



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA EXPERIENCIA DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS EN
MÉXICO.**

**ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ASOCIACIÓN DE
MUNICIPIOS DE
LA ZONA NORTE DEL ESTADO DE GUERRERO (AMZNEG).**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(OPCIÓN EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

**P R E S E N T A:
MARTHA LUGO JARAMILLO**



ASESOR: MTRO. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE.

CIUDAD UNIVERSITARIA 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Dedicatorias.

A mi esposo Alberto Fabián Juárez Callejas, por compartir este sueño conmigo, por creer en mí, por tu apoyo constante y permanente en todos los aspectos, por impulsarme siempre, por la paciencia, por crecer junto a mí, por estar a mi lado compartiendo tristezas, alegrías y problemas, por tu tiempo, por que nada de esto sería igual sin ti, gracias

A mi hija Fabiola, fuente de mi inspiración siempre, gracias por tu apoyo y comprensión en la realización de esta carrera, gracias por ser maravillosa, gracias, por enseñarme a crecer.

A mi hija Gabriela, gracias por enseñarme a que todo llega a su tiempo, a tener valor, a ser perseverante, por enseñarme que los milagros existen.

Agradecimientos.

A Dios, por la vida.

A mis padres, Paula Jaramillo García y Gregorio Lugo Crisóstomo, por ser forjadores de alas, luchadores sociales incansables, por enseñarme a soñar y trabajar, por darme valor, por que con su testimonio, aprendí que no hay imposibles, por su atención, por ser mis amigos e impulsarme siempre, por ser los mejores padres que Dios me pudo dar. Gracias por su infinito apoyo siempre.

A mis hermanos: Cutberto, Reyna, Sara, Jacinto, Damian, Elias y Gregorio, gracias por su constante apoyo, por escucharme siempre, por su cariño, por su solidaridad, por que de cada uno de ustedes he aprendido a gozar la vida y vivirla intensamente, los quiero y estoy muy orgullosa de ustedes, gracias por existir.

A mi suegra, la señora Reyna Callejas Uribe, gracias por confiar en mi, por su apoyo infinito en la realización de este sueño, gracias.

A mi maravillosa casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México

A los profesores:

Lic. Miguel Ángel Márquez Zarate

Lic. Leopoldo Ruiz Gómez

Lic. Edgardo Villasana Rivero

Lic. Sergio V. Ballesteros Mesa

Lic. Said Humerto Nacif Abrach.

Gracias por su apoyo y colaboración en la realización de esta tesis, que Dios los Bendiga siempre.

Por ultimo mi agradecimiento a los hombres y mujeres que influyeron en mí para llegar hasta aquí, incluyo a aquellos que intentaron impedir mi paso, pues me obligaron a hacer el camino más amplio.

**LA EXPERIENCIA DE ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS
EN MÉXICO**

**Análisis y perspectivas de la Asociación de Municipios de
La Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG).**

ÍNDICE

Página

Introducción.....1

CAPITULO 1

El Municipio en México

1.1. Definición de Municipio.....8
1.2. El Devenir Histórico del Municipio en México.....10
1.3. Los Municipios en México en su contexto actual.....18
1.4. Principales Funciones Municipales (prestación de servicios públicos).....23
1.5. La Gestión Municipal En México.....29
1.6. El Municipio en las Relaciones Intergubernamentales.....32

CAPITULO 2

La Asociación de Municipios y La Experiencia Internacional

2.1. Definición de Asociación Municipal.....36
2.2. Principales Países que Practican la Asociación de Municipalidades.....39
2.2.1. El Asociacionismo y las redes en España.....40
2.2.2. El Asociacionismo en Francia.....42
2.2.3. El Asociacionismo y las Redes en Norteamérica.....45
2.2.3.1 Experiencia de la Asociación de gobiernos de San Diego, SANDAG.....46

CAPITULO 3

Experiencia de la Asociación de Municipios en la República Mexicana

3.1.Reforma De 1983 Al Artículo 115 Constitucional en cuanto a la figura de Asociación Municipal	49
3.2.Reforma De 1999 Al Artículo 115 Constitucional en cuanto a la figura de Asociación Municipal.....	51
3.3.Legislación Mexicana, en materia de Asociación de Municipios.....	55
3.4.Recursos para financiar la Asociación Municipal en México.....	62
3.5. Dependencias del gobierno Federal que fomentan la Asociación de Municipios En México.....	66
3.6. Experiencias de prácticas de Asociaciones Municipales en México.....	73

CAPITULO 4

La Experiencia de Asociación Municipal en el Estado de Guerrero

“Asociación De Municipios De La Zona Norte Del Estado De Guerrero (AMZNEG)”

4.1. El Estado de Guerrero.....	88
4.2. Diagnostico de la Zona Norte de Guerrero.....	91
4.3. Formación de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG).....	93
4.4. Antecedentes de la AMZNEG.....	95
4.5. Objetivos específicos de la AMZNEG.....	98
4.6. Estructura orgánica de la AMZNEG.....	99
4.7. Características de la naturaleza jurídica y convenio constitutivo de la Asociación.....	101
4.8. Administración del inicio del proyecto.....	102
4.9. Análisis de La Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG) y su funcionamiento actual.....	103
CONCLUSIONES.....	110
BIBLIOGRAFÍA.....	114

INTRODUCCIÓN

El municipio en México, actualmente se enfrenta a grandes retos derivados del proceso de globalización y descentralización que se han desarrollado en las últimas décadas. El ámbito de lo local exige administraciones públicas eficientes, que den respuestas a las necesidades de la población, a través de mecanismos de coordinación más efectivos.

Una de las figuras jurídicas que no se han desarrollado en los municipios de nuestro país es lo referente a la asociación municipal.

La figura constitucional de asociación de municipios, conferida a nivel nacional desde 1983 en la Constitución Política de la República Mexicana en su artículo 115 fracción III inciso i), en el cual señala que se otorga a los municipios la potestad de asociarse, específicamente:

- Para la más eficaz prestación de los servicios públicos y
- El mejor ejercicio de las funciones que les corresponden.

La asociación de municipios vista como estrategia de cooperación municipal y organización para la gestión de recursos públicos en México, es aun poco conocida y practicada en los municipios del país.

Esta fórmula de organización y funcionamiento de cooperación intermunicipal y extramunicipal, en municipios que comparten problemáticas similares, insuficiencias administrativas y débiles desarrollos institucionales, representa un instrumento de superación y alivio de la marginación y la pobreza, así como una fórmula de construir ámbitos de acción y gestión común, desde zonas rurales hasta áreas metropolitanas, para contribuir a reforzar solidariamente competencias municipales y convertirse en alternativa para la consolidación de un modelo de relaciones intergubernamentales más acorde con el sistema federal de gobierno en nuestro país.

En México, señala Cuauhtemoc Paz “se ha abordado principalmente el estudio del asociacionismo entre municipios desde dos perspectivas de acuerdo a sus funciones:

a) Desde su funcionamiento político, en lo referente a la representación, interlocución y negociación, por una parte y;

b) Desde su funcionamiento en busca de una mejor gestión gubernamental y atención a problemas regionales comunes”¹.

Para fines de esta investigación ubicaremos a la asociación municipal desde esta última perspectiva de gestión gubernamental y atención a problemas regionales; es necesario señalar que en el caso de las diversas formas de cooperación entre entidades locales, un elemento fundamental para distinguirse es su naturaleza jurídica.

El asociacionismo voluntario intermunicipal surge cuando dos o más municipios, libre y voluntariamente, deciden dar solución a sus problemas comunes. Por lo tanto es una fórmula pactada entre entes locales (municipios) en la que definen su participación en el financiamiento y en los órganos de gobierno.

“Las asociaciones intermunicipales o mancomunidades, se encuentran regidas por el derecho público, en el cual está inscrita la autonomía local; que incluye el derecho de los municipios de asociarse para la realización de tareas de interés común y dar solución a uno o varios problemas compartidos como obras, servicios públicos u otras actividades dentro de su ámbito de competencias dentro del estado”²

Es decir la cooperación entre municipios en forma asociativa, es parte del conjunto de formas organizadas de gestión de los intereses locales.

Por eso, tanto conceptual, como prácticamente, el asociacionismo intermunicipal debe entenderse, de manera fundamental, como la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal

¹ Paz Cuevas Cuauhtémoc, *Las Asociaciones Municipales: Nuevos Actores Reconstruyendo el Federalismo en México*, México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), 2005, Pág. 32

² Santín de Río Leticia, *Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio*, en Perfil perspectiva de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado, México, Editado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). 2003. Pág. 108

entre ayuntamientos, con propósitos , objeto y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios determinados.

De modo que la unión y la coordinación de municipios al interior de un estado (en una misma entidad federativa o entre municipios de dos o más estados, como lo establece la ley en el caso mexicano), es el origen y objetivo de la figura de la asociación municipal, denominada por la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) intermunicipalidad.

Por lo que en esta investigación se utilizarán los conceptos de asociación municipal e intermunicipalidad, indistintamente, para hacer referencia a la figura constitucional de asociación municipal para la prestación de los servicios públicos y mejor ejercicio de sus funciones.

En contrapartida, en cuanto a las federaciones o asociaciones de municipios, se trata de la reunión de municipios considerados como sujetos morales y regulados por la legislación civil, esto es, están sometidas al régimen de asociaciones privadas regidas por el Derecho privado. Leticia Santín señala que: “Sus fines son de protección y promoción de intereses comunes mediante actividades de representación, reivindicación y negociación entre otras administraciones o instituciones, sin que ello impida actuaciones complementarias de asistencia o asesoramiento a los municipios miembros.

En México se han creado tres asociaciones municipales de carácter civil. En 1994 surge la Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC); en 1997 se constituye la Asociación de Autoridades locales de México, A.C. (AALMAC) y, en ese mismo año, la Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (FENAMM)”.³

En México la figura de la asociación municipal como visión estratégica, para la política de Estado, merece un mayor tratamiento. En consecuencia se requiere conocer mejor esta fórmula asociativa, tomando en cuenta las actuales características del desarrollo de nuestras instituciones formales, de la legislación en materia de cooperación y asociación, el alcance y límites de los incentivos en recursos de manera que se puedan buscar para alentar la intermunicipalidad, dotándola de mecanismos

³ *Ibidem*. Pág. 117.

creativos para flexibilizar la diversidad de sus funciones en el orden legal, económico y político.

En la actualidad el gran desafío de la asociación de municipios es lograr que los gobiernos locales sean reconocidos como eficaces interlocutores y legítimos representantes del interés local, en los planos jurídico, político y económico.

El tema de las asociaciones municipales ha sido poco tratado en México. Se desconoce su potencial y límites dentro de la administración, el gobierno y la autoridad política de los estados. Cabe señalar que en los estudios de administración pública y derecho constitucional mexicano son escasas las referencias al tema de las asociaciones municipales.

Por lo que considero es de suma importancia analizar la figura de intermunicipalidad como forma de gestión municipal viable y deseable, para que halla un desarrollo municipal y regional.

La inquietud de hacer este trabajo de investigación, fue el vivir la experiencia de haber realizado mi servicio social en la Dirección de Asistencia Técnica y Desarrollo Regional, del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), en el cual uno de los proyectos de dicha Dirección, era precisamente fomentar a nivel nacional esta práctica de Asociación Municipal.

En la Dirección Asistencia Técnica y Desarrollo Regional solo se difundía el concepto por medio de la página en Internet, más tarde se organizaron diversos talleres para los municipios que lo solicitaban, se realizó un seminario taller: “Intermunicipalidad, la asociación de municipios como factor de desarrollo regional”, en Guadalajara, Jalisco en julio de 2005, este seminario estuvo enfocado a mostrar las políticas públicas a nivel nacional en cuestiones de desarrollo regional.

Las investigaciones realizadas sobre el tema de intermunicipalidad en México fueron realizadas y financiadas por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) que pertenece a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); quien por medio de las teleconferencias se empezó a difundir la estrategia de Asociación Municipal; en el año 2003, se incentivó por medio del programa de Coinversión Social en su vertiente de Fortalecimiento Institucional Municipal, se convocó a participar a todos los Municipios

del país a presentar proyectos que fueran realizables por medio de la asociación de municipios.

El objetivo principal de esta investigación es explorar y analizar el estado de la asociación de municipios o intermunicipalidad en México, el concepto que se ha empleado y las principales prácticas de asociación municipal en el país.

Un objetivo secundario es el describir la experiencia de la asociación de municipios de la zona norte del estado de Guerrero (AMZNEG).

La AMZNEG fue constituida legalmente desde el año 2003 y ratificada por el congreso estatal en el 2007. Esta asociación municipal fue acreedora de los recursos del programa de Coinversión Social señalado anteriormente.

La constitución de la asociación de municipios de la zona norte del estado de Guerrero tiene por objeto: constituir una asociación de municipios de la zona norte del estado de Guerrero y realizar los estudios de cuatro problemas prioritarios y comunes que se han detectado como: contaminación de agua, basura, nulos recursos propios y seguridad pública.

Para la consolidación de la AMZNEG, se realizó: (diagnostico Institucional, estudio jurídico para la formulación del convenio de asociación y emitir el Reglamento Orgánico y Financiero de la Asociación). Dicha asociación municipal es hasta el momento, la más grande por el número de municipios asociados: Iguala de la Independencia, Atenango del Río, Buenavista de Cuéllar, Cocula, Copalillo, Cuetzala del Progreso, Huitzuc de los Figueroa, Tepecoacuilco.

Esta asociación municipal (AMZNEG) ha sido pionera en el país en utilizar la figura de intermunicipal por lo que su monitorio en la consolidación de este mecanismo de trabajo mancomunado es importante para detectar, tanto los logros como las dificultades que se vallan presentando a lo largo de este proyecto, para ir perfeccionando el modelo de asociación municipal en México.

La hipótesis de esta investigación es:

La asociación de municipios es un mecanismo de organización municipal para trabajar con otros municipios mancomunados, que nos servirá para fortalecer la capacidad de gestión de los municipios, así como la generación un desarrollo regional.

Para fines de análisis, la presente investigación esta estructurada por cuatro capítulos:

El primer capítulo “**El Municipio en México**” tiene por objetivo situar el concepto del municipio en México y hacer una breve reseña de la problemática que vive el gobierno municipal, en cuanto a su administración pública y gestión para poder llevar acabo su cometido de dar respuestas a los principales problemas públicos de sus comunidades, dígase de la prestación de los servicios públicos; hago referencia al proceso de transición democrática que inicio a nivel municipal, quien juega un papel muy importante para entender como se daban las relaciones integubernamentales en el país y como por este fenómeno democrático en la diversidad de municipios de diferentes partidos políticos, hoy es una necesidad inminente el cooperar y comunicarse con otros municipios para dar solución a problemas impostergables.

El segundo capítulo “**La Asociación de Municipios y la Experiencia Internacional**”. En este capítulo analizo los conceptos sobre intermunicipalidad, sus elementos clave para formalizar una intermunicipalidad en México, así mismo se señalan los principales países que practican esta forma de organización en sus municipios, dígase de Francia, España y Estados Unidos de Norteamérica, con el objetivo de identificar sus estructuras institucionales que han llevado al éxito esta estrategia, para el desarrollo cooperativo de sus municipios.

El tercer capítulo “**Experiencia de la Asociación Municipal en la República Mexicana**” tiene por objetivo describir y analizar el estado que guarda la estrategia de la asociación de municipios en el país, en un primer momento, se analiza el marco jurídico de la asociación municipal en México, partiendo de la reforma de 1983 a la Constitución Política de México en su artículo 115, enfocándome principalmente a la fracción III en la cual señala que se otorga a los municipios la potestad de asociarse, específicamente:

- Para la más eficaz prestación de los servicios públicos y
- El mejor ejercicio de las funciones que les corresponden.

Pero en este año sólo podían asociarse los municipios de un solo estado.

Más adelante señalo la reforma al mismo artículo 115 pero de 1999, en el cual se otorga todo un catálogo de servicios y funciones que tiene que realizar el gobierno municipal.

Otro de los puntos que se desarrolla en este capítulo es el análisis del marco jurídico de las 31 Entidades Federativas, en lo referente a su Constitución Política Estatal y a la Ley Orgánica Municipal de cada Entidad Federativa, para observar el tratamiento que tiene la Asociación Municipal a nivel estatal.

Así mismo en este capítulo se señalan los recursos federales conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, de que se puede aplicar para financiar e incentivar la asociación municipal a nivel nacional.

El penúltimo punto a desarrollar de este capítulo es la identificación de las instancias del gobierno federal, que fomentan la asociación municipal como lo fue el INDESOL con el programa de Coinversión Social 2003, modalidad Fortalecimiento Institucional Municipal, El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) como difusor de la estrategia, y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por medio del programa Hábitat.

El último punto a desarrollar de este capítulo, es el de hacer una descripción de las prácticas conocidas a nivel nacional sobre asociación municipal, comenzando por los proyectos ganadores de los recursos del programa de Coinversión Social 2003, así como las prácticas presentadas en las diferentes ediciones del premio “Mejores Prácticas de Gobierno y Gestión Local” realizadas por el Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE) junto con la fundación Ford, desde el año 2002.

Con el objetivo de identificar que estados de la República fomentan esta estrategia de desarrollo municipal y regional.

En el capítulo cuatro **“La experiencia de la Asociación de Municipios en el Estado de Guerrero “Asociación de municipios de la zona norte del Estado de Guerrero (AMZNEG)”**, tiene por objetivo hacer una descripción del proyecto para analizar la experiencia y poder detectar los logros así como los incidentes en la estrategia, para poder desarrollar un modelo de intermunicipalidad, e irlo perfeccionándolo de acuerdo a las condiciones culturales e institucionales del país.

Por último, se presenta las conclusiones de la investigación.

CAPITULO 1

El Municipio en México

La naturaleza del municipio le convierte en el espacio social e institucional necesario, imprescindible, para convertir las grandes metas nacionales en iniciativas concretas, disponibles en el escenario cotidiano de las personas.

Cuauhtémoc Paz Cuevas

El presente capítulo pretende identificar la figura del municipio en México, ubicar el papel y la situación actual del gobierno municipal, para llevar a cabo sus funciones, así como tener presente las condiciones de su devenir político y administrativo como interlocutor a nivel estatal y federal para llevar a cabo su gestión.

1.1. Definición De Municipio.

Existe diversidad de conceptos referentes a la figura del municipio, de las cuales citaré las que considero, señalan las funciones y objetivos de lo que se entiende por municipio.

El vocablo municipio “proviene del latín municipium, voz resultante de la conjunción del sustantivo munus, muneris, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo capio, capis, capere, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hace referencia a la forma organizacional de una comunidad mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de la vida comunitaria”⁴.

El municipio, también es definido como “...la asociación de vecindad constituida por vínculos fincados en el domicilio, asentada en un territorio jurídicamente delimitado, con derecho a un gobierno propio, representativo y popular, y reconocido por el estado como base de su organización política y administrativa, tiene las siguientes finalidades:

⁴ Coordinador: Fernandez Ruiz Jorge, *Diccionario de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003. Pág. 27

- a) garantizar la seguridad de su territorio
- b) garantizar el orden público
- c) garantizar la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos y
- d) garantizar la justicia municipal. ”⁵

Pichardo Pagaza señala: el Municipio “Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación”⁶.

En México el municipio responde a la idea de organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato de la constitución, expresado en el artículo 115 constitucional, conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los estados. Es la ley orgánica municipal, comúnmente así denominada, expedida por la legislatura de cada estado, la que regula las otras dos potestades políticas propias a todo gobierno, la administrativa y la judicial.

La doctrina mexicana ve en el municipio una forma de organización administrativa descentralizada por región o territorial, Gabino Fraga dice: “El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”⁷

Andrés Serra Rojas afirma: “La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el Municipio “⁸

Moisés Ochoa Campos entiende al municipio como: “La forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular”⁹

⁵ Ver, *Manual de Administración y Organización municipal*, Tomo 5 Servicios Públicos Municipales, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)-Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), México, 1997 Pág.19

⁶ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Nueva Administración Pública de México*, Vol. I, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2002. Pág. 86

⁷ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1982. Pág.219

⁸ Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, 9ª. México, Porrúa, 1979.Pág. 590

⁹ Ochoa Campos Moisés, *La Reforma Municipal*, México, Porrúa, 1968. Pág. 75

Como se puede observar, la definición de municipio en México, ha venido teniendo transformaciones al igual que el orden municipal de gobierno, el municipio en México era uno antes de la reforma a la Constitución Política de México de 1983 como bien lo señalan los constitucionalistas y especialistas en derecho administrativo antes mencionados, el municipio era considerado como una forma de descentralización de los servicios públicos del estado, después de la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, donde se hacen explícitas sus funciones del municipio y en la reforma al mismo artículo, pero de 1999 se reconoce al municipio como un orden de gobierno. Lo cual hace que el municipio en México ya no sea una descentralización del estado, sino que es todo un ente, con personalidad jurídica que tiene la misión de velar por el bien común de su localidad.

1.2. El Devenir Histórico Del Municipio En México

En la actualidad, el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias.

Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu afirman: “El origen del Municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aún cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social”¹⁰. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones las formas de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal.

¹⁰ Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. *Elementos Jurídico-Históricos del municipio en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1979. Pág. 25 y 26.

En el México prehispánico la organización vecinal se dio a través del calpulli (en náhuatl: casa grande o caserío), sin embargo tal institución no se relaciona con el municipio romano o el español, pese a algunos aspectos comunes; en opinión de Moisés Ochoa Campos: “el calpulli era un clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo y en él. La alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del Concejo”¹¹

El calpulli o clan geográfico, como algunos autores contemporáneos le han llamado, constituyó una organización social de mayúscula importancia en el México antiguo, fincada sobre bases familiares, geográficas, políticas y teológicas, toda vez que sus miembros tenían vínculos de parentesco, se ubicaban en territorio específico propiedad de la comunidad respectiva, contaban con un gobierno interno y tenían una divinidad protectora común¹².

Durante todo el dominio español, el municipio fue una institución fundamental para el régimen colonial, por representar el primer punto de contacto entre el pueblo y el poder público; por tal motivo, para el historiador Silvio Zavala:

“El ayuntamiento es la institución representativa del común en la colonización española, a pesar de ciertas tendencias oligárquicas y de las limitaciones que impone la realeza al vender los regimientos y hacer pesar la autoridad de los gobernadores y corregidores sobre las elecciones y los acuerdos municipales; estos sin embargo, constituyen el órgano principal de petición y defensa de los derechos de los vecinos; adquieren particular ascendiente en algunas poblaciones distantes de los focos centrales del gobierno real”¹³.

Con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de Febrero de 1821 se establece la Independencia del país y su forma de organización en una Monarquía Constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución Española de Cádiz.

¹¹ Citado por Ruiz Fernández Jorge en *Servicios Públicos Municipales*. México, Instituto Nacional de Administración Pública- Universidad Nacional Autónoma de México (INAP-UNAM), 2002. Pág. 42

¹² Para mayor profundidad en el tema ver Rendón Huerta Barrera Teresita, *Derecho Municipal México* Porrúa, 2005. Pág. 65

¹³ Citado por Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Op.cit.* Pág.98

En ésta época el ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende se dio una disminución de las fuentes de ingresos.

En el México Independiente, los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para la conformación del Congreso Constituyente del nuevo estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio con la denominación de mexicano.

En el período intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución.

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que manifestó: La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Al no hacerse referencia a la forma de gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los Municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista.

A través de estas leyes se dividió el territorio de la República en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.

Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000.

En éste régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

Por decreto del 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

La Constitución de 1857, precisó la organización del país en forma de República Representativa Democrática, Federal y Popular.

En el artículo 72 se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la federación, estado o municipio, así que éstos último podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos para la jefatura de los departamentos.

Las contribuciones, eran designadas por el emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

Durante el porfirismo (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.

En este período se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley General de Ingresos Municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado.

La autonomía y libertad no ejercían en el, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

Durante 1910-1917, la libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano. El Plan del Partido Liberal Mexicano, se propuso consagrar la libertad municipal; en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal.

El Plan de San Luis expresaba: la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna.

En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban. El principio de no reelección desde el presidente de la república, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley General sobre Libertades Municipales en el estado de Morelos, en dicha ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

En Plan de Guadalupe, en la adiciones a este plan el 12 de diciembre de 1914 se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios.

El 1° de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta constitución se habla del municipio libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.
- III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales¹⁴.

A través de esta relataría del papel del municipio en la conformación de nuestro país, hemos podido observar, que el municipio estuvo en un constante cambio, buscando su autonomía, con respecto de la federación y del gobierno estatal, mismo que ha sido una lucha a través del tiempo.

En suma, el transitar de la vida política en el municipio ha estado atropellado desde sus inicios. México ha sido un país federal en la forma, pero en la práctica es sabido que había sido un país centralista, presidencialista y autoritario incidiendo estas características directamente en la vida municipal.

La centralización del poder político en la figura del presidente perneó toda la pirámide del poder, las esferas estatal y municipal. Hasta 1980, no existía un patrón de voto regional debido a la preponderancia del PRI. De 1929 hasta mediados de 1970

¹⁴ Ulises Corona, *Apuntes de la Clase Proceso de Gobierno en México (ámbito municipal)*, Ciudad Universitaria, Octubre 2004.

Este partido controló la presidencia de la república, el congreso federal, todas las gobernaturas y legislaturas estatales, así como la gran mayoría de gobiernos Municipales. Los gobernadores eran elegidos por el presidente, y estos a su vez, elegían a los presidentes municipales de sus estados¹⁵.

En 1998, siete entidades federativas habían conocido gobiernos estatales apoyados por una fuerza política diferente a la del presidente de la república –Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Distrito federal -, mientras que 12 entidades habían vivido ya la experiencia de un gobierno dividido, donde la mayoría de la cámara legislativa local es de signo político distinto al del gobernador del estado¹⁶

A principios de 1998, de los 20 municipios más densamente poblados del país, 16 contaban con un ayuntamiento panista, lo cual representaba 77.64% para esa categoría de Municipios, mientras que el PRD gobernaba en Nezahualcóyotl y Ecatepec, en el Estado de México, lo cual representaba 6.89% de dichos municipios, en tanto el PRI, gobernaba en tres, con 15.47% de los mexicanos asentados en las demarcaciones políticas más pobladas del país.

Hacia diciembre del año 2000, ese número ya había aumentado a más de 500 ayuntamientos de signo distinto al PRI, mientras que este conservaba 1382 alcaldías de 2427 que había en el país.

Antes de la elección Federal del año 2000, el mapa de la diversidad política regional hablaba ya de una pluralidad firmemente asentada, que no había conocido el país durante la mayor parte del siglo XX¹⁷.

Como lo ha venido reflejando estos números lo que ha estado en juego es el cambio de los valores, de las normas, y de la estructura de autoridad en su conjunto: un cambio de régimen, en una palabra, una visión compartida que todavía no existe desde

¹⁵ Para un mejor entendimiento del sistema político mexicano Ver Jorge Carpizo “El presidencialismo en México” México, Siglo XXI, 1978

¹⁶ Merino Mauricio, *La transición votada, crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2003. Pág.113

¹⁷ Véase Woldenberg, José, “La transición Democrática”, en Nexos no. 261, México, septiembre de 1999.

la perspectiva de los presidentes municipales, regidores y sobre todo de los ciudadanos y que es necesaria para que halla un desarrollo integral que comience a nivel municipal.

La transición de los Municipios de meras agencias subordinadas a los gobiernos federal y estatales, a auténticas instancias no es fácil. La literatura especializada es basta en el análisis de los problemas cultivados durante décadas, que obstaculizaron ala gestión actual de los ayuntamientos.

Especialistas municipales, describen al municipio como un orden de gobierno que ha estado sumiso al gobierno estatal y federal, con un sin fin de carencias como falta de recursos propios, carencia de un cuerpo burocrático capacitado, con un marco legal arcaico y poco conocido por sus actores políticos, con capacidad de gestión poco desarrollada, y carencia de información especializada.

En el marco de un incipiente proceso de democratización a nivel municipal y con un sistema de relaciones intergubernamentales tradicionalmente vertical, la lucha por el poder de las elites regionales y locales parece predominar sobre la búsqueda de consensos y en consecuencia, la disposición para cooperar es menor. Hoy en día, el ámbito municipal es en donde más claramente se refleja la nueva geografía del poder.

Desafortunadamente, entre los ayuntamientos con diferente filiación partidista prevalece la lógica de la confrontación más que la de cooperación para brindar mejores niveles de vida a sus gobernados. Por lo que es urgente que empecemos a engendrar una cultura democrática y de cooperación entre los municipios para que sus gobiernos tengan mayor y mejor capacidad de respuesta.

El municipio ha sido el laboratorio más importante de la gradual transición democrática de México, ya que en ese ámbito institucional es donde ha sido posible que, paso a paso, pero sobre todo desde 1989, distintos partidos políticos ejerzan el poder, se responsabilicen directamente en el ejercicio de la función pública y adquieran experiencia de gobierno.

Ahora bien el municipio y su creciente pluralismo a permitido a distintos partidos probarse, como alternativas, les han ofrecido la oportunidad de posicionarse ente los

ciudadanos como opciones viables y responsables al tiempo que les han ofrecido nueva visibilidad política promoviendo la profundización del debate, cada vez más plural, sobre la relación entre distintos ámbitos de gobierno (municipal, estatal y federal) en México. También ahí se ha transmitido por otra curva de aprendizaje, relacionada con los dilemas institucionales en la relación de los municipios con ejecutivos estatales y con congresos locales de distinto signo político.

1.3. Los Municipios En México En Su Contexto Actual

Actualmente (2007) existen 2 mil 439 municipios en el territorio nacional con una amplia y rica diversidad geográfica, regional, económica, demográfica, social, étnica y cultural; Alejandra Massolo, señala que los municipios en México abarcan 195 mil 152 pequeñas localidades de menos de 2 mil 500 habitantes; 2 mil 139 de menos de 15 mil habitantes ; mientras en las zonas urbanas se localizan 364 ciudades de más de 15 mil habitantes y nueve grandes metrópolis, siendo las tres principales la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey¹⁸.

Los Municipios por Entidad Federativa son los siguientes:

Entidad federativa	No. Municipios	Entidad federativa	No. Municipios
Aguascalientes	11	Oaxaca	570
Baja California	5	Puebla	217
Baja California Sur	5	Querétaro de Arteaga	18
Campeche	11	Quintana roo	8
Coahuila de Zaragoza	38	San Luis Potosí	58

¹⁸ Massolo Alejandra en *Guía para la equidad de género en el Municipio México*, México, Secretaria de Desarrollo Social – Instituto Nacional para el Desarrollo Social, SEDESOL- INDESOL. GIMTRAP, 2004.Pág. 25

Colima	10	Sinaloa	18
Chiapas	118	Sonora	72
Chihuahua	67	Tabasco	17
Durango	39	Tamaulipas	43
Guanajuato	46	Tlaxcala	60
Guerrero	81	Veracruz-llave	212
Hidalgo	84	Yucatán	106
Jalisco	125	Zacatecas	58
México	125	<u>Total de municipios</u>	2,439
Morelos	33		
Nayarit	20		
Nuevo León	51		

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

A partir del año 2000, se ha evidenciado aún más la importancia de incorporar en los procesos de democratización, descentralización, regionalización y de reforma del estado, la temática de los gobiernos locales en sus distintas modalidades, específicamente lo referente a los municipios en donde, por su condición urbana y desarrollo metropolitano, se requiere de un gobierno y una administración pública capaces de atender los efectos de la conurbación, el desarrollo industrial, el comportamiento demográfico, el crecimiento económico, entre otros.

De los 2,439 municipios mexicanos, Gustavo Garza¹⁹, señala que aproximadamente 300 municipios, son los que concentran la riqueza, el mayor nivel de bienestar social y

¹⁹ Investigador del Colegio del México (COLMEX).

los beneficios del desarrollo urbano, mientras el resto de los municipios se debaten entre sus propias limitaciones para resolver los diversos problemas comunitarios y allegarse de recursos para atender sus necesidades más inmediata²⁰.

“En el año 2000 se visualiza nítidamente la transformación de un sistema preeminentemente monocéntrico con la ciudad de México como polo principal, a otro poli céntrico de aun mayor nivel concentración, donde destacan nueve metrópolis con más de un millón de habitantes. Dos de ellas, Puebla y Toluca (junto con Querétaro y Cuernavaca), están fuertemente articuladas al conglomerado megapolitano de la ciudad de México, el cual seguirá expandiéndose en la medida que se vayan incorporando funcionalmente todas ellas en las primeras décadas del siglo XXI.

Las únicas ciudades con posibilidad de competir con esta megaurbe serían Guadalajara y Monterrey.

Monterrey forma un subsistema urbano con Saltillo, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, el cual con una planeación apropiada tendría un significado potencial de crecimiento, aunque fuera de este corredor, Guadalajara es la metrópoli principal de una región urbana altamente densificada donde se encuentran las ciudades de León, Aguascalientes, Guanajuato, Irapuato, Celaya, Salamanca y Silao que en conjunto, constituyen una gran concentración económica”²¹.

Pensar en municipios metropolitanos nos liga con el sentido público municipal, es decir, con la creación y recreación de los servicios públicos, cada vez más numerosos, especializados y que atienden las necesidades de una colectiva creciente y participativa.

La realidad municipal, la mayoría de las veces, es heterogénea y fragmentada, por lo que se requiere de satisfactores concretos y métodos cada vez más diferenciados²².

En este marco de demandas y respuestas, cabría señalar como ejemplo que en contexto nacional se registran los más altos niveles de bienestar en las entidades con mayor

²⁰ Garza Gustavo, *La urbanización de México en el siglo XX*, México. El Colegio de México, Primera Edición 2003, Pág. 117

²¹ *Ibidem*. Pág. 117

²² Ver, Robles Arenas Jorge, *La Necesidad de Incorporar Constitucionalmente la figura de los municipios Metropolitanos*. México, En Gobierno Local del Futuro: Nuevo Diseño del Municipio. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), 2005. Pág. 206

actividad económica y concentración urbana como sería caso de los estados del norte de la República (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, nuevo León, Tamaulipas y Aguascalientes). Así como en la región centro, particularmente el estado de México y el distrito federal; mientras tanto, los más bajos niveles de bienestar se localizan en las zonas rurales o semirurales de los estados del sureste (Guerrero, Oaxaca y Chiapas)²³

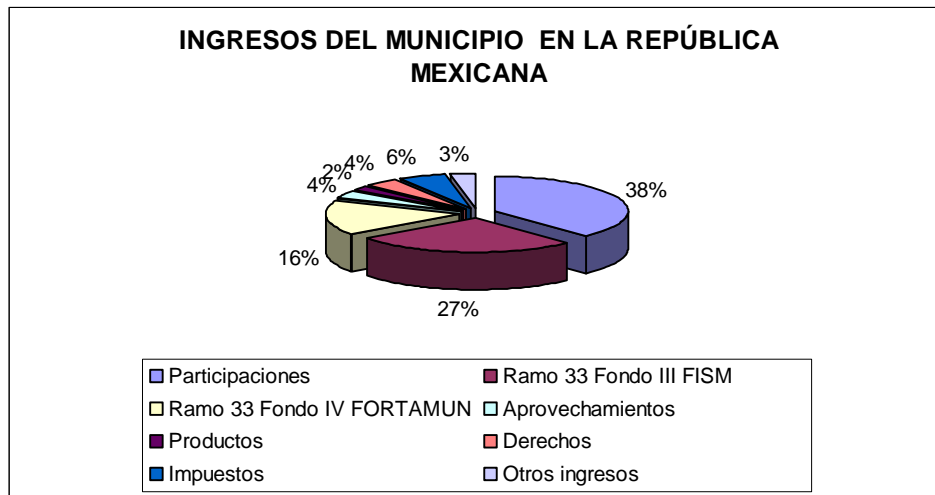
Actualmente queda de manifiesto que la mayoría de los gobiernos municipales son incapaces de atender directamente los requerimientos de infraestructura y equipamiento urbano, así como para resolver los problemas relativos al empleo, la seguridad pública, el agua y los servicios públicos.

Enrique Cabrero señala que alrededor de un 4% de los municipios del país concentran más de la mitad de la población; alrededor de un 7% concentra más de un 60 % de los ingresos municipales totales; el 7 % de los municipios urbanos grandes evidentemente tienen condiciones financieras más favorables que el 61% de municipios rurales²⁴. Si analizamos la estructura financiera encontramos situaciones claramente diferentes por tipo de municipios. Si bien para el año de 1999, en promedio las participaciones representaban un 38 por ciento de los ingresos municipales, para casi la mitad de los municipios rurales éstas tenían un peso mayor al 50 por ciento. En lo referente al ramo 33 (Fondo IV FISM), éste tuvo un peso en promedio de 27 por ciento de los ingresos para el total Municipal. Sin embargo para casi la totalidad de los municipios metropolitanos significó menos de 25 por ciento de los ingresos, mientras que para la mayoría de los rurales significó entre 25 y 75 por ciento de sus ingresos. Los datos anteriores nos dan una idea de los diferentes niveles de dependencia de las transferencias federales por tipo de municipio como se observa en la gráfica.²⁵

²³ Ver niveles de bienestar por entidad federativa registrada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática(INEGI), México 2000

²⁴ Cabrero Mendoza Enrique, *Los Municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y oportunidades*, México, en Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de un apolítica social de Estado. Editado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INEDESOL)-conjunto con la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), 2002.Pág. 76

²⁵ *Ibidem*. Pág.83



FUENTE: Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, Instituto Nacional para el Desarrollo Social-(INDESOL)-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) 2000

Las tendencias de las finanzas municipales en México muestran cada vez, con mayor claridad las diferentes realidades del conjunto municipal. No es posible continuar dando un mismo tratamiento al conjunto municipal nacional en lo financiero.

Existen Municipios metropolitanos y urbanos grandes, que muestran dinamismo en la generación de ingresos propios, capacidades institucionales y administrativas para manejar la hacienda local y sistematizar el funcionamiento financiero. Por otra parte existen Municipios pequeños y rurales que no cuentan con las capacidades institucionales, administrativas y profesionales para llevar a cabo una actividad hacendaría dinámica y plenamente autónoma.

Por su parte, los municipios pequeños y rurales tienen también enormes retos, aunque de naturaleza diferente, en la medida en que reciben mayores transferencias del gobierno federal, se puede caer en una actitud pasiva de “receptor de transferencias”, sin preocuparse por aumentar poco a poco la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal. Aun los municipios pequeños deben procurar sus fuentes propias de generación de recursos, solo un escenario de este tipo les puede ayudar a consolidar su presencia como instancias de gobierno local frente a la ciudadanía y otros niveles de gobierno.

Los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 realizada por el INDESOL- INEGI, muestran la fuerza de las capacidades como determinantes de un sano funcionamiento de la hacienda local. El tener planes,

reglamentos, programas de asignación de recursos, sistemas de evaluación, áreas específicas de gestión financiera prevenciones de recaudación, éstos, entre otros aspectos, son elementos estratégicos para mejorar el manejo de la hacienda municipal.

Por su parte, la función de *financiamiento* de los servicios públicos municipales contempla las acciones a través de las cuales los ayuntamientos se allegan los fondos necesarios para cubrir las actividades operativas que requieren, así como también su ampliación y desarrollo. Existen dos orígenes principales de financiamiento: el interno, que consiste en hacerse de recursos de fuentes propias directamente recabados por el municipio y que se encuentran al alcance legal y administrativo del mismo. El otro origen es el externo y en el encontramos agentes, instituciones y gobiernos que proveen recursos a los municipios para subsanar los requerimientos adicionales de financiamiento²⁶.

Hasta aquí he intentado hacer un bosquejo de las principales características como son la población y los recursos públicos, que hacen la gran diversidad y diferencia del trato del total de los municipios en el país.

1.4. Principales Funciones Municipales (Prestación De Servicios Públicos)

La importancia que adquiere la presentación de los servicios públicos se observa si consideramos que es en el ámbito municipal donde toma sentido la relación más próxima y directa entre la acción del gobierno y la comunidad.

Lograr la eficiencia en los servicios públicos es vital en la relación entre ayuntamiento y comunidad, ya que representa el aspecto visible de la administración municipal, por lo que a nivel de las comunidades es frecuente escuchar esta aseveración: el ayuntamiento es malo y el presidente municipal no sirve, porque el rastro no funciona, porque no hay mercado y porque el estado de las calles es deplorable.

²⁶ Lepine Muñoz Enrique, *La coordinación fiscal y la distribución de recursos a municipios*, México, en Primera Reunión nacional de presidentes municipales para el desarrollo social, memoria, Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL), 2001. Pág. 58

En este contexto es fundamental el papel que representan los servicios públicos municipales, entendidos no como fines sino como medios al servicio de los propósitos de una sana política municipal que promueva el desarrollo de sus individuos y de su colectividad.

Para ello, el ayuntamiento deberá desarrollar las acciones estratégicas que le permitan lograr mayor eficiencia en la planeación y administración de los servicios públicos municipales.

Así, los servicios públicos son los que apoyan y dan fundamento político a los ayuntamientos, no solo para recibir ingresos fiscales, sino para legitimar el ejercicio del poder. La administración y prestación de estos servicios corresponde originalmente a la autoridad municipal por ser la esencia misma del Estado y porque es la forma mediante la cual las necesidades colectivas son satisfechas de manera adecuada, es decir, en forma regular, continúa y uniforme.

Las consecuencias de los servicios públicos repercuten directamente en la calidad de vida de la mayoría de los habitantes de los municipios, obligándolos a buscar sus propias soluciones, y lo más trascendente es que con esta situación se favorece el debilitamiento de la autoridad municipal, originándose una falta de credibilidad en el ayuntamiento.

Los servicios públicos municipales se definen como la actividad organizada que efectúan los ayuntamientos para satisfacer en forma continúa, uniforme, regular y permanente la necesidad colectiva de la población del municipio, fundamentada en leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para regular su prestación²⁷.

La base comúnmente aceptada por los tratadistas del tema para clasificar los servicios públicos en los municipios son las necesidades que se busca satisfacer a través de ellos. De esta manera tenemos los siguientes²⁸:

²⁷ *Control de Gestión Municipal en Manuales de Administración y Organización Municipal. Op. cit. Pág. 19.*

²⁸ *Manual de Administración y Organización municipal Tomo 5, Op.cit. Pág.37.*

- a) **Servicios públicos básicos.** Son aquellos que no se pueden dejar de atender porque cubren necesidades vitales de la comunidad. Tiene relación con aspectos elementales para la sobre vivencia del ser humano y sientan las bases para acceder a niveles superiores de vida. Servicios con estas características son los de agua potable y alcantarillado, seguridad publica y transito, salud y de educación.

- b) **Servicios públicos complementarios.** Se trata de servicios que buscan atender demandas surgidas de las necesidades sociales, que faciliten y mejoren la actividad cotidiana de la comunidad al relacionarse para producir, comerciar o simplemente convivir. Este rubro comprende los servicios de limpia, recolección y aprovechamiento de basura, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles y banquetas, vialidad, alumbrado público, alineación y nomenclatura de calles, estacionamientos, parques y jardines y transporte urbano.

- c) **Servicios de asistencia y bienestar social.** A través de ellos se busca satisfacer las necesidades surgidas por una mala distribución del ingreso y de la riqueza entre miembros de una sociedad. Se trata de resarcir la pérdida de poder adquisitivo brindando servicios como actividades artísticas y culturales, asistencia médica y educativa, desayunos escolares, capacitación y adiestramiento. Existen otros servicios dentro de este rubro que tienden a cubrir necesidades de convivencia y participación social, como el cuidado y embellecimiento de poblados y centros urbanos, de fomento de áreas verdes y recreativas e instalaciones deportivas.

- d) **Servicios de protección y seguridad a la comunidad.** Son servicios que al brindar protección y dar seguridad a la comunidad, garantizan una convivencia dentro de los limites legales y permisibles; abarcan también servicios de prevención y control de siniestros de la sociedad. Dentro de estos encontramos los de policía y transito, bomberos, prevención de desastres y protección contra la contaminación.

La anterior clasificación nos permite establecer una condición básica para que un gobierno municipal decida prestar servicios públicos: garantizar el suministro de servicios que cubran necesidades básicas, de protección y seguridad.

Los extremos de esta clasificación son una preocupación apremiante de las autoridades municipales porque en la mayoría de esos servicios no rige el principio de exclusión, ya que no abra quienes los puedan proveer desde el sector privado al no haber estímulos tangibles ni pecuniarios.

Paralelamente a los criterios que han servido para llevar a cabo tal clasificación se encuentra el factor político, que a su vez pesa mucho en la priorización de necesidades a atender y en las modalidades de prestación de los servicios. Indiscutiblemente, al regir un criterio político en este proceso, los servicios con mayor prioridad serían los de asistencia y bienestar social, seguidos de los básicos, por su efecto directo e inmediato en la legitimidad de una administración.

Para un gobierno municipal, la satisfacción de las demandas de servicios es una de las principales preocupaciones por dos razones: primero, asegura el bienestar social de la comunidad, y segundo, se reflejan sus intenciones por cumplir los programas de su administración. Ambas razones se basan en un objetivo primordial, obtener consenso por parte de la ciudadanía y reconocimiento de los demás niveles de gobierno.

En la búsqueda de este objetivo, los gobiernos municipales han tratado de buscar la provisión de todos los servicios aquí señalados. En la mayoría de los casos, sus esfuerzos han sido infructuosos por la escasez de recursos a su disposición, tanto materiales y financieros como humanos y tecnológicos. Se ha olvidado que su función al respecto es garantizar su provisión, no la de prestarlos forzosamente.

Es por ello que hoy es necesario identificar modelos de gestión municipal exitosos para respuestas a los ciudadanos.

Las actuales condiciones que permean la nueva realidad municipal, económica y social, hacen necesario que se replantee su tarea y refuerce su compromiso como garante de la prestación de los servicios, para lo cual se puede recurrir a las siguientes estrategias:

- a) Prestarlos directamente, sobre todo los que a su cargo le señalan la constitución y las legislaturas locales, y cuando se trate de servicios prioritarios y

- estratégicos o servicios que, por sus características propias, no los pueda o quiera proveer el sector privado.
- b) Estimular a los particulares creándoles condiciones apropiadas para que, cuando no se trate de los que entrarían en el inciso anterior, sean ellos los que los provean.
 - c) Ceder a grupos privados abiertamente la concesión para que ellos los provean bajo su control y supervisión.
 - d) Coordinarse o asociarse con otros gobiernos municipales o con el estatal, para su generación.
 - e) Asociarse con particulares compartiendo responsabilidades y riesgos inherentes a su prestación²⁹.

Las anteriores estrategias derivan en una serie de modalidades en la prestación de servicios públicos en el municipio que por su importancia mas adelante serán abordadas. En ellas se podrá dejar en claro que el gobierno municipal en ningún momento perderá su carácter de ordenador de los servicios, ni el control que sobre ellos las leyes le han conferido; al asumir la prestación directa de algunos servicios deberá hacerlo eficaz y eficientemente.

Los sistemas de administración para el suministro de servicios en los municipios que se pueden contemplar actualmente son³⁰:

- A) Presentación directa por órganos e instituciones municipales.
- B) Convenios estado- municipio.
- C) Acuerdos intergubernamentales.
- D) Asociaciones o consorcios entre municipios.
- E) Organismos descentralizados.
- F) Empresa paramunicipal.
- G) Fideicomisos.
- H) Conversión.
- I) Contratos o concesiones.

²⁹ Manual de Administración y Organización municipal Tomo 5, *Servicios Públicos Municipales*, *Op.cit.* Pág. 21.

³⁰Manual de Administración y Organización municipal Tomo 5. *Op. cit.* Pág. 40.

J) Bonos o cupones de servicio.

Del listado anterior podemos señalar que, hasta el inciso f), es el municipio o el estado el prestador del servicio. Los fideicomisos, la conversión, los contratos o concesiones y los bonos o cupones pueden implicar la privatización del servicio.

La prestación directa por parte del ayuntamiento implica la necesidad de cubrir los gastos que ocasione la operación de los servicios públicos. Por ello, para tener un mayor margen de garantía en su prestación, sin afectar la capacidad financiera del municipio y absorber la total responsabilidad de prestar los servicios públicos de acuerdo con los requerimientos de la comunidad, es conveniente que las autoridades municipales realicen una priorización y jerarquización de los servicios públicos para identificar y seleccionar aquellos que la población necesita con mas urgencia.

Es importante señalar que por el carácter específico de ciertos servicios públicos, siempre tienen que prestarse en forma directa, como por ejemplo: los servidores de seguridad publica, tránsito, agua potable y alcantarillado, alumbrado público, calles, parques y jardines.

La forma directa de la prestación de los servicios públicos, requiere indudablemente de gran capacidad técnica y administrativa de las unidades municipales, así como también de la existencia del personal idóneo que realice las actividades operativas requeridas para el buen funcionamiento de los mismos. Igualmente es necesario contar con una adecuada planeación. Programación, presupuestación, evaluación y control sobre la prestación de los servicios públicos.

1.5 La Gestión Municipal En México

La gestión municipal en México, es un tema poco desarrollado por los actores locales, en los gobiernos municipales, dadas las condiciones políticas y administrativas en las que se ha desarrollado su actuar de los ayuntamientos ; por lo que este apartado pretende identificar la importancia de la gestión municipal para llevar a cabo un efectivo Gobierno Local.

Alejandra Massolo señala:” La gestión no se confunde con la acción de gobernar y con la administración, si bien están interrelacionadas. Gobernar es dirigir, conducir y definir los objetivos, políticas y metas de gobierno. La administración es organizar, programar, coordinar, controlar. La gestión es la actividad entre el acto de gobernar y la implementación de las políticas y la realización de las metas de gobierno. La gestión es clave para obtener resultados y legitimidad social”³¹.

Para Ricardo Uvalle, la gestión pública es “La suma de estrategias que se adoptan para institucionalizar con recursos técnicos y tecnológicos los requerimientos que tienen origen en la sociedad”³²

Por ello, un aspecto importante en el comportamiento de las instituciones públicas, es puntualizar la calidad de la operación que desarrollan para llevar a cabo el procesamiento de los insumos y los recursos que permiten convertir en productos institucionales los objetivos y metas que dan sentido y acreditación a la acción del gobierno.

La gestión municipal supone y exige diseños o arreglos institucionales adecuados a las nuevas competencias y retos de los gobiernos locales, así como a la creciente diversidad de intereses y demandas de la población.

La gestión municipal se ocupa de todas aquellas actividades o funciones del ayuntamiento y de su aparato administrativo, destinadas a la buena marcha de la

³¹ Massolo Alejandra. *Op.cit.* Pág. 13.

³² Uvalle Berrones Ricardo, *La responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública México*, Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. (iapem). 2003, Pág. 101.

institución municipal. Para ello el gobierno municipal necesita de un aparato administrativo eficiente y responsable en la ejecución de las tareas encomendadas, para que pueda realizar su gestión en forma eficaz y cumpliendo con su compromiso social.

La gestión municipal comprende básicamente tres funciones.

- La primera se refiere a la concertación de los diversos intereses de la comunidad con el ánimo de garantizar su coherencia y desarrollo, a través de la prestación de los servicios públicos.
- La segunda tiene que ver con la administración de los recursos que posee el municipio, como son los humanos, financieros, materiales y técnicos.

La conjugación de estas funciones de la gestión municipal podrá lograrse por medio del Plan de Desarrollo Municipal³³. Finalmente,

- La tercera corresponde a la coordinación y colaboración con los gobiernos estatal y federal, con el propósito de efectuar las tareas que les resulten concurrentes así como aquellas en las que expresamente deseen cooperar, teniendo como finalidad esencial el fortalecimiento del federalismo, que es el principio constitutivo de nuestro régimen político.³⁴

Por lo tanto la gestión como estrategia de gobierno permite la sincronización, y unificación de las acciones emprendidas por los gobiernos federal, estatal y municipal; la coordinación intergubernamental, es fuente de eficiencia en la búsqueda conjunta del desarrollo nacional, tendiéndose como una actitud responsable y compartida en el ejercicio de la función pública.

³³ El Plan de Desarrollo Municipal define los propósitos, objetivos, políticas y estrategias que condensan los esfuerzos de los sectores que conforman la comunidad municipal. El plan constituye una herramienta fundamental para ordenar las acciones de autoridades y funcionarios municipales, así como de la propia comunidad.

³⁴ *Control de Gestión Municipal en Manuales de Administración y Organización Municipal*. México Coedición Instituto Nacional de Administración Pública(INAP)-Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).1997 Pág.9.

La gestión municipal puede traducirse en una gestión conjunta de gobiernos municipales para la promoción del desarrollo económico regional.

Para este nuevo esquema de gestión es necesario promover cambios institucionales (probablemente también culturales), desde la normatividad de la planeación regional y municipal y otras relacionadas con la promoción económica, hasta cambios en usos, tradiciones y costumbres de colaboración entre gobiernos municipales

La coordinación es el resultado de la ordenación de varios participantes que se han integrado en un proyecto común, cumpliendo funciones orientadas hacia el mismo objetivo y dando lugar a una serie de mecanismos e instrumentos de los que derivan políticas y tareas coordinadas³⁵.

La coordinación intergubernamental permite contar con apoyos diversos, tanto del gobierno federal como del estatal, la gestión municipal siempre está condicionada por diversos factores externos, por tanto, debe ser ubicada en el contexto de las relaciones e influencias intergubernamentales, que pueden ser:

- “Favorables. De colaboración – coordinación respetuosa con las autoridades municipales, las que mas propician buenos resultados.
- Entorpecedoras. De obstaculizar a través de diversos mecanismos y acciones el quehacer de las autoridades municipales; a veces por motivos de rivalidad política o de intereses partidistas.
- Sustantivas. de reemplazar e invadir las competencias municipales, a veces debido a la incapacidad e ineficiencia de las autoridades municipales”³⁶.

Si analizamos la practica administrativa y de gestión de los gobiernos municipales alejados del centro de la republica podríamos hacer una afirmación de que la cultura política–administrativa de los integrantes de la administración pública de las municipalidades vienen arrastrando la no cultura de la gestión, principalmente considero por falta de información y por percepciones de que si no son del mismo partido del que su gobernador no tendrán acceso a la comunicación de sus necesidades.

³⁵ Mechaca Mier, M., *Procedimientos de control de Gasto público Federal Coordinado con Estados y Municipios*, México, Primera reunión nacional de contralores, Estados-Federación, Puebla, 1984, Pág.34

³⁶ Massolo Alejandra. *Op.cit.* Pág. 28

1.6 El Municipio En Las Relaciones Intergubernamentales

La asociación municipal en México, lleva a replantear nuevos esquemas de relaciones intergubernamentales, donde la cooperación y no la jerarquía, sea el patrón dominante. El Asociacionismo consolida al gobierno municipal como un nuevo actor en el escenario político intergubernamental, al tiempo que resulta ser un fenómeno compatible con las tendencias globales que llevan al trabajo coordinado, asociado y de complejas interrelaciones.

José Luís Méndez señala: “El concepto de relaciones intergubernamentales (RIG) tiene dos dimensiones básicas, en primer lugar, hace referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobiernos. Al hablar de gobierno se entiende que involucran entidades políticas con cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas. Pensamos aquí por ejemplo en las relaciones entre la instancia nacional y la subnacional (v.g. un estado), entre éste y la instancia local (v.g. un municipio) o entre la primera y la última. La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc). El concepto se refiere entonces a relaciones e incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etc.”³⁷

Ady Carrera señala, “la coordinación intergubernamental es la manifestación jurídico-institucional de los arreglos de poder que existen entre los ámbitos o niveles de gobierno que coexisten en un estado”³⁸.

El análisis de los mecanismos e instrumentos empleados para la coordinación intergubernamental en un estado, son claros indicadores del tipo de modelo de las Relaciones intergubernamentales (RIGs) imperantes en el mismo.

³⁷ Wright Deil. S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, estudio introductorio de José Luís Méndez, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, Pág. 9.

³⁸ Citado por Ady P. Carrera Hernández en, *Hacia un nuevo modelo de Relaciones Intergubernamentales: Caso de Estudio “Valle de Santiago”*, México, Universidad Autónoma del estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Ed. Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL), 2003. Pág. 64

La existencia de una estructura federal en México ha implicado la necesidad de coordinación entre las tres instancias de gobierno. Hasta principios de los años ochenta, sin embargo, dicha coordinación se dio de una manera muy poco reglamentada y ordenada³⁹.

En 1983, hubo importantes cambios en la constitución política de México, entre de los que destacan los cambios realizados a los artículos constitucionales 25 y 26.

El artículo 25 fue modificado para que señalara que corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional, y que por lo tanto éste “planeará, conducirá, coordinará y orientará, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado...”). En concreto, le fueron asignadas explícitamente al estado las funciones de dirección y coordinación del desarrollo regional, así como la de regulación y promoción de todas las actividades económicas que involucrasen el bien público.

El artículo 26 otorgó a los estados la responsabilidad de participar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. Esta modificación permitió ir más allá de la mera concurrencia intergubernamental, al institucionalizar y abrir la posibilidad de una “coordinación” entre los distintos niveles de gobierno.

En el caso de México, entre los primeros y más importantes mecanismos e instrumentos para la coordinación intergubernamental que fueron creados destacan los relativos a la planeación del desarrollo. Los comités Promotores del Desarrollo de los Estados (COPRODES) y los convenios Únicos de Coordinación (CUC) fueron creados en los años setenta, con el fin de estimular el desarrollo de los estados más pobres del país, en 1981, los COPRODES se convirtieron en comités de planeación para el desarrollo de los estados (COPLADES), redefiniéndose también los CUC con la finalidad de formalizar la actuación coordinada entre las instancias de gobierno para la planeación del desarrollo.

En 1983 se instauró el sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) a fin de

³⁹ Inicialmente se dio en buena medida mediante comisiones, convenciones o convenios, gradualmente se fue dando una planeación más general, muy relacionada con los programas de inversión federal y algunos programas regionales. Véase Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la planeación en México*, México, FCE-SSP, 1985; Martínez Cabañas, Págs. 166-168;

incorporar a los distintos sectores de la sociedad y los tres órdenes de gobierno en la planeación del desarrollo regional para reorientar el gasto social hacia las entidades con mayores demandas y necesidades. Para ello, se transformó el CUC en el Convenio Único de Desarrollo (CUD⁴⁰)

En 1992, el CUD cambia a Convenio de Desarrollo Social (CDS). Estos convenios se han firmado cada año, pero los comités, cuyo papel al menos es formal es el de foros de consulta y discusión para todos los sectores de la sociedad, no han funcionado en la práctica. Los COPLADES han sido creados, pero en la mayor parte de las ocasiones no han operado, convirtiéndose en meros apéndices de las secretarías de desarrollo social o planeación de los gobiernos estatales (Cabrero 1998).

La figura de los COPLADES se produjo en el ámbito municipal en los Comités para la Planeación del desarrollo Municipal (COPLADEMUNES). Estos Comités también deberían aglutinar a representantes de los diferentes sectores de la comunidad-organizaciones sociales, empresariales, académicas-con el gobierno municipal y estatal, con el fin de determinar los programas y acciones para la promoción del desarrollo de cada municipio. Los COPLADEMUNES, han sido creados de manera formal en muchos estados; sin embargo, en la mayoría de los casos, nunca han funcionado en la práctica.

Hoy en día, los Municipios luchan por una mayor participación en la toma de decisiones que inciden en su gestión y gobierno, y buscan la forma de institucional una relación más equitativa con la federación y los estados. Sin embargo, la transición de meras agencias administrativas a auténticos ámbitos de gobierno es difícil. Más aun cuando el andamiaje institucional en el que tiene que desarrollarse este ámbito no se ha transformado. Así pues, los municipios tratan de ejercer sus facultades como gobiernos “libre”, en un marco creado para la predominancia del gobierno federal y estatal. En este contexto es que los municipios buscan nuevas formas de coordinarse obedeciendo no solo a una voluntad política, sino impulsados por la imperante necesidad de responder a la compleja problemática que les plantea la sociedad.

⁴⁰ El Convenio Único de Desarrollo (CUD) se convirtió en el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental en la planeación para el desarrollo regional.

En este contexto, la intermunicipalización o asociación municipal, se convierte en un mecanismo esencial para fortalecer la capacidad de gestión de los municipios en general, pero particularmente, para dotarlos de una mayor capacidad para promover el desarrollo social de sus comunidades.

CAPITULO 2

La Asociación de Municipios y La Experiencia Internacional

La Unión Europea, se construye desde una mística de subsidiariedad, en la que los gobiernos locales amplían sus ámbitos de acción pública y despliegan sus estrategias de integración interregional e intergubernamental.

Enrique Cabrero Mendoza.

El objetivo del presente capítulo, es describir que se entiende por asociación de municipios o intermunicipalidad y analizar los elementos que la conforman.

También se presenta la experiencia de asociación de municipios a nivel internacional.

2.1. Concepto De Asociación Municipal

Como se señaló anteriormente, la asociación municipal en México ha sido poco tratada metodológicamente hablando, por lo que existen pocas definiciones en cuanto a asociación municipal, de las cuales destacan las siguientes:

La expuesta por Olivier Guyoneau, quien define a la asociación de municipios o intermunicipalidad como: “Una metodología de gobernanza política y administrativa que organiza la cooperación entre municipios vecinos para hacer posible la realización de una obra o el funcionamiento de un servicio público que, por su magnitud o costo, sobrepasaría los recursos de los municipios”⁴¹.

A su vez Olivier Guyoneau señala que la organización intermunicipal tendrá formas distintas pero presentará las características siguientes, asegurando una gestión eficaz y un mejor uso de los recursos financieros:

- La coherencia territorial para generar economías de escala y aprovechar los beneficios al máximo los beneficios del asociacionismo;

⁴¹ Seminario Internacional, Intermunicipalidad y *Gestión de Servicios Urbanos*, Conferencia magistral Internacional “La Intermunicipalidad: Una valiosa herramienta para la solución de problemas locales comunes” Guadalajara, Jalisco; Agosto de 2006. INAFED-INDESOL

- Contar con personalidad jurídica propia para evitar manejos políticos y parciales de la intermunicipalidad.
- Realizar una transferencia de acciones concertada para garantizar mejores resultados.
- Contar con un presupuesto único y anual para asegurar la equidad en el financiamiento del servicio.
- Así como una asamblea deliberativa, representativa de los distintos intereses locales⁴².

Leticia Santin del Río, define a la asociación municipal “como la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos, objeto y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios determinados”⁴³.

Para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la asociación municipal es “La unión voluntaria de municipios para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la prestación de servicios públicos y el mejor el ejercicio de sus funciones.

Para el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS): la Asociación Municipal “es una forma de coordinación entre dos o más municipios con el objeto de conjuntar estrategias, unir esfuerzos y aprovechar mejor los recursos de que disponen en búsqueda de soluciones a problemas comunes o a la prestación de un servicio público concreto, destinado a consumidores radicados en cada uno de ellos”⁴⁴.

⁴² Relataría del Seminario Internacional de Intermunicipalidad y Gestión de Servicios Urbanos. Guadalajara Jalisco, México, Editada por el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED).

⁴³ Santin del Río Leticia, *Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio*, México, en Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado. Editado por el Instituto Nacional para el desarrollo Social (INDESOL), 2002. Pág. 159

⁴⁴ Ver. Colección Manuales de Administración y Organización Municipal, *Los servicios públicos Municipales*, México, Coedición, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos(BANOBRAS)- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1997, Pág. 145

Para Ady P. Carrera Hernández entiende a la asociación de municipios “ como una estrategia a través de la cual no solo se pueden fortalecer los municipios, sino que además puede convertirse en la base para el desarrollo de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales en México”⁴⁵ .

En el ámbito del derecho público, la asociación de municipios en México está plasmada en la fracción III del artículo 115 constitucional.

La constitución política en su artículo 15 Fracción III, inciso i) Señala:

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas....

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Como podemos analizar la Constitución Política de la República Mexicana, deja un amplio margen de acción a la asociación de municipios, no solo los municipios se pueden asociar para la prestación de los servicios públicos sino también para el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden, o sea que depende de la creatividad de cada uno de los funcionarios del ayuntamiento de cada municipio y sobre todo de la voluntad de querer buscar la cooperación de otras municipalidades para organizar un frente común y así poder gestionar los recursos ante los otros dos ordenes de gobierno, estatal y federal.

Para mi, la asociación de municipios es un sistema de organización y una herramienta de gestión, en el cual se crea un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, que permite la coordinación de los municipios que la conforman con capacidad

⁴⁵ Coordinadora Ady P. Carrera Hernández “*Hacia un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales: Caso de Estudio “Valle de Santiago, México*, Ed. Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL), 2003. Pág. 26

de decisión para la más eficaz prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden.

Sus elementos principales son:

- La unión voluntaria de municipios
- La identificación de problemas comunes
- Es indispensable un acuerdo formal con propósitos, objeto y fines específicos.
- Que tenga personalidad Jurídica y patrimonio propio
- La homologación de las legislaciones con respecto al ámbito de la asociación municipal

En suma, la asociación municipal, es una estrategia de trabajo compartida que permite eficientar los recursos por medio de una economía de escala que permitirá a la administración pública de los gobiernos locales ser más eficiente y efectiva al dar respuestas a la ciudadanía de los municipios.

2.2. Principales Países Que Practican La Asociación De Municipalidades

Gracias a los convenios de hermanamiento con los diversos países de todo el mundo y a la tecnología de la información, hoy podemos tener acceso al acervo cultural de sus experiencias exitosas llevadas a cabo por las administraciones públicas de sus gobiernos quienes dan testimonio de los resultados de trabajar en la estrategia de asociaciones municipales.

El mecanismo de cooperación entre municipios ha sido desarrollado mayormente en Norteamérica y Europa, particularmente en los casos de Francia y España las legislaturas en la materia han tenido grandes avances, en aras de posibilitar la formación de mancomunidades intermunicipales para la prestación de servicios múltiples, obras y otros fines de competencia municipal.

En ambos casos, el reconocimiento al derecho de asociación intermunicipal data de finales del siglo XIX, pero se ha visto impulsado por el reparto cada vez mayor de

atribuciones y competencias, modificando aceleradamente sus propios procesos de descentralización y optando por un ordenamiento territorial del estado de tipo federal, en países que tradicionalmente se formaron bajo esquemas unitarios y con una fuerte tendencia centralista⁴⁶. El desarrollo de la práctica de las intermunicipalidades, también denominadas mancomunidades comienzan a ser parte de una reflexión para apoyar procesos de descentralización en países de América del Sur, como son: Brasil, Venezuela y Bolivia.⁴⁷

2.2.1. El Asociacionismo Y Las Redes En España

En España, durante los años setenta, se dio un auge del municipalismo, no obstante tiene raíces desde varias décadas antes con la aprobación en 1945 de una legislación del régimen local. Con base ese resurgimiento del espíritu municipalista español, se han desarrollado tres distintas formas de coordinación intermunicipal.

Las Mancomunidades son asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica. Surgen para asumir ciertos fines atribuibles a los municipios, casi siempre se trata de la ejecución de obras o la prestación de servicios en común. Si embargo, la ley también establece que el municipio no pierda sustentatividad, es decir, no se vacíe de responsabilidades en beneficio de la mancomunidad.

Este tipo de redes están previstas, tanto en la legislación nacional como en las autonómicas. Esta previsión resulta de un excesivo número de municipios existentes en España, lo cual ha tenido resultados adversos en la gestión de los servicios municipales. Por ello, las propias comunidades autonómicas (CCAA) han tomado medidas para incentivar y facilitar su creación, dándoles, incluso, asesoramiento, apoyo y financiación.

Otro tipo de organización intermunicipal en España son las Comarcas. Esta modalidad de red de gobiernos se presenta principalmente, en la comunidad Autónoma de Cataluña.

⁴⁶ Guyoneau Olivier Conferencia magistral, *La intermunicipalidad en Francia*, En Congreso Internacional Guadalajara 28, 29 y 30 de Agosto de 2006, INAFED-INDESOL.

⁴⁷ Ver Leticia Santín del Río, *Op. cit.* Pág. 158

A diferencia de las mancomunidades las comarcas se crean por iniciativa de la Comunidad Autónoma, 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 las dos quintas partes de los municipios que pretenden integrarse se rehúsan a participar, puede revocarse la creación de la comarca⁴⁸.

El tercer caso son las áreas metropolitanas, que surgen de la propia iniciativa de las municipalidades, en este caso, dichas municipalidades se encuentran compartiendo grandes aglomeraciones urbanas con vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planeación conjunta. La diferencia con las mancomunidades es que en este caso es que la regulación es más detallada y exhaustiva, además de que en su conformación no solo se necesita la voluntad del municipio y la ratificación de la legislatura local, sino la participación también de la administración nacional.

Como puede apreciarse, en España las redes de gobierno locales no son del todo horizontales, muchas veces pueden ser inducidas por los gobiernos superiores, o contar con la participación de ellos como sucede en las áreas metropolitanas. Se trata de interesantes entramados de cooperación intergubernamental, que sin embargo en ocasiones pareciera apuntar hacia la conformación de gobiernos intermedios. La ventaja en el caso de España, frente a esa tendencia, es la regulación estricta que se tiene sobre las reglas de creación, funcionamiento y desaparición de cada una de las distintas redes. La limitante es que, en ninguna de esas tres fórmulas asociativas, se considera la posibilidad de fungir como estrategia de representación política e interlocución de las municipalidades con su comunidad autónoma o el gobierno centra.

⁴⁸ Joaquín derretí Jacas; *Las organizaciones supramunicipales en España: Las comarcas*, en Revista de la administración local y autonómica Pág.325. citado por Cuauhtemóc Paz, *Op.cit.*Pág. 18

2.2.2. El Asociacionismo En Francia

Francia, conocida por su régimen unitario, cuenta sin embargo con una de las divisiones territoriales más numerosas del orbe: 36 mil 763⁴⁹ municipios conforman el territorio del país europeo, frente a 33,193 municipios que existen en el resto de Europa⁵⁰. Desde luego a pesar de la multiplicidad de municipalidades, existe muy poca homogeneidad de situaciones entre municipios. Tal diversidad no se traduce, en cambio, en estatutos diferenciados. Es decir, existe un solo modelo de gobierno local para todos esos entes locales.

A pesar de los múltiples intentos, en Francia no solo no se ha podido reducir el número de municipios, sino que se ha incrementado.

Por ello, ha sido más que necesaria la cooperación y la creación de instituciones inter y supramunicipales. Es decir, de organizaciones de cooperación municipal que pueden mantener la característica confederal o bien crear en algunos casos instancias de orden superior a las propias municipalidades. De tal suerte, existe en Francia seis distintas categorías o tipos de organización intermunicipal o supramunicipal.

En primera instancia, existen los sindicatos de municipios de vocación única (SIVU), conformada a iniciativa de los municipios y que como su nombre lo indica, tiene una sola finalidad para la cual ha sido formado. Esta es la forma de cooperación intercomunicaría más antigua de Francia, hasta 1992, existían 12 mil 970 SIVU's⁵¹. Derivado de esta figura ha surgido el sindicato municipal de vocación múltiple

⁴⁹ En Francia hay 36 763 ayuntamientos que van desde las megaciudades como París, Lyon, Burdeos o Marsella hasta los pueblos de 20 habitantes en las zonas rurales. La enorme cantidad de municipios se explica en Francia por razones históricas ligadas a las diferencias culturales y a la ruralidad del país hasta finales de la última guerra mundial (80 % de los franceses vivía en el campo en 1945)

⁵⁰ Pierre Sura de Briousses, Pág. 365, citado por Cuauhtemoc Paz, *Op.cit.* Pág.24

⁵¹ Cuauhtemoc Paz, *Op.cit.* Pág. 23

(SIVOM) cuya única diferencia con el esquema anterior es, precisamente, la multiplicidad de funciones que puede recibir de los municipios.

Una tercera modalidad de cooperación es el sindicato mixto, que agrupa no solo a municipalidades, sino a grupos de estas y a personas morales de actividad pública. Una característica relevante de los sindicatos es que pueden agrupar a municipios aun cuando no sean limítrofes⁵².

El distrito en cambio, es creado por resolución prefectoral a petición de una mayoría calificada de los municipios colindantes participantes. Por su parte, las mancomunidades urbanas, cuyos fines son la prestación de servicios y la dotación de infraestructura, opera con reglas muy similares a los distritos, sin embargo, no pueden producirse más que en concentraciones urbanas de más de 20 mil habitantes⁵³, en las que a petición de los municipios interesados, se crea por decreto. Sin embargo, han existido casos en los que el régimen de comunidades urbanas ha sido impuesto por el régimen legal.

Una figura más sofisticada es la del sindicato de comunidades nuevas, también conocido como sindicato de nuevas aglomeraciones. Este se ocupa de actividades de inversión, vivienda, transportes, caminos y diversas redes de cooperación para el desarrollo económico de municipalidades que recientemente han reconocido su vinculación en términos económicos. Este tipo de asociación se sujeta a las reglas de los otros sindicatos que ya se han mencionado.

Finalmente, una ley del 6 de febrero de 1992 añadió dos fórmulas a las ya existentes de organización intermunicipal: las comunidades de municipios y las comunidades de ciudades. La creación de éstas agrupa a los municipios cuya iniciativa es ratificada por decisiones de la prefectura.

El cumplimiento de sus objetivos es de tipo obligatorio para la administración del espacio y el desarrollo económico, mediante la coordinación de las municipalidades.

⁵² Cuauhtemoc Paz, *Op. cit.* Pág. 73

⁵³ “La organización de los municipios, el modelo francés”, en Examen, año 10, N. 112, p.87, Citado por Paz Cuauhtemoc. *Op. cit.* Pág. 77

dichas funciones, en el caso de las comunidades de ciudades, tienen que ver con el crecimiento urbano; mientras que en el caso de los municipios su cobertura puede extenderse hasta lo rural⁵⁴. Cabe señalar que la creación de ambos tipos de comunidades absorbe a los sindicatos y los distritos en el área que abarcan. Esta figura puede surgir también de la transformación de los distritos en comunidades y de las comunidades urbanas o distritos de más de 20 mil habitantes en comunidades de ciudades.

La característica más importante de estas agrupaciones es que sustituyen a los municipios en las competencias cedidas, y casi siempre dejan a los municipios funciones residuales.

Debido a la complejidad del escenario municipal francés, la cooperación y redes intermunicipales son tradicionales en la administración del espacio en ese país. De ahí su detallada regulación y la diversidad de figuras asociativas existentes, cabe señalar que en la mayoría de los casos, las fórmulas asociativas se convierten en gobiernos superiores a los propios municipios que les dan forma sin si quiera tener una conformación federativa o confederativa.

El caso de Francia da cuenta de la existencia de redes intergubernamentales de larga historia surgidas por la necesidad que genera la atomización de la división municipal, estas asociaciones sirven de canal de interlocución entre municipios y el gobierno central francés, pues al establecerse así mismas como instancias cuasi-gubernamentales, se manejan en muchos casos con independencia de los municipios que les dieron origen.

⁵⁴ La organización de los municipios Pág.88 citado por Paz, *Op.cit.* Pág. 83

2.2.3. El Asociacionismo Y Las Redes En Norteamérica

Un caso que llama la atención por su complejidad es el de los Estados Unidos de América, cuna del federalismo moderno. En este caso, la conformación de redes municipales no es algo novedoso. Además, aunque formalmente predomina el federalismo dual estados-federación, los gobiernos locales son desde hace mucho parte integrante del sistema federal.

El régimen del gobierno local norteamericano es muy complejo y depende de cada uno de los estados federados, así mismo y en consecuencia, existen varias fórmulas de coordinación y asociación para la gestión de los gobiernos locales en los Estados Unidos. Ello lleva a conformar niveles superpuestos de gobierno local, ya sean instancias administrativas (como es el caso de los City Managers o los distritos especiales) y de representación (como los Towns y los Condados).

Sin embargo para el mismo sistema político y de gestión norteamericano, ha generado muchos problemas el hecho de que existan tantas subdivisiones gubernamentales que pudieran tender más a complejizar el ejercicio público que a eficientarlo y encontrar soluciones comunes.

Para enfrentar ese tipo de problemas de gestión pero también para la representación política y la participación de los gobiernos locales en las relaciones intergubernamentales, se han creado distintas agrupaciones. destacan entre ellas la Liga Nacional Municipal (NML), la Asociación Nacional de Condados (NACO) y La Liga Nacional de Ciudades (NLC), que agrupan a gobiernos locales y a asociaciones regionales de estos, como los Consejos Regionales de Gobiernos (COG`s), brindándoles servicios, apoyos, asistencia y voz en las políticas federales y estatales que les afectan.

2.2.3.1. Experiencia De La Asociación De Gobiernos De San Diego, SANDAG.

Los Gobiernos de las 18 ciudades y del condado forman a SANDAG, la Asociación de Gobiernos de San Diego, que sirve como el foro para la toma de decisiones regionales. SANDAG construye consensos, hace planes estratégicos, obtiene y asigna recursos, construye infraestructura de transporte y provee información en una amplia variedad de temas relativos a la calidad de vida de la región.

SANDAG es gobernada por una mesa directiva compuesta por los alcaldes, concejales y un supervisor condal que representan a los 19 gobiernos locales (donde la ciudad y el condado de San Diego tiene dos representantes cada uno). El voto se basa en la membresía y en la población de las jurisdicciones proveyendo forma confiable y equilibrada para representar a los habitantes de la región. Además de los miembros con voto, están los miembros son voto o miembros Asesores que representan al condado Imperial, Caltrans, el Metropolitan Transit System, north San Diego Country Transit Development Board, el departamento de Defensa de los Estados Unidos, San Diego Unified Port District, San Diego County Water Authority, southern California Tribal Chairmens Association y Baja California, México. La mesa directiva se apoya en un staff de profesionales que incluye a planificadores, ingenieros, investigadores, entre otros.

Las reuniones mensuales de SANDAG y de los comités de política proveen un foro público para los puntos decisivos de asuntos de relevancia regional significativa como el crecimiento, el transporte, administración del medio ambiente, vivienda, espacios abiertos, calidad del aire, energía, administración fiscal, desarrollo económico y seguridad pública. La mesa directiva de SANDAG establece políticas, adopta planes, asigna fondos de transporte y desarrolla programas de asuntos regionales. Ciudadanos, representantes de la comunidad civil, del medio ambiente, educación, de negocios, así como otros grupos de intereses especiales y otras agencias y dependencias se involucran en la planificación y en los procesos de aprobación, al participar en los comités o bien, asistiendo a talleres de trabajo o audiencias públicas.

En el 2006, SANDAG avanzó en áreas como energía, planificación Regional, administración del transporte público, investigaciones jurídico- penales y colaboración en materia de seguridad pública, al tiempo que continuó su liderazgo en las áreas de transporte, vivienda, espacios abiertos y administración del crecimiento. Esas responsabilidades interdependientes e interrelacionadas permiten un acercamiento más enfocado, completo y coordinado de la planeación del futuro de la región sin la necesidad de crear una estructura de gobierno nueva y costosa.

Cada año, SANDAG adopta un programa de trabajo y un presupuesto con fondos federales, estatales y locales, para apoyar a las tareas y responsabilidades de la Agencia. Es presupuesto para el año fiscal 2007, que cubre el periodo de 1ro de julio de 2006 al 30 de junio de 2007, fue de \$492 millones de dólares , que incluyo asuntos importantes como la construcción de carreteras y proyectos de transporte público usando fondos del impuesto sobre ventas TransNet.

Adicionalmente, SANDAG estableció un Buró de Servicios que consolida bajo un solo techo los servicios y experiencia que anteriormente se ofrecían a través del Programa Asistencia Técnica Local (para los miembros de SANDAG), SourcePoint (para agencias no-miembros y público en general) y el programa de Asistencia a Operadores y Planificadores de Transporte Público (ATOP, por sus siglas en inglés).

Los servicios de esta organización incluyen compilación y análisis de datos demográficos, mapas a la medida del cliente, modelos de transporte, análisis de proyectos y análisis y diseño de encuestas.

Para atender la agencia regional, la estructura de SANDAG incluye a 5 Comités de Política Pública formados por la mesa directiva: Ejecutivo, Transporte, Planeación Regional, Fronteras y Seguridad Pública; y más de 50 grupos de trabajo en donde se tratan asuntos de diversa índole, desde ordenamiento urbano, crecimiento poblacional, asuntos de transporte, vivienda, energía administración de temas de medio ambiente, administración fiscal, desarrollo económico y coordinación binacional , entre otros.

SANDAG promueve la cooperación y coordinación binacional con las autoridades locales, estatales y federales de ambos países; especialmente incorpora la relación con

la República de México dentro de su estructura orgánica, convirtiendo a esta en una relación institucional⁵⁵.

Me llama la atención de esta asociación el poder de negociación, así como su andamiaje institucional y su trabajo en la planeación estratégica de la región, los modelos de participación ciudadana, en la conformación de las agendas de trabajo para la asociación.

En el mundo, particularmente en Francia, España y América Latina, los gobiernos locales han establecido asociaciones entre municipios vecinos que tienen en común ser entidades voluntarias, organizadas formalmente, con una naturaleza institucional y jurídica específica, que no alteran ni la autonomía ni las facultades de cada gobierno local en lo particular.

Estas intermunicipales constituyen uno de los instrumentos más adecuados para racionalizar los recursos, las acciones y la gestión administrativa municipal, con un medio para elevar la calidad de vida de la población y promover el desarrollo regional.

En nuestro país existen ejemplos significativos de asociacionismos de municipios vecinos, o intermunicipalidad, que han tenido resultados importantes y que han permanecido aún a través de la temporalidad de los gobiernos locales (proyectos que han transitado más allá de los tres años de periodo de gobierno municipal).

Las cuales más adelante se describirán.

⁵⁵ Ponencia del Gerente del Programa de fronteras de la Asociación de Gobiernos de San Diego (SANDAG), California, EUA., Panel No. 6, La intermunicipalidad como herramienta para eficientar el desarrollo de las Zonas Metropolitanas; en Seminario- Taller Internacional de Intermunicipalidad, Guadalajara Jalisco ,23 y 24 de Agosto de 2007. INAFED-INDESOL

CAPITULO 3

Experiencia De La Asociación De Municipios en la República Mexicana

El presente capítulo pretende describir y analizar en primera instancia, el marco legal de la asociación de municipios en México, así como recopilar las experiencias de esta práctica en el país, para identificar el estado que guarda la asociación de municipios en a República Mexicana.

3.1 Reforma De 1983 Al Artículo 115 Constitucional En Cuanto A La Figura De Asociación Municipal

Hasta los inicios de la década de los ochentas los municipios no contaban con las atribuciones, los recursos, ni la fuerza política indispensable como para convertirse en espacio local de decisión y conducción.

Para dar este paso, en 1983 se reformó el artículo 115. Esta reforma intentaba fortalecer la base legal del municipio al clarificar y hacer explícitas sus funciones y competencias. Los textos a que se reducen el cambio implica la modificación a la fr. I, pfos. 1º; 4º y 5º; a la fr. II pfo. 2º; y a la adición de un pfos, 3º y 4º; a la fr. III, se reforma el pfo 1º y sus incisos a, c, g, h, e ; el pfo 2º y se adiciona un pfo 3º; y se reforman las frs, V y VII⁵⁶.

Para efectos de esta investigación, enfatizaré las modificaciones que se introdujeron a la carta constitucional en la década de los ochentas en cuanto a la función de desarrollo urbano de las administraciones municipales, así como la figura de asociación y coordinación municipal para la más eficaz prestación de los servicios municipales⁵⁷.

⁵⁶ Coor. Carbonell Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México(UNAM), 2002.Pág.402

⁵⁷ En ese año, el Congreso de la Unión realizó diez modificaciones de fondo al contenido del Artículo 115 constitucional. Entre las más importantes estuvieron: a) la descripción de los servicios públicos urbanos que estarían a cargo de los ayuntamientos; b) la adscripción del impuesto por propiedad inmobiliaria como ingreso directo de las administraciones municipales; c) la atribución de definir sus propios presupuestos, sin intervención de las legislaturas locales; y d) su participación en la planeación del desarrollo urbano. Cfr. Mauricio Merino. Universidad Veracruzana, Xalapa 1992.

El día tres de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma correspondiente al artículo 115, cuya parte relativa a los servicios públicos municipales dispuso:

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercado y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios en un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

Por disposición constitucional quedó a cargo de los municipios el conjunto de actividades y obras catalogadas bajo la denominación de servicios públicos, a que se refirieron-según el texto de la referida reforma de 1983- los incisos de la a) a la h) de la fracción III del artículo 115 constitucional.

A pesar de estos avances, la reforma no dotó a los municipios de mayores márgenes de autonomía para promover el desarrollo social, y contrarrestar el peso abrumador del gobierno del Estado en el proceso de toma de decisiones⁵⁸.

⁵⁸ Leticia Santín del Río... *Op.cit*; Pág.159

3.2. Reforma De 1999 Al Artículo 115 Constitucional En Cuanto A La Figura De Asociación Municipal

Es en esta reforma, se hace explícito el reconocimiento del municipio como instancia de gobierno y no solo de administración, se le otorga de manera exclusiva una serie de competencias.

En referencia a las materias cuyo concepto se amplia o aclara, Jorge Fernández Ruiz⁵⁹ señala lo siguiente:

En el inciso a) de la fracción III, a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.

En el inciso c), que contempla limpia, se precisa que se trata también de los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos, obviamente de los que su tratamiento no este reservado a la competencia de otros ámbitos de gobierno, según la ley de la materia.

En el inciso g), al concepto de calles, parques y jardines, se le agrega genéricamente el equipamiento que se entiende como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados.

En el inciso h), se adecua la noción de seguridad pública y se reenvía al artículo 21 constitucional para aclarar que la exclusividad en este aspecto resulta de la parte específica que el nuevo concepto, en esta materia, le asigna al ámbito municipal, lo cual incluye lo que se refiere a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de tránsito municipal.

De lo anterior, se concluye que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de gobierno: el ayuntamiento y la administración pública municipal que le deriva.

Se agrega un nuevo párrafo segundo para prevenir, que sin perjuicio de sus competencias, en las materias que tienen regulación federal o estatal especial, los

⁵⁹ Fernández Ruiz Jorge, *Servicios Públicos Municipales...Op.cit.* Pág.76.

municipios observarán las leyes de la materia sin que éstas, puedan desvirtuar la competencia del municipio al efecto.

Por ultimo, se reconoce el actual párrafo segundo para convertirse en tercero, eliminando la taxativa de que los municipios se pueden asociar sólo entre municipios de un mismo estado y sólo para la prestación de servicios. Con la nueva redacción, los municipios se pueden asociar libremente para los fines de la fracción en estudio, si son de un mismo estado, y si son de dos o más estados tendrán que acudir a la legislatura para su aprobación. En ambos casos, se amplía la posibilidad de asociación no sólo para la más eficaz prestación de servicios públicos sino también para el ejercicio de sus funciones públicas. A lo anterior se suma la vía de convenir con el estado un esquema de asunción de servicios o funciones municipales o bien de coordinación entre ambos⁶⁰.

Hay que señalar, que la facultad que se otorga a las legislaturas para que autoricen la asociación de municipios de diferentes estados, de ninguna manera debe entenderse en demérito de las asociaciones municipales de derecho privado que existen bajo la figura de asociaciones civiles y las que se puedan crear a futuro, ya que en este supuesto estamos en presencia de una asociación, ilimitada en término de derecho común, atendiendo al doble carácter de la persona moral denominada municipio. En este último caso, a diferencia del que se ocupa la presente reforma, el municipio actúa en términos de persona moral de derecho privado como atributo de su personalidad jurídica.⁶¹

Destacan dentro de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional las siguientes:

- Reconocimiento pleno del municipio como orden de gobierno y no solamente como instancia administrativa
- Fortalece las facultades reglamentarias de los ayuntamientos delimitando al mismo tiempo los contenidos de las leyes que en materia municipal emitan los congresos locales.
- Establece obligatoriedad a los ayuntamientos para instrumentar mecanismos y procedimientos que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones

⁶⁰ *Ibidem.* Pág.83.

⁶¹ *Ibidem.* Pág. 95.

- Amplia y precisa las facultades de los municipios en materia de funciones y servicios a su cargo, así como su concurrencia en áreas tan importantes como la protección ecológica, planeación del desarrollo urbano y la formulación de programas para el desarrollo local.
- Fortalece la capacidad de asociación de los municipios para el mejor cumplimiento de sus tareas en beneficio de sus comunidades y la más racional y eficiente ampliación de sus recursos
- Resuelve el litigio acerca de las competencias de los gobiernos municipales y estatales en materia de seguridad pública.⁶²

En el resumen de los puntos más importantes de la reforma de 1999⁶³, el entonces diputado federal, presidente de la comisión de fortalecimiento municipal, señala: “se reconocen competencias exclusivas al municipio; se protege al municipio no solo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos a los que por sí, generen; (...) las materias exclusivas municipales se entienden en su doble carácter de función y de servicio público en su caso. Ejemplo, en materia de agua potable o limpia, no solo se trata de prestar el servicio sino de ejercer su función de autoridad reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etcétera.

Desde el mirador de la autonomía municipal, las decisiones tomadas en 1999 sin duda deben ser apreciadas como uno de los cambios de mayor trascendencia histórica, nunca antes la constitución política les había dotado de instrumentos jurídicos capaces de garantizar un ámbito propio de atribuciones, ni había establecido con precisión en que consistían las facultades exclusivas de los gobiernos municipales.

La reforma de 1999 no significó una ruptura sino una continuidad con la efectuada en 1983, en cuanto a la visión del gobierno municipal como un gobierno del espacio urbano, específicamente dedicado a proveer servicios públicos, sobre la base de un proceso de planeación del desarrollo concurrente con los otros niveles de gobierno.

⁶² Resumen de las palabras del Lic. Jorge Alcocer Villanueva en el II Foro Parlantito el 19-07-99 en la Ciudad de México.

⁶³ Escrito por Juan Marcos Gutiérrez González (En Juan Pablo Guerrero Amparan y Tonatiuh Guillen (coordinadores), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del Artículo 115 Constitucional*. México, Miguel Ángel Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE. 2000. Pág. 115

El gobierno municipal, en ese sentido, no fue definido como un promotor privilegiado del desarrollo económico local, ni tampoco del desarrollo rural, en particular.⁶⁴

La regla ha sido la organización municipal destinada a prestar servicios públicos de carácter urbano, mientras la excepción ha sido el establecimiento de estructuras orgánicas, procedimientos y rutinas abocados a la promoción económica, en cualquiera de sus posibilidades.⁶⁵

De acuerdo con Merino, la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, muestra rasgos relevantes para pensar los retos que deben enfrentar los gobiernos locales debido a sus rezagos con los que lidia como son:

- El esfuerzo que están haciendo los municipios para afrontar las responsabilidades que les otorgaron en las reformas constitucionales de 1983 y 1999, con pocos recursos y muchas carencias.
- La encuesta revela que los servicios públicos a cargo de los gobiernos locales, servicios que forman parte de los bienes de consumo colectivo más importantes para los ciudadanos, están todavía lejos de satisfacer la demanda acumulada por años.

La prestación de los servicios municipales constituye una de las responsabilidades más importantes a cargo del gobierno municipal. Es en este orden de gobierno en donde el contacto con los ciudadanos se hace estrecho y permite una comprensión cercana del proceso de las políticas públicas.

⁶⁴ Merino Mauricio, *La importancia de las rutinas (Marco Teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*, México, Documento de Trabajo #60, División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2001. Pág. 17

⁶⁵ *Ibidem*. Pág. 23.

3.3. Legislación Mexicana, En Materia De Asociación De Municipios.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define el marco normativo de actuación específica, para cada uno de los tres niveles de gobierno. Referente a los servicios públicos, los municipios tienen competencia exclusiva sobre el catálogo de servicios y funciones derivadas de los mismos, y pueden con apego a la ley, instrumentar nuevas modalidades en la prestación de servicios públicos a su cargo, siendo una de ellas la de la asociación municipal.

Las reglas que rigen tanto el asociacionismo municipal, como las otras modalidades en la prestación de servicios municipales, son expedidas por cada *congreso estatal*, de tal forma que, es posible aseverar, existen tantas versiones en el tratamiento legal del asociacionismo como estados de la República.

En todos los casos las constituciones estatales regulan el orden interno de cada entidad federativa, establecen los lineamientos generales para el funcionamiento de los tres poderes estatales y las normas por las cuales deben regirse sus respectivos municipios. Por su parte, las leyes orgánicas municipales son el ordenamiento fundamental del ámbito municipal, tratan sobre la organización y funcionamiento del ayuntamiento, sobre la planeación municipal y sobre las funciones de control que deben realizarse dentro del municipio. Establecen las disposiciones constitucionales que rigen las modalidades en la prestación de los servicios públicos municipales, las bases normativas de la organización, el funcionamiento y la operación de las mismas.

Las entidades federativas, atendiendo a los derechos que les reserva la constitución, tiene la atribución de definir los lineamientos de organización, funcionamiento y desarrollo del asociacionismo y coordinación intermunicipal. Ello produce una cierta diversidad, al menos formal, en la celebración de acuerdos asociacionistas entre municipios, ya sea que pertenezcan a uno o más estados.

Un primer orden o ámbito de validez jurídico que correspondería al nacional, esta dado por la constitución federal que, en materia de asociación y coordinación intermunicipal, brinda los lineamientos generales y los fines a cumplir. Los lineamientos se refieren a que:

1. Los municipios podrán asociarse previo acuerdo entre sus ayuntamientos.
2. Tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas.

De igual modo, con claridad y precisión, se enuncian los fines u objeto que debe perseguir la coordinación y asociación intermunicipal, a saber:

- Eficientar la prestación de los servicios públicos, o
- Mejorar el ejercicio de las funciones que les correspondan.

Es importante resaltar, que la norma constitucional también contempla la asociación y coordinación entre comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

En segundo lugar, tenemos a las entidades federativas que gozan la libertad y soberanía en todo a lo concerniente a su régimen interior (artículo 40 y 124).

Tienen su propia constitución y organizan en su interior las actividades, siempre y cuando no contravengan la constitución federal. Pero es también la constitución federal, la que señala que los municipios guardan subordinación con respecto al poder estatal.

En tercer término, se encuentran las atribuciones que corresponden a los municipios. Los ayuntamientos tienen competencias exclusivas en las materias que se precisan en la constitución federal, así como en las constituciones estatales y leyes orgánicas locales.

En un estudio realizado el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL) en el 2000⁶⁶, que tuvo por objetivo hacer un análisis de las constituciones Estatales, en cuanto al tratamiento de la asociación municipal destaca:

En cuanto al establecimiento puntual de los elementos imprescindibles del acuerdo asociacionista que garantizan el desarrollo, funcionamiento y organización del

⁶⁶ Leticia Santín , *Op.cit.* Pág. 179.

asociacionismo y coordinación municipal. Aquí se ubican estados como: Baja California, Sonora, Nayarit y Colima y el mejor ejemplo se encuentra en Aguascalientes. Su ley orgánica municipal establece las normas, requisitos y procedimientos administrativos para celebrar convenios de derecho público con otros municipios

Por el contrario, existen casos donde la normatividad no alcanza a establecer los elementos mínimos que garanticen la organización y funcionamiento de la asociación, ejemplo de ellos son las leyes orgánicas de los estados de Hidalgo, Quintana Roo y Yucatán.

Respecto a la “autonomía y Libertad” que tienen los ayuntamientos para asociarse, existen algunos casos que, al menos de forma legal, restringen la asociación por criterios especiales, socioeconómicos o temáticos. La ley orgánica municipal de Durango establece, por ejemplo, que los municipios podrán celebrar acuerdos de asociación con objeto de prestar los servicios públicos cuando las circunstancias geográficas así lo ameriten. Otros casos similares son los de los estados de Guerrero, Tabasco, Michoacán y Tlaxcala, que coordinan la facultad de coordinación intermunicipal en los casos en que se forme o tienda a formar una continuidad demográfica.

Otra cuestión importante que se manifiesta de diversas formas en los ordenamientos jurídicos de orden estatal, es la referida a la forma de prestación que debe tomar el acuerdo asociacionista. En la mayoría de los casos no se determina, pero existen ejemplos como el caso de la Ley Orgánica del estado de Michoacán que faculta a los ayuntamientos a crear organismos o empresas municipales o paramunicipales, de carácter productivo o de servicio, por sí mismos o en la asociación con otros ayuntamientos, es decir, la legislación ha definido a *Priori* la forma de prestación de servicio concebidas como modalidades para instrumentar el acuerdo asociacionista.

Otro ejemplo es el de Baja California Sur, que en su constitución estatal, faculta a los ayuntamientos a constituir corporaciones bajo la modalidad del asociacionismo. Resulta significativo que el objeto para constituir esas corporaciones no se limita solo a la prestación de servicios, sino a todas aquellas que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades.

En estos casos los organismos o empresas supramunicipales están sujetos a una normatividad específica en la materia. Esto significa que el acuerdo por el que se celebra la coordinación o asociación intermunicipal debe circunscribirse al marco normativo que regula las normas de prestación de servicio público (directa, fideicomiso, empresa paraestatal, organismo descentralizado, etc.), y no así al estatuto jurídico con que debe regirse la asociación voluntaria municipal, producto de la negociación y acuerdo entre los municipios participantes.

Con respecto a los “fines u objeto”, por el cual los municipios pueden asociarse, se observa que hay estados que los circunscriben, directa y llanamente, a los dos objetivos que la norma constitucional establece en el artículo 115. tal es el caso de Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala,, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Mientras otros estados establecen objetos más amplios. Aquí se ubican los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato, Guerrero, y Quintana Roo. Entre estos pueden encontrarse: el estudio de problemas locales y regionales, la realización de programas de desarrollo y bien común, el establecimiento de cuerpos regionales de asesoramiento técnico, la capacitación de sus funcionarios y empleados, la adecuada ordenación y regulación de los asentamientos humanos, la elaboración y aplicación de planes de desarrollo urbano, el uso racional de los recursos naturales, la participación en la obra pública, la adquisición de equipo y la gestión de demandas comunes ante los gobiernos federal y estatal.

Con referencia a la “difusión pública del acuerdo asociacionista”, solo los estados de Baja California y Nayarit, establecen que el convenio de asociación o coordinación deberá publicarse en el periódico oficial del gobierno del estado en la gaceta municipal. Solo que el primer estado lo hace en su constitución, mientras que el segundo lo establece en su Ley Orgánica Municipal.

En cuanto al acuerdo para aprobar el convenio, existen casos, como Sonora, en que los convenios que celebren los ayuntamientos del mismo estado requieren de mayoría absoluta, o bien el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del cabildo, como

es el caso del estado de Aguascalientes y Veracruz. En el estado de Guerrero, los municipios requieren además del acuerdo del ayuntamiento, la aprobación del congreso del estado, independientemente si la coordinación o asociación es entre municipios del mismo estado o distintos estados. Caso similar es el de los municipios chiapanecos que, además del acuerdo entre sus ayuntamientos deben ser sancionados por el congreso del estado.

A excepción del ordenamiento jurídico de Coahuila, todos los ordenamientos hacen mención del imprescindible “previo acuerdo del ayuntamiento”, para celebrar actos de asociación coordinación municipal.

Lo cual es indicativo del respeto y reconocimiento al gobierno municipal como instancia autónoma.

De igual forma todas las entidades federativas, salvo las excepciones citadas, establecen “lineamientos generales” para que los municipios puedan coordinarse y asociarse entre si, pero solo algunas han establecido la existencia de un “convenio”. Por ejemplo, en estado de Oaxaca, además de cumplir con los lineamientos generales (acuerdo previo del ayuntamiento y del congreso del estado, según sea el caso) se explica que, a falta de convenio, los municipios asociados o coordinados se sujetaran a lo dispuesto por las fracciones XVI y XVII del artículo 59 de la constitución local.

Por su parte, estados como Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, establecen que la celebración de convenios y procedimientos que de el se desarrollen, se sujetaran y regularan conforme a lo prescrito en las propias normas, leyes estatales y federales, y ante las instancias correspondientes. Caso único es el de Baja California, que define en su constitución local, tres distintos tipos de convenio, así como la facultad del congreso del estado para la resolución de conflictos convencionales derivados de la aplicación de dichos convenios.

Como puede apreciarse en el sistema jurídico mexicano, además de la jerarquización indispensable, existe una gran diversidad de disposiciones jurídicas, porque el sistema de distribución de competencias o de descentralización normativa, permite que cada

órgano del poder público de los distintos ámbitos de competencia validamente puede legislar, sobre una misma materia que este reservada a los estados, pero con la consabida obligación constitucional de respetar la supremacía constitucional.

Existe, por tanto en esta materia, un tratamiento desigual para los municipios, según la entidad. Para ilustrar, lo anterior, es importante traer a colocación los casos estatales más representativos de esta diversidad, comenzando por los estados que cuentan con un mayor desarrollo doctrinal sobre asociacionismo municipal en sus legislaciones.

SUSTENTO JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS EN MÉXICO	
CARACTERÍSTICAS	descripción
INSTRUMENTO JURÍDICO	La asociación de municipios es una figura de derecho público que se formaliza a través de un convenio de asociación.
OBJETO DEL INSTRUMENTO	Mejorar la prestación de uno o varios servicios o el ejercicio de sus funciones públicas .
INSTANCIA QUE APRUEBA	<ul style="list-style-type: none"> • Los ayuntamientos mediante acuerdo de cabildo • Para los municipios de diferentes estados se requiere de la aprobación del Cabildo y del Congreso Local.

<p>ÓRGANO DE DECISIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo o comité colegiado representado por las autoridades de los ayuntamientos que se asocian.
<p>ORGANISMOS OPERADOR</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En algunos estados, como parte del convenio de asociación es posible crear un organismo descentralizado con patrimonio y personalidad jurídica propios.
<p>PLAZO DE VIGENCIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Periodo constitucional de tres años. • En algunos estados los ayuntamientos pueden autorizar actos o convenios que comprometan los municipios por un periodo mayor al constitucional.
<p>COMPETENCIAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servicios públicos. • Seguridad pública y regulación urbana en coordinación con otros municipios o con otros ordenes de gobierno.

Fuente: Página web. De la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), **Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano Marginadas**

3.4. Recursos Para Financiar La Asociación Municipal En México

La ley de la Coordinación Fiscal en el Asociacionismo Municipal: el marco normativo para la aplicación de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo 33 en la prestación de servicios públicos a partir de la coordinación o asociación municipal.

Oscar Guerra Ford⁶⁷, señala que hay Transferencias Condicionadas o etiquetadas, que están sujetas a la fiscalización federal que son los Recursos del Ramo 28 y las participaciones del Ramo 33 que no están condicionadas y que pueden ser utilizados estos recursos para el financiamiento de la intermunicipalidad.

Los fines de la asociación o coordinación municipal son mejorar las funciones municipales y eficientar la prestación de los servicios públicos. Para llevar a cabo estos fines, los municipios pueden hacer uso de los recursos federales destinados al gasto social a través de las “Aportaciones federales para entidades federativas y municipios” del ramo presupuestal 33.

Actualmente, el Ramo 33 se conforma por siete fondos. Uno de ellos, es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se destina a la realización de obras, acciones e inversiones en servicios básicos para la población en pobreza extrema, este a su vez se integra por el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE). El FISE se concentra en obras de alcance regional e intermunicipal, mientras que el FISM lo hace en infraestructura social básica dentro de la delimitación geográfica del municipio que ejerce los recursos.

El FISM se destina exclusivamente a financiar obras y acciones sociales básicas que beneficien a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Los rubros están claramente definidos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF): agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de viviendas, caminos e infraestructura productiva rural.

⁶⁷ Subdirector de Gasto Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en “Intermunicipalidad”. México, Conferencia en el Programa de Capacitación a Distancia para el Desarrollo Social, por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), 2003.

La distribución del (FISM) hacia los estados, se realiza mediante una formula que considera criterios de pobreza extrema considerando algunas necesidades básicas. Del mismo modo la asignación de los estados a sus municipios se realiza con una formula igual a la anterior o con una alternativa, cuando la información disponible no es suficiente, en este ultimo caso se utilizan cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso, definidas en la propia Ley de Coordinación Fiscal.

Normatividad. Las atribuciones, funciones y obligaciones de cada uno de los tres órdenes del gobierno en el proceso de federalización, están contenidas en las Bases de Coordinación Administrativa. También las distintas dependencias del gobierno federal responsable de cada fondo, firmaron junto con la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de las Bases de Coordinación Intersecretarial. La Ley de Coordinación Fiscal establece que el control y supervisión del manejo de los recursos quedara a cargo de las siguientes autoridades en las etapas que se indican:

- ◆ **Presupuestación y administración.** Desde que se realiza la presupuestación hasta la entrega de los recursos a las entidades federativas, corresponderá a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM.
- ◆ **Ejecución de los recursos.** Desde el momento, en que las entidades federativas y los municipios reciben los recursos hasta que los erogan totalmente, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de las entidades federativas y las autoridades de los gobiernos municipales, según sea el caso.
- ◆ **Fiscalización.** El congreso local, según corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que se aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en la LCF, se llevara a cabo la fiscalización de las cuentas publicas de las entidades federativas y los municipios.

De igual forma, en el ámbito federal, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (CMH-CD) verificara que las dependencias del ejecutivo federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales.

Como puede apreciarse, la manera en que el FISM ha sido diseñado, implica que en los mecanismos para regular la asignación, administración y control de los recursos, intervienen un conjunto complejo de leyes y normas. Derivado de este entramado legal,

se revela un conjunto de actores institucionales pertenecientes a los tres niveles de gobierno, que adquieren potestades relacionadas con algún aspecto o fase de la operación de este recurso. Por lo tanto, el rango de acción de los municipios en la operación e instrumentación del FISM esta predeterminado por las normas federales y estatales, es decir, el gobierno local aunque puede decidir sobre los recursos del FISM al interior del municipio, existen sin embargo, un ámbito técnico y normativo restringido para su aplicación, pues los recursos están etiquetados.

Los recursos del FISM como fuente de financiamiento en la prestación asociada o coordinada intermunicipalmente para los servicios públicos.

Para los municipios, la descentralización de los recursos es una excelente oportunidad para impulsar el desarrollo regional y combatir la pobreza de sus comunidades. Sin embargo, la normatividad ha definido y acotado de manera precisa los rangos de libertad que posee el municipio en el uso de los recursos, ya sea ejerciéndolos en asociación y coordinación con otros municipios o en solitario.

Sin embargo, la utilización de los recursos del FISM como fuente de financiamiento estatuida para la prestación de servicios públicos en la modalidad de asociación y coordinación intermunicipal, superpone dos marcos legales, los que regulan la operación del FISM y las leyes y ordenamientos de las entidades federativas (constituciones locales y leyes orgánicas), que regulan la asociación y coordinación intermunicipal.

No existe un manual único de operación del FISM, como tampoco existe un marco jurídico homogéneo para la institucionalización formal, la organización, el funcionamiento y la operación de los acuerdos para constituir asociaciones y coordinaciones intermunicipales, como entidades de derecho político.

Por separado, ambos marcos normativos: los políticos y fiscales, de por si muestran su complejidad y diversidad. Los primeros marcos son facultades de ordenamiento, organización y funcionamiento de las instancias de gobierno, es decir, relativos a su autonomía; mientras que la Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el

sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Estos marcos encuentran un punto de enlace en materia de infraestructura básica y el fortalecimiento municipal de los gobiernos locales, es decir, para el financiamiento de los servicios públicos.

Si los municipios utilizan la fórmula asociacionista intermunicipal para la prestación de los servicios públicos, el estatuto que debería de regir esta cooperación, estará condicionado a las fases de operación reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal.

Estos es, la fuente de financiamiento llegaría a impactar sobre los incentivos o los desincentivos de la naturaleza del acuerdo que como sabemos es voluntario.

Lo anterior, resulta significativo, pues indica que los procedimientos del circuito normal de operación del FISM, mencionado arriba para la operación de los fondos, involucran a una serie de ámbitos de gobierno y actores institucionales, de por sí para un solo municipio. ¿Cuáles pueden llegar a ser los efectos de esta complejidad puesta en operación, cuando dos o más municipios, de distintos estados desean conjuntar esfuerzos, estrategias, etc; para resolver un problema común, utilizando los recursos del FISM?

Defendiendo la naturaleza voluntaria del asociacionismo como expresión de la libertad de ejercer el derecho de asociación y, por tanto, la autonomía municipal, este derecho puede dejarse de potenciar, debido a la complejidad de los procedimientos que cada municipio debe seguir, para la aplicación del recurso y su comprobación. De modo que, la relación y reivindicación tan sentida de los municipios tanto de recursos como de tener más autonomía, están cruzados por la complejidad de la serie de constreñimientos legales.

3.5. Dependencias Del Gobierno Federal Que Fomentan La Asociación De Municipios En México

En el 2003 la Asociación de Municipios era fomentada directamente por el programa de Coinversión Social manejado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

Con fecha 11 de marzo del 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) emitió las reglas de operación de los programas del ramo 20 de dicha secretaria, en el que se establece que el Programa de Coinversión Social tiene por objeto impulsar la corresponsabilidad con los tres órdenes de gobierno y los agentes corresponsables para fomentar el desarrollo social integral de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social, por medio de la coinversión en proyectos y acciones, así como en el diseño de estrategias.

En los términos de las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2003 y sus lineamientos, publicados el 11 de marzo y 18 de abril de dicho año, en el Diario Oficial de la Federación respectivamente, el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL), el día 28 de abril de 2003, emitió la Convocatoria sobre Fortalecimiento Institucional, dirigida a los gobiernos municipales del país, convocándolos a presentar proyectos sobre el tema de Intermunicipalidad⁶⁸

Dicha convocatoria fue hasta hoy, la única que ha fomentado e incentivado directamente la asociación municipalidad.

La Encargada del despacho de Asistencia Técnica y Desarrollo Regional del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED)⁶⁹ señala que la persona que trabajaba directamente este proyecto de la intermunicipalidad en el INDESOL, la cambiaron de puesto y área de trabajo a las oficinas centrales de la

⁶⁸ Convenio para sentar las bases de Coordinación para la ejecución del programa de Coinversión Social en la vertiente de Fortalecimiento Institucional, que celebran por su parte, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, por conducto de su órgano desconcentrado denominado Instituto Nacional de Desarrollo Social, (INDESOL), México, 2003.

⁶⁹ INAFED, antes CEDEMUN (Centro de Desarrollo Municipal Nacional)

Secretaría de Desarrollo Social en la unidad de Atención a la pobreza Urbana del programa Hábitat.

Tal motivo es que actualmente la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), por medio de la Subsecretaria de desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, promueve y apoya económicamente proyectos de intermunicipalidad.

A partir del año 2005 se incorporó a la Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano-Marginadas (DGEIZUM) lo referente a proyectos de intermunicipalidad. Esta dirección tiene a su cargo la operación del programa Hábitat, programa que a nivel federal incentiva la formación de intermunicipalidades para obtener recursos públicos.

El Programa Hábitat y la Asociación de Municipios.

El programa Hábitat se estructura en vertientes, que definen ámbitos territoriales de actuación, y en modalidades, que agrupan las líneas de acción, para atender los requerimientos y necesidades *de desarrollo social, urbano y territorial de las ciudades y zonas metropolitanas del país.* En esta estructura, la población objetivo la constituyen los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial (de acuerdo con los criterios establecidos por la SEDESOL para la medición de la pobreza) *asentadas en las ciudades o zonas metropolitanas seleccionadas*⁷⁰.

En el marco de la modalidad de Mejoramiento de Barrios se promueven proyectos que Incentiven la constitución de Asociaciones entre los Municipios, para mejorar la prestación de servicios públicos o para hacer más eficiente el ejercicio de sus funciones que les competen en sus respectivos territorios y en materia de desarrollo urbano y regional.

Las asociaciones de municipios deberán constituirse como entidades de derecho público y considerar los siguientes objetivos específicos:

⁷⁰ *Manual Ciudadano a los ojos de Todos.* México, Editado por La Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), 2005.

- Desarrollar obras de infraestructura y acciones que por sus dimensiones, elevado costo y localización territorial, requieran de un esquema de financiamiento conjunto entre los municipios asociados y los otros órdenes de gobierno.
- Fortalecer el desarrollo institucional de las instancias intermunicipales con la finalidad de que se instrumente la homologación de políticas, reglamentos, normas y sistemas tarifarios entre los municipios asociados⁷¹.

Como podemos observar la población objetivo a la que esta dirigida el programa Hábitat, solamente pueden tener acceso municipios metropolitanos; los municipios rurales y semiurbanos quedan fuera para poder acceder a los recursos que incentiven la Asociación Municipal.

Municipios asociados que recibieron apoyo del Programa Hábitat en el año 2005.

ESTADOS	MUNICIPIOS ASOCIADOS	METAS REALIZADAS
Hidalgo	<ul style="list-style-type: none"> • Pachuca • Mineral de la Reforma 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio de Asociación reglamento y Diagnostico Institucional. • Puente peatonal con dos paraderos en zonas conurbanas
Jalisco Nayarit	<ul style="list-style-type: none"> • Puerto Vallarta • Bahía de Banderas 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio de Asociación reglamento y Diagnostico Institucional. • Proyecto Ejecutivo de un puente vehicular que une a dos

⁷¹ Pagina web de la Secretaria de Desarrollo Social.

		municipios
Morelos	<ul style="list-style-type: none"> • Cuernavaca • Jiutepec • Emiliano Zapata 	<p>En el marco de la comisión de la Conturbación Intermunicipal de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec</p> <p>Colector pluvial en zona conurbada.</p>
Guerrero	<ul style="list-style-type: none"> • Iguala • 7 municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto ejecutivo del sistema regional de basura • Construcción del relleno sanitario regional
Guerrero	<ul style="list-style-type: none"> • Acapulco • Coyuca 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio de Asociación y reglamento • Plan parcial de ordenación del territorio. • Construcción de drenaje Pie de la Cuesta –Luces del Mar.
San Luis Potosí	<ul style="list-style-type: none"> • Rioverde • Cd. Fernández 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio de Asociación y reglamento • Construcción del colector de aguas residuales (1ra etapa) • Construcción del

		colector de aguas residuales (2da. etapa)
San Luis Potosí	<ul style="list-style-type: none"> • San Luis Potosí • Soledad de G. S. 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio de Asociación y reglamento • Diagnostico Institucional • Pavimentación de la calle Víctor Cervera Pacheco, en polígono de pobreza.
Colima	<ul style="list-style-type: none"> • Colima • Colima 	<ul style="list-style-type: none"> • En el marco de la Comisión de Conurbación de la Zona Metropolitana de Colima, Ampliación de una celda en el relleno Sanitario.

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio
 Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano Marginadas, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Analizando la información contenida en este cuadro podemos observar, que la intermunicipalidad a funcionado principalmente como gestión de los recursos para obras que no necesitan mantenimiento mas allá del periodo de gestión de los municipios (3 años) y que aparte de la construcción de las obras, se le quedan a los municipios, los estudios realizados de sus diagnósticos institucionales, que considero son de suma importancia, para la institucionalización de la legalidad en los municipios.

Otro de los Institutos que actualmente fomenta la intermunicipalidad es el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Social (INAFED), por medio de la

Dirección de Asistencia Técnica y Desarrollo Regional, Difunde y promueve el concepto de intermunicipalidad.

La encargada del despacho, de asistencia técnica y desarrollo regional señala: El INAFED promocionará el concepto de intermunicipalidad, así como mecanismos de apoyo y asistencia, para aquellos casos de unión voluntaria de municipios próximos, con la finalidad de resolver problemas comunes, en el marco del artículo 115 constitucional, tanto para aquellos que pretendan emprenderlo, como los que ya lo hayan iniciado, así como aquellos que ya lo estén desarrollando⁷².

Es importante señalar que el INAFED solo promueve y difunde el concepto de la intermunicipalidad, pero no tiene recursos como el INDESOL y la SEDESOL para diseñar un programa que incentive directamente la cooperación municipal.

Se observa que no hay una estructura coherente de organización que este a cargo de los proyectos de intermunicipalidad a nivel federal. Analizando el organigrama de la Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano-Marginadas (DGEIZUM), se observa que no hay líneas de conexión entre los departamentos que manejan todo lo relacionado respecto de la intermunicipalidad como lo son:

Subdirección de promoción y Gestión de Intermunicipalidades

Departamento de Integración de Proyectos de Intermunicipalidad

Dirección de Infraestructura Básica

Subdirección de supervisión y Seguimiento a Proyectos de Intermunicipalidad y Metropolitanos.

Esta estructura es para manejar las intermunicipalidades que arroje el programa Hábitat.

En Septiembre de 2006 después de haber asistido al Seminario Internacional de Intermunicipalidad y Gestión de Servicios Urbanos. Guadalajara Jalisco. Concerté una

⁷² Entrevista realizada el 29 de mayo de 2007 a la Lic. Ma. Lourdes Rivera Barroso “Asistencia Técnica y Desarrollo Regional” del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED)

entrevista con la subdirectora de la Subdirección de supervisión y Seguimiento a Proyectos de Intermunicipalidad y Metropolitanos. De la Subsecretaria de desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la SEDESOL.

⁷³La subdirectora de Seguimiento a Proyectos Intermunicipales, de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), señala “En esta subdirección no tengo nada de información, ni de los convenios de los proyectos apoyados por Hábitat, solo nos encargamos de supervisar la creación del convenio y nos mantenemos al margen yo te sugeriría que hagas un modelo teórico de la intermunicipalidad por que no hay información”.

Por lo que se observa que aun no existe una metodología diseñada por las dependencias que fomentan la intermunicipalidad a nivel nacional , para que sirva como una memoria histórica que puede servir para saber si la intermunicipalidad funciona o no o en donde es donde están los problemas para que se concretice la estrategia de intermunicipalidad.

Considero indispensable se diseñe una estructura de organización coherente y ordenada donde este identificado el trabajo se viene realizando y que se pretende realizar.

Así como generar los puentes de comunicación en este caso con el INAFED, para que de certidumbre a los gobiernos municipales de con quien contar y a quien acudir para informarse de esta figura de la intermunicipalidad.

Pienso serie importante generar un programa de intermunicipalidad a nivel federal con recursos propios que no dependa este de otro programa para su funcionamiento como lo es en Brasil Francia, España entre otros que practican esta práctica de organización.

Considero que tanto el INAFED, como la SEDESOL deberían diseñar una estrategia para difundir a nivel estatal en cada uno de los COPLADE de las entidades federativas el concepto y estrategia de trabajar con la intermunicipalidad, pues es en estos institutos

⁷³ Eunice Karimy Lerín de León, Entrevista realizada en septiembre de 2006, en las instalaciones de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) México.

donde se delibera y decide sobre el uso del territorio y su administración, el destino de los recursos para su desarrollo y la ejecución de la obra pública⁷⁴.

3.6. Experiencias De Prácticas De Asociaciones Municipales En México

Las experiencias de Asociación de Municipios de las que se tiene conocimiento formal en México, se indujeron e incentivaron a partir del programa de Coinversión Social 2003 por medio del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)⁷⁵. Derivado de dicha convocatoria, los municipios de las diferentes Entidades federativas del país presentaron proyectos sobre intermunicipalidad, de los cuales solo enlistare los que se hicieron merecedores de los recursos de este programa.

1. “Constitución de la Asociación Municipal Benito Juárez e Isla Mujeres del Estado de Quintana Roo”.

El proyecto “se orientará a formalizar la existencia de la asociación de los municipios, mediante acciones que les proporcionen una estructura orgánica específica y capacidad técnica y financiera.

Realizar y/o actualizar diagnósticos de cada municipio que integren la intermunicipalidad, para dar sustento a proyectos detonadores de desarrollo regional.⁷⁶

Los municipios aportarán la cantidad de \$1,000,000.00 (un millón de pesos 00/100 M.N), de acuerdo a la siguiente distribución.

- El municipio de Benito Juárez, la cantidad de \$760,000.00 (setecientos sesenta mil pesos 00/100 M.N.).
- El municipio de Isla Mujeres, la cantidad de \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 M.N.)

⁷⁴ Ver TAPIA Uribe Medardo, *Hacia la institucionalización del COPLADEMUN ciudadano de Yecapixtla, Morelos* en –premio “Gobierno y Gestión Local, Centro de Investigación y Docencia Económicas(CIDE), México,2004 Pág. 198

⁷⁵ Cabe señalar que los municipios sujetos a esta convocatoria deben de pertenecer a la categoría de Municipio de alta marginación del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), México

⁷⁶ Segunda Cláusula del Convenio, *Op.cit.*

Es importante señalar que esta asociación no se concretó después de recibir \$1,000,000.00, con fecha 28 de diciembre de 2004, el Municipio Benito Juárez efectuó el reintegro de dichos recursos a la Tesorería de la Federación.⁷⁷

El oficio dirigido al INDESOL, señala, con referencia al Programa de intermunicipalidad, el cual comprendió la elaboración de 4 estudios, de pobreza, marco jurídico, zonas conurbanas y relleno sanitario.

El reintegro lo efectuamos en virtud de que no pudimos acreditar la aportación del Municipio⁷⁸.

Es evidente, que se necesita generar una nueva cultura de cooperación y sobre todo de negociación en los municipios del país para evitar este tipo de eventos.

2. Constitución de la asociación de Municipios del IV Distrito del Estado de Tamaulipas , presentado por los municipios de Tula, Palmillas, Jaumave, Miquihuana y Bustamante denominada “Asociación Intermunicipal del Altiplano Tamaulipeco, A.C. (ASIAT),

El proyecto tiene por objeto: constituir la asociación de municipios del IV distrito del estado de Tamaulipas, crear la oficina de la intermunicipalidad y realizar el proyecto regional de turismo⁷⁹.

El Ing. Eduardo Leos Morales, coordinador operativo de la asociación intermunicipal del Altiplano Tamaulipeco destacó la importancia de dicho organismo que impulsó un proyecto de diagnóstico ecoturístico en la zona. Agregó que la asociación tamaulipeca agrupa cinco municipios y busca impulsar integralmente el desarrollo regional con

⁷⁷ Instituto Nacional de Desarrollo Social, Dirección General Adjunta de Formación y Capacitación, Tarjeta DGAFYC/040/05, México DF. A 07 de Febrero de 2005.

⁷⁸ Oficio No. DGPD-0042-05, la Directora General de Planeación y Desarrollo. H. Ayuntamiento de Benito Juárez Cancún. 20 de Enero 2005.

⁷⁹ Acta entrega recepción del proyecto “Creación de la Asociación de Municipios del IV Distrito del Estado de Tamaulipas”, que recibe el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), a través de la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en el Estado de Tamaulipas, de parte del Municipio de Tula, en el marco del programa de Coinversión Social 2003. México.

proyectos productivos y sociales conjuntamente con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey⁸⁰.

En su ponencia “Consolidar La Intermunicipalidad Para Fortalecer El Desarrollo Regional” Asociación Intermunicipal Del Altiplano Tamaulipeco, A. C. – ASIAT. Señalo que el proceso de consolidación es lento en tanto la Intermunicipalidad no disponga de recursos propios para que se tengan proyectos comunes de mediano y largo plazo.

Expuso que los principales problemas de la intermunicipalidad en su estado son:

- Cambio en las administraciones municipales
- Oportunidades y ventajas intangibles
- Políticas publicas de los gobiernos federal y estatal
- Financiamiento para la operación
- Deficiente promoción y difusión

En esta intermunicipalidad se puede observar por medio del testimonio del coordinador que no esta trabajando conjunto con el COPLADE, de su estado. Una novedad de esta intermunicipalidad, es el trabajo que esta realizando conjunto con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, es interesante por que a través de este trabajo se esta empezando a difundir la estrategia de trabajar en intermunicipalidad en su estado.

⁸⁰ FUENTE: Boletín N° 237. Agosto 30, 2006. Dirección General de Comunicación Social. Secretaria de Gobernación, SEGOB. México.

3. En Michoacán se inició en 2003 la intermunicipalidad de Tierra Caliente, con los municipios de Tiquicheo, Tzitzio, Carácuaro y Nocupétaro, con los temas de los residuos sólidos y el mejoramiento de la captación de los recursos propios.

Este proceso inicialmente estuvo apoyado con recursos del Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) y de los municipios participantes, con las asesorías de la Federación Mundial de Ciudades Unidas y del gobierno del estado; durante la gestión municipal de 2002-2004 se avanzó con el diagnóstico y los estudios para ambos proyectos.

Otra experiencia de intermunicipalidad en Michoacán es la que se ha promovido a partir del interesante proyecto de promoción del turismo religioso en Cotija, iniciado por la administración anterior y ratificado por las nuevas autoridades municipales, que ha permitido visualizar la posibilidad de un desarrollo regional⁸¹.

La experiencia de intermunicipalidad del Bajo Balsas, con los municipios michoacanos de La Huacana, Arteaga, Múgica y Churumuco, y con el municipio de Coahuayutla de Guerrero, constituye una experiencia interesante en torno a la posibilidad de la atención integral a la grave crisis pesquera de la Presa del Infiernillo. Este proyecto de desarrollo integral y sustentable, incluso tiene posibilidades de canalizar recursos federales para el desarrollo regional-nacional en 2006.

Mario Enzástiga Santiago titular del Centro Estatal de Desarrollo Municipal CEDEMUN, del Estado de Michoacán señaló “Independientemente de la renovación de los ayuntamientos, las autoridades municipales actuales deben trascender en las acciones de gobierno en beneficio de los habitantes; el término de las administraciones no debe ser límite para su trabajo, sino pasarles un compromiso de trabajo a las futuras administraciones”.Lo anterior, lo expresó ante los miembros del cabildo de Tingüindín, luego de haberles explicado los beneficios que representará para su municipio el concretar un programa de intermunicipalidad con los ayuntamientos vecinos, como son Tocumbo, Cotija y Villamar⁸².

⁸¹ <http://www.michoacan.gob.mx/noticias/impresion.php?idsesion=5ca08910cbe9f15af9efe5aed1be491b>, 25 de Julio de 1997

⁸² http://www.michoacan.gob.mx/noticias/impresion_dep.php?idsesion=0d771788a5b2ce4312991383ad6e9098, 27 de Julio de 1997.

Como podemos observar en esta experiencia, es importante que tengan conocimiento de la conformación de la Asociación Municipal, los institutos de planeación a nivel estatal, como pueden ser el CEDEMUN, o los COPLADES, para que cuando termine el periodo de gobierno de los municipios miembros de la asociación, estos sean interlocutores ante los nuevos gobiernos municipales.

En el Seminario que llevó por nombre “Intermunicipalidad, la asociación de municipios como factor de desarrollo regional”, llevado a cabo en Guadalajara, Jal. El 14 de julio de 2005. el encargado de la Secretaría De Planeación Y Desarrollo Estatal, del Estado de Michoacán, presentó la ponencia, “Regionalización, Modelo de Desarrollo Regional, Sistema Estatal de Planeación y Suplader”, en la cual describe el proceso de planeación que lleva a cabo en el Estado⁸³.

En este esquema, se observa, que el sistema de planeación para el desarrollo del estado de Michoacán, es muy similar a las de las demás entidades federativas, solo con una variable diferente, la existencia de otra figura de planeación que lleva por nombre Subcomité de Planeación para el Desarrollo Regional (SUPLADER).

Es un espacio de participación social-gubernamental para ponerse de acuerdo en cómo trabajar para planear las acciones, actividades y proyectos que contribuyan al desarrollo de las regiones del estado de Michoacán de manera coordinada y corresponsable.

Durante la ponencia se señaló que una de las ventajas del SUPLADER son:

- El Fortalecimiento del intercambio comercial intermunicipal, inter regional, estatal y nacional.
- Y la Ejecución de proyectos y acciones más allá de los tiempos administrativos municipal o estatal, favoreciendo la visión de largo plazo.

⁸³ Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal del Estado de Michoacán, Regionalización, Modelo de Desarrollo Regional, Sistema Estatal de Planeación y Suplader, Seminario: Intermunicipalidad, la Asociación de Municipios como factor de Desarrollo Regional, Guadalajara, Jalisco.; a 14 de julio de 2005. INAFED-INDESOL

Es interesante observar que en el Estado de Michoacán, donde operan los organismos del sistema de planeación estatal, funciona la Intermunicipalidad como estrategia de organización intermunicipal, generando un desarrollo regional.

Como se señaló al principio de este capítulo estas seis experiencias nacionales fueron las que obtuvieron los recursos del Programa de Coinversión Social.

En estos seis casos de Intermunicipalidad, incentivadas directamente por el INDESOL, se puede percibir, el interés del programa, por fomentar la cultura de la legalidad en cuanto a la realización de los estudios de diagnóstico institucional en todos los municipios participantes de las asociaciones respectivas. Así como también el fomento al desarrollo Regional, que en México está directamente ligado a los Comités de planeación Estatal (COPLADE), que por ley debe haber uno en cada entidad federativa.

Guillermo Woo Gómez señala: La insuficiencia en la estructura y dinámica de los COPLADEREG radica en la falta de claridad en su conformación, la falta de definición de funciones y atribuciones entre sus integrantes, así como en la comprensión misma del proceso y gestión del desarrollo regional. Es por ello que bajo estas circunstancias, estas instancias de coordinación regional no pueden asumir tareas cuyos fundamentos y objetivos desconocen⁸⁴.

⁸⁴ WOO Gómez L. Guillermo *Planeación y Desarrollo “Algunos aprendizajes de la Planeación Regional en Jalisco*. Seminario: Intermunicipalidad, la Asociación de Municipios como Factor de Desarrollo Regional, Guadalajara, Jalisco; a 14 de julio de 2005. INAFED-INDESOL

Prácticas de Asociación Municipal participantes en el Premio: “Gobierno y gestión local” Organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

A continuación se señalan las prácticas de intermunicipalidad presentadas en las diferentes ediciones del premio “Gobierno y gestión local” realizado cada año desde el 2002 por el Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE)⁸⁵.

Desarrollo Regional de los Pueblos Zapotecas del Sector Zoogocho

Una de las prácticas nacionales antecedente de la asociación de municipios como la conocemos hoy, con un instrumento jurídico, la tenemos en el país a través de usos y costumbres, es el caso del Desarrollo Regional de los Pueblos Zapotecas del Sector Zoogocho, en el estado de Oaxaca.

El Sector Zoogocho es un ejemplo de mancomunidad, donde varios municipios pequeños y con escasos recursos han recurrido a la asociación para solucionar sus problemas más urgentes.

Esta iniciativa se ha planteado apoyar el proceso de desarrollo social, económico, cultural local y regional mediante la gestión de acciones que propicien un mejor nivel de vida para los habitantes de un conjunto de municipios y localidades con alta población de hablantes de lengua indígena, que conforman la Unión de Autoridades del sector Zoogocho de la sierra norte del estado de Oaxaca.

Sus principales acciones han estado enfocadas a la apertura, mantenimiento y pavimentación de caminos, mejoramiento de los servicios educativos y de salud; aliento a la producción y productividad agropecuaria. Todo esto bajo una estructura definida de acuerdo a normas consuetudinarias como guía para su organización regional.

⁸⁵ El objetivo del Premio es reconocer y difundir el mérito de las más destacadas iniciativas y experiencias que innoven el gobierno local, mejoren los recursos, administración y calidad de servicios y funciones públicas, estimulen la cooperación y coordinación intergubernamental, promuevan el desarrollo social, económico y ambiental o que consoliden la participación ciudadana y calidad de la democracia municipal.

La sierra norte de Oaxaca abarca, política y administrativamente, los distritos de Ixtlán de Juárez, Villa Alta y Mixe, que comprenden respectivamente 26, 25 y 18 municipios, es decir, 69 gobiernos locales. La mayor parte de estos municipios cuentan con agencias municipales, de policía y rancherías, que en total suman cerca de 500 comunidades zapotecas, mixes y chinantecas.⁸⁶

Uno de los rasgos importantes de esta asociación es que no se cuentan con recursos materiales ya que su principal tarea es la gestoría y también que cuentan con un sistema muy eficaz de socialización de la información.

Centro de Acopio Regional de Residuos Sólidos Huanímaro, Guanajuato⁸⁷

Los municipios de Huanímaro, Abasolo y Pueblo Nuevo de la región suroeste del estado de Guanajuato, decidieron construir un Centro de Acopio Regional de Residuos Sólidos. El objetivo primordial de este centro es mejorar la calidad de vida de las personas y fomentar la conservación del medio ambiente.

Para llevar a cabo este proyecto, se asociaron tres administraciones municipales con el firme propósito de superar un desafío que comparten en conjunto. Se vencieron barreras geográficas y políticas y se superó la norma tradicionalmente aceptada, según la cual, es imposible lograr acuerdos intergubernamentales para resolver las agresiones al medio ambiente. De esta forma se estableció un compromiso entre la población de la región y estos tres ayuntamientos para tratar los asuntos ambientales a través de mecanismos de participación social, a efecto de proponer, regular y garantizar el desarrollo local sustentable⁸⁸.

⁸⁶ Hernández Díaz Jorge y Jonathan Díaz Santiago, *Desarrollo Regional de los pueblos zapotecas del sector Zoogocho en Oaxaca*, México, en Premio Gobierno y Gestión Local, Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México. Coord. Rodolfo García del Castillo. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2004. Pág. 38

⁸⁷ *Ibidem*, Pág. 45

⁸⁸ Centro Regional De Residuos Sólidos Municipales. Administración Municipal 2003-2006, Huanímaro, Guanajuato. Seminario: Intermunicipalidad, la Asociación de Municipios como Factor de Desarrollo Regional, Guadalajara, Jalisco; a 14 de julio de 2005. INAFED-INDESOL.

Alejandro Navarro Arredondo⁸⁹ y Karen Lozano Rábago⁹⁰, señalan que el programa ha proporcionado la planificación y la gestión integrada de los residuos sólidos con la inclusión de factores técnicos, sociales, económicos e institucionales. La gestión - entendida como aquellas acciones dirigidas a allegarse de los recursos necesarios para poner en práctica una solución a una situación problemática- de los residuos sólidos fue adoptada por tres distritos municipales con la implicación de la ciudadanía, fomentando de esta forma la educación ambiental en la región.

Este programa es un ejemplo exitoso de que se requieren acuerdos multidisciplinarios y multisectoriales, así como una eficiente capacidad institucional y normativa de las entidades ejecutoras, para asumir sus funciones y sus responsabilidades en el manejo de los residuos sólidos.

Sin embargo, hasta ahora la garantía de que este consorcio municipal se haya mantenido se ha debido a que sus miembros pertenecen al mismo partido político (las autoridades municipales en los tres casos pertenecen al Partido Acción Nacional). En este sentido, el reto es mantener el acuerdo entre los municipios implicados, independientemente del partido en el poder, a fin de lograr la permanencia y éxito de éste⁹¹.

⁸⁹ Asistente de Investigación de la División de Administración Pública del CIDE

⁹⁰ Estudiante de la Maestría en Administración y Políticas Públicas del CIDE

⁹¹ Ver en Premio Gobierno y Gestión Local 2004, *gobernar con calidad y para el desarrollo, experiencias de innovación en los Municipios Mexicanos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2005. Pág. 78

“Asociación de Municipios. Una opción real”, presentada por cuatro municipios de la región: Yahualica de González Gallo, Cuquío, Mexxicacán y Jesús María del Estado de Jalisco⁹²

El programa consiste en una estrategia de compra y uso colectivo de una perforadora de pozos profundos mediante la aportación de recursos de cuatro municipios del estado de Jalisco: Yahualica de González Gallo, Mexxicacán, Jesús María y Cuquío, los tres primeros gobernados por el Partido Acción Nacional y el último, por el partido de la Revolución Democrática.⁹³

Los cuatro ayuntamientos iniciaron su periodo de gobierno el 1 de enero de 2001. Sus respectivos planes de desarrollo municipal, producto del proceso de campaña y de diagnósticos específicos, coinciden en que una solución a la problemática de la poca disponibilidad de agua, tanto potable como para uso agrícola, consiste en invertir en infraestructura hidráulica para dotar del vital líquido a las comunidades comprendidas en su territorio.

De manera sintética los municipios asociados se propusieron lo siguiente:

- Inducir al asociacinismo y agrupamiento de municipios con objetivos comunes.
- Promover la unión y solidaridad de los habitantes en las comunidades, para buscar soluciones y resolver necesidades comunes.
- Incrementar el inventario de equipos en los ayuntamientos.
- Fortalecer a grupos productivos al darles oportunidad de acceder a perforaciones de pozos a costos muy económicos.
- Incrementar la capacidad de los municipios asociados para realiza obras de infraestructura y proyectos a través del cooperativismo intermunicipal.
- Contribuir a resolver un problema frecuente y vital que afecta a las comunidades: la falta de agua, tanto del uso doméstico como agropecuario.

⁹² Premio “Gobierno y Gestión local “versión 200. *Op.cit. Pág. 106*

⁹³ Solis Barrueta Raúl, *Asociación de Municipios .Una opción Real en los altos de Jalisco*, en Premio gobierno y Gestión local, Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México. Coord. Rodolfo García del Castillo. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, CIDE, INAFED, Fundación Ford, 2004. Pág. 65

- Realizar proyectos de obra, en los cuales se involucre a las personas de sus comunidades⁹⁴.

Por medio de esta estrategia, se han innovado y rebasado esquemas de iniciativa privada y de instituciones públicas dedicadas a resolver esta problemática, al hacer partícipes a los directamente beneficiados bajo un esquema de asociación municipal.

Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral La Cuenca del Río Ayuquila (IIGICRA).Autlán, Tuxcacuesco, Unión de Tula y Zapotitlán de Vadillo del estado de Jalisco.

El Río Ayuquila, localizado en la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán y considerado por la CONABIO una cuenca de conservación prioritaria, recibe descargas de aguas contaminadas desde las cabeceras municipales, ingenios azucareros y basureros ubicados en sus márgenes. Tal problemática suscitó la creación de la creación de la “Iniciativa Local para la Gestión Integral de la cuenca del Río Ayuquila”, una acción intermunicipal con mecanismos de vinculación social y participación ciudadana en materia de gestión ambiental y salud pública. Se establecieron programas de separación de desechos sólidos, se logro financiamiento complementario y se creó un fidecomiso para apoyar las actividades encaminadas a promover un desarrollo sustentable integral en la cuenca, cuyo comité técnico se conforma por 10 gobiernos municipales, la dirección de la reserva de la biosfera Sierra de Manantlán , la Secretaria de Desarrollo Rural, el Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad (U de G-CUCSUR) y la Fundación Manantlán para la Biodiversidad de Occidente A.C.

La iniciativa ha sido visitada por personas de diferentes países, ya que muestra un ejemplo de cómo la asociación intermunicipal vinculada con la sociedad puede atender agendas complejas que trascienden el cambio de administración, así como brindar

⁹⁴ *Ibidem.* Pág. 70

acciones concretas para cumplir el compromiso que el país adquirió internacionalmente para la conservación de un área natural protegida por la red MAB-UNESCO.⁹⁵

Llama la atención el estado de Jalisco en cuanto a ser uno de los principales estados de la República Mexicana que practica la intermunicipalidad y con notables resultados, entonces preguntémosnos ¿qué instituciones tiene la entidad federativa para que esta estrategia de intermunicipalidad funcione en sus municipios?, ¿qué estrategias sigue el gobierno estatal para difundirla e incentivarla?.

Mauricio López González señala, para el año de 1997, al interior del gobierno estatal de Jalisco, se comprendió la necesidad de contar con una estrategia de desarrollo que permitiese hacer frente a las desigualdades regionales. La administración estatal consideraba positivos aspectos como: la globalización económica, la gestión integral del estado, la continua búsqueda de mecanismos de participación ciudadana, la creciente necesidad de rendir cuentas a la sociedad y, en general, las características propias del estado de Jalisco en materia de climas y recursos naturales.

Surge así la estrategia de desarrollo a través de las regiones, misma que ha contado con el apoyo de las posteriores administraciones estatales, al igual que de los gobiernos municipales. En términos generales el proyecto pretende: “buscar el fortalecimiento y la plena utilización de las capacidades y potencialidades asociadas a cada región, concibiendo al espacio regional como una red social donde viven personas que comparten una historia, cultura, aspiraciones y medios productivos comunes.”⁹⁶

Los elementos básicos que dieron vida al proyecto de regionalización fueron:

- 1) El óptimo agrupamiento de municipios de acuerdo al proyecto de desarrollo futuro del Estado, delineado en el Plan Estatal de Desarrollo;
- 2) Las condicionantes actuales en materia de comunicaciones, prestación de servicios básicos y operación administrativa de las dependencias públicas;

⁹⁵ López González Mauricio en, Premio Gobierno y Gestión Local, Prácticas Municipales Exitosas, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas(CIDE), 2005.Pág. 104

⁹⁶ Estado de Jalisco. Periódico oficial, martes 13 de septiembre de 2005, Guadalajara, Jalisco.

3) Las características de homogeneidad geográfica, productiva, social y cultural de los municipios.

4) las cuencas hidrológicas y agropecuarias de la entidad⁹⁷.

Así mismo, la planificación estratégica y las herramientas de análisis económico de la región, las cuales permitieron identificar tanto a los actores fundamentales, como los métodos para reunir a los organismos más relevantes en proyectos conjuntos a través de la negociación. Vale la pena anotar que se han diseñado una serie de documentos marco, los cuales sirven de guía en los procesos de planeación (la agenda regional, las agendas municipales de desarrollo y la Declaración de Sayula, documento que formaliza la intermunicipalidad).

Con el ánimo de hacer más accesible al público en general el proceso de planificación y sus resultados, se publicaron diversos documentos tales como planes de desarrollo municipales y agendas de desarrollo para cada municipio involucrado en la intermunicipalidad.

En el Estado de Jalisco, Uno de los avances más claros radica en un incremento sustancial de las transferencias de recursos hacia los municipios, situación que facilita el desempeño de las funciones propias de los ayuntamientos. Simultáneamente se ha intentado emplear diversos instrumentos para implementar una política regional de carácter integral: la constitución de un fondo de desarrollo regional, el programa de desconcentración y descentralización administrativa, la constitución de instancias de representación regional para coordinar y promover el desarrollo económico y social en cada una de las 12 regiones en las que fue dividido el estado, la formulación de planes de desarrollo regional.

Ahora bien, es importante señalar que los planes de desarrollo regional están cumpliendo una doble expectativa. En principio se pretendía contar con estudios de carácter estratégico con visión de largo plazo que permitiesen sustentar y ordenar las acciones en la promoción de un desarrollo equilibrado y sustentable. Por otra parte, el ejercicio regional busca también la integralidad de la planeación; esto es, el enfoque sectorial en cada plan regional ofrece, sin duda, más elementos a las distintas

⁹⁷ *Ibidem.* martes 13 de septiembre de 2005, Guadalajara, Jalisco.

dependencias gubernamentales de forma que su operación en las distintas regiones les permita desarrollar acciones más pertinentes y eficaces⁹⁸.

En el estado de Jalisco, la intermunicipalidad funciona, por que esta estrechamente vinculada con el sistema de planeación regional del estado, que desde 1997 como se señalo anteriormente ha tenido un proceso de cambio en su funcionamiento, en el cual las instituciones formales de planeación en la entidad como el COPLADEG, se le ha dado vida, por medio de los estudios de diagnostico regional y funciona como instancia que promueve la estrategia de trabajar en intermunicipalidad.

En el Estado de Jalisco, se observa que las instituciones de planeación a nivel estatal tienen una fluida comunicación con sus gobiernos locales, misma que les ha servido para coordinarse y trabajar en conjunto, fomentando las relaciones intergubernamentales para fortalecer la gestión municipal por medio de la asociación municipal.

En suma, la estabilidad de las asociaciones depende, en medida importante, de contar con recursos estables y permanentes.

La existencia de medios financieros constantes asegura, por ejemplo, una dotación adecuada de personal calificado que permitirá a la asociaciones prestar ciertos servicios indispensable y dotarse de una memoria histórica, ya que las autoridades políticas suelen ser, por naturaleza cambiantes.

Algunos principios básicos que explican la efectividad de las asociaciones municipales son: municipalismo y pluralismo; capacidad de negociar y concertarse; solvencia técnica en la prestación de servicios; continuidad de gestión, vínculos internacionales⁹⁹.

Las asociaciones municipales deben resistir la tentación de politizar, es decir, colocarse al servicio de tal o cual partido o grupos de partidos.

⁹⁸ WOO Gómez L. Guillermo, *Planeación y Desarrollo Algunos aprendizajes de la Planeación Regional en Jalisco*. (Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro Occidente, FIDERCO.), *Op.cit.*

⁹⁹ Promover la Cooperación y la Asociación entre Municipios. *En Características de un buen Gobierno, 10 lecciones prácticas para la autoridades municipales electas*. México. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (INAFED).Primera Edición, Junio, 2006. Pág. 89

Las asociaciones que funcionan bien han desarrollado una tradición de pluralismo y se entiende así misma como entes gremiales en los cuales tienen cavidad todas las autoridades municipales, al margen de sus convicciones políticas o religiosas.

Las asociaciones municipales deben superar naturales tendencias reivindicacionistas o un municipalismo exacerbado que, a veces, las hacen actuar contra los gobiernos centrales como si se tratase de enemigos naturales. Las asociaciones eficaces han desarrollado una fuerte capacidad negociadora al entender que se trata de lograr acuerdos de complementación con los gobiernos centrales.

Las asociaciones municipales deben de desarrollar solvencia técnica en su actuación para poder defender los intereses municipales de manera eficiente, hay que tener buenos equipos profesionales apoyando el trabajo asociativo. Un buen ejemplo son la redacción y tramitación de leyes que normen directa o indirectamente las actuaciones municipales. Para defender los intereses municipales adecuadamente, hay que desarrollar la capacidad de argumentar sólidamente y de proponer opciones que tengan factibilidad política como técnica. Esto obliga a las asociaciones a tener un equipo técnico estable

Las asociaciones de municipios deben darle continuidad a su gestión. No puede ocurrir lo mismo que con los antiguos políticos populistas, quienes una vez que accedían al poder, pensaban que todo lo que había antes no servía y que todo lo bueno comenzaba bajo su gestión.

CAPITULO 4

La Experiencia De Asociación Municipal En El Estado De Guerrero “Asociación De Municipios De La Zona Norte Del Estado De Guerrero (AMZNEG)”

*La creatividad local abre un espacio para el aprendizaje,
La experimentación y el traslado de esquemas para la
Solución de problemas comunes entre los municipios.*

Rodolfo García del Castillo

El presente capítulo tiene por objetivo describir la asociación de municipios del estado de Guerrero, para identificar los procesos que ha llevado a cabo la asociación municipal para consolidarse y mantenerse, así como observar el estado que guarda esta estrategia de trabajo mancomunado.

4.1. El Estado De Guerrero

El estado de Guerrero (Cihuatlan o Lugar junto a las mujeres en náhuatl, Ñuu Ra en mixteco) es una de las 32 entidades federativas de México y se localiza al sur del territorio nacional. Colinda al norte con los estados de México y Morelos, al este con Puebla y Oaxaca, al Oeste con Michoacán y al Sur con el Océano Pacífico¹⁰⁰.



¹⁰⁰ Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, www.inegi.gob.mx, Agosto, 2007

Su extensión territorial es de 64,282 km², que corresponden al 3.3% del territorio nacional, ocupando el 14º lugar con relación a las demás entidades federativas.

El Estado de Guerrero Tiene 81 municipios y su capital es la ciudad de Chilpancingo de los Bravo, las ciudades más grandes son: Chilpancingo y Acapulco.

Está dividido en 7 regiones que concentran los 81 Municipios del Estado. Estas regiones son Acapulco, Centro, Norte, Tierra Caliente, Costa Chica, Costa Grande y la Región de la Montaña.

La orografía de Guerrero es una de las más accidentadas de México y en su relieve destaca la Sierra Madre del Sur y las Sierras del Norte. Entre ambas formaciones se ubica la Depresión del Río Balsas.

Las lagunas más importantes son la laguna Negra, la laguna de Coyuca y la laguna de Tres Palos. Pese a las complicaciones del relieve el estado produce importantes cantidades de maíz, ajonjolí, sorgo, soya, arroz, jitomate, limón, melón, toronja, sandía, cacahuete y mango.

Las principales actividades económicas de Guerrero son la agricultura y el turismo. Siendo esta última la actividad económica que más recursos deja al Estado, pues aporta 30,689,750 pesos al PIB total del Estado y emplea a 140 mil trabajadores¹⁰¹.

Los principales centros turísticos en el Estado son Taxco, Zihuatanejo y Acapulco¹⁰². Actualmente, según el II Censo Nacional de Población y Vivienda efectuado del 10 de octubre al 3 de noviembre de 2005, Guerrero tiene 3 115 202 habitantes, y por lo tanto ocupa el lugar número 12 a nivel nacional.

Con respecto a las actividades económicas desarrolladas por los guerrerenses en edad de trabajar (2,075,739 a 2000) y el sector primario ocupa 14,276 personas y representa el 5.6% de la población económicamente activa (PEA), el secundario ocupa a 47,471 personas y representa el 18.72% por ciento de la PEA y el terciario ocupa 184,869 personas y representa el 72.92% por ciento de la PEA, es en este último en el que se

¹⁰¹ PIB por Estados en materia turística, 2004 INEGI.

¹⁰² Estos tres centros turísticos son llamados Triángulo del Sol. Además, Acapulco es el mayor centro turístico de América Latina.

ocupa la mayor parte de la población debido a que el estado basa su economía en el turismo y el comercio¹⁰³

La industria tiene sus principales centros en Buenavista de Cuéllar y Leonardo Bravo. La variante artesanal de esta actividad económica se localiza en Olinalá, Zitlala, Xochistlahuaca y Tetipac.

Guerrero es uno de los Estados de la República con Producto Interno Bruto mediano, pues en 2002 registró 100 millones 447 mil 666 pesos, lo que lo situaba en el lugar número 15 a nivel nacional, contribuyendo con 1.75% del total nacional.

La educación en el Estado de Guerrero siempre se ha caracterizado por estar entre los últimos lugares del desarrollo nacional educativo. De acuerdo al Informe de Actividades 2005 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre los estados de México, Guerrero tiene el lugar número 30 en aprovechamiento educativo, con un índice de 0.7491, el tercer sitio más bajo del país, sólo superado por Oaxaca y Chiapas¹⁰⁴.

En el estado de Guerrero pocos son los municipios que concentran la actividad económica, los servicios y por ende los asentamientos humanos más numerosos. Sin embargo, en otros su población se encuentra en condiciones indignantes de alta y muy alta marginación. Estas condiciones conllevan a fuertes desequilibrios regionales en la entidad. El otro factor que contribuye a acentuar estos desequilibrios es la falta de infraestructura carretera que ocasiona el aislamiento de algunas zonas y municipios.

¹⁰³ Economía de Guerrero vía Instituto Nacional del Federalismo y Desarrollo Municipal INAFED

¹⁰⁴ Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), *Informe sobre el desarrollo humano*, 2005

4.2. Diagnóstico De La Zona Norte De Guerrero

La región norte del estado de Guerrero esta conformada por los municipios de:

- Apaxtla de Castrejón
- Atenango del Río
- Buenavista de Cuéllar
- Cocula
- Copalillo
- Cuetzala del Progreso
- Huitzuco de los Figueroa
- Iguala de la Independencia
- General Canuto A. Neri
- Ixcateopan de Cuauhtémoc
- Pedro Ascencio Alquisiras
- Pilcaya
- Taxco de Alarcón
- Teloloapan
- Tepecoacuilco
- Tetipac¹⁰⁵

En la zona norte de Guerrero se encuentran municipios que carecen de servicios públicos y caminos de acceso. Además de la falta de empleos formales para poder satisfacer sus necesidades básicas. Algunas localidades aprovechan su cercanía con los estados de Morelos y del Estado de México, para lograr un mejor desarrollo al establecer maquiladoras y aprovechar la afluencia a ciudades de la zona como Iguala.

Según datos del INEGI la región que conforman los ocho Municipios que son integrantes de la intermunicipalidad tiene una población de 249,854 habitantes que representa el 7.7 % de la población total del Estado.

Esta zona se caracteriza por una tipografía montañosa en su mayor parte, presenta un clima semicalido y templado, subhúmedo con lluvias en verano, una temperatura media anual de 25ª y una precipitación media anual de 1,7073 mm., Entre las

¹⁰⁵ Datos tomados de la Pág.

características que distinguen a los municipios integrantes de la Asociación se encuentran : sus condiciones geográficas (algunos de estos cuentan sólo parcialmente con carreteras pavimentadas como vía de acceso), socioeconómicas (Iguala se ubica entre los cinco municipios con mayor importancia económica en el estado mientras Copalillo se ubica entre los últimos) y políticas (municipios gobernados por más de un partido político).

Población total, índice y grado de marginación, lugar que ocupa en el contexto nacional y estatal por municipio, 2005

Clave de la entidad federativa	Clave del municipio	Entidad federativa / Municipio	Población total	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional
12	8	Atenango del Río	7648	1.01028638	Alto	41	400
12	15	Buenavista de Cuéllar	12148	-0.54724585	Medio	76	1669
12	17	Cocula	13884	0.27297294	Alto	62	933
12	19	Copalillo	13747	2.15773128	Muy alto	17	48
12	26	Cuetzala del Progreso	8876	1.10195546	Muy alto	36	349
12	34	Huitzoco de los Figueroa	35055	0.11442248	Alto	68	1093
12	35	Iguala de la Independencia	128444	-0.98405359	Bajo	81	2026
12	59	Tepecoacuilco de Trujano	28989	0.49475283	Alto	54	734

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005, y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005, IV Trimestre.

4.3. Formación De La Asociación De Municipios De La Zona Norte Del Estado De Guerrero (AMZNEG)

El día 28 de Abril de 2003, el INEDESOL emitió la Convocatoria sobre Fortalecimiento Institucional, dirigido a los gobiernos municipales del país, convocándolos a presentar proyectos sobre el tema de intermunicipalidad.

En referencia al proyecto presentado por la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero. Llamado “Proyecto de Intermunicipalidad” consiste en establecer un marco formal e institucional a través de la Asociación de Municipios, que permitieron resolver problemas comunes de los ocho Municipios de la Zona Norte de Guerrero donde simultáneamente se desarrollaron cuatro estudios sobre problemáticas comunes que son de interés prioritario para los Municipios participantes que son:

- La contaminación de ríos, y vasos de agua de los ocho municipios,
- La falta de un manejo integral de los residuos sólidos municipales
- La baja recaudación de ingresos propios
- y altos índices de inseguridad pública

El proyecto se orientó a formalizar la existencia de la Asociación de los Municipios, mediante acciones que les proporcionaran una estructura orgánica específica, capacidad técnica y financiera propia. Así como, realizar y/o actualizar diagnósticos de cada municipio que integren la Intermunicipalidad, para dar sustento a proyectos detonadores de desarrollo regional.¹⁰⁶ Los presidentes municipales¹⁰⁷ de los municipios de Iguala de la Independencia, Atenango del Río, Buenavista de Cuéllar, Cocula, Copalillo, Cuetzala del Progreso, Huitzuc de los Figueroa, Tepecoacuilco; Identificaron sus principales problemas comunes y con previa autorización de sus

¹⁰⁶ Segunda cláusula del convenio del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) con los municipios integrantes de la Intermunicipalidad, *Op.cit.*

¹⁰⁷ En el mes de mayo de 2003, los Municipios”, celebraron sesión de Cabildos mediante las cuales facultan a sus Presidentes Municipales para formalizar el Acuerdo de Coordinación entre sus Ayuntamientos e integrar un Comité Técnico que tramite y ejecute con recursos propios y del Programa Coinversión Social, implementado por la Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno Federal, la integración de la “Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero”.

respectivos ayuntamientos firmaron un convenio de asociación que tiene por nombre “La Asociación De Municipios De La Zona Norte Del Estado De Guerrero (AMZNEG)^{108,}”



El congreso resolvió autorizar la asociación fijando un periodo de vigencia que inicialmente no debería exceder el primero de diciembre de 2005¹⁰⁹

¹⁰⁸ Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, el Martes 18 de Mayo de 2004

¹⁰⁹ Periódico Oficial del Estado de Guerrero 18 de Mayo de 2004

4.4. Antecedentes De La AMZNEG

Cuauhtemoc Paz¹¹⁰, Señala que un antecedente de esta asociación es cuando el alcalde de Taxco, Isaac Ocampo, convoco a once municipios priístas de la Zona Norte de Guerrero¹¹¹, a coaligarse para demandar, en forma conjunta, la renegociación de la deuda adquirida con la CFE y exigir, a su vez, el fin del acoso financiero de la federación para con su estado¹¹²

Esta asociación estaba conformada por 11 presidentes priístas de la zona norte de Guerrero; Cuauhtemoc Paz, señala que esta asociación no se había conformado como asociación civil, ni tenía una estructura formal, si bien existía un documento firmado por los 11 alcaldes en el que se comprometían a trabajar en forma conjunta.

Municipios	Extracción política	Población total 2000(Hab.)
Iguala de la Independencia	PRI	123,960
Huitzuc de los Figueroa	PRI	35,668
Tepecoacuilco de Trujano	PRI	30,838
Cocula	PRI	15,666
Copalillo	PRI	12,730
Ixcateopan de Cuauhtémoc	PRI	7,133
Cuetzala del Progreso	PRI	9,869
Gral. Canuto A. Neri	PRI	7.631
Tetipac	PRI	13,299
Taxco de Alarcón	PRI	99,907
Atenango del Río	PRI	8,504

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, geografía e Informática, resultados del Censo General de Población y Vivienda 2000, www.inegi.gob.mx

¹¹⁰ Paz Cuevas Cuauhtémoc, *Las asociaciones Municipales: Nuevos Actores Reconstruyendo El Federalismo En México*, México, Red de Investigadores en gobiernos Locales Mexicanos, IGLOM 2005 Pág. 133

¹¹¹ La asociación de presidentes municipales Priístas del Norte de Guerrero hasta ese momento no se había conformado como asociación civil, ni tenía una estructura formal, si bien existía un documento firmado por los 11 alcaldes en el que se comprometían a trabajar en forma conjunta.

¹¹² Citado por Paz."De acuerdo al presidente municipal de Taxco de Alarcón, el Estado de Guerrero padeció una reducción del 5 por ciento de su presupuesto en 2001 con respecto a 2000. En este sentido, señalo, el ejecutivo federal no cumplió con su función compensatoria, sino que favoreció más a quienes más tienen, casualmente, a Estados y ciudades del mismo partido que el del ejecutivo, de ahí que la asociación firmará sumara su apoyo al Gobernador de Guerrero en su demanda por mayores participaciones".

Desconozco el proceso de Negociación y la evolución de esta asociación de los presidentes priístas de la zona norte de Guerrero, no existen documentos escritos que den testimonio de este proceso.

Se puede analizar que seis municipios (Iguala de la Independencia, Atenango del Río, Cocula, Cuetzala del Progreso, Huitzuc de los Figueroa, Tepecoacuilco); de los once municipios de la asociación priísta de presidentes de la Zona Norte de Guerrero, conjunto con dos municipios más (Buena Vista de Cuéllar y Copalillo) de la misma zona regional conformaron “La Asociación De Municipios De La Zona Norte Del Estado De Guerrero (AMZNEG)”.

Cabe destacar que esta asociación está constituida legalmente como ya se señaló desde el 2004, aunque desde el 2003, tuvo un incentivo de parte del poder ejecutivo federal para constituirse legalmente ya que brindaron ayuda la SEDESOL¹¹³ y la cooperación francesa por medio del “Programa Franco Mexicano De Cooperación Municipal” entre otros, para formalizar el convenio¹¹⁴.

¹¹³ Con fecha 11 de marzo del 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social emite las Reglas de operación de los programas del ramo administrativo 20 “Desarrollo Social”, en el cual se establece que el programa de Coinversión Social tiene por objetivo impulsar la corresponsabilidad con los tres órdenes de gobierno y los agentes corresponsales para fomentar el desarrollo social integral de la población.

¹¹⁴ Ha ayudado a motivar a autoridades locales a través del conocimiento de experiencias exitosas francesas en asociacionismo municipal.
-Ha proporcionado herramientas a los integrantes de la asociación, a través del conocimiento de la metodología de operación de Intermunicipalidades francesas.

MUNICIPIOS QUE CONFORMAN LA AMZNEG

Municipios	Extracción política	Población total 2000(Hab.)	% de Pob. indígena	Ingresos anuales 2005(millones de pesos)
Iguala de la Independencia	PRD	123,960	2.3	165.0
Huitzucó	PRI	35,668	7.5	42.9
Tepecoacuilco de Trujano	PRD	30,838	21.8	38.3
Cocula	PRI	15,666	0.7	19.0
Copalillo	PRI	12,730	80.0	19.1
Buenavista de Cuellar	PRI	12,619	0.7	16.1
Cuetzala del Progreso	PRD	9,869	4.0	12.2
Atenango del Río	PRI	8,504	10.3	11.6

FUENTE: Elaboración Propia

Este proyecto tuvo una aportación total por la cantidad de \$1725,000.00 (Un millón setecientos veinte y cinco mil pesos 00/100 M.N.)¹¹⁵

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) aportó la cantidad de \$1000,000.00 (un millón de pesos 100/00 M.N.) a través del programa de Coinversión Social, correspondiente al 59.97% del costo total del proyecto.

El Municipio de Iguala de la Independencia, aportó la cantidad de \$365,811.00 (trescientos sesenta y cinco mil ochocientos once pesos 100/00 M.N.), correspondiente al 21.21%;, Adicionalmente, el proyecto tuvo otras aportaciones consistentes en \$359 189.00 (trescientos Cincuenta y Nueve Mil Ciento Ochenta y nueve pesos 100/00 M. N., por parte de los demás municipios tuvo una aportación consistente en \$359, 188.00 (Trescientos Cincuenta y nueve Mil cinco Ochenta y Ocho pesos

¹¹⁵ Delegación Estatal Guerrero, Subdelegación de Desarrollo Social y Humano, Unidad de Desarrollo Social, Oficio No. 1321200/1342, Chilpancingo, Gro; 02 de Junio de 2004

100/00 M.N.) Correspondiente al 20.82% de acuerdo como se detalla a continuación
116

MUNICIPIOS APORTANTES	APORTACIÓN¹¹⁷
Atenango del Río	\$ 23,637.00
Buenavista de Cuellar	\$ 40,925.00
Cocula	\$ 43,764.00
Copalillo	\$34,890.00
Cuetzala del Progreso	\$ 27,319.00
Huitzucu de los Figueroa	\$ 100,643.00
Tepecoacuilco Trujano	\$ 88,010.00

FUENTE: Elaboración propia

4.5. Objetivos Específicos De La AMZNEG.

Las Vertientes del Proyecto consistieron en:

1. Constitución de la Asociación.
2. Emisión del Reglamento Interno
3. Equipamiento e instalación física de la Asociación.
4. Capacitación de los miembros de la instancia directiva de la Asociación.
5. Realización de los siguientes estudios:
 - Contaminación de ríos y vasos de agua de la región
 - Manejo Integral de la basura
 - Optimización en la captación de recursos propios municipales
 - Reducción de índices de inseguridad pública

El impacto esperado de la realización del proyecto es ver incrementada la capacidad de respuesta de los ayuntamientos asociados para atender las demandas ciudadanas,

¹¹⁶ Acta entrega –Recepción del Proyecto de constitución de la Asociación de Municipios de la zona Norte de l Estado de Guerrero , que recibe el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), a través de la Delegación de la Secretaria de Desarrollo Social en el estado de Guerrero de parte del municipio de Iguala de la Independencia , en el marco del programa de Coinversión Social 2003.

¹¹⁷ Recursos Proveniente del PRODIM, aprobados en la propuesta de inversión del Fondo de Infraestructura Social Municipal , para el ejercicio 2003

además de contar con los elementos para tomar decisiones en busca de la solución de los cuatro problemas prioritarios que se plantearon.

4.6. Estructura Orgánica De La AMZNEG

Como resultado del Convenio de Intermunicipalidad, se creó una estructura orgánica con capacidad física y financiera propias, para coordinar los trabajos de la Asociación Municipal, identificar problemas comunes y diseñar programas para su atención. Esta estructura se denominó consejo Intermunicipal. Este es un órgano colegiado integrado por los alcaldes de los ocho municipios de la asociación y tiene tres áreas administrativas para su funcionamiento que *son la Coordinación General, la Coordinación Operativa y el Secretariado Técnico*¹¹⁸

La Coordinación General tiene facultades de representación administrativa de la AMZNEG y del propio Consejo Intermunicipal, hace las convocatorias a las sesiones, elabora el orden del día, preside las sesiones y dirige los debates, puede proponer la creación de grupos de trabajo o comisiones para asuntos específicos fijando su duración y las bases mínimas para su funcionamiento, también realiza el seguimiento de los acuerdos del consejo.

La Coordinación Operativa es la encargada de ejecutar los Acuerdos del consejo de Intermunicipalidad, de presentar ante proyectos de programas operativos anuales, de realizar procedimientos de evaluación, de proponer proyectos detonadores de desarrollo regional, administrar los recursos de la AMZNEG, proponer estudios temáticos, compilar información para sistematizarla conforme a los fines de la asociación e integrar los estudios que se realicen. Esta coordinación tiene dos áreas de apoyo la Dirección Técnica y la Dirección de Administración y Finanzas.

¹¹⁸ José G. Pérez Linares, *Constitución de la Asociación de Municipios de la zona Norte del Estado de Guerrero, Iguala Guerrero*. México, en *Gobernar con Calidad y para el Desarrollo. Experiencias de Innovación en los municipios mexicanos*. Premio gobierno y Gestión Local, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2004. Pág. 103

El Secretario Técnico se encarga de proveer todo lo administrativamente necesario para la celebración y desahogo de las sesiones, levantar las actas y registrar los acuerdos del consejo.¹¹⁹

El Consejo de intermunicipalidad sesiona bimestralmente de manera ordinarios y extraordinaria en el momento que la naturaleza de los problemas a tratar así lo requiera. Por disposición de su propio reglamento los acuerdos se toman por consenso.

Se capacito a cincuenta y dos servidores públicos adscritos en los ocho municipios participantes , en materia de coordinación institucional , gestión de política ambiental municipal, formulación de políticas de seguridad pública, dirección estratégica de recursos humanos del ayuntamiento , formulación de políticas de medio ambiente , y mecanismos de coordinación intermunicipal.

El modelo de aportaciones proporcionales hace equitativa la participación de los municipios independientemente de su capacidad financiera , logrando un tratamiento igualitario en atribuciones y prerrogativas al interior del consejo de intermunicipalidad, impidiendo que los municipios con más recursos formen jefaturas de facto.¹²⁰

¹¹⁹ Reglamento interior de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero.

¹²⁰ José G. Pérez Linares *Op.cit* Pág. 134.

4.7. Características De La Naturaleza Jurídica Y Convenio Constitutivo De La Asociación

Naturaleza jurídica de la asociación

Es un órgano intermunicipal desconcentrado, autorizado por el congreso local mediante decreto num. 75, publicado en el periódico oficial del estado de Guerrero de fecha 28 de noviembre del 2005

- La AMZNEG depende de los ayuntamientos.
- No tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio.
- Las decisiones administrativas se toman en el seno del consejo Intermunicipal.
- El Consejo Intermunicipal a través de su Coordinación Operativa administra recursos de los ayuntamientos destinados al POA de la AMZNEG.
- Las decisiones del consejo se aprueban principalmente por consenso.
- Los recursos se aportan proporcionalmente a los ingresos previstos en sus presupuestos respectivos o en proporción a las inversiones que beneficien al Municipio respectivo.
- Para asuntos de carácter general cada integrante del consejo intermunicipal tiene un voto independientemente de la proporción de recursos que aporte.
- En programas específicos todos los integrantes del consejo tienen voz, pero voto solo los que aportan recursos para el programa.
- Siempre se trata de aprovechar la infraestructura de los ayuntamientos.

En suma el convenio de asociación municipal, contiene las características mínimas indispensables para el operar de esta , es necesario darle mayor margen de acción en cuanto a la forma de tomar decisiones, que no sea todo por consenso, sino que se utilicen formulas diversas en la toma de decisiones.

4.8. Administración Del Inicio Del Proyecto

Para la ejecución del proyecto se aprobó la creación de un comité técnico que represente a los municipios participantes y sea la entidad ejecutora del proyecto, a quién se le entregarán las aportaciones de los municipios participantes, el recibirá los recursos del Programa Coinversión Social a nombre de los mismos municipios, administrará la ejecución del proyecto y se encargará de efectuar la comprobación correspondiente.

El comité técnico estuvo integrado por los presidentes municipales de los ocho municipios participantes, quienes ocuparon los siguientes cargos.

MUNICIPIO	PRESIDENTE	CARGO
Iguala de la Independencia Gro.	Dr. Lázaro Monzón Alonso	Coordinador General
Copalillo Gro.	Lic. Eleazar Morales Ramírez	Secretario
Huitzoco de los Figueroa Gro.	C. P. José Luis Ávila López	Tesorero
Atenango del Río, Gro.	Prof. Marco Antonio Espinobarros Abarca	Vocal
Tepecuacuilco de Trujano, Gro.	Ing. Pablo Landa Sotelo	Vocal
Cuetzala del Progreso, Gro.	Dr. Miguel Villanueva González	Vocal
Buenavista de Cuellar Gro.	C. Salvador Lamida García	Vocal
Cocula, Gro.	Prof. Alcibíades Ramírez Chávez	Vigilancia

Entre los participantes del proyectos, además de los miembros de los ayuntamientos que forman parte de la asociación, el proyecto ha recibido el apoyo y aprobación a nivel estatal por parte de la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, la Coordinación de Fortalecimiento Municipal,

la Secretaría de Desarrollo Social y el Comité de Planeación para el Desarrollo de Guerrero (COPLADEG). A nivel federal, el proyecto ha contado con el apoyo de la delegación estatal y La Subsecretaría de Desarrollo Urbano, Ordenación del Territorio y Vivienda de La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y de la Delegación Estatal en Guerrero de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).¹²¹

Como se puede observar este es un ejemplo de una de las potencialidades que aporta la intermunicipalidad en cuanto a las relaciones intergubernamentales dejando de lado la clásica práctica municipalista en México de relaciones intergubernamentales meramente verticales.

4.9. Análisis De “La Asociación De Municipios De La Zona Norte Del Estado De Guerrero (AMZNEG)” Y Su Funcionamiento Actual.

El Lic. Juan Carlos Orduña¹²² Procurador de la defensa del menor y la familia de Iguala Guerrero, quién asesora la conformación legal de la asociación señala que los regidores de cada uno de los ayuntamientos de los municipios participantes de la asociación, solo firmaron para tener acceso a los recursos del programa de Coinversión Social del Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL), antes mencionado; desconocían la información de la herramienta de gestión con la figura de intermunicipalidad, por lo que pienso desde este momento no se dio la importancia requerida para que funcionará a largo plazo ya que si los regidores son sensibilizados e informados de las ventajas de esta herramienta, quiero pensar que pasarían la información a sus respectivos partidos para que estos cuando terminen su periodo de gestión en los gobiernos municipales, la información sea conocida por los futuros regidores de cada partido, por ende se difundiría y habría continuidad en los proyectos de largo plazo.

¹²¹ Nájera Tijera César, *Sistema Regional de Recolección y Disposición Final de Basura de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG)*, México, En Municipio y buen Gobierno: Experiencias del Ímpetu local en México. Premio Gobierno y Gestión Local 2005. Pág. 69 coordinadores Tonatiuh Guillén, Pilar López, Pablo Rojo. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹²² Entrevista Realizada en el “Seminario Internacional “La Intermunicipalidad y Gestión de Servicios Urbanos “2006, Guadalajara, Jalisco. INAFED-INDESOL.

Cabe señalar que la Constitución Política del Estado de Guerrero es una de las más arcaicas¹²³ con respecto al desarrollo de la Asociación Municipal.

En lo que respecta a las modificaciones de reforma hechas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al artículo 115 Constitucional en el año de 1999.

El artículo 115, fracción III, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito Municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley¹²⁴.

El artículo 93, fracción VII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, faculta a los Municipios para planear y regular de manera conjunta y coordinada con la Federación, el Estado y otros Municipios en el ámbito de sus competencias, el desarrollo de aquellas zonas urbanas situadas en los territorios municipales del Estado o de otras Entidades Federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, de conformidad con las leyes de la materia.

Los artículos 65, fracciones I, IV, VII, 178, 184 y 185 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, facultan a los Municipios se asocien y coordinen para cumplir con mayor eficiencia y eficacia sus atribuciones públicas, entre las que se

¹²³ Santfín del Rfo Leticia, quién analizó las Constituciones Políticas de los Estados miembros de la República Mexicana y señala que las constituciones políticas del los Estados de Hidalgo, Guerrero, Yucatán, Baja California, son las constituciones que aun no han desarrollado un marco favorable para la implementación de la herramienta de gestión de la Intermunicipalidad.

¹²⁴ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , 2005

encuentra la prestación de servicios públicos municipales, previa autorización del congreso del estado.

Como se puede observar la ley organiza del municipio libre del estado de Guerrero, esta por encima de lo que dispone la constitución política de la República. Ésta da autonomía a los Municipios para que sin autorización del Congreso se asocien los Municipios de un mismo estado, y la Ley Orgánica del Municipio de Guerrero señala que tiene que autorizar el congreso estatal para llevar a cabo la asociación de los Municipios del mismo estado¹²⁵.

La asociación no cuenta hasta la fecha con un Manual de Operación, no tienen procedimientos escritos para señalar acciones que se realizan. Solo existe el reglamento de la AMZNEG que desde mi punto de vista es muy general y deja mucho a la interpretación, pienso sería importante no dejar huecos y prever las acciones cuando el periodo de gobierno de todos los integrantes de la asociación termine.

El periodo de Gobierno de los presidentes Municipales que la conformaron ya terminó y la persona que era la operadora técnica del proyecto ya no trabaja ahí.

Es común que en los gobiernos municipales del país todas las personas que laboran en un periodo de gestión se vayan con su respectivo presidente, esto es un grave problema, para la continuidad de cualquier proyecto.

Así mismo el Ing. Clemente Gerardo López Román quien fue el operador del consejo Intermunicipal en el año 2003 hasta el 2005 señala que las personas que recibieron la capacitación sobre intermunicipalidad ya no trabajan en el municipio.

El periodo de tiempo que permitió el congreso estatal ya terminó.

Considero importante señalar que dado que se construyeron 3 rellenos sanitarios con duración de vida de 18 años cada uno es necesario que haya instrumentos de

¹²⁵ Con fecha 19 de noviembre de 2003, el Congreso del Estado mediante Decreto Num. 75, publicado el 28 de ese mismo mes y año en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, autorizó a “LOS MUNICIPIOS”, constituir la “Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero”, con el objeto de participar en el Programa de Coinversión Social para la constitución de la Asociación Intermunicipal y dar seguimiento a acciones futuras en estudios de contaminación de ríos y vasos de agua de la región, manejo integral de la basura, optimización en la capacidad de recursos propios municipales y reducción de índices de inseguridad pública en cada municipio participante.

organización como son un manual de organización , un manual de operación, un reglamento Interior interno que puntualice la forma de tomar decisiones y las aportaciones de cada municipio para que opere el proyecto, ya que el reglamento interno de la asociación AMZNEG emitido en Noviembre de 2004 que tiene por nombre “ Reglamento Interior de la Asociación de Municipios de la Zona Norte de Guerrero “ No contiene la formas y formulas para tomar decisiones los miembros de la Asociación , así como las formas de entrar o salir de estas y sus consecuencias. Por lo que considero es necesario diseñar un formato estándar que prevea todas estas situaciones.

En las Elecciones de presidentes municipales del Estado de Guerrero del 2005, Tres municipios pertenecientes a la asociación AMZNEG, cambiaron de partido político

Municipios	Extracción política 2002-2005	Extracción política 2005-2008
Iguala de la Independencia	PRD	PRD
Huitzuco	PRI	PRI
Tepecoacuilco de Trujano	PRD	PRI
Cocula	PRI	PRD
Copalillo	PRI	PRI
Buenvista de Cuellar	PRI	PRI
Cuetzala del Progreso	PRD	PRI
Atenango del Río	PRI	PRD

FUENTE: Elaboración Propia, con datos del Consejo Estatal Electoral del Estado de Guerrero

Se sugiere buscar los mecanismos (por ejemplo a través de la constitución de un organismo autónomo) para institucionalizar el proyecto y no estar sujeto a cambios políticos.

Se sugiere diseñar formulas de organización para la toma de decisiones, formas de participación mas detalladas

Crear estatutos para asegurar su funcionamiento.

Esta práctica ha sido presentada en como ejemplo en el 2do Congreso Internacional en Guadalajara por la Unidad de la Atención a la pobreza Urbana, Programa Habitat, de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), cabe señalar que no ha habido la comunicación de esta hacia los municipios ya que los datos con los que cuenta esta son erróneos en la forma de operar de la asociación.

Esta asociación también se le otorgaron recursos del programa Habitat por la cantidad de \$650 mil pesos para la construcción del proyecto ejecutivo del sistema regional de basura y la construcción de relleno sanitario regional.

Hasta la fecha (25 de Octubre de 2006) los municipios no están asociados legalmente por que la autorización del Estado ya venció. El Ing. Clemente Gerardo López Román¹²⁶ Coordinador Operativo del Consejo de Intermunicipalidad de la AMZNEG, señala que se ha enviado la solicitud al congreso Estatal para la autorización del seguimiento de la asociación por tiempo indefinido sin limite de socios.

Existen estudios y diagnósticos ya elaborados en materia de contaminación de ríos y vasos de agua de la región, de prefactibilidad para el manejo integral de residuos sólidos, para optimizar la captación de recursos propios y de seguridad pública.

Considero importante señalar, que estos estudios realizados en los municipios miembros de la AMZNEG, deberían estar también en resguardo por los Comités de Planeación Municipal y Estatal, ya que como se señalo anteriormente, la mayoría del personal de cada administración municipal se va con el presidente.

El programa ha causado mucho interés en el Estado de Guerrero como una forma novedosa de organización municipal. Aún cuando el Consejo de Intermunicipalidad está en una etapa inicial de elaboración de estudios y diagnósticos, tendrá mayores evidencias de éxito en la medida que avance en la operación del programa y aplicación de los señalamientos del diagnóstico con lo que se aportarán más elementos para determinar con claridad su incidencia en la agenda local.

¹²⁶ Entrevista realizada el 25 de Octubre de 2006 al Coordinador Operativo de Consejo Intermunicipal de la AMZNEG.

Por primera vez en la región se están sustentando técnicamente acciones con un enfoque regional de largo alcance. Para los municipios con menos recursos representa una oportunidad de acceder a instancias que tradicionalmente les eran negadas o de muy difícil acceso.

Un elemento importante es que no se han presentado sesgos políticos ni de conducción de la agenda en función de intereses partidistas. A diferencia de otras experiencias de asociaciones municipales en las que las filiaciones partidistas han impactado, en este caso no ha tenido relevancia la cuestión partidista, íntegramente se han abocado a realizar estudios regionales sin sesgos políticos.

El modelo de la intermunicipalidad ha causado interés en el estado y en el país, por lo que a partir de esta experiencia es factible replicar la experiencia e ir hacia corredores municipales estatales e interestatales.

Existen otros municipios en Guerrero que están gestionando su integración a la Asociación o al menos retomar la experiencia para constituir otras Asociaciones en otras regiones.

A lo largo de este capítulo, se han enlistado las principales características generales del proyecto de Intermunicipalidad en el Estado de Guerrero.

Y se observa, que definitivamente, para que funcione esta práctica, necesitamos ir madurando la idea de la democracia, me refiero a todo lo que conlleva esta forma de gobierno, y la principal de sus características, que es el respeto a la ley, suena muy trillada ya la idea, como se ha señalado al principio de esta investigación, venimos saliendo de un sistema político sumamente viciado, en donde, para que cambiemos el curso de las interacciones del sistema, necesitamos la información y participación de los ciudadanos, por que al parecer, en nuestra cultura política, los proyectos de largo plazo, no existen, por que se ha generado un círculo vicioso entre los ciudadanos y los representantes políticos en el cual es más beneficiado con votos un candidato si hace jardines que si hace un relleno sanitario.

Pienso este es un problema principal para la práctica de intermunicipalidad ya que ésta, depende de las voluntades políticas de los presidentes municipales para que se

concreticen, y si no existe un incentivo tangible para su formulación, difícilmente se llevan acabo.

Los obstáculos encontrados en el caso estudiado son sintomáticos de los que viven la mayor parte de los Municipios del país.

Como fiel reflejo de lo que sucede con los ordenamientos del ámbito estatal, los municipios no cuentan con los reglamentos necesarios para ejecutar sus funciones y responsabilidades constitucionales. La estructura orgánica de sus administraciones públicas muestra un diseño poco actualizado y adecuado para llevar acabo una gestión eficaz y eficiente. Los funcionarios responsables de ejecutar las políticas del gobierno municipal no tienen el perfil idóneo para ello, y en el mejor de los casos, aunque cuenten con vocación y un auténtico deseo de servir a la población, no cuentan con la capacidad y actualización necesaria.

Se necesita reforzar los instrumentos jurídicos y administrativos de la asociación, siendo más explícitos en la forma de operar y de otorgar responsabilidades y sanciones, para que este tipo de proyectos lleguen a un efectivo término.

CONCLUSIONES.

A lo largo de este trabajo, he tratado de señalar la importancia del gobierno municipal como factor determinante en crear las condiciones para un desarrollo integral de su población.

A su vez, señalo las bondades de la figura constitucional de asociación municipal, como mecanismo viable y deseable, creador de economías de escala para un desarrollo regional.

La experiencia de asociación municipal en México, es sumamente reciente en cuanto a la creación de un marco legal y en la sistematización de los resultados de las experiencias que existen en el país, mismas que nos brinda información que necesitamos tener presente, para ir perfeccionando los instrumentos necesarios con el objeto de que esta práctica sea del todo exitosa, así como el mecanismo recurrente por los gobiernos municipales para dar respuestas concretas a la población en el menor tiempo y costo posible.

En la presente tesis, describo someramente, las practicas de las entidades federativas que han recurrido ha este mecanismo, como factor de fortalecimiento municipal, como son la de los estados de Quintana Roo, Tamaulipas, Michoacán, Oaxaca, Guanajuato, Guerrero y Jalisco.

A través de estas experiencias podemos observar y afirmar, que la figura constitucional de asociación municipal, es un mecanismo que dada su fuerza por la unión de los municipios, la convierte en una práctica recurrente por los gobiernos municipales para una administración pública, que da resultados concretos.

En estas experiencias podemos identificar los instrumentos que han utilizado las entidades federativas como Jalisco, Guanajuato, Michoacán y Tamaulipas, para que esta práctica sea exitosa en sus gobiernos municipales y sea un mecanismo recurrente por las administraciones públicas.

En primer instancia se observa, la necesidad de contar y hacer efectivo el sistema de planeación estatal y municipal, que arrojen un diagnostico de sus respectivos territorios así como de sus necesidades; el efectivo funcionamiento de las instancias coordinadoras de este proceso de planeación como los Comités de Planeación Estatal (COPLADE) y los Comités de Planeación Municipal (COPLADEMUN), así como la

comunicación permanente e interacción constante de estas dependencias para que funcionen como agencias portadoras de información y comunicación con los municipios de los estados, para crear programas de desarrollo regional y la asociación de municipios sea primordial para su operación. Como es el caso de los estados de Jalisco, Guanajuato, Michoacán.

Así como también indispensable es tener su marco jurídico (Constitución Estatal y Ley Orgánica Municipal) actualizado con forme a las reformas constitucionales federales.

Y en el caso de la asociación municipal, tener detallada la autorización y sus formas para este mecanismo.

Es interesante la vinculación que han tenido el gobierno de Jalisco con la universidad de Guadalajara, en el estudio de las distintas prácticas de asociación municipal en su estado, mismas que han nutrido el proceso y considero ha sido uno de los elementos indispensables para que halla continuidad de los proyectos intermunicipales y no sean cortados al termino del periodo de gestión municipal. Mismo caso que presenta el estado de Tamaulipas con la vinculación del comité de intermunicipalidad (asociación municipal) con el tecnológico de Monterrey en su estado, gracias a la interacción de estos han desarrollados otros proyectos teniendo como base la asociación municipal.

Respecto ala experiencia de la asociación municipal del estado de Quintana Roo, podemos señalar que para trabajar con este mecanismos de asociación de municipios es indispensable aprender a comunicarse con sus vecinos gobiernos municipales y negociar la interacción con argumentos de trabajar unidos para que se pueda concretar la asociación municipal , así como el liderazgo de los respectivos presidentes municipales para cabildear la autorización de sus ayuntamientos (regidores).

En cuanto a la experiencia de la asociación municipal del estado de Guerrero, en concreto de la Asociación de la Zona Norte de Guerrero (AMZNEG) podemos señalar que esta asociación sigue en construcción y consolidación , pero considero que para que este proceso sea más rápido debemos ir perfeccionando los instrumentos de operación de la intermunicipalidad como son, la autorización indefinida por el Congreso Estatal , la ampliación de las formulas para la toma de decisiones, contenidas en el reglamento interior de la AMZNEG, para que no todo sea decidido por consenso y sea mas fluida su operación.

Considero sumamente importante y urgente crear los manuales organización y operación para que halla certeza de su actuación en futuros periodos de gobierno, si es posible normar el proceso en este caso de la operación del relleno sanitario por la norma de calidad respectiva, para así asegurar su funcionamiento legal y administrativamente e ir mejorando los instrumentos de operación, para que esta práctica se institucionalice en los municipios participantes y sea un modelo de esta figura de asociación municipal, que sirva como pivote para fomentarla en su entidad federativa y sobre todo a nivel nacional.

Como podemos observar esta figura constitucional de asociación municipal en México es un mecanismo, que dada la experiencia internacional y nacional es efectiva y factible de fomentarla, para que sea una practica cotidiana a la cual recurran los municipios del país.

Por lo que pienso, seria importante crear a nivel nacional una memoria histórica de estas prácticas, para que podamos recurrir a las prácticas de asociación y sus experiencias e ir acompañándolas en este operar de sus proyectos, ya que recordemos que lo que no se controla no se perfecciona.

Es importante señalar que esta figura de asociación municipal, sirve de mecanismo de gestión y fortalecimiento de municipios tanto rurales como metropolitanos.

A nivel nacional se comenzó incentivando dicha figura a los municipios marginados y rurales, por medio del programa de coinversión social, ahora se incentiva por medio del programa Habitat , pero a municipios pobres metropolitanos, por lo que considero corresponde a los gobiernos estatales generar una estrategia para incentivar dicha figura de asociación municipal. A su vez:

- Es importante que los gobiernos estatales y federales apoyen este proceso a través de la canalización de recursos para programas de desarrollo social o económico, así como también, se inmiscuyan en el proceso de operación de las instancias de planeación del estado.
- Es necesaria una política estatal para incentivar la asociación de municipios, para proporcionar asesoría, asistencia técnica o incentivos financieros a los gobiernos locales interesados en el proyecto de asociación y también para difundirla.

- El marco jurídico–institucional con el que cuentan la mayor parte de los municipios del país es claramente insuficiente y ello constituye uno de los principales problemas para el desarrollo, fortalecimiento y consolidación de la intermunicipalidad.

En suma los administradores públicos, necesitamos difundir esta figura constitucional de asociación municipal, para que en un futuro próximo la formula asociativa de cooperación intermunicipal se convierta en un instrumento de superación y alivio de la marginación y la pobreza, así como una formula para constituir ámbitos de acción y gestión común, desde zonas rurales hasta áreas metropolitanas, para contribuir a reforzar solidariamente competencias municipales y convertirse en una alternativa efectiva para el desarrollo local y regional.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO David, Enrique Cabrero, Arturo del Castillo, Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2000.

AGUILAR Luis F. Coordinador, “Soberanía y Desarrollo Regional, El México que queremos”, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2004.

ALLISON M. Rowland “Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental”, México, en Cuaderno Agenda de la Reforma Municipal Borrador: 5 de Noviembre de 1999, División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1999.

AGUILAR Villanueva, Luis F. “La silenciosa heterodoxa reforma de la administración pública”, México, en Revista de Administración Pública (RAP) No. 91, Instituto Nacional de Administración Pública. INAP, 1996.

AGUILAR Villanueva, Luis F. “La administración pública y el público ciudadano” México, en Revista del Senado No. 6 Enero-Marzo, 1997.

AGUILAR Villanueva, Luis F. “Democracia y transición en La gobernabilidad Democrática en México”, México, Instituto Nacional de Administración Pública y Secretaría de Gobernación, 2000.

AYALA Espino José “Instituciones y Economía. Una Introducción al neoinstitucionalismo económico”, México, Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE), 1999.

AGUILAR Villanueva Luis F. “El Estudio de las políticas públicas”, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2000.

ARELLANO David, Enrique Cabrero, Arturo del Castillo “Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental”, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2000.

ALLISON Rowland y Edgar Ramírez, “La Descentralización y Los Gobiernos Subnacionales en México: una introducción”, México, Documento de Trabajo #93, División de Administración Pública. Del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2001.

AYALA Espino José “Diccionario Moderno de la economía del sector Público”, México, Ed. Diana. 2000.

BOZEMAN Barry “La Gestión Pública su situación actual”, México, Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE), 2000

BOZEMAN, Barry. “Todas las organizaciones son públicas, Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas”. México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. FCE_CNP y AP, 1988

BARZELAY Michael “Atravesando la Burocracia, una nueva perspectiva de la Administración pública”. México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, FCE-CNP y AP, México, 1998

BOBBIO, Matteucci Pasquino. Diccionario de Política, México, Ed. Siglo XXI, 2000

BERRONES Uvalle Ricardo “La Responsabilidad política e Institucional de la Administración Pública”, México, Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de 2003

BOBBIO Norberto “Estado, gobierno y sociedad” por una teoría general de la política; México, Fondo de Cultura Económica (FCE), octava reimpression 2001.

CASTILLO Farreras, Víctor Manuel. “Estructura Económica de la Sociedad Mexicana.”, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) 1972.

CARRERA Hernández Ady P *“Hacia un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales: Caso de Estudio “Valle de Santiago””,* México, Editado por el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL), 2003.

CABRERO Mendoza Enrique *“Los Municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y oportunidades”,* México, “en Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de un apolítica social de Estado. Editado por el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL), 2002.

CABRERO Mendoza Enrique y Isela Orihuela, *“Expansion financiera y gestión hacendaría en Municipios de México”* (1978-1997), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), DTAP 87, 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Editorial Porrúa, 2003

CARBONELL Miguel. *“Diccionario de derecho constitucional”,* México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2002.

CARPIZO Jorge *“El presidencialismo en México”,* México, Ed. Siglo XXI, 1978

CABRERO Mendoza Enrique *“Municipalización en Guanajuato, una estrategia para el fortalecimiento municipal”* CODEREG

Control de Gestión Municipal en Manuales de Administración y Organización Municipal., México, Coedición Instituto Nacional de Administración Pública, A.C, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. BANOBRAS-INAP, 1997.

CABRERO MENDOZA Enrique” *“Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes.”,* México, En gestión y política pública .Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. IX No.2 segundo semestre 2000.

DOUGLASS C. NORTH “Instituciones, Cambio institucional y Desempeño económico”, México, Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE), 1993.

DROR Yehezkel. La capacidad de gobernar, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1996.

DEL CASTILLO Arturo “Problemas en la acción gubernamental”, México, En Reformando al gobierno, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

DELEON Peter la “Democratización de las ciencias políticas”, México, en gestión y política pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), VOL.III , No.I 1994.

DEIL S. WRIGHT “Para entender las relaciones intergubernamentales”, México, Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE). *Primera edición en Español 1997.*

FERNÁNDEZ Ruiz Jorge “Servicios Públicos Municipales”, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2002.

GUILLÉN López Tonatiuh “Federalismo, gobiernos locales y democracia”, México, en Cuadernos de Divulgación de la cultura Democrática #17, 2001.

GAYTAN Olmedo Maria Soledad “Agrupación de Municipios Unidos por la Salud (AMUPS) en el Estado de Morelos”, México, en Premio Gobierno y Gestión Local, Gestión local Creativa, Experiencias Innovadoras en México, Primera edición 2004 ,Ed, Centro de Investigación y Docencia Económicas(CIDE), INAFED, fundación Ford. 2004.

GUILLÉN Tonatiuh, Pilar López, Pablo Rojo (Coordinadores) Premio gobierno y Gestión local 2005 Municipio y Buen gobierno: experiencias del ímpetu local Mexicano, México Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2005.

VALENCIA Carmona Salvador “Derecho Municipal México 2003”, México, editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2003.

GUILLÉN Tonatiuh, Alicia Ziccardi Coordinadores “Innovación y continuidad del Municipio Mexicano, análisis de la Reforma Municipal de 13 Estados de la República”, México, **Ed.** Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)- Porrúa 2004.

GIANDOMENICO Majone “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas” , México Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE), 2000.

JUAN Marcos Gutiérrez González (En Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillen (coordinadores), “Reflexiones en torno a la reforma municipal del Artículo 115 Constitucional”, México, Miguel Ángel Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE. 2000.

JORGE Hernández Díaz y Jonathan Díaz Santiago “Desarrollo Regional de los pueblos zapotecas del Sector Zoogocho en Oaxaca en Premio Gobierno y gestión local”, “Gestión local Creativa”, “Experiencias Innovadoras en México, México, Primera edición, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), INAFED, fundación Ford, 2004.

KELEN Hans, “Teoría General del Estado”, México, Editorial: Colofón, Segunda edición 2000.

LINDBLOM, Charles E. “La investigación social para la elaboración de políticas: quien las necesita y para qué” , México, en Gestión y Política pública. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Vol.111 no.2, 1994.

LUJAMBIO, Alonso “El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana”, México, Ed. Océano, 2000.

LEPINE Muñoz Enrique, “La coordinación fiscal y la distribución de recursos a municipios”, México, en Primera Reunión nacional de presidentes municipales para el desarrollo social, memoria, Instituto Nacional para el Desarrollo Municipal (INDESOL), 2001.

MARTINEZ Vera Rogelio “Fundamentos de Derecho Público”, México, 2ª ed., WcGraw-Hill, 1996.

MARTINEZ Cabañas Gustavo” La Administración Estatal y Municipal de México”, libros de texto INAP-CONACYT, México, primera edición, 1985.

MANJARES Labra. Armando “Construcción de la gobernabilidad democrática”, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2000.

MASSOLO Alejandra en “Guía para la equidad de genero en el Municipio”, México, Secretaria de Desarrollo Social – Instituto Nacional para el Desarrollo Social (SEDESOL- INDESOL.) GIMTRAP, 2004

MECHACA Mier, M.”Procedimientos de control de Gasto público Federal Coordinado con Estados y Municipios”, Primera Reunión Nacional de Contralores, Estados-Federación, Puebla, México, 1984

MERINO Mauricio, “De la lealtad individual, a la responsabilidad pública” ,México, en Revista de Administración Pública (RAP), No. 91, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1996.

MERINO Mauricio “La importancia de las rutinas (Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México), México, Documento de trabajo, número 160.Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

MERINO Mauricio “La transición votada” Crítica a la interpretación del cambio político en México, México, Editorial, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2003.

Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional, México, en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Octubre-Marzo 12-13, Instituto Nacional de Administración pública (INAP), 1984

OLSON, Mancur, “La lógica de la acción colectiva, Bienes públicos y teoría de grupos”, México, Ed. Limusa, 1992.

Coordinación: Guadalupe López Hernández y Ma. Eugenia González Alcocer.

Primera Reunión Nacional de Presidentes Municipales para el Desarrollo Social, México, Memoria, Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL), Primera edición 2001.

PAZ Cuevas Cuauhtémoc, Las Asociaciones Municipales: Nuevos Actores Reconstruyendo el Federalismo en México, México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), 2005

PARDO María del Carmen, “La modernización administrativa en México”, México, Coedición Instituto Nacional de Administración Pública y Colegio de México, 1991.

PESCHARD Jacqueline, “La cultura Política Democrática”, México, Cuadernos de Divulgación Democrática, Num. 2. Ed. Instituto Federal Electoral (IFE), 1997.

PICHARDO Pagaza Ignacio “Introducción a la nueva Administración Pública de México” México, Volumen I, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 2002.

Premio Gobierno y Gestión Local, Practicas municipales exitosas. México, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2004.

SOLIS Barrueta Raul, Asociación de municipios. Una opción real en los Altos de Jalisco, México, en Premio Gobierno y gestión local, Gestión local Creativa, Experiencias Innovadoras en México, Primera edición 2004, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), INAFED, fundación Ford, 2004.

SANTÍN del Río Leticia “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, México, *En Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*”. Ed. Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL), 2002.

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN “Programa Especial para un autentico Federalismo 2002-2006”, México, 2000.

UVALLE Berrones Ricardo, “Participación ciudadana y Gobernabilidad”, México, en Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, núm.,100, 1999.

UVALLE Berrones Ricardo, “El Fortalecimiento de la vida democrática y la nueva relación de la Sociedad y el Estado” México, en Revista del CLAD, 2001.

UVALLE Berrones Ricardo, “Condiciones, tiempos y procesos de la Reforma del Estado Mexicano”, México, en Revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública num., 100. 1999.

UVALLE Berrones Ricardo “El gobierno en acción”, México, Editorial: Fondo de Cultura Económica (FCE), 1984.

WOLDENBERG, José, “La transición Democrática”, México, en Nexos no. 261, septiembre, 1999.

LEYES Y DOCUMENTOS OFICIALES

- Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
- Constitución Política del Estado de Baja California Sur.
- Constitución Política del Estado de Campeche.
- Constitución Política del Estado de Chiapas.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.
- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Constitución Política para el Estado de Guanajuato
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- Constitución Política del Estado de Hidalgo.
- Constitución Política del Estado de Jalisco.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
- Constitución Política del Estado de Nayarit.
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León*
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga.
- Constitución del Estado Libre y soberano de Quintana Roo
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí
- Constitución Política del Estado de Sinaloa.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- Constitución Política del Estado de Tabasco.
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Constitución Política del Estado de Yucatán.
- Constitución Política del Estado de Zacatecas.

- Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.
- Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.
- Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Octavo de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur.
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas
- Código Municipal para el Estado de Chihuahua.
- Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo
- Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.
- Ley Municipal para el Estado de Nayarit.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.
- Ley Municipal para el Estado de Oaxaca
- Ley Orgánica Municipal.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.
- Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa.
- Ley de Gobierno y Administración Municipal

- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco
- Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.
- Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.
- Ley Orgánica del Municipio Libre
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán
- Ley Orgánica del Municipio (Zacatecas).

SITIOS DE INTERNET UTILIZADOS.

- www.jalisco.gob.mx
- www.michoacan.gob.mx
- www.tamaulipas.gob.mx
- www.sedesol.gob.mx
- www.indesol.gob.mx
- www.inafed.gob.mx
- www.premiomunicipal.org.mx
- www.municipios.com.mx
- www.emexico.gob.mx
- www.iglom.iteso.mx
- www.inegi.gob.mx

ENTREVISTAS.

Entrevista. **Leticia Santín del Río**, Investigadora de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C. (IGLOM), Guadalajara, Jalisco, 29 de Agosto de 2006.

Entrevista. **Dr. Antonio Salvador Jiménez** Herrera, Presidente Municipal de Iguala de la Independencia, Gro. Guadalajara Jalisco 30 de Agosto de 2006

Entrevista. **Lic. Juan Carlos Orduña Abarca**, Procurador de la defensa del menor y la familia, Iguala Guerrero, Guadalajara Jalisco 29 de Agosto de 2006.

Entrevista. **Lic. Ma. Lourdes Rivera Barroso**, Encargada de la Dirección de Asistencia Técnica y Desarrollo Regional del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). México 29 de mayo de 2007.

Entrevista. **Eunice Karimy Lerín de Leon**, Subdirectora de Seguimiento a Proyectos Intermunicipales, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México 9 de septiembre de 2006.

Entrevista. **Ing. Eduardo Leos Morales**, Coordinador Operativo de la Asociación Intermunicipal del Altiplano Tamaulipeco, Guadalajara Jalisco, 30 de Agosto de 2006

Entrevista. **Cuauhtémoc Paz Cuevas**, autor de “Las Asociaciones Municipales: Nuevos Actores Reconstruyendo el Federalismo en México, 23 de Septiembre de 2006, México, D.F.

CONFERENCIAS

Seminario Taller :Intermunicipalidad, La Asociación de Municipios como Factor de Desarrollo Regional “, Guadalajara Jalisco 14 y 15 de julio de 2005, organizado por La Secretaria de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal y el Gobierno del Estado de Jalisco.

Seminario Internacional “Intermunicipalidad y Gestión de Servicios Urbanos, 2006. Del 28 al 31 de Agosto de 2006. Guadalajara Jalisco. Organizado por La Secretaria de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal y el Gobierno del Estado de Jalisco.

Seminario Taller, Internacional de Intermunicipalidad, Guadalajara, Jalisco. 22, 23 y 24 de Agosto de 2007. Organizado por La Secretaria de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal y el Gobierno del Estado de Jalisco.

Olivier Conferencia magistral “La Intermunicipalidad en Francia” En Congreso Internacional Guadalajara 28, 29 y 30 de Agosto de 2006

Conferencia de Leticia Santín del Río en el Programa de Capacitación a distancia para el desarrollo Social, Modulo XXI “La Intermunicipalidad”, Editado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), México, 2003

Conferencia Magistral Internacional “La intermunicipalidad : Una valiosa herramienta para la solución de problemas locales comunes “ Expositor , Olivier Guyoneau, Experto francés en Intermunicipalidad , en Seminario Internacional “Intermunicipalidad y Gestión de Servicios Urbanos, Del 28 al 31 de Agosto de 2006. Guadalajara Jalisco.