieren de imaginación y alternativas creativas.

En México dependiendo de la entidad federativa pueden variar las funciones que se le atribuyen a las y los regidores y Síndicos, además de lo que estipula el 115 constitucional, y es que las políticas públicas que se deciden en el Ayuntamiento son importantes, porque finalmente tienen un impacto en la sociedad, es decir, la facultad reglamentaria es una de las acciones de autonomía más valiosas para los gobiernos municipales, ya que pueden emitir reglamentos en casi todas las materias, su límite se encuentra en las facultades expresamente dadas a la federación y los derechos individuales plasmados en la constitución.

Con lo anterior quiero decir que los reglamentos municipales es la base jurídica de actuación del gobierno municipal y las reglas de convivencia de los vecinos, porque en ellos se puede ver reflejado el espíritu de las políticas públicas de un municipio en uno o varios temas.

Las decisiones políticas que toman los miembros del Ayuntamiento se expresan en los reglamentos que aprueban, la posibilidad de saber cómo se trata el tema del sexo servicio, comercio ambulante, la imagen pública, protección al medio ambiente, concesión de un servicio o la apertura de una empresa en las diferentes ciudades de México o de otros países, facilita conocer las implicaciones que conlleva tomar decisiones para resolver un problema específico, también permite estudiar las condiciones, tiempos y actores clave por los cuales fracasó o tuvo éxito la política y de cómo se podrían aplicar en su municipio, tomando en cuenta las variables locales.

Existen foros muy estables a nivel nacional o internacional, de manera presencial o a distancia, en dónde los concejales y regidores-regidoras se dan tiempo para compartir sus experiencias, éstos ejercicios siempre resultan muy fructíferos.

2.3 Asociación de municipios en España.

El fenómeno de asociaciones de gobiernos locales en el mundo es mucho más antiguo en otros países, sobre todo en Europa por la utilización del derecho, ese es el caso en España.

Pero más allá del reconocimiento jurídico que puedan tener las asociaciones de municipios en el mundo, la necesidad de que los gobiernos nacionales se coordinen con los subnacionales y locales han existido desde hace varias décadas y, derivado de la globalización se ha hecho más intensas y comunes las relaciones intergubernamentales, ya sea por la actividad económica, por la descentralización de servicios hacia la sociedad o por la genuina idea de descentralización política, entendida como una política de gobiernos construida de manera horizontal que repercute en el asociacionismo de redes, con el fin de atender los problemas desde la autoridad más cercana, esto significa que junto con el reconocimiento legal se vea al gobierno local como un actor clave para el desarrollo de las naciones.

*“La normativa jurídica ha dejado de ser el único referente de las relaciones intergubernamentales. Los intercambios, los flujos o negociaciones, la cooperación y el proceso de las políticas públicas indican que las relaciones entre órdenes de gobierno están más allá de lo que la legislación puede describir. Al tiempo, nuevos actores gubernamentales emergen para dar fuerza al reclamo por un federalismo, participativo, democrático, que supere la rígida dualidad de las constituciones.”*⁶³

Y aunque la formación de redes intergubernamentales no es exclusiva de los regímenes federales, encuentra una mayor resistencia en los sistemas centralistas o unitarios por la jerarquización vertical de los órdenes de gobierno, por lo tanto, encuentra un mayor desarrollo en los esquemas federales.

España cuenta con un sistema de gobierno monárquico parlamentario y el poder público se articula territorialmente en 4 ordenes; gobierno central; comunidades autónomas; integrado por 17, provincias; cuentan con 50, y municipios; que son 8,295. Esta articulación del Estado español sucedió después de la dictadura franquista que sucedió de 1939 a 1975.

*“La opción constitucional por una adaptación progresiva del Estado de la dictadura es, en el plano territorial, expresión del espíritu no rupturista, propio de la transición democrática. La constitución centró las bases de un Estado descentralizado. Pero no fijó con precisión los límites funcionales de las cuatro organizaciones territoriales primarias (Estado, comunidades autónomas, provincias y municipios).”*⁶⁴

La Constitución española tiene un problema de organización y a la vez un espíritu municipalista muy fuerte, ya que como se observó en la cita anterior no define los límites funcionales de las organizaciones de gobierno, pero sí señala que los

⁶³ Cuauhtémoc Paz Cuevas, Op.Cit., p. 15-16.

⁶⁴ Enric Fosás Espalader y Francisco Velasco Caballero, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2545/14.pdf> (Fecha de consulta 4 de diciembre de 2013)

municipios y provincias no son únicamente divisiones territoriales de las comunidades, sino que son parte del Estado en su conjunto, además que se les garantiza la autonomía local.

Como ya he mencionado, la asociación de municipios en general no responde o surge precisamente del consentimiento explícito de legislaciones nacionales o subnacionales, tiene que ver con la manera en la que se interrelacionan e interactúan los órdenes de gobierno, claro, si tienen un fundamento legal que les garantice y facilite el dialogo con otros órdenes la asociación de municipios es y será mucho más fácil en el Estado de Derecho.

Encontramos en la legislación nacional y subnacional de España la posibilidad de otros entes locales a parte de los municipios y provincias, la Ley de Bases para el Régimen Local, establece que pueden existir tres tipos de entes locales: las mancomunidades, las comarcas y las áreas metropolitanas, cada una de ellas es con un fin, el proveer servicios de manera más eficiente cuando los municipios y provincias no puedan prestarlos de manera eficaz.

Éste tipo de asociaciones caben dentro la vía del derecho público porque se reconoce expresamente en la ley la creación de estos entes municipales, además de estar limitadas exclusivamente a las funciones para las que fueron creadas por lo general, son funciones de carácter técnico y no político.

Las mancomunidades; son asociaciones entre municipios para proveer o prestar un servicio en específico o ejecución de obra pública, la creación no necesita autorización de las legislaturas de las comunidades autónomas, pero estas sí pueden intervenir en su disolución.

Las comarcas; son asociaciones de carácter municipal y de las comunidades autónomas, para la prestación de servicios, pero a propuesta de las comunidades y no de los municipios, aunque éstos se pueden oponer a su creación.

“A diferencia de las comunidades, las comarcas se crean por iniciativa de las comunidades autónomas (CCAA), aunque considera la

participación de las municipalidades en términos de oponerse o no a la decisión comarcal. Así, la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL) señala que si dos quintas partes de los municipios que pretende integrarse se rehúsan a participar, puede revocarse la creación de la comarca.”⁶⁵

Y por último tenemos las Áreas metropolitanas; que son de iniciativa de los municipios que comparten grandes aglomeraciones urbanas con efectos económicos, en este caso se necesita la aprobación de la legislatura de la comunidad autónoma y además prevé la participación del gobierno nacional para la planeación del desarrollo.

“Las Áreas Metropolitanas son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.”⁶⁶

Adicionalmente a las figuras descritas en la legislación nacional y subnacional, nos encontramos con otro tipo de asociación, es el caso de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) que agrupa a las Federaciones de Municipios de cada Comunidad Autónoma, en un total de 17 federaciones.

Este es el otro tipo de asociación que encontramos y que no está regulada en la ley antes descrita, porque sus fines de creación son eminentemente político de representación y prestación de servicios, así lo manifiestan en sus estatutos.

“Artículo 6

1. Constituyen los fines de la FEMP:

a) El fomento y defensa de la autonomía de las Entidades Locales.

⁶⁵ Cuauhtémoc Paz Cuevas, *Op.Cit.*, p. 21

⁶⁶ Jefatura del Estado. 1985. “Ley 7, Ley Reguladora de Bases del Régimen Local” España http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l7-1985.t4.html#t4 (Fecha de consulta 17 diciembre 2013).

- b) La representación y defensa institucional de los intereses generales de los Entes Locales ante el resto de las Administraciones Públicas, y en concreto ante las Instituciones del Estado.*
- c) El desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local basado en la autonomía y solidaridad entre los Entes Locales.*
- d) La promoción y favorecimiento de las relaciones de amistad y cooperación con los Entes Locales y sus organizaciones en el ámbito internacional, especialmente con el municipalismo europeo, iberoamericano y árabe.*
- e) La prestación, directamente o a través de sociedades o de entidades, de toda clase de servicios a las Corporaciones Locales o a los entes dependientes de éstas.*
- f) Cualquier otro fin que afecte de forma directa o indirecta a sus asociados.”⁶⁷*

La FEMP es creada en 1985 como una entidad privada, los fines descritos anteriormente son preponderantemente políticos, pero desde su creación es por defecto una instancia de organización nacional, que no fue creada desde los municipios.

“La FEMP es una entidad privada, no es una entidad pública, tendrá que optar por un tipo de organización flexible, no compleja, no un magma de implantación territorial, sino un think thank, si es que opta por esa identidad que dé servicio a sus miembros de una manera cualitativamente más importante a como lo ha hecho, lo habrá hecho bien.”⁶⁸

⁶⁷ Federación Española de Municipios y Provincias “Estatutos de la Federación Española de Municipios y Provincias, Art. 6” <http://www.femp.es/files/11-335-fichero/ESTATUTOS.pdf> (Fecha de consulta 17 de diciembre 2013)

⁶⁸ Rafael Bañón I. Martínez, “Plan Estratégico FEMP SIGLO XXI. Encuentro: Los retos del municipalismo en un Estado Cooperativo” <http://www.femp.es/files/3580-4-fichero/Ponencia%20Rafael%20Ba%C3%B1on.pdf> (Fecha de consulta 17 de diciembre 2013)

Y es así como encontramos en España los dos tipos de asociación que hemos identificado en este trabajo de investigación, por un lado, la permisión de los gobiernos nacional y subnacionales, que se caracterizan por ser de derecho público, además encontramos la forma de derecho privado organizada en la FEMP.

2.4 Asociación de municipios en la República Federal de Argentina.

Las características en América Latina respecto a la vida municipal son muy variadas, por ejemplo, puede variar los años de gobierno; en donde países como Cuba son de 2.5 años y los casos de Paraguay, Bolivia, Uruguay y Panamá son de 5 años; sólo en México, Cuba y Colombia no hay posibilidad de reelegirse; en la mayoría de los casos con excepción de Cuba los políticos municipales son electos mediante sufragio directo.⁶⁹

La República Federal de Argentina, al igual que México y Brasil no cuenta con una Ley específica sobre los municipios, ya que delega a las provincias o Estados federados la posibilidad de regular su régimen interior, lo anterior sin contravenir la Constitución.

Al ser federal el régimen argentino se articula territorialmente en tres órdenes de gobierno; Nacional o federal; 1, provincial; 23 y una Ciudad Autónoma, y municipal; 2,112.⁷⁰

La Constitución Nacional de la República Federal de Argentina dispone en su artículo 5° que cada provincia debe asegurar, entre otras cosas, su régimen municipal.

⁶⁹ Comisión de Desarrollo Municipal, Senado de la República, “Estudio comparativo de la leyes del régimen local en América Latina” [diapositivas de power point] Obtenido del sitio de la comisión de Desarrollo Municipal del Senado de la República, México, lámina 17, http://www.slideshare.net/ramongalindo/estudio-comparativo-leyesregimenlocalamericalatina?from_m_app=ios (Fecha de consulta 17 de diciembre 2013)

⁷⁰ *Ibíd.*, lámina 3.

“Artículo 5°- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”⁷¹

Pero es en el artículo 123 donde explícitamente la Constitución prevé la autonomía municipal, dado este ejercicio federal en donde las provincias poseen todas las facultades no otorgadas al gobierno federal, las provincias tienen la facultad de regular la vida municipal únicamente observando estos dos conceptos, es decir, debe asegurar el régimen municipal y su autonomía como lo veremos en la siguiente cita.

“Artículo 123- Cada provincia dicta su propia constitución conforme a los dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”⁷²

Al no contar la Constitución Nacional de Argentina la posibilidad de asociarse encontramos la Ley Nacional 24.807 que crea la Federación Argentina de Municipios.

Dicha Ley crea la Federación en donde los municipios se asocian libremente por un decreto, ordenanza municipal u otra disposición que establezca cada regulación municipal, pero también los municipios tienen la posibilidad de finalizar su disposición de pertenecer a la Federación mediante una solicitud, por lo que cumple una de las características de la asociación, es decir, es libre, además de contar con un fin.

⁷¹ Armada Argentina, Ministerio de defensa, “Constitución de la Nación Argentina” http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/constitucion_nacional.pdf (Fecha de consulta 20 de septiembre de 2015)

⁷² *Ídem.*

“ARTICULO 4 - La solicitud de asociación de cada municipio a la Federación Argentina de Municipios será requerida por el intendente municipal o el funcionario que en su reemplazo se encuentre a cargo del Departamento Ejecutivo Municipal, solicitud que resultará a partir de un decreto, ordenanza municipal u otra disposición que así lo establezca conforme las normas orgánicas de cada municipio. Dichos funcionarios podrán solicitar el cese de la asociación de los municipios, mediando un requerimiento formal a la federación que se origine en una disposición semejante a la establecida en el párrafo precedente.”⁷³

En la Ley, encontramos además sus fines, pero hay un dato que resalta, al ser creada por otro poder de otro orden de gobierno, incluye una Comisión Asesora Permanente, que está integrada por cuatro diputados y cuatro senadores. Entre otras funciones tiene la facultad de opinar sobre acuerdos de regionalización, intervenir en el trámite de acuerdos y convenios que tenga la federación con organismos públicos, no gubernamentales y empresariales, y además participará en las reuniones del órgano directivo de la federación.

“ARTICULO 5 - Créase una Comisión Asesora Permanente integrada por cuatro diputados y por cuatro senadores designados por los presidentes de ambas Cámaras a propuesta de las respectivas comisiones de Asuntos Municipales. Serán funciones de la Comisión Asesora Permanente: a) Velar por el respeto de la autonomía municipal y el federalismo en el marco de los preceptos contenidos en la Constitución Nacional; b) Constituirse en órgano de enlace entre la Federación Argentina de Municipios y el Honorable Congreso de la Nación; c) Coordinar con el Poder Ejecutivo y los gobiernos de provincia actividades de fomento de la autonomía, capacitación del personal, modernización de la administración municipal y desarrollo económico;

⁷³ Armada Argentina, Ministerio de defensa, “Ley Nacional 24807, Creación de la Federación Argentina de Municipios”
<http://digesto.smandes.gov.ar/digesto.nsf/f937dc853f70ff5e0325676e0001a15c/0f1d1e755762bdccc12567e40016c771?OpenDocument> (Fecha de consulta 20 de septiembre de 2015).

d) Emitir opinión respecto de los acuerdos de integración económica y regionalización celebrados entre los municipios asociados; e) Tomar intervención en la tramitación de acuerdos, convenios y programas con organismos públicos, no gubernamentales y privados del exterior. La Comisión Asesora participará de las reuniones del órgano directivo de la Federación Argentina de Municipios, en las que se debatan asuntos referidos a sus funciones específicas.”⁷⁴

En este caso podemos observar que en la creación de la Ley intrínsecamente existe una relación intergubernamental, no sólo en la creación, sino en la configuración, ya que al darle oportunidad de incidir en la toma de decisiones a integrantes de otro poder ajeno al que se está creando me parece un despropósito. Pienso que deberían ser los miembros y sólo ellos quienes decidan quién participa en los órganos de dirección, así como en los asuntos.

En la Ley encontramos los fines en su artículo 8° entre las que se destaca la defensa de la autonomía, articulación para la realización de foros que ayuden a mejorar su rol, intercambio de información y de experiencias, capacitación por medio de talleres, entre otras. También dispone que la federación adopte los estatutos orgánicos para su funcionamiento, en donde por supuesto deberá estar incluida la Comisión Asesora Permanente.

En Argentina al igual que en España su Constitución no prevé la asociación de municipios explícitamente, sin embargo, ambos países cuentan con legislación nacional para la asociación de municipios. En el caso de México, la constitución sí prevé un tipo de asociación, pero únicamente para la prestación de servicios, además de la posibilidad de asociarse por la vía de derecho privado.

⁷⁴ *Ídem.*

Asociación de Municipios.	Permisión explícita en la Constitución.	Permisión en una Ley Nacional.	Derecho privado.
España		X	X
Argentina		X	
México	X		X

Elaboración propia con datos de la Legislación de los países.

2.5 Las asociaciones municipales en México.

La historia de las Asociación de Gobierno Locales en México es reciente, sus inicios formales se dieron a finales de la década de los años 80's, aunque hay un antecedente de principios del siglo XX que se llamó Unión Nacional de Ayuntamientos de México.

Con la efervescencia de la revolución mexicana y la redacción de una nueva constitución, los Ayuntamientos en México comenzaron a tomar fuerza, sobre todo con la nueva redacción constitucional, que eliminaba los jefes políticos que implemento el presidente Díaz, esto llevo a que el Cabildo de la Ciudad de México convocara al Primer Congreso Nacional de Ayuntamientos el 1 de noviembre de 1920.

El Presidente del Ayuntamiento de la Ciudad de México Rafael Zubarán Capmany hace una invitación a todos los ayuntamientos del país para congregarse con tres objetivos específicos para defender la institución municipal, ya que argumentaba que el Constituyente de 1917 había creado municipios libres pero sólo de palabra, porque las legislaturas estatales y los gobernadores seguían cometiendo abusos a la autonomía municipal.

“En la convocatoria se planteaba tres objetivos: I. La autonomía administrativa y jurisdiccional, II, La independencia económica y, III. El

*establecimiento de un vínculo de solidaridad entre los ayuntamientos para defender la institución del municipio.*⁷⁵

Lo que se estaba gestando en realidad era la primera asociación de municipios del país, convocados por el extinto cabildo de la Ciudad de México, sentando las bases para la representación política ante el Congreso de la Unión en temas que les concernían a todos los ayuntamientos del país.

Dicha representación se hizo de tal modo que surgieron iniciativas para reformar algunos artículos de la Constitución recién creada, que incluían temas muy avanzados para la época como la elección de los regidores de manera directa, la transparencia y fiscalización de recursos de los ayuntamientos por parte de otra autoridad.

La Unión Nacional de Ayuntamientos no tuvo una historia larga, tuvo su último encuentro tres años después de su instalación, pero fijo las bases de lo que conocemos ahora como las asociaciones nacionales de municipios.

*“El tercero fue el último realizado por la Unión, ya que su institución fue afectada por lo que acontecería en el ayuntamiento de la Ciudad de México y, en general, por los avatares de la vida política mexicana. A medida en que se acentuaba el régimen autoritario, se debilitaba la presencia de las municipalidades y sus reivindicaciones en pro de un municipio democrático”*⁷⁶

Como ya lo he mencionado con anterioridad en México existen dos vías por las cuales las asociaciones de municipios se integran, por la vía del derecho público y por la del derecho privado, para el 2009 existían en el país 4 asociaciones nacionales de municipios que están construidas bajo el derecho privado, tres de ellas responden a una afiliación partidista, la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) que pertenece al Partido de la Revolución Institucional (PRI), Asociación de Autoridades Locales de México A.C., adscrita al Partido de la

⁷⁵ Blanca Acedo, *Op. Cit.*, p. 103.

⁷⁶ *Ibíd.*, p.116.

Revolución Democrática (PRD), la Asociación Nacional de Alcaldes A.C., con relación al Partido de Acción Nacional (PAN) y la Asociación de Municipios de México A.C., que se caracteriza por ser técnica sin filiación partidista, y que fue la primera asociación civil de gobiernos municipales en México.

2.5.1 Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC).

Tuvieron que pasar 69 años para que hubiera otro movimiento municipalista en México, en 1989 se crea la Coordinación Nacional Municipalista del Partido de la Revolución Democrática, ésta asociación nace de la mano del partido que lo apoya, es decir, cuando se funda el partido se crea la asociación, que es la expresión de una conjugación de la política de izquierda en México.

Por la naturaleza de su constitución el crecimiento de la asociación del PRD va ligada directamente a las victorias electorales de su partido en los diferentes municipios del país, llegando a tener 210 municipios asociados para el 2004.

El crecimiento del partido tuvo su auge en la década de los 90's, después de la creación del PRD en el 1989, un año más tarde de haber competido por la presidencia de la república bajo el nombre de Frente Democrático Nacional, que agrupaba a 6 partidos de ideología similar, el PRD comenzó con triunfos electorales importantes en diferentes entidades federativas como en Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Estado de México, se caracterizaban por ganar municipios rurales y con carencias económicas bastante visibles.

“Estos triunfos aumentaron la presencia del PRD en el país, en municipios que cuentan con una población total de alrededor de 9 millones de habitantes. Sí se analizan los rangos de población de los municipios gobernados por estos partidos, se observa que mientras el PAN domina en municipios urbanos e industrializados con fuerte

*presencia de capital empresarial, el PRD se sostiene en municipios rurales, indígenas y con graves carencias*⁷⁷

Durante el periodo de 1990 a 1994 a cargo de la secretaría de asuntos municipales del partido se dieron lugar encuentros con autoridades municipales afines al partido, pero las agendas estaban regidas más por cuestiones electorales que por una visión municipalista.

No es sino hasta 1997 cuando se crea formalmente la AALMAC, de manera paralela se crea en el PRD el Instituto de Desarrollo Municipal, este último se creó con la intención de dar atención técnica a los gobiernos municipales que surgieran de las filas del PRD, dejando a la AALMAC como un ente de interlocución política.

De ahí en adelante la AALMAC sobrevive con los apoyos que les da el IDM del partido, ya que se enfrenta a un problema al recabar las cuotas de los asociados, en primer lugar, por el perfil de los gobiernos municipales que tiene, y en segundo lugar por la falta de reconocimiento de la asociación por parte de los municipios.

“Por una parte, los municipios miembros de la AALMAC son, regularmente, municipios pequeños, (la mayoría menores de 48 mil habitantes) con recursos restringidos que apenas alcanza para cumplir con su funcionamiento interno; por otra, las autoridades locales miembros de la AALMAC poco se han comprometido a pagar sus cuotas con la asociación debido a que para algunos ésta no es una instancia surgida de su iniciativa, sino una figura creada e impuesta por el partido”⁷⁸

Lo anterior resulta ser un problema para la asociación, ya que no contaba con un financiamiento ni prestigio con sus asociados. En el año 2000 fue un año decisivo

⁷⁷ Mario Bassols, Socorro Arzaluz “Gobiernos Municipales y alternancia política en ciudades mexicanas”, Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre de 1996, http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN16/6-f16_Gobiernos_municipales_y_alternancia_politica_en_ciudades_mexicanas.pdf (Fecha de consulta 1 de octubre de 2015).

⁷⁸ Cuauhtémoc Paz Cuevas, *Op. Cit.*, p. 84.

para la AALMAC, ya que al haber pugnas internas que ocasionaron una crisis en el PRD desaparecieron el Instituto de Desarrollo Municipal, la asociación logra sobrevivir porque es una asociación civil que no dependía jurídica y jerárquicamente del partido, pero no se veía un buen panorama, sobre todo por la falta de financiamiento y la debilidad institucional de la organización a 3 años de su conformación.

Con el paso del tiempo se ha fortalecido la institución de gobiernos locales perredistas, mucho ayudó los vínculos institucionales que forjó con otras asociaciones de municipios internacionales. A nivel técnico financiero también ha creado lazos con la fundación Friederch Ebert y con la Asociación Internacional de Administradores de Ciudades (ICMA) que han ido dando permanencia, así como legitimidad entre sus asociados, contando con presencia y reconocimiento en los foros municipalistas y con autoridades federales.

2.5.2 Federación Nacional de Asociaciones de Municipios de México (FENAMM).

Para 1997 ya existía AMMAC como una institución reconocida a nivel nacional e internacional, también se había creado la AALMAC, se gestaron tres asociaciones regionales con afinidad al partido en el gobierno federal, las asociaciones del norte, centro y sur del PRI se encaminaban a la construcción de una asociación nacional.

La idea inicial era que las dos asociaciones existentes se sumaran a la FENAMM, pero por las diferencias partidistas que existían entre ellas resultaba práctica y políticamente inviable sumar esfuerzos, ya que las dos asociaciones ya existentes, pero sobre todo AMMAC, que había surgido de Alcaldes emanados del Partido Acción Nacional, buscaban romper con el centralismo que imperaba en la política nacional y estatal.

Por lo que la FENAMM en su discurso decía aglutinar a todos aquellos municipios que no estaban asociados a la AALMAC y AMMAC, bajo un esquema

corporativista y sin un sustento que le permitiera tal cuestión se erigía desde sus orígenes como la asociación más grande del país.

“Es decir, si bien nos es una asociación creada desde la cúpula del PRI, la FENAMM sí mantiene si mantiene ciertas prácticas en su inclusión e integración. Así mediante un discurso sin mucho sustento la FENAMM dice aglutinar a aquellos municipios que no pertenecen a la AALMAC ni a la AMMAC, es decir, los priístas e incluso los de usos y costumbres al viejo estilo corporativista que caracterizó al PRI del siglo XX.”⁷⁹

El Partido hegemónico en México que dominaba la mayoría de los municipios del país por medio de sus alcaldes pretendía crear la mayor de las asociaciones de municipios, utilizando por supuesto las victorias electorales como sustento para asociarlos de manera involuntaria.

La cuestión es que en la década de los 90's se crea un movimiento municipalista en México, surgido entre otras razones por el descontento del mal manejo de recursos hacia los gobiernos municipales, sin embargo, los municipios priístas tomaron cierta importancia en el contexto de la política federal del programa llamado “Solidaridad”.

“La génesis de trabajo conjunto entre municipios priístas, aunque no formalizado, se remonta a muchos años antes de la fundación de la FENAMM. Desde el periodo 1988-1994 en el marco del programa Solidaridad, los municipios priístas adquirieron un papel relativamente más importante al que venían desempeñando en lo local.”⁸⁰

Aun así, la FENAMM desde sus inicios, y plasmándolo en sus estatutos reconocía que la realidad municipal en México no estaba del todo bien, argumentaba (con menos fuerza que las otras asociaciones) que había áreas de oportunidad en el modelo de relaciones intergubernamentales, que existía la necesidad de hacer una reforma para fortalecer a los municipios, se enfocaba a una reforma legislativa

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 93

⁸⁰ *Ibíd.*, p. 94

en el orden fiscal-hacendario, administrativo, político institucional. De esta manera se vislumbraba puntos coincidentes con las otras AGL's del país.

El auge de las asociaciones municipales en México va a la par del declive del partido hegemónico, es decir, es precisamente en el año de 1997 cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, situación que coadyuva a que los demás partidos políticos tengan un mayor peso y control sobre el ejecutivo federal, además de lo anterior, se iban sumando triunfos de otros partidos diferentes al PRI en las gubernaturas.

Estos hechos, más la alternancia en la presidencia de la república fueron debilitando la dinámica que tenía la FENAMM, porque al no contar con la relación política en las diferentes dependencias federales que tenían el control sobre el presupuesto y los programas federales, limitaban el rango de acción de la asociación.

“Como ya se ha explicado, los presidentes municipales priístas antes de conformar la FENAMM, ya tenían reuniones periódicas con el Presidente de la República entre los años 1989-2000. Sin embargo, al enfrentar la alternancia en el ejecutivo federal, la FENAMM ha encontrado dificultades para reunirse, como tal, con los titulares de las dependencias federales o el propio ejecutivo federal.”⁸¹

Al parecer aquel recurso del cual echaba mano la FENAMM cuando su partido dominaba el gobierno federal, el Congreso de la Unión y el total de las gubernaturas, así como los municipios del país, quedaba agotado con la nueva configuración política de México en el nuevo siglo.

⁸¹ *Ibid.*, p. 99

2.5.3 Asociación de Alcaldes de Acción Nacional A.C. (ANAC).

En el año 2004 se funda la asociación de Alcaldes de Acción Nacional A.C., asociación de filiación partidista, derivado de la alternancia en la Presidencia de la República, cuestión que originó que haya un clímax en la política para el Partido Acción Nacional.

Al instituirse la asociación de Alcaldes de Acción Nacional ya existían tres asociaciones nacionales de municipios en México, dos de ellas de partido y una técnica; la Asociación de Municipios de México A.C., esta última al contar con un prestigio nacional e internacional con reconocimiento como uno de los principales interlocutores políticos con el gobierno federal, gobiernos estatales, académicos y empresarios del país, así como ser parte de las organizaciones internacionales de municipios, se había consolidado como una asociación meramente técnica que no sólo afiliaba a gobiernos municipales de cualquier filiación partidista, sino que, daba capacitación y asistencia técnica.

Surgió la necesidad en el Partido Acción Nacional de crear una asociación para Alcaldes emanados de ese partido, para entrar en las discusiones políticas junto con las otras asociaciones de partido.

Y es que tenía mucho sentido, la AMMAC en sus orígenes era panista, pero con el paso del tiempo se transformó en técnica al especializarse en el ámbito municipal, así pues, las asociaciones nacionales de partidos era un reflejo fiel de la política nacional, para el 2004, año en que se funda ANAC, las principales fuerzas políticas eran precisamente el PRI, PAN y PRD.

Habría que mencionar que llega un poco tarde a la escena nacional y a la ola municipalista que vivió México en la década de los 90's, pero llega de manera más

ordenada y con un objetivo claro, al ver la experiencia de las demás asociaciones y su trabajo de por lo menos 7 años.

A diferencia de la FENAMM que inicio con asociaciones regionales, ANAC utiliza de manera eficiente la estructura de su partido para ir creando asociaciones estatales de Alcaldes del PAN, estrategia lógica, después de haber alcanzado varios logros en ciudades importantes desde hace ya un par de décadas. Con esta base la afiliación de los socios era exactamente la misma que la de FENAMM y AALMAC, todos los alcaldes de su partido era miembros automáticamente, es decir de facto.

Una de las ventajas de la ANAC era precisamente ver la experiencia de las otras asociaciones, cuestión que les permitió tomar las mejores experiencias y reproducirlas bajo su sello partidista, por el contrario, llega después de la última reforma legislativa al artículo 115 constitucional, las primeras tres asociaciones se asumen como las promoventes de la reforma, en este sentido ANAC sólo se vería favorecido de los logros de las demás asociaciones.

Después de analizar la historia de la conformación de las asociaciones de municipios, encontramos que por lo menos dos de ellas (AALMAC y ANAC) son construidas desde una estructura diferente a los gobiernos municipales, a diferencia de AMMAC y FENAMM que se erigieron desde sus asociados, en el caso de FENAMM con presidentes municipales de tres regiones del país.

2.5.4 Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM).

En el escenario nacional ya se habían erigido las tres asociaciones nacionales municipales de partido, y una asociación técnica, en términos generales había coincidencias de las cuatro asociaciones en el sentido de la defensa y empuje por un municipio más fuerte en México, y aunque la diferencia partidista siempre estaba presente en las discusiones, trataron de conformar un ente que aglutinara o reuniera a todas las asociaciones, no sólo las de partido, sino temáticas y técnicas también.

La idea surge de la conveniencia de formar un solo frente de corte técnico que impulsara con mayor fuerza la agenda municipalista, la importancia de contar con un solo portavoz de las necesidades de los municipios en México era imprescindible, además de que daba orden en las negociaciones, ya que, al tener un frente común de manera institucional, se daba certeza al interlocutor sobre las demandas específicas.

Además de lo anterior en el contexto del Congreso de la Unidad de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) celebrado en Río de Janeiro, Brasil en el año del 2001, en dicho congreso unificador se dio lugar un evento sin precedentes, la unión de las dos asociaciones municipales más grandes del mundo se unió también Metrópolis, que es otra asociación que agrupaba las ciudades de más de un millón de habitantes en el mundo.

En ese año se firma la declaración de Río, en la que se asienta las bases y la pretensión de crear una asociación nacional en México que reúna todas las expresiones municipalistas del país, dicho acuerdo lo firman los representantes de AALMAC, FENAMM y AMMAC.

Pero fue hasta el 2009 cuando se firma el acuerdo para la creación de los estatutos de la CONAMM, curiosamente para esta fecha sólo la ANAC, AALMAC y AMMAC firmaron el acuerdo de creación.⁸²

⁸² Ver en Anexo 1, Acuerdo por el que se constituye la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM).

Capítulo III “El trabajo de la Asociación de Municipios de México A.C., de 1994 a 2009”

En este capítulo se abordará el origen y trabajo de la Asociación de Municipios de México A. C. a 15 años de su fundación, haciendo énfasis en el servicio de capacitación que ofrecía a sus asociados.

3.1 Asociación de Municipios de México A. C., (AMMAC).

Empezaré por decir que la AMMAC es una asociación civil de gobiernos municipales, puede parecer una contradicción, la idea de que los gobiernos municipales se asocien por la vía del derecho privado puede ser inusual pero jurídicamente es una posibilidad que tienen.

La AMMAC nace de la necesidad de Presidentes municipales de varios Estados de encontrar una vía de comunicación con el gobierno federal y gobiernos estatales a través de la cual ellos podrían exigir un trato equitativo o igual respecto de los Presidentes municipales del partido hegemónico, esto ocasionado por el fenómeno de la transición política a nivel local.

A diferencia de lo que muchos pueden pensar, la transición política en México no comenzó en el año 2000 con los comicios electorales federales para la elección del Presidente de la República, en la que después de 70 años un partido diferente y de oposición ganaba las elecciones, el Partido Acción Nacional con su candidato Vicente Fox Quesada ganó con un amplio margen al candidato del partido hegemónico el Partido de la Revolución Institucional, y de esta manera empieza un nuevo ciclo para la democracia en el país.

Tal motivo tampoco significó que la transición política en el país había llegado a su fin, el hecho del relevo de partido político en el orden federal no expresaba el fin de la lucha de tantos movimientos y trabajo institucionalizado y no

institucionalizado por la democracia en el país, pero sí fue un hecho que representó un avance ante la mirada del contexto internacional.

Pero de manera endógena para el país significaba un reacomodo de la dinámica política, a nivel subnacional o estatal éste fenómeno de la alternancia ya había pasado desde hace tiempo, el caso más inmediato al de la elección del Ejecutivo Federal en el año 2000 fue el del Distrito Federal en 1997, cuando el Partido de la Revolución Democrática apenas fundado 8 años antes le arrebató la Jefatura de Gobierno al PRI, pero no sólo significó la alternancia en el Ciudad de México, sino que además era el primer Jefe de Gobierno y delegados electos popularmente.

En el año de 1989 fue el primer caso o hecho concreto a la transición política a nivel subnacional, en el Estado de Baja California, Ernesto Rufo Appel candidato a la gubernatura por el PAN triunfa en las elecciones y se convierte en el primer gobernador de la Federación que no pertenece al PRI.

“Durante setenta años el federalismo funcionó con un régimen de partido único y presidencialista, en el que el ejecutivo federal subordinaba a los gobiernos estatales y municipales en su actuación gubernamental.³ Pero cuando en los ochenta se inicia la apertura política, los partidos de oposición, particularmente el PAN, comienzan a ganar en los gobiernos municipales, en 1989, por primera vez ese partido triunfa en las elecciones de gobernador en el estado de Baja California y en 1997 el PRD en la Capital de la república. Todo esto desencadena un proceso de acumulación de fuerzas de oposición que, sumadas al desgaste del partido gobernante durante setenta años, llevan a que finalmente, el 2 de julio del 2000, el candidato de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), Vicente Fox gane la presidencia de la república.”⁸³

A nivel municipal la alternancia política es anterior al orden Federal y Estatal, pero no solo es anterior, sino que es muy recurrente por el corto plazo de gobierno de éstos, los tres años de gobierno de los Ayuntamientos facilitan a la población poder elegir entre distintas opciones para que gobiernen el Ayuntamiento, aunque también se convierte en un círculo vicioso en el que prevalece una visión

⁸³ Alicia, Ziccardi, “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal” p. 5, <http://www.redalyc.org/pdf/133/13312205.pdf> (Consultado el 15 de mayo de 2015).

gubernamental a corto plazo. El primer municipio gobernado por un partido diferente al hegemónico fue León, Guanajuato en 1946 cuando la Unión Cívica Leonesa tuvo un triunfo inusitado sobre el candidato del PRI, y aunque la victoria no fue reconocida sino hasta después de sucesos violentos que desencadenaron muertes, lo cierto es que la U.C.L. fue el germen y génesis de la alternancia, sucedió 43 años antes de que un partido diferente ganara una gubernatura y una distancia de 54 años para la alternancia de la Presidencia de la República.

Y es así como después otros partidos políticos, pero principalmente el PAN en los años 80's y 90's fueron ganando ciudades capitales, lo que avizoraba el declive real del partido hegemónico en el poder. Sin embargo, como ya he mencionado, la alternancia de un partido en gobierno no es la culminación de una transición política.

Pensar en que la transición política es únicamente el cambio de poder de un partido político a otro es también caer en una visión reduccionista de la teoría política, ya que el proceso de transición que se ha seguido en México es mucho más extenso e interesante que un proceso electoral, porque va más allá de simple momento de ganar o perder, la transición es un proceso mediante el cual las instituciones se modifican, abriendo la posibilidad real de competencia, acceso al poder y toma de decisiones de otras fuerzas políticas y de los mismos ciudadanos.

La apertura democrática se expresa en acciones y modificaciones sobre las reglas del juego institucional, en un Estado de Derecho es imprescindible la ley porque éstas rigen el actuar del poder público, en ellas encontramos el deber ser de las instituciones, por lo que la modificación a las leyes para facilitar la competencia real en el acceso al poder y la toma de decisiones ha sido una ruta larga en la que siempre los Municipios han jugado un papel importante como verdaderos semilleros de iniciativas locales con actores que exigen la apertura democrática.

Por eso el hecho de que haya alternancia no indica que hay una verdadera transición, es un paso y un cambio significativo, sin embargo, las reglas del sistema político no iban evolucionando a la par del número de ciudades y

municipios ganados por la oposición, la capacidad de acción de los Ayuntamientos opositores no fue un tarea fácil, la débil institucionalidad y rango de acción de los gobiernos municipales hacían que la autonomía municipal fuese una simple utopía, porque el sistema político sólo fomentaba Ayuntamientos subordinados a otros órdenes de gobierno, y si a eso se le suma la contención y/o bloqueo por parte no sólo del gobernador del Estado, sino también del aparato burocrático Federal, no daban las condiciones necesarias para que específicamente ése Municipio pudiera tener un buen gobierno.

A pesar de que en 1983 se había aprobado una reforma constitucional al artículo 115 que en el supuesto debería haber fortalecido la capacidad financiera y política de los Municipios, sin embargo 10 años después los gobiernos municipales seguían dependiendo política y financieramente de la Federación y de los Estados, mellando día a día su autonomía.

Este terreno en condiciones precarias e inequitativas para los Municipios y para los Ayuntamientos opositores y en general para todos los Ayuntamientos, orilló a que un grupo de Presidentes municipales del PAN se reunieran por el malestar que les ocasionaban la mala relación entre órdenes de gobierno, porque el escenario no ofrecía condiciones para que los Ayuntamientos realizarán bien a bien sus funciones, y por lo tanto decidieron hacer un frente común para levantar la voz en el terreno de lo político y tratar de incidir en el ámbito legal que afectara de manera positiva al gobierno municipal.

Es así como se funda el 12 de agosto de 1994 ante el notario número 12 del Estado de Guanajuato, Ayuntamientos por el Municipio Libre A. C., la constituyeron más de 15 Presidentes municipales de varios Estados, todos ellos de afiliación partidista panista.

Este esfuerzo de los representantes legales de los Municipios por formar una asociación materializa legalmente y formalmente un paso más para la transformación del sistema político del país, porque, aunque incipiente se erige

como un actor más en la escena pública para la discusión del federalismo y municipalismo en México.

Teniendo claro el panorama del por qué surge esta asociación de municipios habrá que resaltar de manera puntual el para qué, es decir, la razón para la que fue creada, ya hemos dicho en el capítulo anterior que una característica de las asociaciones civiles es que tienen un fin en común, ahora veremos cuál era el fin en común de los municipios que se asociaron.

En sus estatutos refieren que se integran como una asociación civil sin fines de lucro, sus fines son varios:

“Artículo 3. Son fines de la asociación:

- I. Hacer realidad el concepto del Municipio Libre.
- II. Promover el desarrollo y fortalecimiento de los Municipios de México.
- III. Impulsar la vida democrática en el ámbito municipal.
- IV. Establecer la solidaridad y subsidiariedad como principios rectores de Gobierno.”⁸⁴

Estos 4 fines en común son el para qué de la asociación, empezando por el de hacer realidad el concepto del Municipio Libre, éste concepto fue acuñado en el siglo XIX, pero no fue hasta el constituyente de 1917 cuando se integra a la carta magna, y el concepto se refiere a la libertad municipal como la capacidad de poder decidir su vida sin influencias externas, sí, el concepto va ligado con la autonomía municipal, ese corazón de los Ayuntamientos del país.

Los 4 fines de la asociación son las razones para que los municipios se asociaran, son los principios y razón de ser de la asociación, cuando hubieran conseguido lograr los fines ya no tendría razón de ser esa asociación.

Como lo dicta el Código Civil Federal toda asociación civil en México tiene como órgano máximo una asamblea general, y ésta a su vez puede elegir la manera en

⁸⁴ Acta constitutiva de Ayuntamientos por el Municipio Libre A. C. Véase anexo 2.

que se organizará la asociación, para el caso de Ayuntamientos por el Municipio Libre A. C., forman un grupo más reducido que fungirá como órgano de gobierno de la asociación, en éste caso llamado junta directiva integrado por un Presidente y 5 Vicepresidentes, cada uno de ellos responde a que se pretendía dar una pluralidad, entonces debía haber un vicepresidente que representaba a municipios mayores a 500 mil habitantes, otro a los municipios de más de 150 mil, otro de más de 50 mil y uno más que representaba a municipios con menos de 50 mil habitantes y el último que únicamente fungía como adjunto, además de un secretario y un tesorero.

Para alcanzar sus fines la asociación manifiesta en sus estatutos aquellas actividades que se realizarán para llevarlos a cabo, para tales efectos la asamblea general a propuesta de la junta directiva crea una dirección ejecutiva que se encargará de dichas actividades y de administrar la asociación.



Del documento quiénes somos de AMMAC

No es sino hasta el año de 1997 cuando la Asamblea General de la Asociación decide cambiar de nombre para llamarse Asociación de Municipios de México A. C., la razón del cambio de nombre responde a que se pretendía institucionalizar como una verdadera instancia de representación de los Municipios en el país, y el cambio de nombre denotaba un pluralismo, mismo pluralismo que se encontraban en sus fines, quizá el cambio de nombre en sí mismo no volvía plural a la

organización, pero si habría un deslinde de aquel inicio por Alcaldes del partido Acción Nacional, se pretendía llegar a ser una instancia verdaderamente plural para la representación de los Municipios y no de los partidos políticos.

Otro rasgo de convertir la asociación en un ente más plural puede verificarse en que también se modificaba el artículo 16 numeral II inciso e), que dispone de la integración de Vicepresidentes de la mesa directiva, para que cuando hubiera 5 municipios asociados o más de un mismo partido político pudieran proponer a uno de ellos como vicepresidente para integrarse a la junta directiva.

“También se propuso reformar el actual artículo 16 de los EGA para quedar de la siguiente forma: Art. 16.-...,II...,a)...,b)...,c)...,d)...,e) cuando estén afiliados a la asociación más de 5 municipios de un mismo partido político, podrán, entre ellos, designar por mayoría, un vicepresidente que será integrado a la Junta Directiva de la Asociación.”⁸⁵

Esta modificación estatutaria es importante porque da una posibilidad real de incidir en la toma de decisiones dentro de la asociación, a Municipios que pertenezcan a cualquier partido político, siempre y cuando sean más de 5, y es que antes de este cambio la integración de las vicepresidencias se conformaban por el tamaño de la población de los Municipios, había uno de menos de 10 mil, uno de 25 mil, etc., el cambio de criterio hace posible la participación y representación de municipios gobernados por un mismo partido.

Pero ¿por qué es importante lo anterior? Es muy simple; si la asociación nació como protesta ante el sistema de partido hegemónico, y los abusos que se cometían en las relaciones intergubernamentales, si se tomó como bandera inicial la falta de orden en las reglas de operación para programas de aplicación en los Municipios, era bastante incoherente formar una asociación que pretendiera defender los intereses del Municipio como institución, y tener un funcionamiento antidemocrático a su interior.

⁸⁵ Escritura 154 de la Ayuntamientos por el Municipio Libre A. C. Véase anexo 3.

La importancia de que haya condiciones para que los socios puedan ejercer una participación real en los órganos de gobierno es indispensable para la vida democrática no sólo de la asociación sino de los Municipios. Pero las normas *per se* no cambian las circunstancias, sino que los principales afectados puedan ejercer libertades sin restricciones.

3.1.1. Los socios.

Precisamente el activo más importante para las organizaciones son sus miembros y más en las asociaciones civiles, porque ellos son los que deciden organizarse y conformarse como tal.

AMMAC es una organización de municipios empezó con miembros de un solo partido, pero después de un tiempo logra consolidarse como una asociación apartidista con socios de diferente afiliación partidista convirtiéndose en una asociación no apartidista sino plural, porque no se organizaron para defender los derechos de los Municipios gobernados por un partido en específico, y es natural que lo hayan hecho municipios con gobiernos diferentes al PRI, porque en la estructura vertical de los partidos políticos no había la posibilidad de que hubiera alguna disidencia.

Al principio se ubicaba la asociación directamente afiliada al partido Acción Nacional, esto hizo que durante los primeros años tuvieran muy pocos asociados, no era una vía razonable en ese momento de la historia del municipalismo que un municipio gobernado por un partido "X" se asociara con otros de partido "Y" y mucho menos uno gobernado por el PRI, eso significaba prácticamente un suicidio político para cualquier alcalde priista.

Para poder ser municipio socio de AMMAC, se necesitan dos trámites: un acta de cabildo en donde se expresa la voluntad del gobierno municipal de asociarse y el segundo; el pago de una cuota anual.

El procedimiento de afiliación de los Municipios a la AMMAC era respetando los principios de la autonomía, esto quiere decir que en los estatutos establece que

para afiliarse habrá que presentar un acuerdo de cabildo aprobando la decisión de afiliarse voluntariamente, entendiendo que en el cabildo coexisten diversos representantes populares de partidos políticos diferentes.

Este precepto incluye dos cosas fundamentales; por un lado se logra la definición de la asociación voluntaria característica primordial de las asociaciones, pero además, asociarse a la AMMAC es una decisión que se toma en el cuerpo colegiado, ya que se tiene que exhibir el acta de cabildo de la sesión en la que se aprobó la voluntad de las y los regidores, síndicos y el o la presidenta municipal, todas ellas y ellos que son representantes populares de la sociedad que vive en los municipios.

Por otro lado la asociación incluye al gobierno municipal entero, ya que no se busca que sólo se asocien los servidores públicos de elección popular de un solo partido, estimulan la necesidad de por lo menos discutir el asociarse o no entre los diferentes partidos políticos representados en el cabildo, porque de resultar afirmativa la propuesta, los beneficios que ofrece la asociación serían para todos y todas los servidores públicos electos, es decir, que todas y todos los regidores se verán beneficiados por aquellos servicios que ofrezca la asociación .

Es importante mencionar lo anterior, porque el procedimiento de las principales asociaciones de municipios y que además son pioneras en el país, es distinto, al ser evidentemente partidistas asumen de facto que cuando el Presidente Municipal de un Ayuntamiento es gobernado por algún miembro de su partido éste Municipio es automáticamente socio, incluso en el total desconocimiento de los demás integrantes del cabildo o quizá del mismo Presidente Municipal.

“Nosotros tenemos un mecanismo muy sencillo, es de facto, por ser panista están asociados, más la realidad es que tendrían que cumplir con su cuota para que pudieran estar legal [en] el concepto, es una cuota por habitante, en la que nosotros en términos subsidiarios también a los más chiquitos se les cobra en otra lógica, ellos tienen una cuota fija de 7mil pesos al año, los grandes si deben cumplir con una

*cuota por habitante, además un acuerdo de cabildo o si tienen puntualmente los Alcaldes autorización para firmar convenios, nos mandan una carta que con ese sustento nos hacen una solicitud para inscribirse.*⁸⁶

El pago de una cuota anual por pertenecer a la asociación es el segundo trámite que los Ayuntamientos tiene que hacer con la AMMAC, la razón para el pago de una cuota es que con el pago de esa cuota dan recursos financieros para que funcione la misma, ya que al entregar el acuerdo de cabildo con la intención de asociarse lo hacen para perseguir los fines de la misma y con esta aportación habrá acciones concreta para lograrlos, que además tendrá derechos en la asociación, como la posibilidad de participar en los órganos de toma de decisión.

Con el paso del tiempo se hicieron reformas a los Estatutos Generales para poder incluir a otro tipo de socios, al final del 2009 quedaban tres tipos de socios para AMMAC: Plenos, Individuales e Institucionales, los Plenos son Ayuntamientos o Consejos Municipales; los individuales son funcionarios municipales de elección popular, integrantes de Ayuntamientos que deseen adherirse a sus estatutos, pero además que no fueran socios plenos; y por último los socios institucionales son aquellas personas morales e instituciones académicas e investigación con fines similares a los de AMMAC, para este estudio nos centraremos en los socios plenos.

Pero ¿cuánto tienen que pagar?, El principio es racionalizado, para llegar a la cifra de la cuota se toman en cuenta la población total del Municipio según el último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), e índice de desarrollo humano (IDH) del Municipio según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se tasa una cantidad a pagar por cada habitante del municipio en dónde los municipios con IDH más bajo pagaría el menor costo.

⁸⁶ Entrevista realizada al Director Ejecutivo de la Asociación de Alcaldes de Acción Nacional A.C. Véase Anexo 4.1.

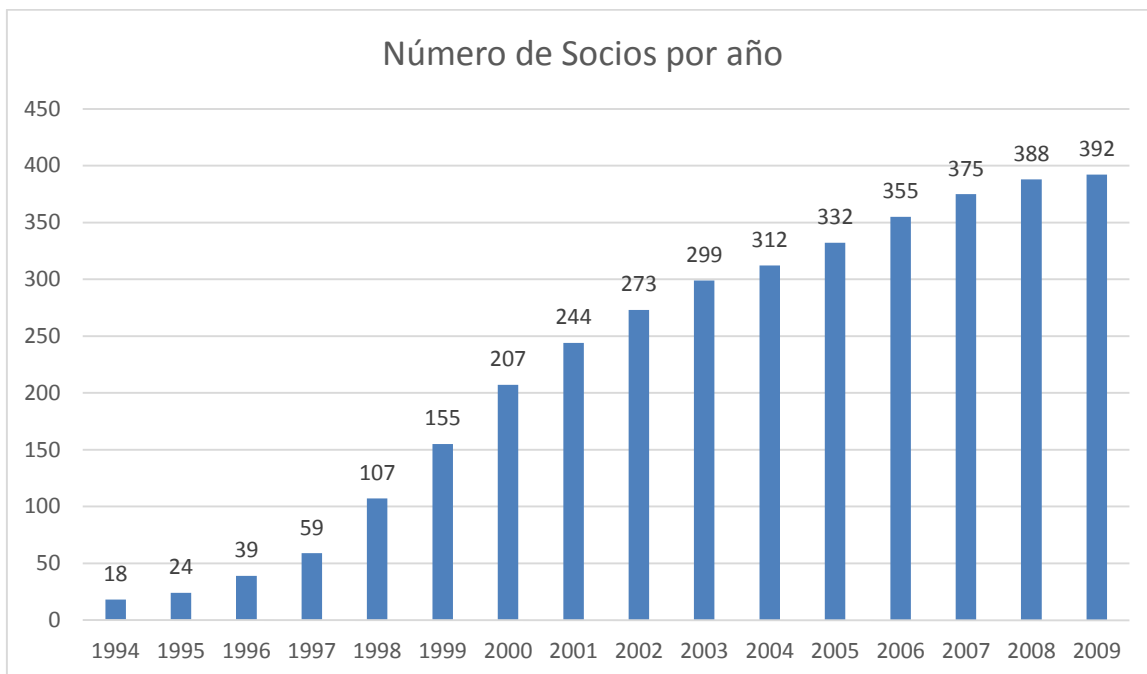
Grado de desarrollo humano	Pesos por habitante al año
Alto	\$0.30
Medio alto	\$0.25
Medio bajo	\$0.20
Bajo	\$0.15

Del documento quiénes somos de AMMAC

Esta metodología de tasar la cuota anual de los Municipios respeta el hecho de que en el país existe tal diversidad de regiones y municipios, sería un error tasar a todos los municipios por igual, se reconoce la pluralidad sujetándose a un mecanismo de pago en el que los factores son ajenos a la organización y así acota una decisión discrecional, y además subsidiario, porque en la medida en que los Municipios con niveles altos de desarrollo y con una población grande subsidian a aquellos municipios en el supuesto contrario, porque los beneficios y derechos son los mismos, el monto de las cuotas no da mayor beneficio a uno.

Estos dos únicos pasos para ser socios de AMMAC en teoría no requería de mucho esfuerzo y burocracia, al menos para la asociación no, pero para los Ayuntamientos era un proceso que podría tardar mucho tiempo, empezando por el acuerdo de Cabildo, pero además el pago debía efectuarse año con año, porque en caso de que se dejara de pagar su cuota, el municipio seguía siendo socio, pero no le otorgaba la plenitud de los derechos.

El comportamiento de la afiliación de los socios de MMAC desde 1994 a 2009 fue lento por la condición del acuerdo de cabildo, como lo veremos en la siguiente gráfica.



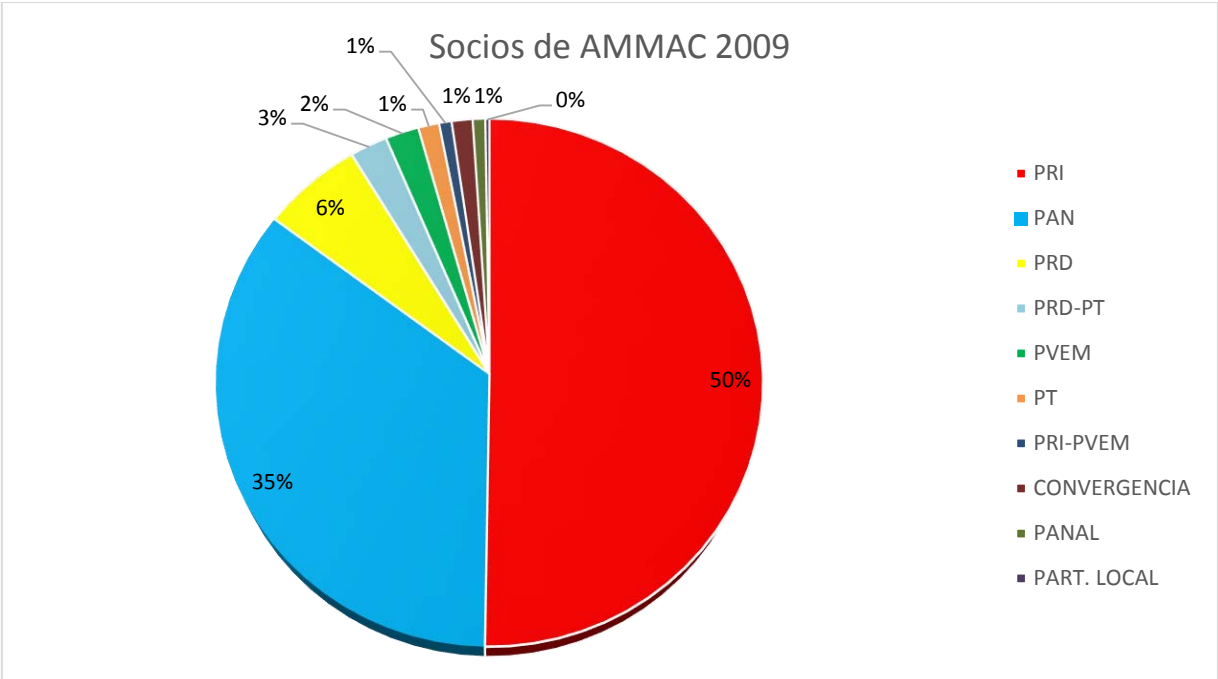
Elaboración propia con datos de la AMMAC.

El incremento de los municipios asociados fue relativamente lento, esto se debió principalmente al resultado de la aplicación de la definición que se construyó en el capítulo anterior sobre las asociaciones de municipios, el primer requisito es que la asociación sea voluntaria y en AMMAC éste requisito se demostraba con el acuerdo de cabildo, a diferencia de las otras asociaciones en dónde de facto adhieren a los Alcaldes a su asociación.

La gran diferencia está en que el acuerdo de cabildo tiene vigencia hasta que se derogue o se reforme, esto quiere decir que si los tenían les daba la calidad de socio, según sus estatutos hay socios activos y no activos, los primeros cumplían con el acuerdo y con el pago, los segundos únicamente con el acuerdo.

A pesar del lento progreso de afiliación, por lo menos los tres primeros años de la existencia de la asociación, los gobiernos municipales no tenían otra opción más que AMMAC, para el año 2009 la asociación tenía el 20% del total de los

municipios del país⁸⁷, con una población 46.1 millones, indicando que casi la mitad de la población del país era gobernada por un socio de AMMAC.



Elaboración propia con datos de AMMAC.

La gráfica anterior contiene a los socios activos y no activos, es decir, todos aquellos municipios que acreditaron su acuerdo de cabildo, en ella se demuestra el carácter plural de AMMAC, ya que había municipios asociados con presidencias municipales de distintas fuerzas políticas.

3.2. Servicios de la AMMAC.

Como ya se explicó anteriormente, el beneficio de asociarse es para todo el gobierno municipal, no importa si son regidores de oposición o del partido del Alcalde, AMMAC tenía una gama de servicios suficientemente atractiva, pero sobre todo funcional.

Los servicios que ofrecía la asociación a sus integrantes fueron evolucionando como la misma asociación, ya que en un principio era preponderantemente la representación política de sus miembros, dadas la condiciones políticas era la

⁸⁷ Porcentaje calculado en 2,035 municipios, no se contabilizan los municipios de usos y costumbres.

principal función, después además de seguir con la acción política en el Congreso, se desarrollaba también como una asociación técnica que podía proporcionar asistencia jurídica a los asociados, publicó una revista especializada en tema municipalista, creó una sociedad financiera para apoyar proyectos locales de infraestructura, creaba espacios para la oferta y demanda de bienes y servicios que fortalecieran las capacidades del gobierno local, también ofrecía capacitación de diversos temas mediante foros presenciales y virtuales, y por último las visitas técnicas.

Después de 15 años de vida, AMMAC ya contaba con una gran experiencia en el ámbito municipal, para el año de 2009 se encaminaba no sólo a ser la asociación de municipios más reconocida a nivel nacional e internacional, sino que por sus alianzas de cooperación con otras organizaciones municipalistas de otros países había logrado diversificar de manera ejecutiva y organizada los servicios que ofrecía.

De esta manera alcanzaba una autonomía económica superior a las demás asociaciones nacionales de municipios en México, al diversificar y especializar sus servicios se convertía en la mejor opción para los gobiernos locales, estabilizando los ingresos de manera empresarial, creando unidades de negocio por servicio.



Elaborada con datos del documento quiénes somos AMMAC

3.2.1. Representación Política.

La representación política tuvo impactos positivos hasta después de 5 años de trabajo, desarrollándose como nuevos actores en la escena política nacional los gobiernos municipales iban ganando batallas poco a poco, el activismo político en el Congreso de la Unión por parte de AMMAC (sobre todo en la LVII legislatura), incidió para que se modificara el marco legal, no sólo del 115, sino de más disposiciones legales que favorecieran al municipalismo en México:

- Creación el fondo de aportaciones federales de ramo 33; que son recursos en el que su gasto está condicionado al cumplimiento de los objetivos que dicta la Ley de Coordinación Fiscal.
- Reforma al artículo 115 constitucional; para que se le reconociera como orden de gobierno y no sólo como división administrativa.
- Sujeción de programas federales a reglas de operación; dando certeza jurídica a los gobiernos municipales sobre el destino de esos fondos y limitando las decisiones discrecionales en programas.

- Creación de un subsidio para la seguridad pública municipal (SUBSEMUN).
- Inclusión de representante municipal en la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

Adicionalmente a los logros que obtuvieron, aún quedaban pendientes temas electorales, de hacienda pública, entre otros, que seguían impulsando en el Congreso de la Unión.

Así mismo, el rango de acción no se limitaba al espectro nacional, dado que se creó por vía de derecho privado, comenzó a relacionarse de manera formal con organismos internacionales municipales como la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), así mismo en el bureau ejecutivo de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), que cuenta con un asiento en la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

3.2.2 Asistencia Técnica.

Al ser una asociación nacional, la AMMAC pretendía acercar los servicios de manera más ágil para sus asociados, pero además pretendía llegar a un grado de especialización de las materias municipales como ningún otra asociación, por lo que hizo una alianza comercial y estratégica con la VNG International, que es la agencia de cooperación internacional de la VNG (Asociación de Municipios de Holanda) dedicada a la prestación de servicios específicos para municipios y asociaciones de municipios de Holanda y otros países.

Y es así como se crea el Centro de Profesionalización de los Gobiernos locales en América Latina (PROLOCAL), con el objetivo de prestar asistencia técnica en diversos temas, también el objetivo se centró en certificar gobiernos municipales en áreas de la administración pública municipal. Para lo anterior se convocó a expertos en diversos temas municipales de México y se agruparon por regiones.

La empresa estaba estructurada de la siguiente manera: una junta de socios conformada por AMMAC y la VNG International; un Director Ejecutivo; un consejo consultivo, conformado por instituciones de gran renombre en México como el

Colegio de la Frontera Norte (COLEF), Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), Escuela de Graduados de Administración Pública del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Estado de México (ITESM), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y universidades estatales, y; una coordinadora de proyectos de VNG.

PROLOCAL se encaminaba a prestar servicios específicos a socios de AMMAC y también a aquellos gobiernos municipales que no fueran socios, pero si existía la relación con AMMAC recibían un descuento.

3.2.3 Controversias Constitucionales.

Este servicio se ofrecía de manera general a los asociados, con la intención de sentar precedentes en temas específicos que afectaban a los municipios, la controversia constitucional es un recurso jurídico establecido en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dirimir afectaciones entre órdenes de gobierno y poderes de la unión.

El glosario del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de gobernación lo define de la siguiente manera:

“Es un juicio que se promueve en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscitan conflicto entre poderes o ámbitos de gobierno. Mediante dicha figura se impugna si alguno de ellos afecta a otros en el ámbito de sus competencias, contraviniendo con ello a la Constitución. Por esta vía no pueden resolverse asuntos en materia electoral ni límites territoriales. Entre los actores facultados están: las entidades federativas, el Distrito Federal, los municipios, El ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, los poderes de una entidad federativa, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.”⁸⁸

⁸⁸ Sistema de Información Legislativa “Glosario de términos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación”

Es muy frecuente que los gobiernos municipales se vean afectados en sus competencias, ya sea por las legislaturas estatales o por el ejecutivo estatal, un ejemplo de lo anterior es que el órgano encargado de publicar los bandos y reglamentos municipales que aprueban los cabildos, hacen observaciones al material para publicar, cuando éste no está facultado para ello, por lo que se puede recurrir a este recurso jurídico para dirimir este tipo de problemas.

Podría afirmar que para resolver estas dificultades entre órdenes de gobierno existen dos vías: la política y la jurídica, la política es el cabildeo y la jurídica es la controversia constitucional, la diferencia entre las dos vías es que la primera conlleva necesariamente voluntad política del político en turno pudiendo durar mucho tiempo, incluso excediendo las administraciones, en cambio la controversia tiene plazos con vencimiento y las resoluciones son inapelables.

Este servicio difícilmente lo podría ofrecer una asociación de partido, por las implicaciones políticas que generaba, si el gobierno municipal pertenecía al mismo partido que contra quién se ponía la controversia resulta poco probable que se hiciera, es decir, a pesar de que es un recurso jurídico debe haber voluntad política para hacer uso del recurso.

3.2.4 Información y actualización.

Este servicio es más de corte de apoyo que sustantivo, pero es tan necesario que requiere de una especialización en la organización interna de la asociación, es decir, el equipo ejecutivo de la asociación debe desarrollar mecanismos de comunicación ágiles y eficaces tanto para el trabajo interno de la asociación como para la estrechar la comunicación con los socios.

La labor de comunicación interna y externa es básica, y la AMMAC no se queda atrás en la revolución de las tecnologías de la información, para el año 2008 había consolidado una variedad de instrumentos de comunicación para todos los tipos

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=57> (Fecha de consulta 29 de septiembre de 2015).

de asociados, es decir, AMMAC comprendía que no todos los gobiernos municipales contaban con una infraestructura tecnológica, por lo que utilizaba medios tradicionales de comunicación, como el correo postal, las llamadas telefónicas y boletines impresos, para otro perfil de municipios había relación por medios electrónicos más los medios tradicionales, así como un foros virtuales en el que se discutían temas de índole municipal, desde servicios públicos, cooperación internacional, seguridad pública, esto es relevante porque hay que recordar que AMMAC asociaba a todo el gobierno municipal, es decir, no sólo a los Presidentes municipales, sino que también a las y los regidores, síndicos y funcionarios municipales.

El esfuerzo de la asociación por segmentar a los socios era plausible porque trataba de llegar a todos sus asociados de distintas maneras, la comunicación es un eje transversal en la asociación y sirve para distintos servicios.

Según un estudio del Asociativismo Municipal en América Latina, elaborado por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) en 2005, donde por medio de indicadores se calificó a 20 asociaciones de municipios sobre varios temas, encontramos en su capítulo 7. La comunicación de las AGL's, que la AMMAC resulta con una puntuación superior respecto de la FENAMM y AALMAC en el Índice de Comunicabilidad (IC), tomando como variables: estrategia de comunicación formulada, llamadas recibidas, boletines enviados y medios de difusión.⁸⁹

Llegó a desarrollar una unidad de negocios mediante una revista con un tiraje de 30 mil ejemplares bimestrales que hacía llegar a los socios, pero también a dependencias de gobierno estatales, y federales hasta el tercer nivel jerárquico, la revista municipal de nombre "2400 Coordinadas" fue un proyecto totalmente

⁸⁹ Rafael Quintero López, *El Asociativismo Municipal en América Latina* (Ecuador: FLACMA y GTZ, 2005) 48.

sustentable, ya que se vendía publicidad a los proveedores municipales para su mantenimiento económico.

La línea editorial fijaba que se prohibía cualquier promoción política de algún asociado, es decir, se ponderaba el trabajo de los gobiernos locales, por encima de los políticos locales en turno, la revista servía también para compartir experiencias exitosas nacionales e internacionales, eventos municipalistas, noticias que impactaban directamente, así como artículos de opinión.

3.2.5 Financiamiento.

Desde sus orígenes, AMMAC sabía que el tema del financiamiento para el desarrollo era un tema de suma importancia para los gobiernos municipales, la escasez de recursos que recibían por parte del gobierno federal, así como la baja o nula generación de ingresos propios fomentaba un círculo vicioso en las haciendas públicas municipales y se generaba una dependencia hacendaria, misma que deterioraba la poca autonomía que iban ganando.

Por tal motivo, la junta directiva aprobó la construcción de una sociedad financiera que prestara servicios de financiamiento para proyectos de infraestructura sustentable para los gobiernos municipales.

La Sociedad para el Desarrollo Municipal (SOFOM), debía competir como empresa contra la banca de desarrollo gubernamental federal por medio del Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS), que venía funcionando desde 1933, así como con la banca comercial. La oportunidad de negocios se materializaba desde la perspectiva de que la banca de desarrollo de gobierno era lenta, burocrática y además cara en términos de los intereses, por otro lado, la banca de desarrollo privada reconocía que enfrentaba problemas a la hora de aprobar los proyectos, por lo que AMMAC junto con cuatro empresas de diferentes rubros, ofrecían ser el vínculo entre los gobiernos municipales y los recursos que se querían colocar.

Este servicio contribuía de manera directa a la autonomía financiera de los gobiernos locales, ya que, al ofrecer mejores términos y agilidad en los trámites para otorgar créditos para proyectos específicos, se convertía en la mejor opción para los gobiernos locales.

Por otro lado, la AMMAC demostraba su madurez y solidez como asociación de municipios, cabe destacar que tanto en la creación de PROLOCAL como en la SOFIM, AMMAC tenía la mayoría de las acciones frente a sus socios comerciales, lo anterior refleja en una estabilidad de su presupuesto.

3.2.6 Formación y Capacitación.

Todos los servicios que se ofertaban en la AMMAC estaban encaminados a fortalecer de manera directa o indirecta algún tipo de autonomía de los gobiernos municipales, y es que desde su fundación era el propósito.

Específicamente la formación y capacitación era una manera de robustecer las habilidades y capacidades de los gobiernos municipales, en especial a aquellos que por sus características no tenían acceso a estos servicios, ya hemos mencionado que gran parte de las y los presidentes municipales, síndicos y regidores tenían poca experiencia en el ámbito de gobierno municipal y escolaridad limitada, la razón es que son representantes populares locales y estos no necesariamente deben tener una preparación académica alta o experiencia alguna, además ni la CPEUM, ni la legislación electoral dispone de mínimos para ocupar un cargo de elección popular, más que edad, residencia y nacionalidad, para el caso de los gobiernos municipales.

Lo anterior se debe a la problemática que también ya he expuesto: la imposibilidad de reelección, la elección de planilla de las y los regidores y síndicos, y la duración de tres años de las administraciones son problemas estructurales que acarrear una visión a corto plazo.

Sin embargo, en teoría, para eso cuentan con asesores y un aparato administrativo profesional que les orienten y ordenen el trabajo cotidiano. Debido a

esto era imprescindible formar en habilidades y capacidades a los integrantes del cabildo.

Este servicio comenzaba con una inducción al gobierno municipal, desde que eran electos, antes de tomar posesión y que comenzara su gestión se ofrecía capacitarlos como gobierno, es decir, a todo el cabildo, y se les explicaba de manera muy coloquial desde qué es un Municipio hasta cuestiones jurídicas y financieras, el reto no era menor, ya que había que hacer que la información les llegara lo más procesada posible para que fuera entendida, en términos pedagógicos no era nada fácil explicar en 3 horas la hacienda pública municipal y el sistema de coordinación fiscal, ramos de participaciones y aportaciones federales, el artículo 115, desarrollo urbano, controversias constitucionales, desarrollo económico local, medio ambiente, mejora regulatoria, seguridad pública, entrega-recepción, materias concurrentes con el gobierno federal y estatal, legislación estatal en cuanto a las facultades de los ayuntamientos, etc.

Capacitaba en los roles del gobierno en su conjunto, por puestos de elección y comisiones edilicias, parecería algo que ya muchos sabían, y en efecto, muchos ya lo tenían claro, pero la mayoría no. Este primer contacto con representantes populares de los municipios era estratégico para la AMMAC, ya que de esta manera se demostraba la importancia de estar asociados y la calidad de los facilitadores era la primera cara que veían los integrantes de los cabildos.

Desde este primer acercamiento y por la diversidad de temas que se exponían, las y los regidores iban interesándose en ciertas comisiones edilicias, en algunos casos ya estaban pactadas en cuanto a quién las presidiría, pero servían para quienes la integrarían también.

Con la inducción al gobierno municipal se lograban por lo menos dos objetivos: por un lado, se capacitaba en temas que muchos de los asistentes desconocían y despertaban un mayor interés, y por otro lado la AMMAC construía relación con sus asociados desde antes de tomar posesión.

Una vez ya entrando en funciones, AMMAC ofrecía capacitación en temas específicos en varias modalidades, podría ser en el foro virtual de la página web o presencial, estos últimos se organizaban a manera de eventos para poder financiarlos, se invitaba a proveedores de gobiernos municipales y en el contexto de la capacitación se organizaban exposiciones de bienes y servicios, así los proveedores tenían la oportunidad de estar en contacto con los tomadores de decisiones de los ayuntamientos.

Una actividad de más importante era que en los foros presenciales de capacitación había módulos de intercambio de experiencias exitosas, con exregidores o expresidentes municipales, este ejercicio estaba encaminado a saber de primera mano con sus pares como resolvieron ciertas problemáticas, pero también servía para mejorar las prácticas, es decir, se construían nuevas alternativas.

Una cuestión importante en la prestación de servicios a los asociados, era que la dirección ejecutiva debía tener una profesionalización, esto sólo se puede obtener mediante la institucionalización del cuerpo operativo de la asociación, en la medida en que era más profesional, se ofrecían servicios de calidad, estratégicos y profesionales, la importancia recae en la sistematización de los procesos, así como en la contratación de profesionales en las materias requeridas. Lo anterior puede perderse en el camino, ya que puede recaer únicamente en el director ejecutivo en turno, pero si este llega a una asociación donde hay procedimientos establecidos, es difícil que haya nepotismo o un mal uso de los recursos de la asociación, porque además hay un comité de vigilancia, compuesto por asociados, que revisaban la funcionalidad de la dirección ejecutiva, además de que el director debía presentar informes semestrales sobre el estado que guardaba la asociación, entre ellos el equipo técnico.

En el segundo capítulo de este trabajo se mencionaron las características de una asociación, en la que podemos encontrar: que los asociados tienen un fin u objetivo en común, son voluntarias y no dependen del gobierno o de otra autoridad, en ese sentido la AMMAC cubre estas características y además sus

servicios van más allá de las asociaciones que surgieron después de ella, cada servicio está orientado a fortalecer los diferentes tipos de autonomía, además lo hace desde los asociados, porque a pesar de que las tres asociaciones de municipios ofrecen servicios parecidos, la mayoría recurre al gobierno federal para la gestión de recursos, en ese sentido no están fortaleciendo la autonomía financiera de los ayuntamientos, únicamente se vuelven más dependientes, lo que resta autonomía en la toma de decisiones.

Conclusiones.

Al término de la investigación del presente trabajo, concluyo que la concepción del municipio desde el punto de vista sociológico es más acertada, y que ha ido evolucionando con el establecimiento del Estado de Derecho, debido a que el proceso de conformación de las comunidades es natural y no por leyes escritas o no escritas.

Además, afirmo que los ayuntamientos son representantes de los vecinos y constituyen un orden de gobierno, no son únicamente prestadores de servicios y no son agencias descentralizadas de los gobiernos estatales y el federal.

Que a pesar de que haya comunidades en donde no se reconozca jurídicamente que son municipios, estas comunidades tienen una dinámica política, cultural, económica y social, además de las características de un municipio, el caso concreto son las delegaciones políticas del Distrito Federal.

Y es precisamente la evolución natural de la familia al barrio y este a la comunidad y después al municipio lo que demuestra que la autonomía es una atribución innata de las personas y por ende de los municipios, pero, aunque sea innata, debe ejercerse y contar con las condiciones para ello.

La subsidiariedad es un término que, si bien no está presente de manera explícita en la constitución, sí lo está de manera implícita, ya que no es más que un acto de solidaridad entre órdenes de gobierno, en la medida en que estos se relacionen de manea subsidiaria habría un mayor desarrollo de lo local, cosa que contribuiría al desarrollo mismo del país.

Históricamente la construcción federal del país fue de manera invertida, es decir, que no surgió desde lo local, desde la creación del primer municipio por vía del derecho, hasta la elección del régimen de gobierno federal, nace de disputas nacionales entre dos grupos, pero no se consulta a los entes federados ni mucho menos a los municipios. Razón por la cual, a pesar de que ha habido intentos sobresalientes de políticos de reconocer verdaderamente en la teoría y en la

practica la autonomía financiera, institucional y política, la centralización siempre ha sido una constante en las relaciones intergubernamentales.

Aunque se han dado cambios importantes en la legislación nacional y estatal, no se ha fortalecido al orden de gobierno más cercano a la población o sociedad, ya que aún hoy en día encontramos problemas estructurales que lo imposibilitan. Pienso que la posibilidad de reelección, acompañado de la elección directa de los miembros del Ayuntamiento por sección o comarcas electorales locales y la implantación de un servicio profesional de carrera municipal, ayudaría en gran medida a disminuir el ciclo vicioso en el que actualmente se encuentran los municipios.

La década de los 90's ha sido el último periodo de auge municipal para el asociacionismo municipal en México, derivado del régimen político y las condiciones económicas y sociales surgen como nuevos actores en la vida política, exigiendo mejores condiciones en las relaciones intergubernamentales y luchando contra el centralismo.

Encontré que hay dos formas y dos tipos de asociación de los municipios, que sirven para distintos objetivos y necesidades, pero que sin lugar a dudas la forma por el derecho privado permite un mayor rango de acción de los municipios, ya sea temática o territorial.

La razón por la que se asocian los municipios pueden ser varias, pero esencialmente es para tener una mayor interlocución con otros órdenes de gobierno para exigir mejores condiciones, para capacitarse en materias diversas y compartir experiencias que puedan ser replicadas en otros municipios.

Una de las conclusiones más importantes para mi estudio es precisamente demostrar que si los municipios se asocian de manera horizontal y bajo esquemas subsidiarios fortalecen su autonomía política, y por ende tienen mayores posibilidades de incidir en la elaboración de leyes en el Congreso de la Unión o en las Legislaturas locales para robustecer la autonomía institucional y financiera, así como entablar un diálogo directo con el Ejecutivo Federal y los gobernadores.

Que no importa el régimen de gobierno de los países, el asociacionismo puede estar presente, aunque puede variar en la forma y tipo en cómo se asocian, esto dependerá del fundamento legal para la asociación, en algunos casos las encontramos en la Constitución de cada país como en el caso de México o en leyes nacionales como en Argentina y España, por la vía del derecho privado únicamente encontramos en España y México, más allá de los ordenamientos jurídicos, encontramos rasgos comunes, en los objetivos de las asociaciones.

En concreto para el caso de México, encontramos para el 2009, 4 grandes asociaciones de municipios, tres de ellas de partidos políticos y una técnica. A principios del siglo XX en el contexto de la redacción de una nueva constitución para el país, se organizó un intento de asociacionismo municipal con la Unión Nacional de Ayuntamientos, desgraciadamente no trascendió, pero sentó un precedente.

La primera asociación nacional que se crea es precisamente la AMMAC, y se crea entre pares, un grupo de alcaldes de oposición al partido hegemónico logra fundar la que sería la asociación técnica más importante de México, seguido de ella se funda la AALMAC, por decisión de un partido nacional, el PRD, en principio no se crea por sus asociados, lo que le representaría un problema de legitimidad por no erigirse de manera local, sino por mandato de un partido político, poco tiempo después se funda la FENAMM, que al igual que la AMMAC nace de alcaldes, con la diferencia que ellos formaban parte del partido hegemónico. Ocho años después se crea otra asociación de partido, la ANAC, una de las razones de su formación es que la AMMAC para esa época ya se había consolidado como una asociación técnica plural, el PAN necesitaba una asociación para unirse a las otras dos asociaciones de los partidos más grandes de México en esos años, el PRI, PAN y PRD.

Una característica importantísima para diferenciar las asociaciones de partido y la AMMAC, es que las asociaciones de partido en principio asociaban a los Presidentes municipales de su partido, cuestión que representaba una contradicción de la asociación, porque en teoría estaban asociando sólo a los

Presidentes municipales y no a todo el gobierno, recordemos que el gobierno municipal se compone de regidores y síndicos también, y ellos pueden ser de diferentes partidos, pero como en la mayoría de los casos el ejecutivo municipal es también el representante legal para celebrar pues asociaban de facto a todo el gobierno.

Otra característica es que las asociaciones de partido, afilian o asocian de facto a los presidentes municipales, sólo basta el hecho de que sean electos para ser parte de su asociación, y aunque todas las asociaciones piden como requisito un acuerdo de cabildo, las asociaciones los contabilizan como sus asociados, por encima del desconocimiento de los gobiernos municipales.

En cambio, la AMMAC tenía todo un proceso de afiliación, que por cierto institucionalizó el método, mismo que copiaron las demás asociaciones. La AMMAC se deslinda de las cuestiones partidarias porque al ser técnica se podía consolidar con una mayor autonomía, alejado de las pugnas o reglas al interior de los partidos tenía una mayor movilidad.

Pero cualquiera que sea el origen de las asociaciones del país, lo cierto es que todas ellas contribuyen a formar un frente común para el municipalismo, al grado de crear una asociación de asociaciones de municipios, con el fin de unificar y coordinar de manera más organizada la interlocución con otros órdenes de gobierno y poderes del país.

La CONAMM es el esfuerzo de una década de pláticas y negociaciones entre las asociaciones de partidos y la AMMAC, se perfila para ser el único interlocutor especialmente con el gobierno federal. Este esfuerzo estimula la trascendencia de la lucha municipal.

La prestación de los servicios por parte de las asociaciones municipales es una actividad primordial, ya que ataca de manera frontal las deficiencias que acarrearán los problemas estructurales de la conformación de los ayuntamientos y la relación intergubernamental.

Sin duda alguna todas las asociaciones procuran tener los servicios básicos, que es la representación política, la capacitación y el intercambio de experiencias exitosas, sin embargo, hay que mencionar que únicamente la AMMAC es la que sobrepasa los servicios mínimos que las asociaciones deben ofrecer a sus asociados.

Ninguna asociación cuenta con un organismo de financiamiento, creado desde y para los gobiernos locales, la actividad de profesionalizar a los funcionarios públicos, así como a los representantes populares de los municipios con relaciones y vínculos con asociaciones municipales de otros países es un gran logro, en el que la AMMAC fue pionera y líder.

Un elemento de debilidad que se puede observar con las asociaciones municipales de partido a la hora de capacitar a los gobiernos municipales, es que, si llegara a suceder que algún partido perdiera su registro a nivel estatal o nacional, el rango de acción de esa asociación iría en decremento, en el sentido de que su público objetivo se disminuiría.

Otra cuestión importante es, que la configuración del gobierno municipal es único en el país, es decir, la estructura de gobierno en el que el ejecutivo municipal es quien encabeza la administración pública y además es encargado de ejecutar lo que dicta el órgano máximo de gobierno, también forma parte del órgano deliberativo, integrado por varias fuerzas políticas.

Lo anterior es relevante porque para las asociaciones municipales de partido, el activo más importante son los presidentes municipales, descuidando de cierta manera a los regidores y a las y los regidores de oposición, en este sentido, los servicios que ofrecía la AMMAC estaban orientados a cubrir a todos los integrantes del gobiernos municipal, la segmentación de varios públicos para la prestación de servicios de sus asociados refleja que la AMMAC reconocía la heterogeneidad de los municipios.

De lo anterior puedo concluir que el desarrollo del país no puede darse sino desde la esfera municipal, en la medida en que se desarrollen comunidades y municipios

enteros el país se fortalecerá, no hay una solución específica a los problemas el país, precisamente porque existe una diversidad y una heterogeneidad de regiones y municipios con problemáticas diversas. Las asociaciones de municipios coadyuvan a hacer visibles los problemas, pero además proponen soluciones.

Bibliografía.

- Acedo, Blanca. *La libertad municipal en México 1924-1928*. México: El Colegio de la Frontera Norte, 2009.
- Agencia Mexicana de Noticias Notimex. “Mando único se instala en seis municipios de Guerrero”. Periódico Excelsior, México 7 de mayo de 2004, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/07/958023> (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2015).
- Aragón, María Inés. “Autonomía Política: La función legislativa del Ayuntamiento en México”. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/24.pdf>. (Fecha de consulta: 18 de agosto de 2015).
- Armada Argentina, Ministerio de defensa, “Constitución de la Nación Argentina” http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/constitucion_nacional.pdf (Fecha de consulta 20 de septiembre de 2015).
- Armada Argentina, Ministerio de defensa, “Ley Nacional 24807, Creación de la Federación Argentina de Municipios” <http://digesto.smandes.gov.ar/digesto.nsf/f937dc853f70ff5e0325676e0001a15c0f1d1e755762bdccc12567e40016c771?OpenDocument> (Fecha de consulta 20 de septiembre de 2015).
- Asociación Nacional de Municipios Costeros, A.C. “Misión de la Asociación de Municipios Costeros, A. C.”. México: ANMC, 2007 <http://www.anmco.org/index.htm#>. (Fecha de consulta: 25 de julio de 2013).
- Bañón I. Martínez, Rafael. “Plan Estratégico FEMP SIGLO XXI. Encuentro: Los retos del municipalismo en un Estado Cooperativo” <http://www.femp.es/files/3580-4-fichero/Ponencia%20Rafael%20Ba%C3%B1on.pdf> (Fecha de consulta 17 de diciembre 2013)
- Bassols, Mario y Socorro Arzaluz “Gobiernos Municipales y alternancia política en ciudades mexicanas”, Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre de 1996, http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN16/6-f16_Gobiernos_municipales_y_alternancia_politica_en_ciudades_mexicanas.pdf (Fecha de consulta 1 de octubre de 2015).
- Bernal Zetina, Nancy, Arturo Lucatero Bello, Octavio Delgado Casillas. *Guía Básica para el Fortalecimiento Jurídico Municipal. Glosario de términos municipales*. México: Secretaría de Gobernación, 2008).
- Casillas Laris, Jorge. *Administración Municipal*. Toluca de Lerdo, Estado de México: Instituto Hacendario del Estado de México, 2001.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Código Civil Federal”, Últimas reformas DOF 24-12-2013 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_241213.pdf (Fecha de consulta: 18 de enero de 2013).
- Comisión de Desarrollo Municipal, Senado de la República, “Estudio comparativo de la leyes del régimen local en América Latina” Obtenido del sitio de la comisión de Desarrollo Municipal del Senado de la República, México, http://www.slideshare.net/ramongalindo/estudio-comparativo-leyesregimenlocalamericalatina?from_m_app=ios (Fecha de consulta 17 de diciembre 2013)
- Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Sistema de Información de Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil” <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=f8e8b1feff822753a39b21de69259fd6&> Fecha de consulta: 15 de enero de 2013).
- Covarrubias, José de Jesús. *La Autonomía Municipal en México. 3ª Edición.* México: Porrúa, 2008.
- El Colegio de México. *Diccionario del español usual en México.* México: El Colegio de México, 2009.
- Federación Española de Municipios y Provincias “Estatutos de la Federación Española de Municipios y Provincias, Art. 6” <http://www.femp.es/files/11-335-fichero/ESTATUTOS.pdf> (Fecha de consulta 17 de diciembre 2013)
- Ferreira Héctor y Araceli Robledo. *Reestructuración industrial y competitividad regional: la Zona Metropolitana del Valle de México frente a la globalización,* en: Rosales Ortega, Rocío (coord.) *Globalización y Regiones en México.* México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Fosas Espalader, Enric y Francisco Velasco Caballero, Biblioteca Jurídica Virtual del Intituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2545/14.pdf> (Fecha de consulta 4 de diciembre de 2013)
- Godos, Víctor. “Autonomía Municipal”. 67-81. <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/article/viewFile/10416/9685> (Fecha de consulta: 18 de agosto de 2015).
- González, Héctor. *Teoría política.* México: Porrúa, 2007.
- Haeften Van, Ewout, Barbara Seelt. *Folleto de servicios para una Asociación de Gobiernos Locales,* La Haya, Países Bajos: VNG International, 2007.

- ICMA. Asociación Internacional de Administradores de Ciudades y Condados. “El administrador Municipal”. <http://www.icmaml.org/el-administrador-municipal/> (Fecha de consulta: 17 de agosto de 2014).
- Instituto Mexicano para la Competitividad, “El Municipio: una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para una gestión profesional de las ciudades” http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/8/indice_de_competitividad_urbana_2012.pdf (Consultado el 9 de noviembre 2012)
- Instituto de Mexicano para la Competitividad A.C. “Índice de Información Presupuestal Municipal 2012”. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/iipm_2012_final.pdf. (Fecha de consulta: 20 de agosto de 2015).
- Instituto Nacional de Geografía, Estadística, “Resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y justicia Municipal 2009” http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/judiciales/2009/engspjm_2009.pdf (Consultado el 1 de diciembre 2012)
- Jefatura del Estado. 1985. “Ley 7, Ley Reguladora de Bases del Régimen Local” España http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l7-1985.t4.html#t4 (Fecha de consulta 17 diciembre 2013).
- Krings Hermann, Baumgartner Hans M. & Wild Christoph. *Conceptos fundamentales de la filosofía*. Barcelona: Herder, 1977).
- Medina, Andrés. *La memoria negada de la Ciudad de México: sus pueblos originarios*. México: UNAM, 2010.
- Ochoa, Moisés. *La reforma municipal*. Cuarta Edición. México: Porrúa, 1985.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. “Declaración Universal de Derechos Humanos” <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (consultada el 12 de junio de 2015).
- Paz Cuevas, Cuauhtémoc. *Las Asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A. C., 2005.
- Quintero López, Rafael. *El Asociativismo Municipal en América Latina*. Ecuador: FLACMA y GTZ, 2005.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*. 5ª Edición. España: Alianza Editorial, 2005.
- Robles, Reynaldo. *El Municipio*. 9a Edición. México: Porrúa, 2009.
- Secretaría de Gobernación. Orden Jurídico Nacional. “Ley Orgánica para los Municipios del Estado de Tabasco”.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TABASCO/Municipios/1L.pdf>

(Fecha de consulta: 12 de agosto de 2014).

- Secretaría de Gobernación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Secretaría de Gobernación, 2009.
- Sistema de Información Legislativa “Glosario de términos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación” <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=57> (Fecha de consulta 29 de septiembre de 2015).
- Sistema de Información Legislativa. SIL. “Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.” http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/12/asun_3180893_20141202_1417532643.pdf (Fecha de consulta: 1 de mayo de 2015).
- UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s> (Fecha de consulta: 18 de agosto de 2015).
- Universidad Nacional de Educación a Distancia. “Hacienda Pública. Concepto, sujeto y campo”. <http://www.uned.es/652068/0809/TEMA01.pdf> (Fecha de consulta: 19 de agosto de 2015).
- Valero Matas, Jesús A., Estrella Gulda Caballero, Felipe Centelles Bolos, Jerónimo Fernández Acebo, Almudena Moreno Mínguez, Iván Rodríguez Pascual, José Manuel Salazar Castillo, José Miguel Gutiérrez. *Instituciones y organizaciones sociales*, España: Thomson Paraninfo, 2005.
- Vazquez, Héctor. *El nuevo municipio mexicano*. México: SEP, 1986.
- Vega Hernández, Rodolfo y José A. Rodríguez Obregón. *Municipio*. Santiago de Querétaro, Qro., México: INAP, 1997.
- Ziccardi, Alicia, *El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003, <http://www.redalyc.org/pdf/133/13312205.pdf> (Consultado el 15 de mayo de 2015).

Anexos

1. Acuerdo de creación de la Conferencia Nacional de Asociaciones de Municipios de México A. C.

ACUERDO POR EL QUE SE CONSTITUYE LA CONFERENCIA NACIONAL DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, ASOCIACIÓN CIVIL, QUE SUSCRIBEN LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES LOCALES DE MÉXICO, A. C. (AALMAC), ALCALDES DE ACCIÓN NACIONAL, A. C. (ANAC) Y LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, A. C. (AMMAC)

DECLARACIONES

Los Presidentes y Directores Ejecutivos de la Asociación de Autoridades Locales de México, A. C., de Alcaldes de Acción Nacional, A. C., y de la Asociación de Municipios de México, A. C. declaran:

1. Que coinciden en que es indispensable formalizar una organización que represente ante todas las instancias públicas los intereses colectivos de los gobiernos municipales mexicanos, asegurando su defensa y el fortalecimiento de la autonomía municipal;
2. Que el presente acuerdo se deriva del proceso de unificación del municipalismo mexicano iniciado con la Declaración de Río de Janeiro, suscrita el 4 de mayo del 2001 y su consolidación a lo largo de los últimos años, incluyendo los acuerdos alcanzados en Acapulco de Juárez, Guerrero, Centro, Tabasco y Hermosillo, Sonora durante 2006, y los compromisos suscritos en Cancún, Quintana Roo, el 7 de septiembre del 2007;
3. Que es su voluntad la de sentar las bases jurídicas para formalizar la Conferencia Nacional de Municipios de México, aprobando para ello los siguientes

ESTATUTOS

Capítulo 1. DE LA DENOMINACIÓN Y LA SEDE DE LA ASOCIACION

Artículo 1. El nombre de la Asociación será "Conferencia Nacional de Municipios de México", Asociación Civil, por sus siglas CONAMM.

Artículo 2. La Asociación tendrá su sede principal en la Ciudad de México, sin perjuicio de que pueda establecer sedes alternas o regionales en otras entidades federativas.

Artículo 3. La duración de la Asociación será indefinida.

Capítulo 2. DEL OBJETO SOCIAL DE LA ASOCIACION

ACUERDO POR EL QUE SE CONSTITUYE LA CONFERENCIA NACIONAL DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, ASOCIACIÓN CIVIL, QUE SUSCRIBEN LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES LOCALES DE MÉXICO, A. C. (AALMAC), ALCALDES DE ACCIÓN NACIONAL, A. C. (ANAC) Y LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, A. C. (AMMAC)

Artículo 4. El objeto social de la Asociación será impulsar una agenda para el fortalecimiento de los Municipios de México que derive en un impulso al desarrollo general del país, así como promover iniciativas y acciones en los ámbitos político, económico y social del país desde el punto de vista de un federalismo municipalista.

Artículo 5. La Asociación será ajena a todo fin lucrativo, no contará con filiación política, religiosa o doctrinaria alguna, y se constituye como una instancia de representación de sus asociados con el propósito de construir alianzas con los Poderes Federales y de las entidades federativas y organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales, vinculados con el desarrollo de los gobiernos municipales.

En este sentido, la Asociación perseguirá de manera enunciativa, más no limitativa, los siguientes objetivos:

- I. Impulsar reformas y políticas públicas para el fortalecimiento municipal, a través del establecimiento de relaciones institucionales con los órganos que resulte necesario.
- II. Ofrecer a los gobiernos municipales información para el mejoramiento de su gestión.
- III. Propiciar el intercambio de experiencias entre funcionarios municipales.
- IV. Actuar como órgano especializado de consulta, investigación, asistencia técnica, cooperación nacional e internacional, capacitación y difusión en materia municipal; así como buscar el vínculo de los gobiernos municipales con las instancias internacionales que puedan orientar o apoyar proyectos de desarrollo de los municipios de México.

Capítulo 3. DE LOS MIEMBROS Y LA AFILIACIÓN A LA ASOCIACION

Artículo 6. Los miembros de la asociación podrán ser:

- I. Asociados institucionales:
 - a) Asociados partidistas;
 - b) Asociados temáticos;
 - c) Asociados técnicos;
- II. Asociados individuales:
 - a) Asociados adherentes; y
 - b) Asociados honorarios

ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN, que
tiene su domicilio en el municipio de San Juan de los Rios, y
cuyo objeto es el de prestar servicios de alimentación a
los habitantes del municipio de San Juan de los Rios.

Las acciones participativas serán acciones que agrupan Presidentes
Municipales y Jefe Delegacional en el caso de Distrito Federal, en función de su
función pública.

Las acciones tendrán como accionistas a los agrupos Presidentes
Municipales o gobiernos municipales residentes, en caso de personas naturales
ciudadanas.

Las acciones tendrán como accionistas a los agrupos Presidentes Municipales
o gobiernos municipales, para efectos de poder ser las acciones.

En el caso de las acciones participativas, éstas tendrán como accionistas
conforme a las leyes estatales y se aplicará el artículo 7 de la Ley de la
Asociación para la acción del Comité Ejecutivo.

El Comité Ejecutivo presentará a la Asamblea el reglamento para el
funcionamiento y administración de las acciones participativas.

Los accionistas de las acciones participativas tendrán el derecho de voto en
una municipalidad o en el caso de acciones participativas en la asociación.

Los accionistas de las acciones participativas tendrán el derecho de voto en
el ámbito municipal que sean votantes por el Comité Ejecutivo para
formar parte de la Asociación.

Artículo 7. Los accionistas serán los siguientes: a) el gobierno:

I. las acciones participativas;

a) el gobierno (Comité Ejecutivo y/o Asamblea General);

b) Participar con derecho a voto en el Comité Ejecutivo y en el caso de las
acciones participativas en la Asamblea;

c) Realizar las aportaciones económicas que aprueba el Comité Ejecutivo para el
sostenimiento de la Asociación;

II. las acciones de inversión:

a) Participar con derecho a voto en el Comité Ejecutivo y en el caso de las
acciones participativas en la Asamblea General;

b) Realizar las aportaciones económicas que aprueba el Comité Ejecutivo para el
sostenimiento de la Asociación;

c) Prestar a la asociación los servicios técnicos de su competencia;

III. las acciones de inversión:

a) Participar con derecho a voto en la Asamblea General;

b) Las acciones de inversión;

c) El gobierno (Comité Ejecutivo);

d) El gobierno (Comité Ejecutivo);

e) Las acciones de inversión;

ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN, que
tiene su domicilio en el municipio de San Juan de los Rios, y
cuyo objeto es el de prestar servicios de alimentación a
los habitantes del municipio de San Juan de los Rios.

a) Observar los estatutos de la asociación y los acuerdos de sus órganos de
gobierno;

b) Realizar las aportaciones que corresponden a la Asociación;

Artículo 18. El contrato de acciones participativas se rige por las leyes
estatales y federales, en materia de acciones participativas, en el ámbito del órgano
competente para ello según el Estado de donde se trate.

El contrato de acciones participativas se rige por las leyes estatales:

I. Por las leyes estatales;

II. Por el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 7 y por
los estatutos que contengan las leyes de la Asociación, de acuerdo con el Comité
Ejecutivo, previa audiencia del interesado.

Capítulo 4. DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LA ASOCIACIÓN

Artículo 14. Los órganos de gobierno de la Asociación funcionarán bajo el
principio de transparencia, honestidad y honestidad, de acuerdo con lo siguiente:

I. La Asamblea General;

II. El Comité Ejecutivo;

III. La Federación Colegiada.

Artículo 15. La Asamblea General será el máximo órgano de gobierno de la
Asociación, tendrá la responsabilidad última sobre sus objetivos, definirá la agenda
política municipal y la función del centro institucional de la organización, la Asamblea
General será la máxima instancia de decisión, pero no tendrá derecho a voto
en las acciones participativas, acciones y acciones.

Las acciones de la Asamblea General podrán ser ordinarias y extraordinarias; las
ordinarias se celebrarán una vez al año y las extraordinarias se celebrarán a cargo del
Comité Ejecutivo, de la iniciativa de los accionistas participativos, o de la iniciativa
de los accionistas ordinarios.

Artículo 16. El Comité Ejecutivo es el órgano de dirección de la Asociación,
tomará las decisiones relevantes sobre el funcionamiento y asegurará el cumplimiento
de los acuerdos de la Asamblea. El Comité Ejecutivo deberá reunirse cuando menos
una vez al año.

El Comité Ejecutivo estará integrado por los accionistas participativos, con la
excepción de por cada una de ellas, en quienes el Presidente de la Asociación podrá

ACUERDO POR EL QUE SE CONSTITUYE LA CONFEDERACION NACIONAL DE MUNICIPIOS DE MEXICO, ASOCIACION CIVIL, QUE SUSCRIBEN LA ASOCIACION DE AUTOMUNICIPALIDADES (AAMM), LA CONFEDERACION NACIONAL, A. C. (CANAC) Y LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE MEXICO, A. C. (AMMEX).

sus decisiones por consenso y elegirá de entre ellos a quien deban ocupar la Presidencia anual rotativa.

Habrá un Vicepresidente por cada asociado temático y técnico que tendrán derecho a voz pero sin voto en las sesiones del Comité Ejecutivo.

Artículo 17. El Presidente entrará en funciones el primero de enero de cada año para un periodo anual improrrogable, tendrá a su cargo la representación política de la asociación y dirigirá los trabajos del Comité Ejecutivo y de la Asamblea General.

Los Copresidentes ocuparán el cargo de Presidente en forma rotativa y suplirán al Presidente en sus ausencias; los Copresidentes tendrán la representación de la Asociación cuando les sea delegada por el Presidente.

Capítulo 5. DE LOS ORGANOS TECNICOS DE LA ASOCIACION

Artículo 18. Los órganos técnicos de la Asociación tendrán funciones ejecutivas y operativas orientadas a cumplir los mandatos de los órganos políticos, y serán los siguientes:

- I. La Secretaría General.
- II. La Junta de Directores.

Artículo 19. La Secretaría General será la instancia operativa de la asociación; será responsable de ejecutar los acuerdos de los órganos de gobierno y de la Junta de Directores, de coordinar las actividades, programas, administración y finanzas de la asociación, y será su representante legal.

La Secretaría General estará a cargo de un funcionario profesional y neutral designado por el Comité Ejecutivo a propuesta de la Presidencia Colegiada; su desempeño será evaluado anualmente por el Comité Ejecutivo para la renovación o revocación de su mandato, de acuerdo a las metas e indicadores de desempeño que éste haya establecido.

Los funcionarios de la Secretaría General serán seleccionados mediante procedimientos que aseguren su profesionalismo, eficacia, neutralidad y debida administración.

Durante el ejercicio de su encargo, el personal de la Secretaría General deberá abstenerse de realizar actividades empresariales o de consultoría para los gobiernos municipales, directamente o por conducto de terceros.

La adquisición de bienes y servicios deberá sujetarse a los principios de transparencia, equidad y economía.

5

ACUERDO POR EL QUE SE CONSTITUYE LA CONFEDERACION NACIONAL DE MUNICIPIOS DE MEXICO, ASOCIACION CIVIL, QUE SUSCRIBEN LA ASOCIACION DE AUTOMUNICIPALIDADES (AAMM), LA CONFEDERACION NACIONAL, A. C. (CANAC) Y LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE MEXICO, A. C. (AMMEX).

Artículo 20. La Junta de Directores estará integrada por los funcionarios que para el efecto designen los asociados institucionales y tendrá a su cargo tomar los acuerdos necesarios para orientar las estrategias y acciones que el Secretario General deberá ejecutar para cumplir los mandatos de los órganos de gobierno.

El Secretario General actuará como secretario técnico de la Junta de Directores.

Artículo 21. El Consejo Consultivo, integrado por los asociados honorarios, tendrá a su cargo emitir recomendaciones que avancen a mejorar el funcionamiento de la Asociación.

Capítulo 5. DEL PATRIMONIO DE LA ASOCIACION

Artículo 22. El patrimonio de la Asociación se compondrá de los siguientes bienes:

- I. De las cuotas de los asociados institucionales las cuales serán fijadas por el Comité Ejecutivo anualmente.
- II. De las contribuciones, donativos, donaciones o aportaciones que reciba en efectivo o en especie;
- III. De los bienes muebles e inmuebles que adquiera para el cumplimiento de sus objetivos;
- IV. De los ingresos propios recibidos por actividades que realice en el cumplimiento de sus objetivos; y
- V. De los subsidios, financiamiento, cooperación y otros apoyos otorgados para el mejor cumplimiento de los fines de la asociación, por parte de entidades, instituciones u organismos sociales, privados, públicos o internacionales.

Capítulo 6. DE LA DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA ASOCIACION

Artículo 23. La Asociación se disolverá por cualquiera de las causas señaladas en el artículo dos mil seiscientos ochenta y cinco del Código Civil para el Distrito Federal.

Artículo 24. La Asociación se disolverá solamente por acuerdo de la Asamblea General convocada para tal efecto, aprobado por lo menos por las tres cuartas partes de sus integrantes.

En el caso de disolución, la Asamblea General determinará el destino de su patrimonio, así como la finalidad, extinción y liquidación de cualquier operación pendiente de la misma. El remanente neto que resulte de la liquidación se entregará

6

ACUERDO POR EL QUE SE CONSTITUYE LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE MUNICIPIOS DE MÉXICO ASOCIACIÓN CIVIL, QUE SUSCRIBEN LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES LOCALES DE MÉXICO, A. C. (AALM), ALCAIDES DE ACCIÓN NACIONAL, A. C. (ANAC) Y LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, A. C. (AMM)

directamente a una entidad pública o privada sin ánimo de lucro que, en el mismo ámbito territorial de actuación de la Asociación, desempeñe una actividad parecida a la realizada por la misma.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. Los presentes Estatutos entrarán en vigor al momento de su aprobación, y surtirán efectos ante terceros una vez inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Se faculta al Secretario Ejecutivo para que realice los trámites necesarios para la formalización y protocolización de estos acuerdos.

SEGUNDA. Se reconocen como asociados partidistas a las siguientes asociaciones:

- I. Asociación de Autoridades Locales de México, A. C.;
- II. Alcaldes de Acción Nacional, A. C.

Estos asociados integran desde luego el Comité Ejecutivo y tienen a su cargo las Copresidencias.

TERCERA. Se reconoce como asociado técnico a la Asociación de Municipios de México, A. C.

CUARTA. La Presidencia de la Asociación, por el periodo comprendido entre la fecha de suscripción de los presentes Estatutos y hasta el 31 de diciembre de 2008, estará a cargo del Presidente de la Asociación de Municipios de México, A. C., y en su ausencia, por el Presidente de Alcaldes de Acción Nacional, A. C.

La Presidencia que inicia el 1° de enero de 2009 estará a cargo del Presidente de la Asociación de Autoridades Locales de México, A. C.

En lo sucesivo, el Comité Ejecutivo resolverá lo conducente en los términos de estos Estatutos.

QUINTA. Los asociados institucionales aportarán en los términos que acuerde el Comité Ejecutivo los recursos necesarios para la puesta en marcha de los trabajos de la Asociación.

Igualmente, el Comité Ejecutivo deberá designar al Secretario General en un plazo no mayor a sesenta días, mediante un procedimiento que garantice su neutralidad y profesionalismo.

ACUERDO POR EL QUE SE CONSTITUYE LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, ASOCIACIÓN CIVIL, QUE SUSCRIBEN LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES LOCALES DE MÉXICO, A. C. (AALM), ALCAIDES DE ACCIÓN NACIONAL, A. C. (ANAC) Y LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, A. C. (AMM)

SEXTA. En un plazo no mayor de dieciocho meses, el Comité Ejecutivo propondrá a la Asamblea General reformas para fortalecer la Asociación, incluyendo propuestas para:

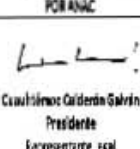


I. Que los asociados partidistas revisen su personalidad, denominación y objetivos en los términos de sus propios estatutos para adecuarlos a los propósitos internos de sus partidos políticos.

II. Que los asociados partidistas revisen la conveniencia de transferir formalmente a la Asociación sus funciones en materia de representación política de sus respectivos asociados.

III. Que la Asociación modifique los tipos de asociados, pudiendo mantenerse con el esquema vigente, o bien, reconociendo como asociados gobiernos municipales individualmente considerados, mediante acuerdo de sus respectivos Ayuntamientos, o Presidentes Municipales individualmente considerados, o cualquier otra fórmula que tienda a fortalecer a la Asociación y a mejorar su carácter de instancia de representación legítima de los municipios mexicanos.

SEPTIMA. Se instruye a los señores Rubén Alfonso Fernández Aceves, Ricardo Baptista González y Joaquín Arturo Nava Fonseca para que conjunta o separadamente realicen los trámites y gestiones administrativas y legales necesarias para la formalización de estos Estatutos.

Dado en Acapulco de Juárez, Guerrero, a los seis días del mes de febrero de dos mil nueve.

Por AALM	Por ANAC	Por AMM
 José Luis Sánchez Carreño Presidente	 Cuauhtémoc Calderín Galván Presidente Representante legal	 José Luis Durán Arellano Presidente
 Ricardo Baptista González Director Ejecutivo Representante legal	 Joaquín Arturo Nava Fonseca Coordinador General	 Rubén Alfonso Fernández Aceves Director Ejecutivo Representante legal

Personalidad

ACUERDO POR EL QUE SE CONSTITUYE LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, ASOCIACIÓN CIVIL, QUE SUBEREEN A ASOCIACIÓN DE AUTONOMOS LOCALES DE MÉXICO, A. C. (VALAMCO), ALCALDES DE ACCIÓN NACIONAL, A. C. (ANAC) Y A ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, A. C. (AMMEX)

I. Declara la Asociación de Autoridades Locales de México, A. C.:

1. Que es una asociación civil que tiene por objeto social, entre otros, la organización de las autoridades locales para procurar el desarrollo local y al para su mejor desempeño como servidores públicos, y el intercambio de experiencias con Alcaldes de otros Municipios, municipios y extranjeros, en busca de mejoramiento en el ejercicio de sus funciones.
2. Que fue constituida conforme a las leyes mexicanas el día 30 de octubre de 1997 según consta en la escritura pública número 117,601 otorgada ante la fe del Notario Público número 18 del Distrito Federal.
3. Que su representante legal es Aurelia Hernández Fernández, según se desprende del poder otorgado mediante la escritura pública número 80,479 de fecha 20 de julio de 2000 otorgada ante la fe del Notario Público número 2 del Distrito Judicial de Tlaxcala, Guerrero.

II. Declara la asociación Alcaldes de Acción Nacional, A. C.:

1. Que es una asociación civil que tiene por objeto social, entre otros, impulsar a los presidentes municipales y jefes delegacionales del Distrito Federal, empujados de candidaturas postulados por el Partido Acción Nacional, para la realización de actividades de promoción social, económica y política de los municipios y delegaciones en el Distrito Federal, con base en los principios y valores del Partido Acción Nacional.
2. Que fue constituida conforme a las leyes mexicanas el día 22 de enero de 2004 según consta en la escritura pública número 85,525 otorgada ante la fe del Notario Público número 5 del Distrito Federal.
3. Que su representante legal es Guadalupe Calderón Galván, en su carácter de Presidente de la Asociación, en los términos del artículo Dieciséis Septimo de sus Estatutos Sociales.

III. Declara la Asociación de Municipios de México, A. C.:

1. Que es una asociación civil que tiene por objeto social constituirse en la instancia de cooperación horizontal auxiliar entre los gobiernos municipales de México, y de representación política legítima de sus intereses orientados a los fines del desarrollo local.
2. Que fue constituida conforme a las leyes mexicanas el día 12 de agosto de 1994, según consta en la escritura pública número 400 otorgada ante la fe del Notario Público número 95 de León, Guanajuato.
3. Que su representante legal es Rubén Alfonso Fernández Álvarez, según se desprende del poder otorgado mediante la escritura pública número 22555 de fecha 17 de febrero de 2005 otorgada ante la fe del Notario Público número 225 del Distrito Federal.
4. Que es su Presidente el Sr. José Luis Durán Revelles, Alcalde de Huixtla de Juárez, México, según acuerdo de la Asamblea General de fecha 6 de febrero de 2006, quien tiene entre sus atribuciones la de representar políticamente a la Asociación.

2. Acta constitutiva de la organización denominada "Ayuntamientos por el Municipio Libre A. C."

Asamblea General Constituyente

En la Ciudad de Puebla, Puebla, a las diez horas del día veinte de mayo de mil novecientos veinte y cuatro, se reunieron los ciudadanos: Arquitecto Hector Guillera Casas, Jefe, Presidente Municipal de Tlaxcala, Baja California; Carlos Aranda Cortés, Presidente Municipal de Toluca, Guanajuato; Alfredo García Green, Presidente Municipal de Laredo, Baja California Sur; Encicleros Ruperto Vega Zambrano, Presidente Municipal de San Pedro de la Cueva, Nuevo León; Salvador Olvera Pérez, Presidente Municipal de San Juan del Río, Querétaro; Benito León Campos, Presidente Municipal de San Luis Potosí; Sebastián Velasco López, Francisco Javier Arriola García, Presidente Municipal de Unión de San Antonio, Jalisco; Pablo Contreras Rodríguez, Presidente Municipal de Tecate, Baja California; Salvador Avila Loreto, Presidente Municipal de Tepic, Jalisco; Carlos Raymond Joloco, Presidente Municipal de Huixtla, Oaxaca; Ramón Collado Morales, en representación de Francisco Villarreal Torres, Presidente Municipal de Juárez, Chihuahua; José Gonzales Benítez, en representación de Carlos Aguilar Casarón, Presidente Municipal de Camargo, Chihuahua; Alfredo Bayán Izarra, en representación de Jorge Isaac Ulises Almas, Presidente Municipal de Dinaga, Chihuahua; Alberto Cifuentes Méndez, en representación de Alíneo Martínez Pérez, Presidente Municipal de Toluca, Guanajuato; Sergio Aquirre Jauregui, en representación de Asa Ruffo Velarde, Presidente Municipal de La Paz, Baja California Sur; Xavier Abreu Sierra, en representación de Luis Correa Pons, Presidente Municipal de Mérida, Yucatán, comparecieron a la lista de asistencia que se agregó a la presente acta como apéndice número uno, con el objeto de proceder a la constitución de la organización denominada "Ayuntamientos por el Municipio Libre", Asociación Civil, constituida por

40 Secretarios: Marco José Gayón, Presidente Municipal de San Luis Potosí, San Luis Potosí.

El Secretario: Esteban Martínez Pérez, Presidente Municipal de León, Guanajuato.

OBJETO.- Se funda a la Junta Directiva para realizar las actividades legales y las formalidades legales necesarias con el fin de obtener el registro de la asociación.

ARTÍCULO I.- NOMBRE DE LA ASOCIACIÓN

ARTÍCULO II.- DEL OBJETO DE LA ASOCIACIÓN

ARTÍCULO III.- DE LOS FINES DE LA ASOCIACIÓN

ARTÍCULO IV.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO V.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO VI.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO VII.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO VIII.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO IX.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO X.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XI.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XII.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XIII.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XIV.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XV.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XVI.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XVII.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XVIII.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XIX.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XX.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XXI.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XXII.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XXIII.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XXIV.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XXV.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XXVI.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES


ARTÍCULO XXVII.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XXVIII.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XXIX.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

ARTÍCULO XXX.- DE LAS ACTIVIDADES QUE REALICE LA ASOCIACIÓN PARA EL LOGRO DE SUS FINES

3. Escritura número 154, para el cambio de Estatutos Generales de la Asociación "Ayuntamientos por el Municipio Libre A. C."



 ===== TOMO II SEGUNDO =====

 ===== ESCRITURA NUMERO 154 CIENTO CINCUENTA Y CUATRO =====

 En la Ciudad de León, Estado de Guanajuato, República Mexicana, a los 22 veintidos días del mes de Octubre de 1996 mil novecientos noventa y seis, yo, el Licenciado MARIANO GONZALEZ-LEAL, Notario Público número 1 UNO, en legal ejercicio en este Municipio,

 HAGO CONSTAR :

 Que comparece ante mí el señor Licenciado CARLOS ARCE MACIAS, en su carácter de Director Ejecutivo de la Asociación Civil denominada "AYUNTAMIENTOS POR EL MUNICIPIO DE LIBRE", A. C., quien manifiesta :

 Que ocurre ante la fe del suscrito Notario a solicitar la protocolización del Acta de la Asamblea General de Asociados de la Asociación denominada "AYUNTAMIENTOS POR EL MUNICIPIO LIBRE", Asociación Civil, ahora "ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE MEXICO" Asociación Civil, celebrada el día 18 dieciséis de Noviembre de 1995 mil novecientos noventa y cinco, para tal efecto me exhibe el permiso concedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, el día 17 diecisiete de Octubre de 1996 mil novecientos noventa y seis, con el Número 11002140, uno, uno, cero, cero, dos, uno, cuatro, cero, expedientes número 9611001244 nueve, seis, uno, uno, cero, cero, uno, dos, cuatro, cuatro, folio número 3407 tres, cuatro, cero, siete, por medio del cual se concede autorización para constituir la Asociación mencionada, así como 4 cuatro hojas tamaño carta en las que obra el acta que es del tenor literal siguiente :

 "En la ciudad de Tijuana, Baja California, siendo las 17 horas del 16 de noviembre de 1995, previa convocatoria hecha en los términos del artículo 14 de los Estatutos Generales de

la Asociación (EGA), dio inicio la asamblea general de los socios de "Ayuntamientos por el Municipio Libre A.C.", en la cual se desahogó el siguiente orden del día :

 1.- Lista de presentes.

 2.- Declaración, en su caso, de quórum.

 3.- Lectura del orden del día.

 4.- Aprobación del orden del día.

 5.- Propuestas de reformas estatutarias del AMLAC.

 ---a).- Cambio de nombre.

 ---b).- Sistema de representación por vicepresidencias de partidos, de los ayuntamientos filiados.

 ---c).- Inclusión del principio de defensa de derechos humanos en los municipios.

 ---d).- Propuesta de la integración de un Consejo Técnico Asesor de la Asociación.

 ---e).- Propuestas sobre liquidación de cuotas (parte estatutaria).

 6.- Cuantía y forma de pago de los ayuntamientos miembros.

 7.- Presentación y aprobación, en su caso, del informe de actividades de la Junta Directiva.

 8.- Informe financiero de la asociación.

 9.- Presentación de candidatos para conformar la nueva Directiva de AMLAC (AMTMAC) y elección.

 10.- Resolución de la Suprema Corte de Justicia, violatoria del art. 115 constitucional y lesiva a la autonomía municipal y el libre ejercicio de su presupuesto.

 11.- Asuntos Generales.

 ===== ACUERDOS =====

 1.- Acuden a la asamblea los representantes de los siguientes Ayuntamientos: León, Tijuana, Ciudad Juárez, Loreto, La Paz, Monterrey, San Nicolás, San Pedro, Cadereyta, Guadalupe, Empedrado, Tecate, Orinaba, Ojinaga, Cd. Victoria.

 2.- Se declara el quórum legal, ya que comparecen 10 de los

4. Entrevistas.

4.1 Entrevista realizada el 15 de marzo de 2012 al Ing. Adán Larracilla, Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de Alcaldes A. C., (ANAC). para el trabajo de investigación el Asociacionismo Municipal en México. El trabajo de la Asociación de Municipios de México A. C.

¿Cómo concibe al municipio?

El Municipio desde nuestro punto de vista es la instancia más adecuada y cercana a los ciudadanos, la que en términos prácticos se vuelve el detonador del desarrollo de las naciones, a diferencia de lo que está pasando en México en la que cada vez tienen más potestades los gobernadores y el propio gobierno federal, en los países desarrollados los gobiernos locales son los más fuertes, entonces, si yo concluyera que veo de eso, es cercanía, lo que nosotros queremos es fuerza, lo que queremos es autonomía, lo que queremos potestades para que se puedan tener adecuadamente las realidades de los territorios y los ciudadanos.

Sabe usted ¿cuántos municipios existen actualmente en México?

2445 Municipios

¿Qué opina de las relaciones intergubernamentales?

Yo creo, partiría de una reflexión interesante, cuando en términos de conquista y de desarrollo público en México, llega Hernán Cortés huyendo de Cuba, huyendo del gobernador, Don Diego y funda la Villa Rica de la Vera Cruz, y cuando esos gobiernos locales en el gobierno español, ellos tenían todas las facultades: hospitales, escuelas, bulevares, avenidas, construcción, agricultura, etc., y si tu analizas eso a la realidad de ahora de los gobiernos locales nuestros, están débiles institucionalmente y pobres, no endeudados, en eso no coincido, pero están en esa circunstancia, y a dónde ha aterrizado esa potestad a esta pregunta de relaciones intergubernamentales, esa potestad está en los gobiernos estatales y federal, la relación dependiendo el modelo de gobierno que esté prácticamente en funciones, me refiero al paso del PRI por más de 7 décadas y de 12 años del PAN y ahorita regreso el PRI, los gobiernos de los estados saltando de un partido a otro dependiendo del modelo que implementen es una lucha del concepto de federalismo de centralismo, entonces por lo tanto se han convertido en la mayoría de los casos en relaciones injustas en las que simplemente los gobiernos locales han acabado siendo subordinados o administrativos y no políticos, entonces ese es el concepto de injusticia en el que se está cayendo, un ejemplo que puedo dar de manera coloquial es que los alcaldes se han convertido en los que barren las calles, cambian los focos, cierran la puerta simplemente y no lo digo peyorativamente, lo digo positivamente porque finalmente son servicios pero yo creo que no debería ser eso, sino pasar a más, para que en lugar de estar dando simplemente servicios, se diera realmente ese concepto político de que la alcaldía es la que dirige la vida de los ciudadanos.

¿Qué opina de la autonomía municipal?

Si, el concepto de autonomía es una aspiración, realmente lo que se busca en términos de ciencia política en los gobiernos locales es que cada vez más por esa fuerza de la que he estado hablando se logre el concepto de la autonomía, voy a poner un ejemplo más práctico, cuando un gobierno local tiene en sus haberes pocos recursos y depende totalmente del gobierno federal por lo tanto la autonomía que tienen es muy baja, o sea es proporcional a eso, porque tienen que estar pidiendo todo el tiempo cosas, si yo tengo un dinero destinado y no viene de los ciudadanos, sino del gobierno federal y estatal, por lo tanto y dicen, el que paga manda, tendría que estar subordinado políticamente, que no debiera de ser así pero así pasa, y cuando tienes un gobierno local en el que el porcentaje de ingresos propios es muy alto la autonomía que ellos tienen respecto de estar pidiendo permiso a los demás órdenes de gobierno, la autonomía es muy alta, entonces lo dejaría en términos llanos, la autonomía es una aspiración, lo que se busca es que se tengan potestades, recursos y facultades para que obviamente con eso se llegue a cumplir con esa aspiración de hacerse autónomo, lo que se tiene ahorita es la libertad de hacienda, lo que se tienen son algunos servicios, pero no se ha completado el ciclo hacia ese concepto de autonomía, decía Francisco Villareal, el exalcalde de Cd. Juárez: *“el problema de los municipios no es no tener dinero, sino no tener como conseguirlo”* y me refiero a lo que he estado repitiendo, a estas atribuciones y facultades en el 115, en las leyes estatales, reglamentos, etc.

¿Qué opina de la subsidiariedad municipal?

Yo creo que se tiene que dar, finalmente el concepto de Estado mexicano conlleva a eso, y si tú lo aplicarás correctamente, que quiere decir: que el que menos puede debería ser ayudado por los otros dos órdenes de gobierno, aquí una aclaración, no son niveles de gobierno, son órdenes de gobierno, porque no están subordinados unos a otros, entonces podría pasar que hasta en el caso de fortaleza de la autonomía de la que hable, un gobierno local podría ayudar al gobierno federal, conste lo que estoy diciendo, y por lo tanto subsidiariamente ayudarías a solventar cosas, por ejemplo, en el tema de aeronáutica en específico los aeropuertos, si tu tienes una buena relación política y comunitaria con los vecinos y si el gobierno federal necesitara poner un aeropuerto, bueno pues por qué no, el gobierno local subsidiariamente le ayuda al gobierno federal para completar el proceso, no necesariamente tiene que ser a nivel jerárquico, sino interdependencias, hablando de órdenes, es decir cada quien en su lugar y por lo tanto se pueden ayudar, el concepto de subsidiariedad en términos coloquiales podemos poner un ejemplo: una mamá le amarra las agujetas al niño hasta que él por sus propios medios lo puede hacer, y me refiero a órdenes de gobierno y no niveles jerárquicos, y por lo tanto se deberían ayudar en sentido subsidiario unos a otros.

¿Para usted ¿qué es la asociación municipal?

El asociacionismo tiene varias vertientes, de la que ahorita nos toca vivir, es un grupo de alcaldes unidos para un fin común, en este caso es la fortaleza de los gobiernos locales el cumplir esa aspiración de autonomía de la que hablamos, pero hay otras maneras de asociacionismo, puede haber asociacionismo regional, que también es muy importante y yo creo que ya es un paso que tiene que dar México, los países desarrollados como: España, Estados Unidos, Canadá, etc., ubican este concepto, prácticamente en los conceptos de condados, en los que solamente son acuerdos administrativos pero ya bien definidos pero desde hace 100 o 200 años, las mancomunidades españolas, y nosotros no hemos dado ese paso, porque hemos sido muy egoístas, porque hemos conservado nuestro espacio egoístamente, entonces puede ver como un gobierno local puede hacer un drenaje de un metro hacia el norte y el de junto lo hace al sur de 60 cm., el del oriente de 30 cm y de plástico no de concreto y el del otro lado lo hace de ladrillos, cuando todos se podrían poner de acuerdo y hacer un solo colector seguramente más barato y técnicamente bien hecho

porque estarías conjuntando el esfuerzo de todos, y al final del tubo pues una planta de tratamiento de agua, entonces el asociacionismo habla del tema político, y los grupos de municipios que están territorialmente cercanos por cuestiones sociales y, hasta los técnicos, no por el tema político, sino es específico como de turismo se agrupan para que se puedan desarrollar, es un buen concepto porque ya no se estaría hablando de subsidiariedad, sino de solidaridad, puntualmente pueden todos unirse para alcanzar varias metas.

¿Refuerza la autonomía de los ayuntamientos las asociaciones de los municipios?

Totalmente, si tú lo analizas desde esa perspectiva, estarías buscando que le cayeran atribuciones y si no están atribuidas en las normas o en el derecho positivo, podrían por esa asociación estar alcanzando mejores cosas, otro ejemplo práctico es: un alcalde se hubiera gastado 10 millones de pesos en el drenaje que puse de ejemplo antes, a lo mejor se hubiera gastado menos tal vez 7 millones y los otros tres los puede dedicar a temas de desarrollo social u otra obra, son conceptos que puntualmente te explican que si pueden ser, el asociacionismo político, todos en una asociación, AALMAC, FENAMM, o la CONAM que estamos tratando de realizar, en el simil con la CONAGO de pronto ya alcanzamos movernos del 20 al 40% de la ley de coordinación fiscal, entonces si provoca autonomía.

¿Cuántos asociados tiene su organización?

553

¿Qué servicios les ofrece?

Nosotros tenemos un plan estratégico que parte de los estatutos y visión de la asociación, de eso se derivan ejes estratégicos, líneas de trabajo en la que resalta primero: la gestión; nosotros tenemos como gran servicio el concepto de la gestión de toda índole, gestión política, la gestión de procuración de fondos etc. El que más resalta es ese, y el año pasado había cerca de 300 programas y fondos federales, de los cuales sólo 120 tienen reglas de operación y nosotros ayudamos a los Alcaldes, primero a acercarles la información y todas las reglas y luego en el caminar por las dependencias, delegaciones, etc., ayudarles a cumplir con sus procesos, es decir, cuando les falta un papel, una cita, el depósito, el cumplimiento de papales de comprobación, etc., hasta puntualmente el tema de la gestión política, simplemente una cita por algún conflicto.

Un segundo gran tema además de la gestión es el de la profesionalización, no me refiero únicamente a la capacitación que es un tema que es un pedacito de la profesionalización, la capacitación tiene cuatro vertientes: la educación continua; tenemos un catálogo de 60 cursos de educación continua, como entrega recepción, planeación estratégica, comunicación política, entre otros, un segundo que se llama certificaciones; la SEP tiene un organismo que se llama CONOCER de competencias laborales, lo que nosotros hemos hecho como reflexión, el servicio civil de carrera como el modelo sajón de *civil service* no ha aterrizado en el país por el modelo político que utilizamos, en el que se mueven por grupos la partidocracia, entonces tu ganas la elección y barres con toda la administración pasada, por lo tanto no existe el principio de permanencia por los méritos, la *meritocracia* no se cumple, entonces lo que nosotros hemos visto son las certificaciones, es decir, certificamos personas, si alguien tiene una competencia laboral en atención ciudadana, en gestión de proyectos o gestión ambiental lo certificamos, para que a pesar de que haya cambios en el gobierno, esa capacidad sea una virtud y por lo tanto lo contraten en la siguiente administración o en otro gobierno local, entonces esa es la otra parte de la capacitación.

La tercera son los post-gradados; estamos con el tema de los diplomados con la UNAM, de lo que se trata es que en cuatro materias especializadas se preparen en ese sentido para que puntualmente puedas tener el diplomado, y buscaremos más adelante las licenciaturas para egresar gente especializada en la gestión municipal y no solo en la administración pública, hay 700 mil funcionarios municipales en el país, que poco o nada están atendidos en esa especialización y creemos que es importante.

Y la última, son los viajes de estudios; en la que puntualmente por tema de experiencia exitosa hacemos viajes a Monterrey, Mérida, Madrid, Curitiba, Santiago de Chile para ver lo que se ha hecho, pero con un instructor académica, no solamente de turismo municipal.

Otro es la asistencia técnica, todo el tiempo los gobiernos locales están tratando de implementar política pública, y por lo tanto ante su poca experiencia o falta de conocimiento nosotros les ayudamos a que lo puedan completar, te puedo decir, si un gobierno local quiere poner un rastro TIF y le hace falta información, y si nosotros no tenemos en nuestro acervo esa información o no dominamos el tema, los juntamos con otro gobierno local que tenga experiencia en ese sentido, y ya conectados se puede completar el ciclo porque finalmente de lo que se trata es que ellos avancen en un procedimiento, independientemente de donde venga la solución, esa es otra gran instancia. Y todo el tema de fortalecimiento institucional y relaciones internacionales, que es darles fortaleza a los gobiernos locales con ruedas de prensa, juntas con dependencias, secretarios de gobierno.

¿Cómo se asocian?

Nosotros tenemos un mecanismo muy sencillo, es de facto, por ser panista están asociados, más la realidad es que tendrían que cumplir con su cuota para que pudieran estar legal el concepto, es una cuota por habitante, en la que nosotros en términos subsidiarios también a los más chiquitos se les cobra en otra lógica, ellos tienen una cuota fija de 7mil pesos al año, los grandes si deben cumplir con una cuota por habitante, además un acuerdo de cabildo o si tienen puntualmente los Alcaldes autorización para firmar convenios, nos mandan una carta que con ese sustento nos hacen una solicitud para inscribirse, una cosa importante en esto y es digno de aclarar; estamos demostrando con creces que el asociarse con nosotros tiene beneficios, te puedo decir que de todos los que nos pagaron la cuota el año pasado, el 90% tuvo gestiones importantes de recursos, posicionamiento político, de capacitación, entonces aunque fueras de otro partido político no podías negarte hablando de ser regidor a que la asociación te diera ese servicio y no te inscribieras.

¿Cómo se financia la A.C.?

Son tres financiamientos:

Las cuotas que ya las comentamos.

Los patrocinios; los proveedores tienen el interés de acercarse a los gobiernos locales y aunque nosotros no participamos en los procesos de licitación o en el recomendarlos a ellos, sí les abrimos la puerta, a partir de cierto pago de patrocinios en un evento, tú ves los logotipos de TELMEX, NEXTEL, SCOTIABANK, etc., porque cubren ese requisito por la cantidad del patrocinio.

Y el otro es el tema de la capacitación, son los cursos continuos y también algunas fundaciones nos ayudan con recursos.

¿Qué opina de la transparencia en las páginas web de las asociaciones?

Nosotros hacemos cada mes una junta de los dos órganos que te comenté (comité ejecutivo) y es un requisito mostrar los estados financieros, cada mes se reportan los estados financieros, están en el portal de internet, más son internos, es decir, los Alcaldes son los que pueden revisarlos, no así los ciudadanos ¿por qué? Porque somos una entidad de derecho privado somos una A. C., independientemente de que los Alcaldes nos revisan todo y también ellos tienen la facilidad de lo que yo presente cada mes o del dictamen del año pasado, por ejemplo, ellos me puedan pedir las carpetas para poder revisar; los comprobantes, los gastos, etc., y quede totalmente cerrado el ciclo. Y sí, coincido contigo, la verdad es que, independientemente del fin, yo creo que, si debe, para decirte, que nosotros comulgamos, si tú revisas el modelo de gobierno municipal que proponemos hay tres características; cercanía con la gente, transparencia e innovación, y la transparencia es uno de los tres componentes, porque finalmente tú no puedes empujar esa mejora continua sino es a través de la *contabilidad* o de la revisión de los ciudadanos al ejercicio de los recursos.

Yo no tendría problema de publicarlo a toda la gente, si a mí, el comité me diera la instrucción de publicarlo, porque está muy bien, es pulcro el manejo del dinero y es muy estricto, estamos siendo muy cuidadosos, además creo que, con bastante disciplina al grado de austeridad, por ejemplo, nosotros tenemos el apoyo de nuestro grupo parlamentario y no pagamos renta y entonces si tuviéramos que pagarla, estaríamos en un lugar más austero, pero como tenemos la facilidad lo aprovechamos.

4.2 Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2009 al Lic. Rubén Fernández Aceves Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de México A.C., para el trabajo de investigación el Asociacionismo Municipal en México. El trabajo de la Asociación de Municipios de México A. C.

¿Cómo concibe al municipio?

El Municipio es la célula de la organización política. Nace con la complejidad que adquieren las relaciones familiares en contacto con otras asentadas en el mismo territorio, con el surgimiento de las relaciones de vecindad. Es por tanto una forma natural de organización social, independientemente de su reconocimiento por los marcos jurídicos formales en cada sociedad y época histórica.

Sabe usted ¿cuántos municipios existen actualmente en México?

2,445 al día de hoy

¿Qué opina de las relaciones intergubernamentales?

Los distintos órdenes de gobierno deberían tratarse como tales entre sí, como entidades públicas, independientemente de que pueda haber relaciones de derecho privado entre ellas en ciertos casos.

Pero por regla general, las entidades gubernamentales deberían reconocerse mutuamente dicho carácter para resolver aquellas materias en las que se relacionan y para las cuales las leyes no reconocen dinámicas distintas a las relaciones entre particulares, intragubernamentales (al interior de cada orden de gobierno), o entre el gobierno y el gobernado.

Por ejemplo, las relaciones fiscales entre órdenes de gobierno podrían atenderse reconociendo ese carácter mutuo, y no el de fisco-contribuyente.

¿Qué opina de la autonomía municipal?

La autonomía es una condición intrínseca, sine qua non, del Municipio, como lo es de la persona, de la familia y de otras organizaciones naturales (como las gremiales).

La autonomía es la capacidad que tiene una entidad (personal, familiar, gremial, vecinal, municipal) para darse sus propias normas de conducta sin necesidad de que le sean impuestas por entidades externas. La autonomía es una condición que se alcanza con el ejercicio de la libertad y de la responsabilidad.

¿Qué opina de la subsidiariedad municipal?

Como la autonomía, la subsidiariedad es una condición intrínseca del Municipio. El origen social natural de la institución municipal es necesariamente subsidiario, ya que los vecinos que se organizan políticamente lo hacen para delegar en esa organización distintas funciones que no son capaces de atender por sí mismos.

El gobierno municipal no debería asumir más funciones que aquellas que le son delegadas por los vecinos; otros órdenes de gobierno no deberían asumir funciones que pueden ser resueltas a nivel municipal.

Para usted ¿qué es la asociación municipal?

La asociación municipal es de dos tipos: administrativo-técnica, que obedece a la necesidad solidaria de dos o más Municipios de asociarse para resolver problemas que no pueden atender por sí mismos, como la prestación intermunicipal de servicios públicos; y política, que obedece a la necesidad de los Municipios de hacer un frente común para sensibilizar a sus interlocutores políticos y económicos sobre la conveniencia de fortalecer al Municipio.

¿Refuerza la autonomía de los ayuntamientos las asociaciones de los municipios?

Si. Desde el mismo acto por el cual se asocian los Municipios están ejerciendo su autonomía. Idealmente es una decisión política autónoma, no impuesta por agentes externos. El intercambio de experiencias y la solidaridad entre pares fortalece la autonomía municipal porque favorece la solución local de los problemas, en todo caso con asistencia de pares, no de instituciones de carácter global.

Y si no es así ¿para qué se asociación los municipios?

¿Cuántos asociados tiene su organización?

380

¿Qué servicios les ofrece?

Tenemos varios servicios, desde la capacitación continua comenzando por lo electos hasta foros de discusión en línea y presenciales, organizamos foros temáticos para el intercambio de experiencias exitosas. Por otro lado, tenemos una revista de actualidad municipal, se llama 2,400 Coordinadas, sirve para varios fines, el primero y más importante es hacerles llegar información a

los funcionarios públicos municipales sobre varios temas, se hacen reflexiones sobre temas coyunturales y también convocamos a eventos.

Contamos con asistencia técnica, cuando un gobierno tiene una problemática específica le prestamos asesoría en el tema, también llevamos casos de controversias constitucionales.

Hemos estado fortaleciendo la parte de la asistencia técnica por medio de PROLOCAL, una empresa de consultoría que pertenece a AMMAC y a la VNG International.

También hemos venido trabajando en una sociedad financiera para poder competir con la banca de desarrollo de gobierno y privada.

¿Cómo se asocian?

Por un acuerdo de cabildo, los ayuntamientos nos expresan su interés de asociarse, de ahí tendrían que pagar una cuota dependiendo el grado de desarrollo humano y la población del municipio.

¿Cómo se financia la A.C.?

Tenemos varias fuentes de financiamiento, pero la más grande es la cuota de los socios, que pagan por los servicios que ofrecemos, en segundo lugar, están la comercialización que hacemos en los eventos que organizamos, invitamos a proveedores a que oferten servicios y productos a los gobiernos municipales a manera de feria de proveedores, en tercer lugar, tenemos la cooperación internacional, estos recursos los utilizamos para la capacitación en su gran mayoría.

¿Qué opina de la transparencia en las páginas web de las asociaciones?

Es básica, no podemos ser una asociación con opacidad cuando la sociedad reclama cada vez más transparencia, aunque no estamos obligados a dar informes al público en general, nosotros empujamos un acuerdo con la junta directiva para transparentar la mayor información de la A.C., no sólo en términos financieros, sino en la contratación del personal (por medio de concursos de oposición) el patrimonio de la asociación, los documentos que elaboramos y muchas cosas más

4.3 Entrevista realizada el 20 de junio de 2012 al Lic. Ricardo Baptista González, Director Ejecutivo de la Asociación de Autoridades Locales de México A. C., para el trabajo de investigación el Asociacionismo Municipal en México. El trabajo de la Asociación de Municipios de México A. C.

¿Cómo concibe al municipio?

R.- Como el primer y más importante orden de gobierno, ya que es el más cercano a los ciudadanos y quien enfrenta día a día los problemas y demandas de la población que reside en el municipio.

Sabe usted ¿cuántos municipios existen actualmente en México?

R.- 2,445 municipios

¿Qué opina de las relaciones intergubernamentales?

R.-Son básicas y necesarias para el desarrollo e implementación de políticas públicas en beneficio de los ciudadanos. En nuestro país falta articular de manera puntual estas relaciones, ya que en el caso de los presidentes municipales son demasiadas puertas las que hay que tocar para poder acceder a los otros órdenes de gobierno (estatal y federal), así como con los otros poderes de la Unión; los alcaldes tienen que viajar necesariamente a la capital de su estado o del país para acceder a las instancias de gobierno para poder acceder a recursos para sus localidades.

¿Qué opina de la autonomía municipal?

Es imprescindible y necesaria, ya que el municipio es un orden de gobierno, en el que quien gobierna, accede a este por vía la vía democrática (voto directo y secreto). Y como orden de gobierno debe de gozar de esta para implantar políticas públicas y programas de acuerdo al libre albedrío de quien gobierna, consensuado con sus gobernados.

¿Qué opina de la subsidiariedad municipal?

Para usted ¿qué es la asociación municipal?

R.- Una suma de esfuerzos de los municipios para impulsar una agenda común en todos los ámbitos que atañen al quehacer de gobierno local, con el propósito que redunden en beneficios para los ciudadanos.

¿Refuerza la autonomía de los ayuntamientos las asociaciones de los municipios?

No, Y si no es así ¿para qué se asociación los municipios?

¿Cuántos asociados tienen su organización? 345 municipios?

El asociacionismo en sí no refuerza la autonomía municipal, refuerza la lucha de los gobiernos municipales por lograr su reivindicación en el escenario político nacional y el que su voz (de los municipios) sea escuchada por los otros órdenes de gobierno y los poderes de la Unión. Ese es uno de los principales objetivos del asociacionismo municipal.

¿Qué servicios les ofrece?

R.- Capacitación y asesoría en diversos temas de interés municipal.

Interlocución política con los ámbitos de gobierno estatal y federal, así como con sus diversas dependencias.

Intercambio de experiencias de gobierno (nacionales e internacionales)

¿Cómo se asocian?

R.- Por acuerdo de cabildo se solicita su afiliación a la Asociación.

¿Cómo se financia la A.C.?

R.- Con las aportaciones de sus afiliados, talleres de capacitación y venta de material bibliográfico, elaboración de estudios en temas especializados.

¿Qué opina de la transparencia en las páginas web de las asociaciones?

4.4. Entrevista realizada el 20 de junio de 2015 al Lic. Jesús María Flores Guevara, Director de afiliación y enlace político de la FENAMM, para el trabajo de investigación el Asociacionismo Municipal en México. El trabajo de la Asociación de Municipios de México A. C.

¿Cómo concibe al municipio?

El Municipio es dentro de la estructura política del país, es la entidad más cercana a la ciudadanía y también está estipulada en el artículo 115 de la Constitución que va a brindar los servicios que necesita la ciudadanía. Por eso lo veo como la primera instancia que resuelve la problemática del ciudadano día a día.

Sabe usted ¿cuántos municipios existen actualmente en México?

2445 Municipios, con posibilidad de que incremente en unos Estado, como es el caso de Quintana Roo que quieren formar uno nuevo, y en Oaxaca quieren agrupar, bajar un poco el número de municipios, en Chiapas andan en las mismas, por cuestiones geográficas, de que los municipios de 500 habitantes, mil habitantes, lo traen los congresos estatales, debido a los recursos y para hacerlo más factible que ellos tengan proyectos, tu sabes que comunidades de 100 habitantes no tienen ni los servicios básicos, entonces están viendo que lo más factible ahí es la intermunicipalidad, es decir, juntar ahí varias comunidades que queden geográficamente conectadas y que de alguna manera no estén tan distantes porque la geografía ahí sí está un poco complicada en estos Estados, pero ya que eso se unifique y que hagan un solo municipio, pero está en papel, ya que la mayoría son de usos y costumbres y hay una barrera ahí, constitucional y pues la barrera cultural de integración entre los mismos pueblos y etnias que no permiten que otra etnia entre a su comunidad, es complejo pero, se está caminando.

¿Qué opinas de las delegaciones del D.F.?

Pues mira ahorita como tú sabes, está la reforma política (para el D.F.) para hacer este cambio, yo lo veo a favor, en qué sentido: las Delegaciones en la Ciudad de México pueden tener ingresos propios muy altos, en diferentes ramos, la concentración poblacional está en el D.F., y puede beneficiar con algunos impuestos o servicios que cobra el municipio y que tiene que brindar, a fin de cuentas las delegaciones rinden y tienen que dar cuentas a los que viven en esa delegación, sobre los servicios, es decir el delegado de Cuauhtémoc tiene que rendirle cuentas a todos los habitantes de la delegación para la recolección de basura, para baches, repavimentación, seguridad, y son cuestiones que él resuelve, y le dan un presupuesto que a la mejor no está para cubrir las necesidades, que cuenta en su territorio, entonces ya con esta reforma política, tengan más libertad para captar ingresos y con ello incluso, tener una regulación para dar soluciones a las problemáticas de las delegaciones, es algo que se ve, es una competencia política que el GDF no quiere que en su momento se libere, pues porque el GDF en su entidad recibe un presupuesto muy amplio, porque todo lo absorbe, si un recurso lo cabildea la delegación Cuauhtémoc, tiene que caer obligatoriamente en el GDF y después se canaliza (a las delegaciones), es decir, no tienen esa libre gestión o cabildeo de los recursos federales, y yo creo que eso les impide ampliar sus proyectos y darle mayor solución (a los problemas), incluso las obras de infraestructura más grandes de la ciudad no las pueden cubrir una delegación, siempre tiene que estar financiado por parte del GDF.

¿Pero esta iniciativa de reforma política no les da el grado de Ayuntamientos o sí?

Yo entiendo que es un paso, para que tengan cierta autonomía al menos fiscal, y después ir trabajando para que ya tengan autonomía política.

La autonomía política es que tengan sus propios reglamentos, que tengan su propio congreso, como es en el municipio con los síndicos y regidores, con contrapesos y así se conforma la estructura política, en las delegaciones yo creo que el primer paso es que tengan autonomía financiera y posterior a ello ir reformando este primer paso, para que las delegaciones no en menos de 5 a 10 años ya tengan una estructura similar a los Ayuntamientos, incluso se les cambie el nombre y ya el D.F., pase a ser una entidad más de la república.

¿Qué opina de las relaciones intergubernamentales?

Hay buenas relaciones, hay relaciones de municipios a municipios, se están viendo con las leyes de planeación, con los institutos de planeación de las grandes urbes, las zonas metropolitanas, el ejemplo son los alcaldes electos de N.L. los 11 formaron la asociación de municipios metropolitanos de Nuevo León, para formar una coordinación en crecimiento porque a ellos les va a tocar gobernar con una autoridad estatal que no surge de un partido político, y hay otras áreas de mucho interés, como el D.F., donde hacen planes precisamente para conurbación de las delegaciones y el Estado de México, ya que es compleja la relación porque el presupuesto que tienen no directamente la delegación, sino el GDF y tienen que negociar con él, pero hay otras áreas metropolitanas, como la laguna que son dos Estados diferentes que son 7 municipios, que ya tienen su asociación metropolitana de la laguna, en cuestiones para la planeación de desarrollo urbano de estos municipios, se están dando las relaciones gubernamentales entre municipios, más por las mancas urbanas, hay otros municipios que incluso no están en una mancha urbana compartida pero se está dando la intermunicipalidad, incluso se da con el hermanamiento de municipios mexicanos con municipios de otros países, estas relaciones de hermanamiento se pueden ver como relaciones intergubernamentales, debido a que prestan varias experiencias exitosas de programas y proyectos que están desempeñando ambos municipios y que tienen afinidades y dan a que el municipio tenga beneficios de estas relaciones, mejorar los servicios, intercambian información para replicar algo que ya funciona y eficiente la administración.

¿Qué piensas de cómo se relaciona el gobierno federal con los municipios, como ejemplo la iniciativa del Ejecutivo Federal para desaparecer municipios en donde se presume que hay injerencia del crimen organizado?

Eso va más al mando único, pero lo que ha comentado el gobierno federal, si el municipio no puede instrumentar la fuerza pública, recurran al siguiente ente, que ya es una policía estatal, y aquellos municipios que cuenten con infraestructura y presupuesto, y puedan tener mandos policiales de buena estructura y buen nivel pues los sigan teniendo, es el caso en el Estado de Morelos, ya va avanzando, son varios municipios, porque los ingresos y el presupuesto con el que cuentan los ayuntamientos no es suficiente y no da para que tengan policías profesionales, que se busca que no haya policías que tengan bajos niveles de rendimientos, hay estudios en los que los policías en muchos de los casos entran a las academias sin tener la primaria, incluso la utilizan para acabar sus estudios para poder obtener un ingreso y poder vivir, esto ha hecho que se haga vulnerable las policías municipales, es algo que se está viviendo, y como solución el gobierno federal les propone a los municipios entrar en una coordinación para contar con una policía eficiente, profesional y que los gastos que destinaba el municipio para esos efectos la aproveche para proyectos y programas que beneficien a los ciudadanos.

¿Qué opina de la autonomía municipal?

Pues el municipio tiene autonomía, lo dice la constitución, sin embargo en México la autonomía municipal se ejerce poco, te podría asegurar que hay funcionarios que tienen hasta cierto temor de la autonomía, porque la constitución no lo restringe que pueda tener vínculos con otras ciudades nacionales e internacionales, hay pocos municipios que quieren salir de la geografía nacional, incluso de su propio Estado para tener un acercamiento con otras ciudades que les pueden compartir proyectos muy exitosos que pueden ser aplicables a sus ciudades y que pueden replicarse de una manera exitosa y que pueden beneficiar a la ciudadanía por muchos años.

La historia de nuestro país, de llevar a cabo muchas políticas centralistas, en donde los municipios en su mayoría para tener un acercamiento de un estado a otro, el municipio tiene que contar con el visto bueno de la secretaría de gobierno de esa entidad por la relación política, por esta razón en la que los municipios tienen mucha relación con los gobernadores de los Estados, se sienten comprometidos o pedir permiso para llevar a cabo estas tareas.

¿Qué opina de la subsidiariedad municipal?

El municipio depende mucho de los recursos, puede cabildear recursos con el gobierno federal, sin recurrir a los gobiernos estatales, y puede también gestionar recursos en el gobierno estatal, entonces sí hay relación con el gobierno federal de muchos proyectos que van permeando a gobiernos estatales y a los municipales, sin embargo, hay ciertos proyectos y programas que le caen primero a los gobiernos estatales y estos tienen problemas en sus haciendas que les impide tener más libertades, captan estos recursos del gobierno federal y pues el municipio ni toca esos recursos y si los toca no tienen voz ni voto para decidir donde se puede aplicar, sabiendo que el municipio tiene la sensibilidad de las necesidades de los ciudadanos, a veces quieren hacer pasos a desnivel y el municipio les dice que mejor hay que arreglar los cinturones de miseria que hay en otro lado del territorio municipal, que necesitan servicios básicos y así mejora la ciudad y los índices de la misma entidad, pero como el gobierno del estado ya tiene esos recursos y quiere lucir la gestión del gobernador pues hacen el puente a desnivel cuando no es necesario, pero esto va mejorando, las relaciones con los gobernadores se ha ido mejorando pero siguen permeando esos problemas que no dejan aplicar la subsidiariedad.

Para usted ¿qué es la asociación municipal?

Nace a partir de esta problemática, donde el municipio no sabe a dónde puede recurrir y tiene esta necesidad de aliarse con otros municipios mexicanos para poder lograr sus proyectos, para poder obtener recursos, entonces es una herramienta más en la cual los municipios pueden hacer frente para cubrir sus necesidades, cubrir las necesidades de los ciudadanos. Si unos municipios tienen cierto perfil, por ejemplo que tengan costas, se unen y crean la asociación de municipios con costas, los municipios que tienen islas, se unen y forman la asociación de municipios con islas, porque aunque sean ciudades diferentes con climas diferentes con muchas cosas diferentes tienen afinidades comunes, por tener el mismo perfil o las mismas necesidades como ciudad, y a partir de estas agrupaciones pueden presentarse a la cámara de diputados, el senado y en los congresos estatales para solicitar el apoyo de ciertas características o de cierta problemáticas que no puede solventar un solo alcalde, es complejo que un solo alcalde haga frente al congreso estatal, entonces ya sí llegan en grupo, es más fácil, pueden lograr cosas favorables, ahí está la asociación de ciudades patrimonio que tienen un fondo cada año en el presupuesto de egresos de la federación para mantener a sus ciudades, está reglamentado ese fondo, que se destina a mejorar la imagen urbana, nomenclatura, limpieza, eso fue un logro de las asociaciones de municipios.

¿Refuerza la autonomía de los ayuntamientos las asociaciones de los municipios?

Sí, porque precisamente les da esta libertad de gestionar, la libertad de tomar decisiones, de pararse frente al congreso de la unión y exigir fondos. Por ejemplo la secretaría de turismo crea una asociación de facto con los fondos de pueblos mágicos y les da cierta autonomía, porque el municipio sabe que va a recibir cierto recurso para proyectos de infraestructura, para modernizar y mejorar la imagen urbana que a la mejor son muy pequeños que no tienen ingresos altos, porque tienen una densidad poblacional muy pequeña y viven solamente del cobro del predial y del agua en algunos casos, porque en otros es privada, entonces no tienen mucha manera de recaudación, y con este tipo de programas federales ya tienen un financiamiento extra.

Y si no es así ¿para qué se asociación los municipios?

¿Cuántos asociados tiene su organización?

1625 afiliados, es decir los 1625 municipios donde ganó el PRI.

¿Qué servicios les ofrece?

Asesoría en las temáticas que tengas los municipios, de hecho, nosotros para poder llevar a cabo, agrupamos, creamos asociaciones para englobar una problemática, si viene un municipio con un problema, más allá de resolverlo sólo con él, armamos eventos y conformamos asociaciones con esa problemática, para darle solución, para no llegar solos a la cámara de diputados. Invitamos a ponentes de alto nivel, de gobierno federal que nos da resultado una agenda y entonces podemos gestionarla en la instancia pertinente. Ofrecemos asesoría, gestión de fondos nacionales e internacionales, con los últimos tenemos buena relación con organismos, instituciones. Son pocos los municipios que pueden tener una inversión extranjera directa en México, porque no los ven formales, el periodo de gobierno de tres años es muy poco, un proyecto de una asociación internacional es a realizarse a 15 años, entonces las agencias internacionales de cooperación ven que en México cada tres años cambian de gobierno y de partido, pues no es factible.

¿Cómo se asocian?

Tenemos mecanismos de afiliar, los naturales son emanados de nuestro partido, todos los que triunfen en las elecciones y que sean del PRI ya son Alcaldes de la FENAMM.

Los miembros que formalizan su afiliación, en la que tiene que llenar una cédula, donde se les piden datos del municipio y un enlace para contacto, para decirle al Alcalde y los funcionarios de los municipios, todas las actividades, programas y proyectos que realizamos.

Y viene el socio activo, es el que llena la cédula, participa en nuestras reuniones, y como somos una A.C., que no tenemos un presupuesto por parte del gobierno federal ni del partido, entonces hacemos una fórmula en donde dependiendo el número de habitantes y el índice de desarrollo humano se hace una tabulación y cobrar una cuota y así tener una vida económica-financiera y tener una vida institucional, porque sin el recurso financiero no tenemos la infraestructura, oficinas.

Afiliamos al municipio, el beneficiario es el municipio, también los regidores de oposición, pero en nuestros eventos no asisten porque es de partido, pero si hemos tenido regidores que se han inscrito para escuchar al presidente nacional del PRI.

¿Cómo se financia la A.C.?

Las cuotas, tenemos una cuota mínima de \$3,500.00 pesos a municipios muy pequeños que no tienen acceso a información y les damos atención, hay municipios más activos y funcionarios más

capacitados que nos buscan para hacer reuniones temáticas y les damos talleres para hacer sus proyectos, en los más grandes nos buscan como plataforma de vinculación con secretarías de la administración pública federal, por la naturaleza de la organización hay exmiembros que están en ciertos cargos públicos del gobierno federal y nosotros los contactamos, somos facilitadores de información.

La cuota más alta oscila en los \$250,000.00 pesos, si lo comparas con otros recursos que reciben, no veo una disparidad.

¿Qué opina de la transparencia en las asociaciones de municipios?

Nosotros como somos una A.C., rendimos un informe anual de actividades a los socios, ellos tienen la información de todas las actividades que se realizan y pues también un balance financiero, nosotros como asociación tenemos datos de los funcionarios de todos los órdenes de gobierno, misma que no publicamos al 100% porque tenemos un aviso de privacidad, porque manejamos datos personales. Y lo que tratamos de hacer en la página es tener nuestro aviso de privacidad.